

DA SALA DE AULA AO MINISTÉRIO: AS LACUNAS DE REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO¹

Andréa Martini Pineda
Gabriela Thomazinho

Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo – SP, Brasil

Este artigo se ancora na literatura de burocracia representativa e na perspectiva da representação da filósofa Nancy Fraser para questionar a ausência de gestoras mulheres nos cargos mais altos de gestão na área de educação. A partir de um estudo qualitativo baseado na interpretação de dados secundários, analisamos como a parcela de mulheres decai quando comparamos a parcela de diretoras com a de gestoras nas redes municipais, estaduais e federal. A pergunta que buscamos responder é: por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão? Por que à medida que vai subindo de nível federativo (município - estados - União), diminui a porcentagem de mulheres na gestão? Foi possível observar que as profissionais das carreiras da área da educação enfrentam os mesmos desafios de gênero (visíveis e invisíveis) presentes em outras áreas, somados a conceitos machistas seculares que permeiam a docência, ainda muito presentes no imaginário coletivo.

Palavras-chave: gênero; educação; representação; burocracia representativa; liderança.

¹ As autoras agradecem o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processos 2013/07616-7, 2020/15430-4 e 2025/06737-2).

DEL AULA AL MINISTERIO: BRECHAS DE REPRESENTACIÓN DE GÉNERO EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Este artículo se basa en la literatura sobre burocracia representativa y la perspectiva de representación de la filósofa Nancy Fraser para cuestionar la ausencia de mujeres directivas en los más altos cargos directivos del área educativa. A partir de un estudio cualitativo basado en la interpretación de datos secundarios, analizamos cómo disminuye la proporción de mujeres cuando comparamos la proporción de directores con la de gerentes en redes municipales, estatales y federales. La pregunta que buscamos responder es ¿por qué una categoría que es tan expresivamente femenina en la base no está representada en las esferas centrales de la toma de decisiones? ¿Por qué el porcentaje de mujeres en puestos directivos disminuye a medida que aumenta el nivel federativo (municipio - estados - Unión)? Se pudo observar que los profesionales de carreras en el campo de la educación enfrentan los mismos desafíos de género (visibles e invisibles) presentes en otras áreas, sumado a los conceptos seculares sexistas que permean la enseñanza, aún muy presentes en el imaginario colectivo.

Palabras clave: género; educación; representación; burocracia representativa; liderazgo.

FROM THE CLASSROOM TO THE MINISTRY: GENDER REPRESENTATION GAPS IN THE MINISTRY OF EDUCATION

This article is based on the literature on representative bureaucracy and the representation perspective of philosopher Nancy Fraser to question the absence of female managers in the highest management positions in education. Using a qualitative study based on the interpretation of secondary data, we analyzed how the share of women declines when we compare the share of directors with that of managers in municipal, state and federal networks. The question we seek to answer is why a category that is so expressively feminine at the base is not represented in the central spheres of decision-making? Why does the percentage of women in management decrease as the federative level (municipality - states - Union) increases? It was possible to observe that professionals in careers in the field of education face the same gender challenges (visible and invisible) present in other areas, added to the secular sexist concepts that permeate teaching, still very present in the collective imagination.

Keywords: gender; education; representation; representative bureaucracy; leadership.

1. INTRODUÇÃO

A questão da sub-representação das mulheres nos níveis hierárquicos mais altos na maioria das profissões é um fenômeno amplamente estudado na literatura de administração pública e de estudos organizacionais. Já se passaram quase 40 anos desde que a metáfora do “teto de vidro” foi popularizada pelo Wall Street Journal², sugerindo que as mulheres enfrentam barreiras invisíveis, mas reais, que impedem sua ascensão a cargos de liderança. Alice Eagly e Linda Carli (2007) vão além ao argumentar que as mulheres enfrentam um percurso complexo e cheio de obstáculos ao longo de suas carreiras, em vez de uma única barreira [teto de vidro]. Tratam-se de barreiras estruturais, culturais e organizacionais, além de fatores individuais e sociais, como: preconceitos de gênero, estereótipos e uma cultura organizacional que favorece os homens (Santos, 2004).

Centrando-se nas teorias da administração pública, ainda na primeira metade do século passado foi cunhado o conceito de burocracia representativa, a partir da necessidade de promover acesso à burocracia do serviço público britânico por membros da classe trabalhadora (Kingsley, 1944). Este conceito foi trasladado para os EUA nas décadas de 1970 e 1980, em análises de gênero e raça (Meier *et al.*, 1999) e ampliado para o entendimento mais recente de que a representação de grupos específicos na burocracia pode ser benéfico para a comunidade como um todo (Costa *et al.*, 2016).

As evidências sobre as vantagens de se construir uma burocracia representativa são cada vez mais robustas e abrangem uma série de dimensões da administração pública. As mais recorrentes dão conta de que ter as minorias sociais representadas no corpo burocrático agrega qualidade às políticas públicas, tornando-as menos enviesadas e mais responsivas às demandas de cidadãos e cidadãs. Além disso, no campo simbólico, uma burocracia representativa afeta a percepção do público sobre o governo e o motiva a cooperar para obter melhores resultados (Alves, 2022).

Neste estudo, estabelecemos um diálogo entre a representação ativa - um desdobramento da teoria da burocracia representativa - e a lente teórica feminista da tridimensionalidade, na perspectiva de Nancy Fraser, sob o argumento de que “não há redistribuição nem reconhecimento sem representação” (2008b, p. 91).

Quanto às questões de gênero na educação - foco deste estudo - historicamente, a docência é ocupada por mulheres no Brasil e em outras partes do mundo. Especialmente desde a expansão do direito à escola para mulheres, entre o final do século 19 e início do século 20, a docência se tornou praticamente a única carreira - além da enfermagem - em que as mulheres de classe média puderam ter o direito de exercer um trabalho digno e conseguir uma inserção no mercado

² HYMOWITZ, C.; SCHELLHARDT, T. D. The corporate woman (A Special Report): The glass ceiling: Why women can't seem to break the invisible barrier that blocks them from the top jobs. **The Wall Street Journal**, 24 March, 1986.

de trabalho e no espaço público, saindo do lar onde se esperava que fossem esposas devotadas e mães extremosas (Almeida, 1998). A aceitação do magistério se deve aos “atributos de missão e vocação”, muito alinhados à perspectiva da mulher nas sociedades - cuidadora, dedicada - e visto como a continuidade daquilo que já era realizado no lar.

A própria escolarização de nível médio da mulher se deu pela expansão dos cursos de formação para o magistério, permeados pela representação do ofício docente como prorrogação das atividades maternas e pela naturalização da escolha feminina pela educação. Forte determinante da entrada da mulher no mercado de trabalho, a carreira do magistério expandiu-se por meio de um padrão altamente segmentado do ponto de vista do gênero, seja em relação a outras carreiras, seja com respeito à própria carreira docente, a qual durante muitas décadas reservou aos homens as funções de mando nos sistemas educativos (direção e supervisão), enquanto as mulheres ficaram restritas às salas de aula (Gatti; Barreto, 2009, p. 162).

Segundo dados do Censo Escolar de 2023, as mulheres também são maioria na gestão das escolas de educação básica (80,7%), mas estão menos representadas na esfera política: apesar de 72% das dirigentes municipais de educação serem mulheres (CAEd; UNDIME, 2021)³, segundo levantamento realizado pelas autoras⁴, apenas 12 das 27 secretarias estaduais de educação são dirigidas por mulheres. Na instância federal é ainda mais raro: em 94 anos de existência do Ministério da Educação, o país teve apenas uma Ministra (Gois, 2018). Diante deste cenário, este estudo qualitativo procurou investigar a partir da análise de dados secundários por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A teoria da burocracia representativa parte da ideia central de que a burocracia deve refletir a diversidade da sociedade (Kingsley, 1944) para que possa atuar de maneira mais eficaz e equitativa (Meier *et al.*, 1999). Formulada inicialmente a partir de um olhar classista, o conceito de burocracia representativa deu lugar a uma outra perspectiva: a questão demográfica racial e a questão de gênero (Dolan; Rosenbloom, 2003; Krislov, 1974). Uma das mais influentes contribuições nesse sentido foi a distinção entre representação passiva - que refere-se à composição demográfica da burocracia - e representação ativa - que refere-se ao comportamento dos burocratas em responder às necessidades e interesses dos grupos que representam (Mosher, 1968). Sowa e Selden (2003) exploraram como uma maior representação passiva pode levar a uma maior representação ativa,

³ Na edição 2021, cerca de 50% do total de 5.569 municípios brasileiros participou da Pesquisa: 2.806 dirigentes municipais responderam ao questionário.

⁴ Levantamento realizado pelas autoras a partir da relação de secretários (as) disponível no site do Conselho Nacional de Secretários de Educação: <https://www.consed.org.br/secretarios>. Dados coletados em 10/04/2024.

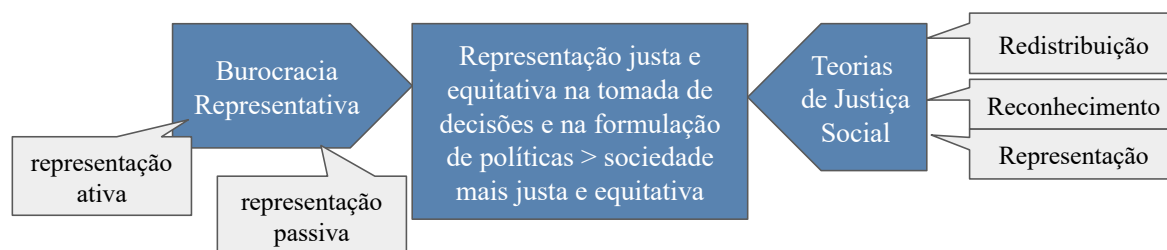
resultando em políticas mais equitativas e inclusivas. Quanto maior a percepção e saliência da identidade do/da burocrata como pertencente a um grupo social minorizado, maior a chance de os interesses da coletividade de seu grupo serem inseridos na agenda pública (Alves, 2023).

A representação, passiva e ativa, de mulheres na média e alta burocracia do poder executivo federal influencia e molda a vida das mulheres em uma sociedade. Refutando o mito da neutralidade burocrática, trazemos a importância do compromisso com o combate com as desigualdades de gênero e raça na atuação das mulheres com médio e alto grau de discricionariedade e poder de decisão sobre orçamento e alocação de recursos e na sua atuação para mudança de comportamento na gestão e nos procedimentos para elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Alves, 2023, p. 13).

Apesar de um debate central à administração pública especialmente em países desiguais, a literatura sobre burocracia representativa ainda é escassa no Brasil, e pouco dialoga com as teorias de justiça social. Partindo da premissa que ambas estão ancoradas na importância de uma representação justa e equitativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, este artigo estabelece uma relação teórica entre ideia de representação ativa na teoria da burocracia representativa e a perspectiva tridimensional proposta pela filósofa política Nancy Fraser (2008a).

A representação ativa pode ser vista como um meio de operacionalizar as dimensões de justiça política e cultural propostas por Fraser. Através dessa lente teórica, uma burocracia que pratica representação ativa ajuda a criar um sistema mais justo e equitativo, alinhado com a visão tridimensional de justiça proposta por Nancy Fraser.

Figura 1 – Enquadramento teórico



Fonte: elaboração própria.

Fraser (Fraser, 2006, 2008b, 2008a; Fraser; Honneth, 2006) propõe que os debates contemporâneos sobre justiça não podem abranger somente questões substanciais de primeira ordem (relativas a desigualdade econômica e respeito à diferença), e sim devem incorporar a dimensão política da representação/pertencimento social, formulando assim uma perspectiva tridimensional da justiça social, sendo:

1ª. Perspectiva: Redistribuição - focada na justiça econômica e na distribuição equitativa de recursos;

2ª. Perspectiva: Reconhecimento - focada na justiça cultural e na valorização das identidades e diferenças culturais;

3ª. Perspectiva: Representação - focada na justiça política e na inclusão equitativa de todos os grupos na tomada de decisões políticas.

De acordo com a filósofa, uma orientação política que considere esta tridimensionalidade promove, não apenas a justiça social, mas também a formulação e implementação de políticas públicas mais sensíveis e eficazes, uma vez que diferentes perspectivas e experiências são consideradas. Diferentemente das visões de Charles Taylor (1995) e Axel Honneth (2003), para Fraser (2008a) a injustiça não está em não reconhecer a identidade – geralmente chamadas de identidades minoritárias e estão historicamente subjugadas ao *status quo* –, mas em não as colocar em igualdade com outras identidades no espaço público. Desta forma, ambas as teorias dialogam na necessidade de a burocracia refletir a diversidade – étnicas, raciais, de gênero, orientação sexual, religiosa etc. – da população (representação passiva), e que ao atuarem de forma deliberada para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades e preocupações de “seus grupos” (representação ativa), promovem maior equidade e inclusão.

No contexto da educação, a falta de representatividade de mulheres nas posições centrais de decisão é ainda mais grave, por ser uma carreira em que a maioria das profissionais são mulheres. Ao se debruçar sobre estas “profissões predominantemente femininas”, a literatura recente dos estudos de gênero e trabalho forjaram os conceitos de “feminização” e “feminilização”, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo (Lázaro, 2022; Tambara, 1998; Werle, 2005).

Feminilização: refere-se ao aumento do peso relativo do sexo feminino na composição de uma profissão ou ocupação; sua mensuração e análise realizam-se por meio de dados estatísticos e um significado qualitativo que denominaremos feminização que alude às transformações de significado e valor social de uma profissão ou ocupação, originadas a partir da feminilização ou aumento quantitativo e vinculadas à concepção de gênero predominante em uma época (Yannoulas, 2011, p. 271).

Neste estudo, nos interessa a perspectiva política dos conceitos, que problematizam a perda de prestígio social e a baixa qualificação de determinada ocupação/ofício à medida que aumenta a presença feminina, o que justifica remuneração mais baixa (Yannoulas, 2013).

Mulheres na liderança

No campo de estudo das teorias organizacionais, diferentes conceitos procuram descrever as manifestações da segregação de gênero no mercado de trabalho: ainda em 1977, Rosabeth Moss Kanter já argumentava que as mulheres são frequentemente canalizadas para papéis que reforçam estereótipos de gênero e que não são vistos como funções de liderança ou de alta gestão.

Sua ‘Teoria do Asseguramento de Papéis de Gênero’ dialoga com conceitos e teorias subsequentes, como a ideia de “feminilização”(Yannoulas, 2011), por exemplo.

A segregação hierárquica (ou vertical), conhecida na literatura como “teto de vidro”, descreve o fenômeno que caracteriza-se pela menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações (Cotter *et al.*, 2001). Nas carreiras do magistério no Brasil os homens chegavam mais cedo aos cargos diretivos na rede pública, seja no que se referia à idade, seja com relação ao tempo de experiência na docência (Souza, 2006).

Mais recentemente, Eagly e Carli (2007) argumentaram que o labirinto é uma representação mais adequada do que o ‘teto de vidro’ para as complexas questões enfrentadas pelas mulheres em suas tentativas de ascender a posições de liderança, retomando o conceito de ‘labirinto de liderança’ formulado por Klenke (1997)⁵ duas décadas antes. Assim, historicamente a ocupação feminina de cargos de chefia ou estratégicos nas organizações enfrenta diversos obstáculos, nem sempre explicitados, como, por exemplo (Bruckmüller *et al.*, 2013; Freitas, 2017; Kanter, 1977; Thomas *et al.*, 2023):

- não aceitação do comando feminino pelo homem;
- desconfiança das competências para a função;
- preconceito latente que faz com que elas recebam menos suporte nas atividades;
- “síndrome da impostora” imposta pelas próprias mulheres;
- falta de reconhecimento;
- sobrecarga de trabalho;
- sobrecarga de obrigações familiares e domésticas, consideradas pelo senso comum exclusivamente de responsabilidade quase exclusiva das mulheres, que constituem um terceiro turno de jornada de trabalho.

Somado a isso, existe a barreira imposta por determinadas áreas de atuação: em 2022, profissões ligadas ao cuidado - em particular nas áreas de Educação (69,4%) e Saúde humana e serviços sociais (70,0 %) - eram as principais atividades econômicas em que havia mais mulheres do que homens em cargos de liderança (IBGE, 2024).

⁵ KLENKE, K. Women in the leadership and information labyrinth: Looking for the thread of Ariadne. **A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision**, 1(2), 57-70, 1997.

No contexto latino-americano, a literatura destaca ainda como principal barreira cultural o forte machismo predominante na região (Office; Activities, 2017; Freitas, 2017). Entre as inúmeras barreiras [visíveis e invisíveis] que impedem o crescimento profissional das mulheres, neste estudo nos concentramos no comprometimento que a escassez de representatividade feminina em posições de liderança no ministério da educação acarreta às demais carreiras no campo da educação.

Mulheres na gestão pública

O tema da representação de mulheres no Poder Público tem mobilizado esforços de pesquisa nos tempos recentes, tanto aqueles com foco na política institucional eletiva — estes mais numerosos —, quanto aqueles nos cargos de liderança e/ou no primeiro escalão do Executivo. Quando analisamos as diferentes esferas de governo, vemos uma escassez de dados dos níveis estaduais e municipais, posto que a administração pública federal, ainda que com desafios, conta com maior transparência na disponibilização de dados do funcionalismo público [...]. De toda forma, todas as pesquisas indicam a sub-representação feminina nas diferentes instâncias e cargos, refletindo as desigualdades históricas e estruturais que atravessam a realidade brasileira, penalizando as mulheres e, em especial, as mulheres negras (I. Alzirias, 2024, p.05).

Cargos de gestão e de participação no espaço público são lugares em que os homens foram historicamente ensinados a estar, e as mulheres não. No Brasil, a presença de mulheres ainda é inferior à metade das posições disponíveis em qualquer nível dos cargos públicos de liderança (Diniz *et al.*, 2024). Ainda assim, se observados de forma desagregada por nível, vemos que a representatividade de mulheres não apenas reduz-se à medida que se avança na hierarquia, mas também na distribuição entre as áreas de atuação governamental, sendo que as mulheres estão mais presentes na área social (Diniz *et al.*, 2024). Publicado recentemente, o Censo das Secretárias (I. Alzirias, 2024) evidenciou que, quando alçadas aos cargos de primeiro escalão nos estados, as mulheres ocupam predominantemente as pastas sociais (53%), seguidas das pastas de infraestrutura (22%), órgãos centrais (18%) e pastas econômicas (15%). Nas capitais, a maior presença das mulheres se repete nas pastas sociais (44%) e segue com as pastas econômicas (30%), de infraestrutura (18%) e órgãos centrais (18%).

Apesar de as pastas sociais agruparem secretarias de grande visibilidade e orçamento, tais como Assistência Social, Saúde e Educação, o fato de serem espaços com maior presença de mulheres, quando comparadas aos demais agrupamentos, pode indicar um fenômeno nomeado de “segregação horizontal”, ou seja, quando as mulheres tendem a estar super-representadas em agências associadas a serviços sociais, como educação ou cuidado, que estão mais diretamente relacionadas aos estereótipos de gênero e de habilidades e interesses socialmente reconhecidos como femininos, conforme aponta

o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (I. Alzirás, 2024, p.11).

Nas últimas décadas, há evidências empíricas em diferentes campos do conhecimento indicando uma correlação positiva entre mais mulheres em cargos de decisão pública e maior crescimento econômico, igualdade de gênero e maior investimento em áreas sociais e proteção ambiental (BID, 2022). No mesmo sentido, França & Nascimento argumentam que a participação equitativa de mulheres em posições de liderança no setor público contribui para (2023, p. 03):

- I) aumentar os investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação;
- II) diminuição da lacuna de gênero na educação;
- III) melhor desempenho econômico;
- IV) aumento das taxas de registro de votos entre adolescentes;
- V) redução da corrupção e do clientelismo nos postos do poder executivo municipal;
- VI) aspirações mais elevadas em termos educacionais e de carreira de mulheres e meninas.

Somado a isso, assumir uma posição no secretariado de governos subnacionais é resultado de indicações feitas pelas chapas vencedoras nas eleições, sendo a principal responsabilidade desses cargos a formulação e implementação de políticas públicas em diversas áreas e agendas, que afetam diretamente a vida da população. Justamente por isso, o exercício dessa função, além de concentrar poder e acesso a informações privilegiadas, proporciona ampla visibilidade pública e favorece o acúmulo de capital político, por meio da expansão de redes de relacionamento com diferentes setores da sociedade. (I. Alzirás, 2024): uma grande oportunidade de visibilidade a quem lidera uma Secretaria.

Quanto mais novo o público atendido, mais mulheres e menor remuneração

No caso da educação, ao analisar diferenças entre mulheres e homens na ocupação da carreira docente, Monteiro e Altmann (2021) verificaram duas formas de hierarquização na carreira docente, que coincidem com a maior presença de homens nos locais mais valorizados socialmente e/ou melhor remunerados: a primeira hierarquia ocorre entre funções de docentes e especialistas, enquanto a segunda se dá entre as diferentes etapas da educação.

As mulheres ousaram estudar e ingressar no campo profissional como professoras primárias, e ocuparam o campo da educação, se profissionalizando cada vez mais: das 8.987.120 matrículas no ensino superior, 58,1% (5.249.275) são mulheres. Quando se observa especificamente as

licenciaturas, 72,5% das matrículas são de mulheres (Inep/MEC, 2022). Porém, além de ser uma categoria mal remunerada, que recebe menos do que trabalhadores (as) de outra área com a mesma formação, as educadoras ainda ganham, em média, 12% a menos que seus colegas homens, dependendo do nível de ensino e da região do país (Inep/MEC, 2023). Tudo isso torna a educação um campo de lutas e reivindicações para as mulheres, ao contrário do que sempre se quis fazer acreditar (Almeida, 1998).

Embora pareçam contraditórios, os dados sobre a participação das mulheres no mundo da educação e do trabalho podem ter uma interpretação a partir das teorias críticas de gênero. Nas sociedades ocidentais, a distinção entre o mundo público e o mundo privado recobre atribuições supostamente “naturais” da divisão entre homens e mulheres. Cabe aos homens, tradicionalmente, o mundo público, espaço de embates e disputas, enquanto às mulheres está destinado o mundo privado e doméstico. Assim, a educação foi um caminho socialmente validado para o ingresso das mulheres no mercado de trabalho por se entender que ali as atividades se assemelhavam àquelas que estavam delegadas a elas: o cuidado com o outro no espaço reservado. A inserção das mulheres no próprio mercado educacional é também fruto dessas distinções (Lázaro, 2022).

Tal qual a participação de mulheres em cargos de liderança nos governos, a pirâmide se repete nas etapas de ensino: quanto mais jovem a clientela, mais feminina a força de trabalho. Segundo dados do último Censo Escolar (Inep/MEC, 2024), dos 2,4 milhões de docentes, 79,5% são mulheres. No entanto, apesar da predominância das mulheres em toda Educação Básica, a distribuição das profissionais ao longo das etapas de ensino tem uma dimensão piramidal: à medida que progredem as etapas de ensino, diminui a proporção de mulheres na docência e cresce a de homens. Na educação infantil, onde se inicia a trajetória escolar regular, elas são praticamente a totalidade de quem educa: 97,2% nas creches e 94,2%, na pré-escola, assim como em todos os países da OCDE [com dados disponíveis], em que 96% dos professores pré-primários são mulheres (OECD, 2023). No ensino fundamental (1º ao 9º ano), as mulheres são 77,5% dos 1,4 milhão de docentes, sendo 87,7% delas nos anos iniciais e 66,2% nos anos finais. Já no Ensino Médio, a distribuição entre docentes homens (223.012) e mulheres (315.769) fica mais equilibrada: 58,6% e 41,4%, respectivamente. Isso se explica [1] pelas melhores remunerações se concentrarem nas últimas etapas da escolarização (Tambara, 1998), [2] pela faixa etária [maior] dos estudantes que extrapola o perfil dos cuidados maternos e [3] “o tecnicismo dos componentes curriculares que, em tese, desprovidos de carga emocional, ganham os contornos da racionalidade a que o homem precisa dar corpo: nesse período, a figura da ‘tia’ desaparece, dando vida ao ‘professor’” (Freitas, 2017, p. 04).

Um dos fatores atribuídos à “feminilização” do magistério, especialmente a prática docente no ensino primário, é a instalação da ‘escola normal’, quando se iniciou o processo de

profissionalização do magistério e, concomitantemente, um processo de reserva de mercado desta atividade para as mulheres (Tambara, 1998), ‘assemelhando’ a docência com trabalho doméstico, dependência, fragilidade (Werle, 2005) e vocação (Freitas, 2017; Gatti; Barreto, 2009). No final do século 19 o processo de feminização da profissão de professor no Brasil, relacionando-o ao desprestígio do magistério, à sua baixa remuneração e qualificação, e ao fato de acolher moças originárias de camadas pobres da população (Werle, 2005). Ao invés de se constituir um meio para o reconhecimento da importância do papel social da mulher, a feminização do ensino é vista como um dos fatores que contribuiu para a degradação do estatuto socioprofissional dos professores (Couto; Pereira, 2011).

Com este imaginário social dominante não se tornou difícil para o estado desobrigar-se de proporcionar remuneração condigna para o magistério, que, em termos reais, era visto como uma complementação do orçamento doméstico, ou uma ocupação para quem não tinha o que fazer. Mormente em relação ao professor, passou-se a reforçar a ideia de que este somente optava pelo magistério em função de não conseguir emprego em outra atividade mais digna. Assim, este profissional passou a carregar o estigma de alguém que exercesse a função a contragosto e em decorrência de fatalidades da vida (Tambara, 1998 p.43).

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, ancorada em uma análise de dados secundários. A investigação parte do referencial da burocracia representativa e da teoria tridimensional da justiça social proposta por Nancy Fraser, buscando compreender a sub-representação de mulheres nos cargos de alta gestão educacional, especialmente no âmbito federal. Para isso, são mobilizados:

- a) Dados públicos estatísticos recentes, como os Censos Escolar (Inep/MEC, 2023) e da Educação Superior (Inep/MEC, 2022), as Estatísticas de Gênero do IBGE (2024);
- b) Informações públicas sobre os(as) secretários(as) estaduais de educação;
- c) Relatórios que se debruçaram sobre:
 - o campo da educação, associado a algum recorte de gênero (IBGE, 2024; CAEd, 2018; UNDIME, 2021);
 - estudos recentes sobre gênero e liderança na gestão pública (Diniz *et al.*, 2024; França; Nascimento, 2023; I. Alzirias, 2024; Alves, 2023; BID, 2022).

Diante destes dados, o estudo procurou investigar “por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão”?

O procedimento metodológico adotado consistiu na leitura crítica e na articulação dos dados disponíveis, interpretados à luz das noções de representação passiva e ativa (Mosher, 1968), articuladas às dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação política (Fraser, 2008a). A análise também dialoga com categorias centrais da literatura de gênero e trabalho, permitindo problematizar os entraves simbólicos, institucionais e políticos que afetam o acesso das mulheres às posições centrais de decisão na área da educação.

4. BASE FEMININA, LIDERANÇA MASCULINA

O campo da educação concentra uma maioria feminina entre as discentes, as docentes (79,5%), e também na gestão escolar. Segundo dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2023, do total de 162.847 diretores, 131.355 (80,7%) são mulheres, com variações nas redes federal (22,2%), estadual (66,8%), municipal (83,7%) e privada (84,5%). A maior parte de gestoras/diretoras estão nas redes municipais, onde se concentram as matrículas da educação infantil e anos iniciais (IBGE, 2024): etapas em que as crianças inspiram mais cuidados, reforçando que o espaço da mulher é análogo ao da maternidade e dos cuidados com os filhos e, por isso, incompatível com o universo masculino (Freitas, 2017). Da mesma forma, há um aumento na proporção de gestores nas redes estaduais, que concentram 83,6% das matrículas do Ensino Médio e 34% dos gestores são homens (Inep/MEC, 2023).

O discurso sexista de que é papel do homem liderar, comandar, decidir é naturalizado e reproduzido pelas mulheres, que não se percebem competentes para a liderança e a gestão da coisa pública, sobretudo da escola, embora seja espaço majoritariamente feminino (Freitas, 2017 p. 01).

Mesmo sendo uma meta do Plano Nacional de Educação (PNE) - “Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” -, no contexto brasileiro ainda observa-se variadas formas de acesso ao cargo de diretor permitidas na legislação brasileira, refletindo um desempenho muito aquém dos esperados a este indicador (Quadro 1).

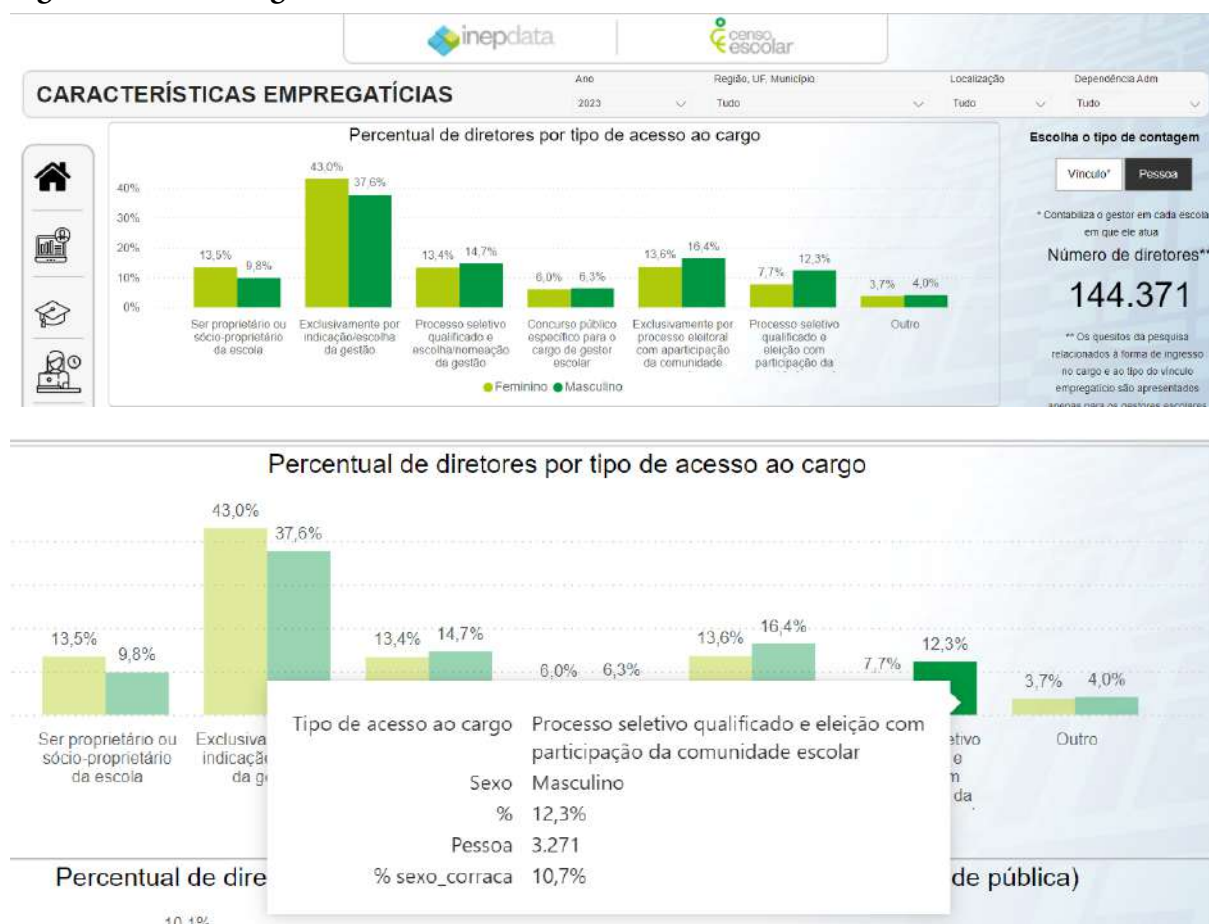
Quadro 1 – Formas de acesso ao cargo de diretor escolar

Acesso	Rede federal	Redes estaduais	Redes municipais	Rede privada
Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar	71,1%	31,9%	12,9%	-
Exclusivamente por indicação ou escolha da gestão	10,2%	23,3%	66,6%	34,5%
Proprietários ou sócio-proprietários das escolas	-	-	-	51,3%

Fonte: elaboração própria com base em Inep/MEC, 2023, p. 70.

Também existem outras categorias com menor frequência, como o acesso via concurso público específico para o cargo de gestor escolar e as formas combinadas contemplando processo seletivo e escolha da gestão e o processo seletivo e eleição. Para outros cargos da administração escolar, em geral, o provimento ocorre por concurso público, que possibilita uma aparente igualdade entre os participantes, embora não garanta uma igualdade na distribuição de mulheres e homens entre os diversos cargos: os homens estão percentualmente mais presentes em cargos relacionados mais especificamente à face administrativa da gestão – vice-direção, direção e supervisão – do que naqueles dedicados mais diretamente à face pedagógica – orientação e coordenação pedagógica –, o que evidencia uma relação entre gênero e escolha na ascensão na carreira docente (Monteiro; Altmann, 2021).

Figura 2 – Perfil de gestores



Fonte: Inep/MEC, 2024

Concentrando-se no recorte de gênero, vale observar que quando o acesso ao cargo de gestão escolar acontece por concurso, o desempenho entre homens e mulheres praticamente empata: 6,0% mulheres e 6,3% homens (Inep/MEC, 2024). Contudo, em casos de acesso por eleição, com participação da comunidade escolar, os homens vão melhor (16,4%) que as mulheres (13,6%), o que

pode estar associado à percepção [equivocada] do senso comum de que mulheres não conseguem conciliar as demandas de gestão da escola à jornada doméstica-familiar. Apesar de existir no senso comum uma constante associação entre gestão e masculinidade - ao relacionar a liderança à atributos e comportamentos ditos masculinos, tais como a competitividade, o dinamismo, o poder e a agressividade -, nas teorias sobre liderança e nos estudos relativos a escolas eficazes não há qualquer evidência da “relação entre os valores promovidos pelo líder escolar de topo ou os estilos de liderança que pratica e o seu gênero (Couto; Pereira, 2011, p. 222).

Em seu livro sobre boas práticas de gestão escolar, o jornalista Antônio Gois (2020) também evidencia o preconceito de gênero e desconfiança da comunidade escolar no relato de duas diretoras brasileiras:

O gestor antigo era um homem. Daí chegou uma mulher baixinha. Acho que isso abalou um pouco a galera. Diziam que era muito ingênua e que sairia em uma semana. Só não esperavam descobrir que o que a Valquíria não tinha em tamanho sobrava em coragem (Gois, 2020, p. 21).

Os primeiros meses foram muito difíceis. “Eu era muito querida e tinha amigos. Vinha de um espaço de conforto. Sou uma pessoa alegre, que gosta de rir e brincar com os outros. Mas aqui tinha que parecer séria. Era muito difícil. Sentia também preconceito por ser mulher e jovem”. Ela soube que circularam rumores, depois de sua chegada, de que havia sido escolhida apenas pela aparência. “Pensavam que iria durar pouco. Posso parecer frágil, mas aprendi a ser forte” (Gois, 2020, p. 62).

Se as mulheres são a maioria das docentes e diretoras no ambiente escolar, o mesmo não é verdade nas instâncias de tomada de decisão política. Há uma pirâmide na esfera política: em 2021, 72% dos dirigentes eram mulheres nas secretarias municipais de educação para 28% de homens (CAEd; UNDIME, 2021), enquanto na esfera estadual apenas 44% das secretarias estaduais de educação (12 dos 27) em exercício em 2024 são mulheres⁶. Na gestão de 2017 eram apenas 27% (8) mulheres (CAEd; UNDIME, 2018).

A participação de mais mulheres no nível de secretariado é especialmente importante porque são posições que dão oportunidade de demonstrar sua competência administrativa e de consolidar uma imagem pública de liderança, funcionando como um celeiro de talentos para potenciais participantes de futuros pleitos eleitorais (I. Alziras, 2024):

Esse argumento é referendado pelo Censo das Prefeitas Brasileiras (mandato 2021-2024), o qual indica que 70% das prefeitas eleitas já ocuparam cargos de confiança nas prefeituras, a maior parte como Secretárias de educação, saúde e assistência social. Tal dado sugere que a passagem pelo primeiro escalão municipal permitiu que muitas secretárias aprimorassem suas experiências, ampliassem seu reconhecimento público e suas redes de influência, além de sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e

⁶ Levantamento realizado pelas autoras a partir da relação de secretários(as) disponível no site do Conselho Nacional de Secretários de Educação: <https://www.consed.org.br/secretarios>. Dados coletados em 10/04/2024.

políticos para, posteriormente, concorrer e vencer a disputa eleitoral para o cargo de prefeita. Assim, o cargo de Secretária também pode ser considerado uma importante porta de entrada para carreiras políticas femininas, funcionando como uma vitrine e uma via de acesso ao poder em um cenário político historicamente dominado por homens, em sua maioria brancos (I. Alzirias, 2024, p. 12).

Essa construção do imaginário coletivo - simbólico - se reforça à medida que o país não conta com uma liderança feminina na principal posição hierárquica no campo da educação: em quase 100 anos de existência do Ministério da Educação (MEC), o país teve apenas uma Ministra (Gois, 2018).

Apesar do MEC destacar-se entre os poucos órgãos centrais com representação feminina superior a 50% (Diniz *et al.*, 2024), entre os 58 ministros que passaram pela pasta da Educação desde a década de 1930 (incluindo interinos), apenas uma foi mulher: Esther de Figueiredo Ferraz, que ocupou a cadeira por 2 anos e 8 meses, no fim do mandato de João Baptista Figueiredo, ainda durante a ditadura militar (Gois, 2018). Muitas gestões contaram com mulheres à frente de Secretarias estratégicas ao MEC, como a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria Executiva, que exigem grande capacidade técnica e política, mas sempre sob a liderança de um ministro homem.

Desta forma, ao se voltar para o campo da educação brasileira, a escolha de [mais] um ministro homem para comandar a pasta revela a fragilidade da representação do majoritário contingente de professoras. Na perspectiva de Nancy Fraser, é importante estabelecer diretrizes que promovam o reconhecimento das vozes políticas femininas: essenciais para a construção da justiça social também na esfera pública, tanto em sua conformação quanto em seu exercício. Do ponto de vista simbólico, a ausência de uma mulher à frente do MEC reforça, por um lado, a falta de credibilidade das próprias profissionais em relação a si mesmas e, por outro, o senso comum de que mulheres não são capazes de ocupar posições de liderança, tomar decisões e assumir as responsabilidades inerentes ao cargo. Esse quadro contribui para a manutenção de um consenso cultural que associa chefia, comando e coordenação a atributos essencialmente masculinos, desconsiderando a escolarização, qualificação profissional e técnica das mulheres (Freitas, 2017).

A escolha de um/a ministro/a é resultado de acomodações das tensões sociais para além das coalizões políticas, impactando o desenho das políticas públicas e no jogo democrático (Gomes; Alves, 2017): em democracias, a legitimidade dos governos e suas instituições está ligada à sua capacidade de representar e responder aos interesses de todos os cidadãos. Somado a isso, os mecanismos de composição dos governos passam por composições políticas, e, no Brasil, há uma lacuna de representantes femininas na política: apesar de 52,7% do eleitorado serem mulheres e do aumento recente da representatividade na Câmara Federal (de 14,8%, em 2020 para 17,9% de deputadas federais em 2023), o Brasil encontra-se na 133a. posição (entre 186 países) no ranking de parlamentares mulheres em exercício, sendo o pior colocado entre os países da América Latina

(IBGE, 2024). O México, por exemplo, que acaba de eleger sua primeira presidente mulher, alcançou a paridade de gênero em 2018 após o país implementar reformas constitucionais.

A presença de mulheres em cargos de liderança não apenas reflete uma administração pública mais democrática e responsiva, mas também potencializa o impacto dessas lideranças na gestão e formulação de políticas públicas (Diniz *et al.*, 2024).

As decisões sobre políticas públicas, alocação de recursos públicos e planejamento governamental não são neutras de gênero ou raça. Representam os interesses, as preferências e as opiniões (Phillips, 2011) daqueles que sempre estiveram em posições socialmente superiores na sociedade e no governo brasileiro (Alves, 2023, p. 15).

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou compreender por que uma categoria tão expressivamente feminina na base como a educação não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão, dada a ausência de ministras mulheres à frente da pasta desde sua criação. Seu caráter inovador está na articulação entre a teoria da burocracia representativa e justiça social, aplicadas ao cenário brasileiro. A questão que orienta a análise se assenta sobre o paradoxo da educação: mesmo a docência sendo uma profissão majoritariamente feminina, sobretudo na base, a presença de mulheres diminui drasticamente conforme se sobe na hierarquia administrativa, o que se constata na observação dos raros casos de ministras da Educação ao longo da história do Brasil. Essa abordagem traz um olhar crítico sobre a desigualdade de gênero na administração pública, conferindo ao estudo caráter inovador.

A análise dialogou com categorias centrais da literatura de gênero e trabalho, como “teto de vidro”, “labirinto de liderança”, “feminização do magistério” e os estereótipos de gênero que historicamente vinculam o cuidado e a docência às mulheres, enquanto reservam os espaços de liderança aos homens. Ao articular as literaturas do campo da educação e as teorias organizacionais, foi possível observar que as profissionais das carreiras da área da educação enfrentam os mesmos desafios de gênero presentes em outras áreas - ‘teto de vidro’, preconceitos, construção de estereótipos etc. - somados a conceitos machistas seculares que permeiam à docência - enquanto o *locus* do cuidado, pouco profissionalizado por ser uma extensão do lar etc. - e ainda muito arraigados ao imaginário coletivo. A carreira docente - inclusive a gestão escolar - ainda sofre os efeitos desta narrativa.

Do ponto de vista da liderança em cargos públicos, ademais o jogo político ainda muito desigual para as mulheres, este imaginário machista também tem seus reflexos. A falta de participação feminina à frente do MEC e a redução de secretarias na esfera estadual tende a ter um impacto inclusive no acesso de mais mulheres à política institucional, haja vista a importância da ocupação desses cargos que desempenham papel central na formulação e implementação de políticas públicas (I. Alzirias, 2024).

Este trabalho contou com algumas limitações durante a pesquisa, que podem ser inspiradoras para novas pesquisas, como olhar para outros cruzamentos igualmente importantes de raça e gênero, gênero e deficiências.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. S. de. **Mulher e educação: a paixão pelo possível**. Editora UNESP, 1998.

ALVES, I. **Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça**. Republica.Org. 2022. <https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>

ALVES, I. C. da S. **Burocracia Representativa de Gênero no Governo Federal do Brasil** [Universidade Federal da Bahia]. 2023. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37815>

BRUCKMÜLLER, S.; RYAN, M. K.; HASLAM, S. A.; PETERS, K. Ceilings, cliffs and labyrinths: Exploring metaphors for workplace gender discrimination. **The SAGE Handbook of Gender and Psychology**, 450–464, 2013. <https://doi.org/10.4135/9781446269930.n27>

CAEd; UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2016/17**. 2018. https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD_5b76d6e93c408.pdf

CAEd; UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2021**. 2021. <https://undime.org.br/noticia/21-09-2021-13-50-undime-aparece-como-principal-referencia-na-busca-de-informacoes-por-parte-dos-gestores-educacionais-dos-municipios-revela-estudo->

COSTA, M. M. da; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. Cotas de Acesso ao Serviço Público e Burocracia Representativa na Cidade de São Paulo. **VII Encontro de Administração Pública e Governança**, 1–8. 2016.

COTTER, D. A.; HERMSEN, J. M.; OVADIA, S.; VANNEMAN, R. The glass ceiling effect. **Social Forces**, 80(2), 655–682, 2001. <https://doi.org/10.1353/sof.2001.0091>

COUTO, M. J.; PEREIRA, P. A. GÊNERO E LIDERANÇA NA ESCOLA: DA FEMINIZAÇÃO DA PROFISSÃO DOCENTE AO DESEMPENHO DE CARGOS DE TOPO. **Gestão e Desenvolvimento**, 19, 199–227, 2011. <http://hdl.handle.net/10400.14/9179>

DINIZ, A.; MOREIRA, J.; CASTRO, L. P. P. de; SANDIM, T. L. **Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal**. 2024.

DOLAN, J. A.; ROSENBLOOM, D. H. **Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies**. 2003.

EAGLY, A. H.; CARLI, L. L. Women and the labyrinth of leadership. **Harvard Business Review**, 85(9), 2007. <https://doi.org/10.4324/9780429494000-17>

FRANÇA, M.; NASCIMENTO, F. **Síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade**. 2003.

FRASER, N. Distorted beyond All Recognition: A Rejoinder to Axel Honneth. In **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange** (p. 198–222), 2006.

FRASER, N. **Escalas de justicia**, 2008a.

FRASER, N. La justicia social en la era de la politica de identidad:redistribución, reconocimiento y participación. **Revista de Trabajo**, 6(4), 83–99, (2008b). <http://hdlundp.org/reports/>

FRASER, N.; HONNETH, A. **¿Redistribución o reconocimiento?** [Redistribution or Recognition: a Political-Philosophical Exchange]. 2006.

FREITAS, O. C. R. de. A feminização da Educação e a ocupação dos espaços de poder pela mulher: tetos de vidro e as contradições na gestão escolar. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**, 2, 1–13, 2017.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. UNESCO, 2009.

GOIS, Antonio. **Líderes na escola: o que fazem bons diretores e diretoras, e como os melhores sistemas educacionais do mundo os selecionam, formam e apoiam** (Moderna (ed.)). 2020.

GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**. 2018.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e estado. **Revista de Administração Pública**, 51(3), 388–406, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154913>

HONNETH, A. **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais** (1a ed.). Editora 34. www.editora34.com.br, 2003.

IBGE, I. B. de G. e E. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil** - 3a edição (Issue 3a Edição), 2024.

INEP/MEC. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: Resumo Técnico**, 2023. <http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>

INEP/MEC. **Censo da Educação Superior 2021**. 2022.

INSTITUTO ALZIRAS. **Censo das Secretárias Brasileiras** - Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais - 2024.

KANTER, R. M. **Men and Women of the Corporation**. 1977.

KINGSLEY, J. D. **Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service**. Yellow Springs, 1944. <https://doi.org/10.2307/1845094>

KRISLOV, S. **Representative Bureaucracy** (Vol. 89, Issue 4), 1974.

LÁZARO, A. L. de F. **Educação: substantivo feminino**. Canal Futura. 2022. <https://gente.globo.com/texto-educacao-substantivo-feminino/>

MEIER, K. J.; WRINKLE, R. D.; POLINARD, J. L. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. **The Journal of Politics**, 61(4), 1025–1039, 1999.

MONTEIRO, M. K.; ALTMANN, H. Ascensão na carreira docente e diferenças de gênero. **Educar Em Revista**, 37, 1–23, 2021. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.70432>

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service** (Vol. 63, Issue 1). Oxford University Press, 1968. <https://doi.org/10.1017/s0003055400261765>

OECD. **Education at a glance 2023 – Slovenia**, 2023. https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2023_CN_SVN_pdf.pdf

OFFICE, I. L.; ACTIVITIES, B. for E. **Women in Business and Management: Gaining momentum in Latin America and the Caribbean**: Vol. may (Issue 1), 2017. <https://doi.org/9789221308485>

SANTOS, G. O gênero e a carreira acadêmica: Uma análise das barreiras organizacionais. **Comportamento Organizacional e Gestão**, 10(2), 241–260, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 8(16), 20–45, 2006. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. **Public Administration Review**, 63(6), 700–710, 2003. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>

TAMBARA, E. C. Profissionalização, escola normal e feminilização: magistério sul-rio-grandense de instrução pública no século 19. **História da Educação**, 2(3), 35–57, 1998.

TAYLOR, C. A política do reconhecimento. In **Argumentos Filosóficos** (p. 241–272). Edições Loyola, 1995.

THOMAS, R.; FAIRCHILD, Ca.; CARDAZONE, G.; COOPER, M.; SINGH-FIELDING, P.; TOLLANOBLE, M.; BURTON, A.; KRIVKOVICH, A.; YEE, L.; FIELD, E.; ROBINSON, N.; KUEGELE, S.; EDWARDS, B.; JEAN, T.; KIM, L.; YORK, J. **Women in the Workplace**, 2023. https://sgff-media.s3.amazonaws.com/sgff_r1eHetbDYb/Women+in+the+Workplace+2023_+Designed+Report.pdf

WERLE, F. O. C. Práticas de Gestão e Feminização do Magistério. **Cadernos de Pesquisa**, 35(126), 609–634, 2005.

YANNOULAS, Silvia Cristina. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. **Temporalis**, 11(22), 271–292, 2011. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2011v11n22p271-292>

YANNOULAS, Sílvia Cristina. **Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações**. (Vol. 1). Abaré, 2013.

Andréa Martini Pineda

 <http://orcid.org/0000-0001-9982-9940>

Pós-doutoranda no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Mestre em Linguística Aplicada e Bacharel em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). andrea.pineda@gmail.com

Gabriela Thomazinho

 <https://orcid.org/0000-0001-5599-723X>

Pós-doutoranda em Administração Pública e Governo e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Educação e Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). gabriela.thomazinho@gmail.com