

Gestão Pública, Políticas Públicas e Política Educacional: Recortes sobre o trabalho feminino no universo público.

Raquel Lopes Correia Santos

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Profa. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/7745>

Resumo

Este artigo tem como objetivo maior debater acerca das categorias gestão pública e políticas públicas. Para além disso, focamos sobre a inserção feminina na política pública de educação. Especialmente na esfera da gestão. E, como objetivos específicos: possibilitar voz a mulheres gestoras de modo a ensinar reflexões sobre a inserção feminina em espaços educacionais, além de pôr em debate as diversas compreensões de política pública e sua intercessão com a educação. Para levar a cabo tal expediente, quando a natureza lançamos mão da pesquisa qualitativa e, quanto ao tipo as pesquisas documental, bibliográfica e de campo. No tocante ao instrumento trabalhamos com a entrevista semiestruturada. Os principais resultados deste estudo, fazem referência à distinção no tratamento entre mulheres e homens no interior da gestão educacional, além da luta cotidiana por parte destas mulheres por espaço e autoafirmação.

Palavra-chave gestão pública; política pública; mulheres.

Abstract

The present article has as its general objective to discuss about the categories public management and public policies. In addition, we focus on the insertion of women in public education policy. Especially in the management spheres. And as specific objectives: to give voice to women managers in order to present some reflections on the insertion of women in educational spaces, to discuss the different understandings of public policy and its intercession with education. In order to carry out such an expedient, we use the qualitative research, in consonance with the documentary, empirical and bibliographic research, in addition to a semi-structured interview. The main results we obtained refer to the distinction in the treatment of women and men within education, besides the daily struggle by these women for space and self-affirmation.

Key-word public management; public policy; women.

Introdução

Neste artigo pretendemos discutir sobre gestão pública, políticas públicas e política educacional, tendo como norte a inserção feminina em tais espaços. Como marco metodológico, trabalhamos com pesquisa qualitativa, para isso, lançando mão de pesquisa bibliográfica, documental e empírica, haja visto que usaremos algumas falas das mulheres entrevistadas e que, atualmente, estão em cargos de gestão junto a Política Pública de Educação. Inicialmente, faremos breve levantamento acerca do nascedouro dos debates de gestão pública dentro do Estado, diferenciando os conceitos de Estado e governo, culminando, por fim, na tese da Nova Gestão Pública e quais as principais decorrências da adoção deste modelo.

Como pano de fundo para a compreensão da gestão pública temos uma série de crises econômicas e políticas cíclicas constantes no sistema do Capital. As modificações ocorridas ao longo do desenvolvimento de suas forças produtivas, como a saída do ambiente produtivo do espaço familiar para os espaços fabris e, em concomitância as alterações no contexto político, econômico e social implicaram as transformações de ordem macro - não institucionais, que afetam o papel do Estado. Assim, as instituições públicas – suas metodologias e agentes públicos – apresentam-se como de vital importância para garantir o uso eficiente e transparente dos recursos públicos.

1. Estado e Gestão Pública

Antes de adentrarmos na seara da gestão pública propriamente dita, iniciaremos pincelando sobre o conceito de Estado. É salutar explicar que este último varia de acordo com o tempo histórico que analisamos. A saber: Cardim (1998) explica que durante os governos do Antigo Regime, onde o Absolutismo reinava, ao estado caberiam ações de segurança interna, externa e justiça. Com a instituição do Estado Social, o papel do Estado altera-se, pois que ele passa a exercer novas funções, dentre elas a atuação, junto à sociedade, para garantir políticas públicas de cunho social, haja vista a desigualdade social advindas do modo de produção do capital.

Apesar dos dissensos no que se refere aos conceitos e os elementos que se fazem necessários para a compreensão do que vem a ser um Estado aqui alinhamo-nos aos escritos de Portela (2015), segundo o qual, o Estado deve ser entendido como uma pessoa jurídica territorial soberana, formada por um povo situado em determinado território, organizado segundo sua livre vontade, por meio de um governo soberano, sendo os elementos; estado como pessoa jurídica, povo, território e soberania, indissociáveis.

Apresentados os elementos que compõem o estado, atemo-nos a pensar como ele se apresenta frente a sua população. Isso ocorre por meio do governo, que deve, sob a égide do estado democrático de direito, frequentemente alterar os agentes públicos a sua frente. Tendo ainda que ser regido pelos marcos legais do local, que permitem a efetiva gestão pública.

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING , 2001, p.31)

É possível ainda, nos aprofundarmos no debate acerca do Estado e como ele culmina por regular direta e indiretamente as relações sociais. Para isso, valemo-nos dos escritos de

Bourdieu (1996) quando, ao tratar dos espíritos do Estado e a gênese e estrutura do campo burocrático, afirma que um dos grandes poderes do Estado se faz por meio da criação e imposição de categorias de pensamento, e isso se faz principalmente (e primeiramente) a partir das escolas. Ora, tal reflexão faz-se importante, pois mostra como o Estado opera em vários âmbitos da vida humana, também se apresentando e explicando através da atuação das ciências sociais e de seu esforço para explicar a construção e representação do próprio Estado.

Explicado o conceito de Estado, voltamos nossos esforços para compreender o que vem a ser a gestão pública.

Albi (1997) relata que seria “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e coletivas” (ALBI et al., 1997, p. 19). Entendemos, assim, “gestão”, como a tomada de decisões por meio de regras balizadoras; enquanto isso, “pública” denotaria o direcionamento dessas decisões para a coletividade. Historicamente, a preocupação com a boa administração da coisa pública toma forma após a revolução industrial com a derrocada da aristocracia e governos absolutistas. Motta (2013) apresenta a instituição da administração pública e suas principais formas de implantação, afirmando,

Vale notar que, na época da criação do Estado moderno, não se visualizava a Administração Pública como uma vasta prestadora de serviço, e sim como uma forma de ordenar o mundo democrático. Ao assumir dimensões de prestação de serviços, a eficiência da Administração Pública passou a ser um estágio importante para assegurar a democracia. Surgiam propostas para uma Administração independente da política e fundamentada em um campo de estudos e de conhecimentos próprios, como uma ciência. Apareciam os primeiros sinais de incentivo para o desenvolvimento dessa área do conhecimento. (MOTTA, 2013, p.83)

Ora, neste período temos o desenvolvimento de novas práticas gerenciais no interior do Estado. Além disso, os marcos legais também estão se alterando. Há a experimentação de novas formas Estatais. Passa-se a pensar no Estado baseado na burocracia moderna. A saber: Weber (1985) entende por burocracia a forma de organização humana que se baseia na racionalidade. Isto é, na adequação dos meios aos objetivos, de modo a garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. Propondo, assim, a superioridade da técnica sobre qualquer outra forma de organização.

A burocracia teria algumas características próprias. Entre elas está, Weber (1985) explica: o caráter legal das normas, regulamentos e comunicações; impessoalidade nas relações; especialização da administração; hierarquia de autoridade; caráter racional e divisão de trabalho; completa previsibilidade do funcionamento; uniformidade de rotinas e procedimentos, de modo a reduzir custos e erros. Esta tese crê no funcionamento do aparato estatal como máquina, por isso, descarta a política e o meio como elementos fundamentais ao seu processo de implementação.

No Brasil, data do ano de 1995 a Reforma da Gestão Pública. O governo era o de Fernando Henrique Cardoso, e foi implementada pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O intuito deste movimento foi de criar ferramentas administrativas para fundar um aparelho estatal forte e eficiente. Aqui também proliferou o discurso que pensa a gestão pública e a política de maneiras dissociadas. Motta (2013) afirma:

Ao se contemplar a Administração Pública fora da política, incluindo a neutralidade do servidor, facilmente se justificava a gestão pública semelhante de uma empresa privada. A separação de política e Administração favorecia a visão gerencialista na Administração pública. (MOTTA, 2013, p.83).

As décadas seguintes mostraram aos estudiosos da administração que a neutralidade proposta, era, na verdade, impossível. E para alcançar uma possível eficiência estatal era necessária a implicação do gestor com princípios práticos, que antes de tudo, seriam um norte para uma “ética universal utilizada nas gestões”. Isso baseado essencialmente na equidade, eficácia e eficiência. (DENHARDT, 2012).

Alinhado ao sistema New Public Management (NPM), o ideário liberal é fortalecido, em especial, a redução do estado e fortalecimento do mercado. A administração pública caberia não a execução das Políticas Públicas, mas, apenas, o direcionamento. Ora, esse terreno é fecundo para a proliferação das privatizações, das terceirizadas e da flexibilização das relações. “O NPM viria a apresentar uma abordagem gerencial distinta, tendo focos no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho.” (MOTTA, 2013, p.84).

2. A mulher na gestão pública no Brasil.

Para discutir a luta feminina por atuação nos espaços públicos do país, é necessário, antes de tudo, abordar algumas reflexões acerca das múltiplas formas de relações entre os sexos no bojo das relações sociais, que incidem no comportamento de mulheres e homens como seres sexuados.

Scott (2002) tece crítica ao pensamento acerca da diferença sexual como o princípio básico de ordem natural, no qual a mulher é definida como pessoa interdependente, seja de marido, filhos, pais ou de outros homens que a possam tutelar. Nesse contexto, cristaliza-se a divisão sexual do trabalho sob a lógica de que a mulher deveria estar inserida preferencialmente em locais onde desempenharia funções correlatas à esfera social, como: na educação, na assistência, onde possam atuar mediante o cuidado e proteção. Tais espaços não são campos de decisão, pois esta última esfera é onde ocorrem os papéis políticos da propriedade do masculino. A partir desta explicação, é possível acessar o debate acerca dos “lugares sociais” e das correlações de poder entre homens e mulheres.

É dentro desta mesma lógica que são propagados costumes que requerem das mulheres uma espécie de “moral comportamental”, em que lhes cabe a responsabilidade pela coesão domiciliar e uma gama de afazeres domésticos, mas longe do universo produtivo na esfera pública. É salutar explicar que esses mesmos costumes – dentro de uma sociedade patriarcal – são compreendidos como naturais e até, erroneamente, correlacionados como inerentes ao sexo.

Osterne (2007), ao tratar da violência nas relações de gênero e a cidadania feminina, traz o conceito de feminilidade, como sendo um impulso para a paixão, o afeto, a intuição e para o erro, o que afastaria a mulher das funções da administração pública e a encarceraria no mundo privado. A autora reflete acerca desta conceituação para apresentar diversos mecanismos que deslegitimam a participação feminina nos espaços decisórios. A partir deste momento do texto, dialogamos com nossas gestoras sem, no entanto, apresentar seus nomes, a fim de garantir-lhes o anonimato. Quando questionada sobre a formação dos núcleos gestores escolares, respondeu:

Infelizmente já vi gestor dizendo que quer pelo menos uma mulher na gestão pra ter quem fosse delicada, sensível, pra fazer cartaz, elaborar o dia da mulher, as datas comemorativas. Observe a perspectivas tem gestor que quer regente de multimeios pra cortar rosas de EVA, fazer cartaz, realizar o aniversariantes do mês. Então, o que a gente vê é que ainda se pensa muito, como a mulher para ser a parte sensível da equipe para garantir a sensibilidade da escola. Homens e mulheres não são vistos de maneira igual de jeito nenhum, se alguém achar que fossem visto de maneira igual é uma maneira ingênua de se pensar. Isso é muito claro. (Orientadora de célula 01)

Na realidade apresentada pela gestora, temos a ideia clara da visão segundo a qual a mulher estaria no interior da gestão não por sua capacidade gerencial, mas por sua condição sensível para dar amabilidade ao espaço e isto acarretaria à mulher estar mais propensa ao erro que o homem.

Isto posto, retomamos a análise histórica da inserção feminina no serviço público brasileiro.

É salutar ainda ressaltar que, para as mulheres, a inserção nos espaços laborais na esfera pública ocorreu muito após o masculino, o de educação também só se institucionaliza com alguns séculos de diferença. Ainda no final do século XIX e início do século XX, as mulheres já conseguem acessar o mercado de trabalho, seja nas ruas – de maneira informal – seja nas fábricas. Na letra da lei, a Constituição de 1891 dita que todos os brasileiros poderiam pleitear cargos públicos. Na prática, o acesso das mulheres a estas esferas era impedido. Machado Neto (2000), ao relatar as discussões que culminariam na elaboração da primeira Constituição da república brasileira, salienta a presença forte da crença que propunha para as mulheres o lugar social da casa e as proibiam o acesso à participação política, haja vista que "a participação da mulher na vida pública abalaria os alicerces da família." (MACHADO NETO, 2000: p.6). Ao mesmo tempo, fora do legislativo, inúmeros movimentos femininos se articulavam para buscar maior representatividade, e cobrança da possibilidade da participação feminina no interior do Estado.

Jales (2012), valendo-se dos escritos de Cardoso (2006), apresenta toda a evolução da inserção das mulheres na administração Pública ao longo do século XX.

Havia no ano de 1940, 83.385 mulheres com dez anos ou mais exercendo atividades de "Administração pública, justiça, ensino público. O número de homens nessa mesma categoria era de 227.341, correspondendo a 73.16% do total de pessoas nesse ramo de atividade. (...) Em 1950 (...) O ramo da Administração Pública legislativo e justiça apresentou 40.131 mulheres e 220.636 homens com 10 anos ou mais. (...) Os dados de 1970 apresentavam 162.113 mulheres e 992.841 homens na "Administração Pública". (JALES, 2012, p.109-111)

Outra estatística que chama a atenção é onde tais trabalhadoras se inserem. A autora aponta que, na metade do século XX, em alguns ramos, as mulheres eram força de trabalho predominante à dos homens. A saber: "*as atividades domésticas não remuneradas e atividades escolares de acompanhamento discentes, com 14.881.825 mulheres e 1.582.206 homens.*" (JALES, 2012, p.111). É possível observar que, apesar da garantia legal de acesso ao mercado de trabalho dentro da administração pública, em nenhum momento ao longo do século há uma igualdade na inserção de homens e mulheres nos postos de trabalho públicos, tendo sido aqueles sempre a maioria a ocupar tais cargos.

Somente no final do século XX e início do XXI foi possível analisar com mais detalhes a inserção das mulheres na administração pública. Desde 1990 que o DIEESE – Departamento Intersindical Estatística Estudos Socioeconômicos – apresenta dados concretos sobre esse tema. Aqui ater-nos-emos às estatísticas provenientes do relatório datado de janeiro de 2011.

Uma tabela, que acreditamos ser relevante para esta pesquisa, é a que aborda a distribuição das/os ocupadas/os por setor de atividade econômica, segundo o sexo.

Distribuição das/os ocupadas/os por setor de atividade econômica, segundo sexo

Brasil 2009 (em %)

Setor de atividade econômica	Homens	Mulheres	Total
Agrícola	20,5	12,2	17,0
Outras atividades industriais	1,3	0,3	0,8
Indústria de transformação	14,9	12,4	13,8
Construção	12,6	0,5	7,4
Comércio e reparação	18,5	16,8	17,8
Alojamento e alimentação	3,2	4,8	3,9
Transporte, armazenagem e comunicação	7,2	1,5	4,8
Administração pública	5,4	4,8	5,1
Educação, saúde e serviços sociais	3,9	16,7	9,4
Serviços domésticos	0,9	17,0	7,8
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3,0	5,9	4,2
Outras atividades	8,3	7,0	7,7
Atividades mal definidas	0,4	0,0	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

● Fonte: IBGE. Pnad
Elaboração: DIEESE

Das ocupações por setor de atividade econômica pesquisadas, somente 4,8% das mulheres participam diretamente de atividades laborais dentro da administração pública. Em contrapartida, os homens ocupam 5,4% destes mesmos postos. Ainda no interior da esfera dos cargos assalariados, ao analisarmos a distribuição destes trabalhadores no interior do setor privado e público por esfera do governo, é possível observar a seguinte divisão:

Distribuição das/os assalariadas/os do setor privado e público por esfera de governo, segundo sexo

Brasil 2009 (em %)

Setor	Homens	Mulheres	Total
Privado	84,4	69,5	78,4
Público	15,6	30,5	21,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Setor público por esferas			
Federal	63,8	36,2	100,0
Estadual	43,7	56,3	100,0
Municipal	36,4	63,6	100,0
TOTAL	43,0	57,0	100,0

● Fonte: IBGE. Pnad
Elaboração: DIEESE

Ora, a inserção em maiores proporções de mulheres na esfera municipal 63,3% e estadual 56,3% respectivamente, não é um fenômeno desconhecido ou de qualquer modo despropositado, haja vista que são estas esferas as grandes responsáveis pela Política Pública de Educação – especialmente no que concerne ao Ensino Infantil e Educação Básica, nos quais, as mulheres são a maioria da força de trabalho. Quando analisamos a inserção nos cargos de ordem federal – cargos técnicos e com remuneração bastante superior à das demais esferas da administração pública – a diferença é considerável. Enquanto as mulheres ocupam 36,2% das vagas existentes no período, os homens ficam com 63,8% do total destes postos. Praticamente o dobro de vagas são ocupadas por homens.

Por fim, gostaríamos de abordar o aspecto da remuneração advinda do labor feminino. Para isso, apresentaremos as duas próximas tabelas. A saber: “Rendimento médio real dos ocupados por sexo, segundo nível de instrução” e, ainda, “Evolução da remuneração média real dos empregados com carteira assinada”.

Rendimento médio real⁽¹⁾ das/os ocupadas/os⁽²⁾ por sexo, segundo nível de instrução

Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 2010 (em R\$ de novembro de 2010)

Regiões Metropolitanas e Distrito Federal e sexo	Total	Analfabeto	Fundamental: incompleto ⁽³⁾	Fundamental: completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior ⁽⁴⁾
Belo Horizonte							
TOTAL	1.360	(5)	780	941	816	1.185	2.581
Homens	1.597	(5)	959	1.101	959	1.484	3.113
Mulheres	1.096	(5)	564	683	621	864	2.124
Distrito Federal							
TOTAL	1.992	677	839	1.019	908	1.512	4.242
Homens	2.293	(5)	1.035	1.230	1.078	1.848	5.009
Mulheres	1.667	(5)	592	726	705	1.169	3.547
Porto Alegre							
TOTAL	1.340	(5)	834	921	853	1.208	2.573
Homens	1.521	(5)	983	1.064	995	1.434	3.065
Mulheres	1.125	(5)	620	705	682	956	2.142
Fortaleza							
TOTAL	849	447	541	654	589	842	2.030
Homens	975	532	647	777	707	1.013	2.563
Mulheres	698	282	389	479	453	654	1.635

Neste quadro temos a comparação entre os proventos advindos do trabalho masculino e feminino segundo sua instrução. A conclusão a que podemos chegar é que em todos os cenários as mulheres sempre recebem menos que os homens de sua mesma categoria. Tais levantamentos nos mostram que a relação entre mulheres e homens, e o lugar social que os gêneros ocupam, são antes de tudo frutos de correlações de forças.

Uma última reflexão importante, sobre a mulher na gestão pública advêm das palavras de nossas entrevistadas. Ao serem questionadas sobre a importância da mulher na gestão pública, suas respostas fogem da lógica da sensibilidade, e, por isso, acreditamos que trazer tais falas é imprescindível para o debate ora proposto. Nelas temos como elemento central a lógica de a mulher precisar incessantemente provar sua capacidade em atuar junto ao ambiente gerencial. Isto é:

A grande importância é mostrar nossa capacidade. E que a gestão não é só um espaço do homem. Masculino. Mas um espaço que também pode ser feminino. Que ser gestora em um espaço público é praticamente matar um leão por dia. Porque todos os dias é provando que é capaz sim, é competente, pra estar fazendo aquilo que faz. E tem mais, se você olhar nas outras secretarias poucas mulheres estão ocupando cargos de chefia. Inclusive se a gente olhar pra própria SEDUC, isso já mudou bastante. Porque antigamente tinha muitos coordenadores e poucas coordenadoras. Mais gestores que gestoras. E isso mudou nos últimos 10 anos pra cá. E acho que foi talvez porque a gestora maior da secretaria ter sido uma mulher – a Isolda (Cela) – com essa visão completamente diferenciada que permitiu trazer outras mulheres para perto dela também. Agora equilibrou mais, mas antes era praticamente só homem. (Orientadora de célula 01)

Nas vivências apresentadas ficam claras as dificuldades que tais mulheres enfrentaram em suas caminhadas profissionais, não apenas para manter-se no meio educacional; mais que isso, por tentarem ser gestoras sendo, antes de tudo, mulheres adentrando um espaço eminentemente masculino. A fala da sra. Orientadora de célula 01 traz um elemento digno de nota: a importância da mulher em elevados cargos dentro da gestão pública personificada na ex-secretária de educação Isolda Cela. Tal fato, segundo a orientadora de célula, acarretou a maior inserção de outras mulheres também em cargos de comando.

3. O ciclo das políticas públicas

Explicadas as principais compreensões sobre a gestão pública, assimiladas às compreensões sobre a administração pública no Brasil e sobre a inserção feminina nesta seara, passamos para um novo debate: políticas públicas.

Existem inúmeros conceitos acerca do que vêm a ser as políticas públicas. Alguns creditam suas compreensões no Estado como promotor de ações que culminam por influenciar diretamente a vida das pessoas. Para outros, a ênfase se coloca no enfrentamento de um problema político via política pública. Não existe real consenso sobre o conceito de políticas públicas. Muitos autores se debruçam sobre o tema, e por isso, achamos válido apresentar algumas das reflexões destes teóricos: Jobert e Muller (1987), ao conceituar as políticas públicas como o Estado em ação, e Bauman, do qual tomamos a seguinte explicação:

conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais. (BAUMAN, 2003, p. 107-108)

Por sua vez, Dye (2009) parte da compreensão de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não. Apesar das variadas explicações sobre o tema, o que é mais recorrente nos estudos da área são apenas elementos para pensar o que é “Política” e o que é o “Público”. De maneira mais ampla, as políticas públicas podem ser compreendidas como formas pacíficas de resolução de conflitos sociais. A saber, as políticas públicas existem, pois há questões sociais expressas por meio dos problemas advindos da contradição da dupla Capital x Trabalho, sendo o Capital de ordem privada e o Trabalho efetuado de maneira coletiva. Sendo que as políticas públicas têm como fim último a melhoria de um padrão de desenvolvimento, seja econômico ou social.

Por seu turno, Secchi (2013) explica que as políticas públicas nada mais são que o conteúdo simbólico de decisões políticas, do seu processo de construção e da atuação dessas decisões. Nesse sentido, podemos compreender que as Políticas Públicas surgem como resultantes de conflitos em que o Estado intervém de modo a resolver pacificamente as lutas entre os agentes sociais, de modo a garantir a preservação da vida em sociedade e, em última instância, garantir a efetivação da cidadania sem, entretanto, buscar a emancipação social ou o rompimento com o modelo societário capitalista.

De qualquer modo, é relevante explicar, Secchi (2013) afirma que para existir uma política pública são necessários dois elementos: primeiramente, a intencionalidade pública, isto é, o motivo para que aja a efetivação de ações para a resolução de um determinado problema. Em seguida, é necessário que ocorra um problema público, real dificuldade coletiva que interfira nas relações sociais.

É também importante frisar que o ciclo de políticas públicas passa por etapas para se consubstanciar. Heidemann e Salim (2010) explicam o ciclo conceitual das Políticas Públicas, a partir de quatro etapas: a primeira faz referência ao momento em que ocorrem as decisões políticas, tendo em vista a resolução dos problemas sociais que anteriormente foram identificados; o segundo momento volta-se para a regulamentação desse planejamento na letra da lei; a terceira fase constitui-se em verificar se os usuários da política pública estão sendo, de fato, atendidos e suas necessidades satisfeitas, e ainda, se a população está lançando mão dos mecanismos de controles sociais postos à sua disposição; por fim, a avaliação da política com o intuito de dar continuidade, aperfeiçoamento,

reformulação ou, simplesmente, descontinuidade – quando da não resposta positiva às demandas dos beneficiários.

Lembrando que a avaliação de Políticas Públicas é um processo deliberado, sistematizado e complexo, orientado pelo método científico e que incluem, necessariamente, uma dimensão técnico-metodológico, mas também uma dimensão política.

Ainda sobre o ciclo das políticas públicas, Souza (2007) traz novos elementos ao debate dos quatro momentos que são necessários para sua implementação. Isto é, explica que o surgimento da agenda, primeira etapa para elaboração de determinada política pública, é um processo gradual, que pode demorar mais ou menos tempo e depende da pressão societal. Já a segunda etapa do processo é, de fato, a formulação da ideia que logo após será transformada em política pública. Aqui também reside seu processo decisório, a partir de interações múltiplas entre executivo e legislativo. Este, responsável pelo debate e pela escrita legal do texto da futura política pública. Vale notar que, neste momento, para a agenda tornar-se ação do estado via política pública, o planejamento necessariamente precisa ser embasado nos três instrumentos de planejamento e orçamento que estão previstos na constituição federal. Isto é, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual.

A terceira etapa se volta para a Implementação, momento da execução e onde já está legalmente aprovada e conta com orçamento destinado. Por fim, há o processo de avaliação das políticas públicas, cujos resultados podem vir a retroalimentar as próprias Políticas Públicas. É necessário ressaltar, assim, que a gestão das políticas públicas, baseada ou não em avaliações prévias, varia de acordo com o regime político administrativo vigente à época de sua implementação.

Sobre os formatos das políticas públicas, Lowi (apud SOUZA, 2006) explica haver quatro: o primeiro é o das políticas distributivas, o segundo é o das políticas regulatórias, o terceiro é o das políticas redistributivas, o quarto é o das políticas constitutivas. Explicando em miúdos, as distributivas teriam por base as decisões autocráticas do governo, em benefício de uma minoria, já as regulatórias teriam como norte o estabelecimento de padrões de comportamento, as redistributivas residem normalmente no campo das políticas sociais e, por fim, as constitutivas tratam dos procedimentos.

HÖFLING (2001), ao pensar a ação das políticas públicas na sociedade, explica:

Se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nestes termos, entendo educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos. As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. (HÖFLING, p. 31, 2001).

Em síntese, as políticas públicas nascem do Estado, mas não se resumem a ele. E correspondem à necessidade deste último de controlar, mas não acabar, com as consequências da problemática estrutural do modo de produção capitalista, que se baseia na contradição do capital privado e exploração do trabalho assalariado. Esta correlação, via desenvolvimento histórico do capitalismo, fundou-se na expropriação dos meios de produção da força de trabalho e de seus meios de subsistência.

3.1 A Política Pública de Educação

A Educação – Política Pública e Social aqui debatida com mais minúcia – apresenta-se como Política de Estado, pois está garantida na Carta Constitucional. É fundamental ainda explicar o que vem a ser política social. Alinhados a Faleiros (1980), cremos que seja uma manifestação própria do capitalismo, que busca ação e controle sobre as necessidades da população não satisfeita no interior do modo do Capital. É, ainda, uma mediação entre a valorização da acumulação do capital e da manutenção da força de trabalho.

Por ser estatal, tem caráter estável, com gênese baseada nas amplas necessidades da pessoa humana, tendo como norte o serviço de qualidade ao cidadão, e obrigando, sob força de lei, a todos os governos do Estado, a implementá-las.

Legalmente falando, a política pública de educação é garantida por uma série de dispositivos legais. Dentre eles, citamos os mais importantes: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9394/96), seguida da lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF (Lei nº 9424/96) e, por fim, o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/01). A primeira estabelece o que é a educação no país, determinando direitos e deveres dos cidadãos e do Estado. A segunda trata do financiamento da educação pública. Por fim, a terceira lida com as metas educacionais e as possibilidades destas metas serem alcançadas.

Como já apresentado em páginas anteriores, a educação sistematizada como política pública aparece em outras cartas magnas bem anteriores à Constituição Cidadã. No entanto, é somente nesta, em 1988, que o tema Educação torna-se mais extenso na letra da lei e engloba os mais diversos sujeitos junto a si. É importante para nosso estudo, lembrar que esta carta incorpora para além do Estado a responsabilidade da família na garantia da educação, por meio do artigo 205 da dita carta:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Para normatizar a Educação como direito assegurando, é editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96 que traz uma série de dispositivos para tal finalidade. Seu primeiro artigo conceitua a educação no país:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (LDB, 1996).

A dita lei também define tanto os princípios e finalidades da educação nacional, quanto os recursos públicos destinados à sua execução. Já o PNE busca direcionar quais entes ficarão responsáveis pelas ações de busca de melhoria da qualidade da educação em solo nacional.

Debatida a parte legal da política pública de educação, propomo-nos a analisar brevemente as compreensões sobre o que vem a ser Educação, sob a luz da academia. Do início do séc. XX até meados dos anos 1960, a ideia predominante nas ciências sociais, no que concerne à Educação, era funcionalista e acreditava na educação pública como forma de superação das desigualdades sociais que alicerçavam as relações de poder neste período.

Bourdieu (1998) rompe com as ideias advindas da escola libertadora para defender que a estrutura social que vivenciamos é, na verdade, um sistema que acomoda relações de poder e privilégio, hierarquizando grupos sociais distintos, o que se dá por meio da renda dos indivíduos ou grupos - poder econômico -, mas que não se limita a isso. Temos de considerar também relações culturais, de maneira direta correlacionada com a escolarização e, por fim, as relações simbólicas de poder e mando que levam em conta os status das pessoas no interior da sociedade em que vivem. Isto é, o autor defende que a posição de privilégio ou não-privilégio dos sujeitos e seus pares são fundamentalmente expressos pela soma dos capitais incorporados ou adquiridos no decorrer de suas trajetórias sociais. Nesse contexto, a escola seria, antes de tudo, um forte mecanismo de reprodução das desigualdades sociais e não um meio para emancipação humana.

Na busca por uma educação para além da que não se volte apenas para as necessidades de reprodução material, Morin (2001) defende uma Educação não reducionista, que vislumbre ao educando a possibilidade da compreensão livre do medo do erro – já que entende que este último faz parte do processo educacional. Defende a necessidade de uma pedagogia alinhada ao pensamento integral, observando que a entidade escolar se faz a partir de variados atores – e que todos são fundamentais – ainda que pertençam a distintos locais socioeconômicos e culturais diferentes.

Por sua vez, Paulo Freire (1979) levanta como central a pedagogia enquanto meio para liberdade, isto mediante a compreensão do mundo por parte do educando. Levanta a hipótese de uma abordagem que leve em conta os conteúdos que já são significativos aos estudantes e questiona o que chama de “educação bancária”. Explica que o *homo sapiens* se diferencia de qualquer outra espécie porque produz conhecimento e este pode levar a mudanças nas condições de vida de sua própria espécie:

Não é possível refazer este País, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda. (FREIRE, 1979, p. 31)

Trabalhando mais a fundo com a categoria Educação, é possível assumir que a educação brasileira já passou por inúmeras transformações ao longo de sua história — muito em decorrência do contexto em que estava inserida. Saviani (2002), ao analisar a história do nascedouro da política pública de educação no Brasil e os profissionais que a constituem, explica a trajetória da supervisão escolar. Para o autor, a educação no Brasil, desde seu princípio teve função supervisora. Por fim, Pedroza (2011) chama atenção para as grandes modificações da Educação – e dos agentes que nela se inserem – nos últimos anos. Aqui compreendemos que as mudanças societárias advindas do modelo econômico político que o Brasil vivencia atualmente, além das demandas provenientes das esferas econômicas, políticas e sociais, trazem consigo elementos como: mudanças nos processos tecnológicos, novas demandas de mercado, além de diversas pressões sociais que recaem sobre o ambiente escolar. Nesse sentido, é claro que tais elementos acabam por interferir no tipo de gestão escolar necessária à sociedade. Por isso, a escola pública alinhada às diretrizes constitucionais também passa por grandes transformações. E a gestão escolar passa a adotar posturas mais democráticas.

Apresentado o chão teórico sobre a educação, também a base legal que a sustenta, gostaríamos de apresentar algumas falas, captadas em entrevistas sobre os espaços educacionais e a respectiva inserção de mulheres e homens neles. Um dos questionamentos feitos às nossas gestoras foi acerca da igualdade (ou não) de tratamento dentro da educação dispensado a homens e mulheres, ao que responderam:

Tem igualdade não. Na escola o próprio gestor diferencia, no tratamento com homens e mulheres. Os alunos também, tem ainda essa dificuldade de ser vista ainda com certa fragilidade em relação ao homem. Depois a gente pode mostrar o seu trabalho. Mas primeiro é visto como a professora, a mulher. Mesmo a educação ser permeada por muitas mulheres. (Orientadora de célula 02)

Na segunda o pensamento não foi diferente:

Que nada. A gente vê muitas vezes que determinadas tarefas que são tarefas de linha de frente, de planejamento, de condução de equipes, em alguns momentos eu presenciei que a capacidade da mulher era subestimada. Por que? Porque ela teria mais sensibilidade, teria o coração mole para liderar as pessoas, porque na hora de tomar determinadas atitudes talvez não tivesse pulso, não poderia conduzir, e não é bem assim. (...) Por exemplo, é engraçado você brincar com uma possível fragilidade da mulher. É cômico fazer piada porque a mulher é menos que o homem. Porque a mulher pra determinadas coisas servem, e pra outras ela não serve. E sinceramente, eu não acho nada engraçado. (Coordenadora.)

Fizemos questão de citar a fala de duas das nossas entrevistadas para deixar claro um elemento: apesar de, tanto os marcos legais quanto as perspectivas teóricas basearem a educação na igualdade, a realidade posta às mulheres no interior da política pública de educação ainda não se alinha a tal discurso. Vejam que, nos três depoimentos, é possível perceber a desqualificação feminina não por motivos profissionais, antes disso, são narrativas recheadas de preconceitos.

Considerações finais

Ao longo destes escritos, tentamos – ainda que brevemente – expor alguns marcos teóricos sobre como a Gestão Pública se apresenta no interior do Estado, e ainda sobre as compreensões teóricas básicas em torno das políticas públicas, principalmente seu ciclo que vai desde os meandros da concepção até os momentos da avaliação. Passamos pela agenda e verificação de retorno à população atendida tendo como principal recorte a política pública de educação. Todo este esforço pretende chamar a atenção para as condições às quais as mulheres estão inseridas nestas esferas.

É importante ressaltar que existem diversos marcos legais, garantidores da equidade de inserção entre mulheres e homens no interior da política pública de educação. Entretanto a realidade vivenciada por elas é bem diferente das contidas na letra da lei. Os principais resultados que obtivemos, fazem referência constante à distinção quanto ao tratamento de mulheres e homens, nas práticas profissionais da gestão educacional, além de destacar a luta destas mulheres por conquistar mais espaço e autoafirmação em suas labutas cotidianas.

Referências bibliográficas

ALBI, E; Gonzáles, P; López, C. G, **Gestión Pública**. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: sobre a fragilidade das relações humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BOURDIEU, Pierre.. **Escritos em Educação**. In: NOGUEIRA, M.A. & CATANI, A. (orgs.). **Escritos da Educação**. Petrópolis: Vozes: 71-79,1998.

_____. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação** / Pierre Bourdieu: Tradução: Mariza Corrêa – Campinas, SP: Papirus, 1996.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 27 de Abril de 2018.

_____. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério** – Fundef, Lei n. 9424/1996 de 14 de dezembro de 1996

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação para o período 2001-2010**. Lei no 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: Acesso em: 17 de julho de 2018.

CARDIM, Pedro. **Centralização política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime**. Nação e Defesa, v. 87, 1998, p. 129-158.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Tradução: Francisco G. Heidmann.

DIEESE – **Anuário das mulheres brasileiras**. / DIEESE – São Paulo: DIEESE, 2011.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001 (p.30- 41). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso em 08 de Outubro de 2017 as 10:32.

JALES, Paula Raquel da Silva. **Uma mulher na gestão pública: Aldaci Nogueira Barbosa** / Paula Raquel da Silva Jales. – Fortaleza: EdUECE; EDMETA, 2012.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

MACHADO NETO, Afonso C. (Coord.). (2000). **Sociedade e história do Brasil. Os primeiros tempos da República** – 2. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, V. 6. p. 47.

MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTTA, P. R. M. **O estado da arte da Gestão Pública**. Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina** / maria do Socorro Ferreira Osterne – Fortaleza: EdUeece, 2007.

PEDROZA, Sâmia. **A evolução da educação: necessidade de uma nova gestão escolar**. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2011

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Bahia: Editora JusPodivm, 2015.

SAVIANI, Demerval. **A Supervisão Educacional em Perspectiva Histórica: da função à profissão da idéia**. In_: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). Supervisão Educacional para uma Escola de Qualidade: formação à ação. São Paulo: Cortez, 2002.

SCOTT, Joan W. **A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem**. Trad. Élvio A. Funck. Apres. Miriam P. Grossi. 2002.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

WEBER, Max, **A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985)