



Desigualdade Socioeconômica e Inclusão Educacional: uma análise à luz dos paradigmas burocráticos

Autoria

Lara F VALADARES - larafarahvaladares@gmail.com

Mestr e Dout em Admin de Empresas /FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Bruno Domenegueti Barreira - brunodbarreira@hotmail.com

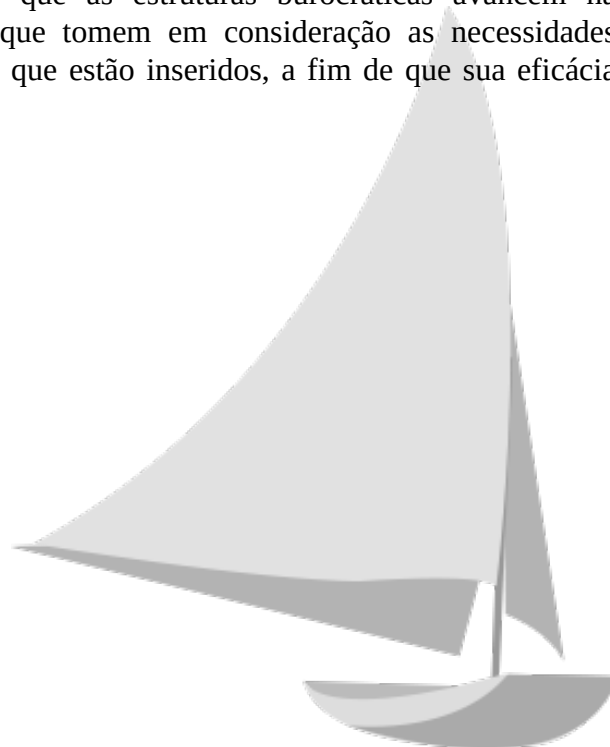
Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Agradecimentos

A Fundação Getúlio Vargas por apoiar com a formação necessária para que esse artigo fosse desenvolvido.

Resumo

O presente trabalho teve como proposta a reflexão sobre os limites que o sistema burocrático de políticas públicas brasileiro impõe aos padrões de igualdade educacional. Partindo de uma estratégia quantitativa de pesquisa empregando dados do Ministério da Educação, o artigo em questão buscou evidenciar as relações entre a desigualdade socioeconômica e a desigualdade educacional no Brasil, tendo em perspectiva as contribuições dadas por diferentes paradigmas da administração pública. Os resultados obtidos apontam para a presença de desigualdades educacionais no desempenho dos alunos sobretudo quando comparados o capital cultural, socioeconômico e a zona urbana ou rural em que estudam. Dessa forma, denota-se a necessidade de que as estruturas burocráticas avancem na formulação e implementação de políticas que tomem em consideração as necessidades específicas dos alunos e da comunidade em que estão inseridos, a fim de que sua eficácia seja aperfeiçoada.





Desigualdade Socioeconômica e Inclusão Educacional: uma análise à luz dos paradigmas burocráticos

Resumo

O presente trabalho teve como proposta a reflexão sobre os limites que o sistema burocrático de políticas públicas brasileiro impõe aos padrões de igualdade educacional. Partindo de uma estratégia quantitativa de pesquisa empregando dados do Ministério da Educação, o artigo em questão buscou evidenciar as relações entre a desigualdade socioeconômica e a desigualdade educacional no Brasil, tendo em perspectiva as contribuições dadas por diferentes paradigmas da administração pública. Os resultados obtidos apontam para a presença de desigualdades educacionais no desempenho dos alunos sobretudo quando comparados o capital cultural, socioeconômico e a zona urbana ou rural em que estudam. Dessa forma, denota-se a necessidade de que as estruturas burocráticas avancem na formulação e implementação de políticas que tomem em consideração as necessidades específicas dos alunos e da comunidade em que estão inseridos, a fim de que sua eficácia seja aperfeiçoada.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Estrutura burocrática. Desigualdade. Rendimento escolar.

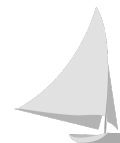
1 Introdução

A burocracia brasileira se desenvolveu e ampliou sua complexidade de forma significativa no último século, profissionalizando-se e segmentando-se de forma intensa, principalmente em razão da expansão das políticas sociais pós-redemocratização. Diante da crise econômica e política recente, é importante refletir sobre os impactos de tais mudanças no quadro burocrático nacional, assim como sua estrutura, avanços conquistados e lacunas que ainda precisam ser enfrentadas. Weber (1966; 1993), um dos grandes responsáveis pela sistematização da burocracia pública como modelo de organização por meio da construção do tipo ideal de burocratas e lideranças políticas, já abordava a influência da burocracia moderna nos aparatos do Estado e na construção de políticas públicas, sendo importante compreender as relações e possíveis impactos da organização de tais estruturas para a sociedade.

Nesse sentido, ao se analisar as políticas públicas de educação como se procede neste artigo, é importante analisar também o papel progressivamente modificado e profissionalizado do burocrata, o qual ocorreu de forma concomitante ao incremento da complexidade da burocracia e que, por sua vez, passou por um processo maior de especialização, alta profissionalização e aumento de poder.

Buscou-se por meio do presente estudo identificar fatores socioeconômicos e suas relações com o que é denominado pela análise do Ministério da Educação (MEC) como rendimento, que representa as taxas de conclusão, reprovação e abandono dos alunos. Nesse sentido, o objetivo geral da análise em questão é auxiliar na configuração de condições da estrutura burocrática governamental que garantam maior equidade e reduzam a assimetria e desigualdades políticas, sociais e materiais para a educação. Sua importância reside no fato de que as questões problematizadas no estudo – analisadas em profundidade por meio de estimativas quantitativas no *software* Stata – buscaram relacionar a interface do impacto da desigualdade na garantia da efetivação das políticas públicas no país; realizando um recorte em um dos principais sistemas sociais brasileiros, qual seja, o sistema educacional.

Para isso, o presente artigo encontra-se assim dividido: tem-se na Seção 2 uma revisão da literatura referente à burocracia, a fim de apresentar algumas das principais mudanças ocorridas no paradigma burocrático e, dessa forma, evidenciar sua contribuição para a análise dos



resultados obtidos; a Seção 3 revela os materiais e métodos empregados para a construção do modelo aqui desenvolvido; a Seção 4, por sua vez, retrata os resultados alcançados e os discute junto às conclusões de outros autores que corroboram a presente análise e confirmam sua relevância para o debate atual; e a Seção 5, por fim, expõe as considerações finais a serem ponderadas, a exemplo das principais contribuições trazidas pelo estudo e oportunidades de avanço em pesquisas futuras.

2 Os distintos níveis de Burocracia e sua interação com a Classe Política e as Políticas Públicas

2.1 A Estruturação do Aparato Burocrático do Estado

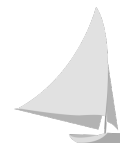
Weber (1966) foi um dos grandes responsáveis pela sistematização da burocracia pública como modelo de organização, e já abordava a relação entre o aparato da burocracia e o Estado na construção de políticas públicas. Para o autor, a burocracia carregava em sua maturidade o maior expoente da dominação racional-legal; assim, em sua fase final estaria disposta em uma estrutura hierarquizada, com funções pré-estabelecidas e delimitadas, em que os servidores dispõem de notória competência técnica para o desempenho de suas atividades, praticadas sempre em subordinação ao princípio da impessoalidade.

A partir do paradigma weberiano, contudo, nota-se um distanciamento entre o “dever ser” e a realidade, oriundo da divergência entre o indivíduo racional, impessoal e eficiente do modelo para com o comportamento humano em situações cotidianas. Conforme abordado por Dahl (1947), a administração pública está em constante interação com a política e, ao contrário do que antes se teorizava, o poder não se encontra dividido entre os partidos eleitos e o profissional burocrata estatal, ou entre político e burocrata, entre quem toma a decisão e quem a implementa ou ainda entre quem detém o poder para decidir e quem detém o saber para implementar. A administração pública se organiza hoje de forma híbrida, dividida em diferentes nuances entre políticos e burocratas no Estado contemporâneo, impactando diretamente no desenho e na execução das políticas públicas. Nesse sentido, se a relação do burocrata e do político foi se modificando, cabe considerar que o papel do burocrata também se diversificou e se segmentou, à medida em que a burocracia ganhou complexidade.

A gestão das políticas públicas nas organizações burocráticas estatais em que políticos e burocratas desempenham um papel – quanto ao saber e ao poder – cada vez mais híbrido como implementadores, formuladores e articuladores de políticas públicas também se modificou ao longo dos anos. Nas últimas décadas a linguagem de resultados e a compreensão da relação custo-benefício começaram a ser muito discutidas na administração pública com a emergência da Nova Gestão Pública (NGP) ainda na década de 1980, introduzindo portanto com maior enfoque o controle da burocracia por resultados.

Segundo Barzelay (1992), o modelo da NGP surge a partir da noção de que o paradigma burocrático orientado para os processos já não mais se adapta às novas demandas geradas ao final do século XX, as quais pressionam pela devida entrega de serviços alinhados aos cidadãos, usuários dos serviços ofertados pelo setor público. Preza-se assim por maior aproximação para com o usuário, priorizando a eficácia – isto é, o impacto do serviço – sobre a eficiência – ou seja, a relação custo-benefício – e valorizando a flexibilidade frente à divisão estrita das funções desempenhadas; o novo paradigma reafirma ainda a priorização do propósito e da utilidade social das atividades frente à repetição de funções e normas abstratas; e, por fim, o foco da *accountability* dos servidores aos usuários, e não mais somente a seus superiores hierárquicos.

Assim, pode-se considerar que a crítica de Barzelay (1992) ao tipo ideal weberiano reside na superação do paradigma burocrático mediante a reorientação da burocracia, partindo dos processos em direção aos resultados, juntamente com a incorporação de uma visão do cidadão como usuário ou cliente dos serviços pelo Estado oferecido; dessa maneira, constitui uma



responsabilidade dos burocratas prezar tanto pela eficiência quanto pela eficácia da ação pública.

No mesmo sentido, Pollitt e Bouckaert (2012) também sistematizam as mudanças que o Estado burocrático realizou sob o paradigma da NGP nas últimas décadas. Ao abordarem que a NGP teve origem em um contexto de preocupação com o controle dos gastos públicos nas décadas de 1980 e 1990, demonstram que diante desse paradigma de gestão houve esforços significativos em quatro direções, a saber: a manutenção da máquina administrativa; a modernização, realizando as mudanças para a melhoria das estruturas e processos – foi nesse sentido que houve a introdução de novos formatos de gestão de políticas públicas; a mercantilização, em que foram introduzidos mecanismos de mercado no setor público com o objetivo de melhorar os critérios de eficiência e desempenho; e minimização, com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado por meio de privatizações e contratação externa, além da terceirização de atividades antes desempenhadas por servidores.

Uma das críticas a essa fase inicial do modelo é que, apesar de focar em resultados, houve poucas avaliações criteriosas que pudessem de fato confirmar o ganho de eficiência pelo controle baseado em resultados. Observou-se certa dificuldade na mensuração, o que teria dificultado saber se o ganho superou o custo. Diante de algumas adversidades e questionamentos do modelo da NGP, começa a surgir uma nova visão embasada em um novo modelo, qual seja, o da Governança Pública.

O modelo da Governança Pública estabeleceu um novo enfoque à gestão. Diante da proposta da Nova Gestão Pública, que buscou implementar técnicas de gestão do setor privado sob o discurso de tornar a burocracia mais eficiente, nota-se que a relação com a sociedade, muitas vezes enquadrada como relação com clientes, não conseguiu incluir o cidadão em toda sua complexidade. Nesse novo formato, o cidadão pode assumir papéis e atribuições de configuração de políticas públicas – e não somente controle – junto ao Estado por meio de um espaço ampliado de democracia, para além do momento do voto. Um resultado proposto com esse modelo e com o controle social é a esperada melhoria da democracia representativa convencional, embora seja necessário criar condições para que os grupos menos organizados não sejam prejudicados diante da capacidade de grupos mais organizados em fazerem o controle e zelarem para que seus direitos sejam representados junto à burocracia (PETERS, 2005).

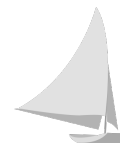
3 Materiais e Métodos

3.1 Estrutura e Inclusão Educacional

3.1.1 Relação entre os fatores socioeconômicos e o rendimento dos alunos de ensino fundamental no Brasil

O foco nos resultados das políticas públicas, na compreensão da relação custo-benefício e das estruturas burocráticas estatais como abordado na seção anterior, se intensificaram nas últimas décadas sob o paradigma da NGP. Posteriormente, uma nova visão, estabelecendo um novo enfoque, buscou aproximar o vínculo das estruturas burocráticas com o cidadão e tornar menos hierárquico o acesso aos diversos atores da formulação e implementação das políticas públicas, buscando estabelecer um governo mais participativo, como configurado pela governança pública.

Crucial para o avanço nos padrões de escolaridade no Brasil, o ensino fundamental, utilizado como recorte empírico para análise da política educacional nesse trabalho, atravessou ao longo de sua história diversos obstáculos e conquistas que lograram consolidar a democratização do sistema público de ensino via ampliação da demanda pelo maior acesso e utilização de tais serviços oferecidos pelo Estado. Sob uma perspectiva histórica, Oliveira (2007) busca elucidar os principais motores e desdobramentos das mudanças sofridas pela educação brasileira. Para o autor, duas linhas de ação resumem os impasses vivenciados no



país, a saber: opções de política econômica e constrangimentos inerentes ao próprio sistema educacional, densamente interligados ao capital social dos estudantes.

Nesse sentido, a problemática inicial superada – graças a mudanças na política educacional, ainda em meados do século XX – de insuficiência na oferta de vagas para a etapa fundamental transformou-se em um impasse de baixos índices de aproveitamento refletidos em elevados níveis de reprovação e abandono dos estudos; denota-se assim a migração do principal desafio a ser enfrentado para o interior do âmbito escolar. A fim de combater a “pedagogia da repetência”, passa-se então à adoção de uma política que incentive fortemente a aprovação dos alunos – com possibilidade de reprovação apenas em fases finais de ciclos –, a qual termina por promover grandes elevações no contingente de alunos entre os anos 1980 e 2000; com os mencionados estímulos à conclusão do ensino fundamental, percebe-se uma elevação da demanda por vagas no ensino médio, fator que termina por deslocar a centralidade dos problemas a serem enfrentados para outras frentes de atuação, delineadas nos próximos parágrafos (OLIVEIRA, 2007).

Cabe ressaltar que para Oliveira (2007) houve uma perda do significado usualmente atribuído ao ensino fundamental como controlador da demanda para alcançar níveis maiores de estudo. Assim, é necessário compreender que a universalização do ensino fundamental gerou novas pressões sobre os investimentos públicos na área e, acima disso, suscitou discussões acerca da qualidade do ensino, a qual exerce impacto em nada desprezível sobre a desigualdade entre os estudantes, dentre os quais são mais afetados os pobres, negros e rapazes. Para Arelaro (2005), deve-se ainda conceder especial atenção ao progressivo fluxo de municipalização do ensino fundamental no Brasil, o qual teria ocorrido sem que os municípios – vítimas de um processo de urbanização descoordenado – dispusessem da infraestrutura financeira adequada para lidar com tais responsabilidades; assim, o sistema educacional passa a se deparar com a criação de importantes gargalos para seu desenvolvimento qualitativo.

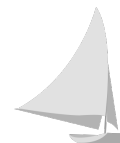
Nessa seção, portanto, buscou-se por meio de estudos identificar fatores socioeconômicos e sua relação com o que é denominado pela análise do Ministério da Educação (MEC) como o rendimento dos alunos – que representa o resultado das políticas educacionais por meio das taxas de conclusão, reprovação e abandono dos alunos. Recapitulando o argumento inicial, o objetivo foi promover uma reflexão de como a vulnerabilidade social, à luz das estruturas burocráticas, afeta o desempenho escolar. O foco é dado ao ensino fundamental – selecionado por sua relevância para um panorama da educação brasileira em perspectiva histórica, conforme elucidado pelos autores supracitados.

Cabe denotar ainda que uma das hipóteses teóricas importantes para o presente estudo, reforçada em vários países ao longo de períodos distintos (SOARES; ALVES, 2013), é que existe uma correlação entre o desempenho escolar e o perfil social, econômico e cultural dos alunos. Dessa forma, a hipótese central a ser testada pelo presente estudo segue a mesma linha mencionada.

3.1.2 A construção do Inse como indicador correlacional

Com o objetivo de ampliar o escopo desse monitoramento para além dos indicadores de avaliação institucional e pensando no perfil do alunado, foi configurado o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas de educação básica do país, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb).

O MEC utilizou para a construção do Inse informações sobre a escolaridade dos pais e a renda da família, agregadas em uma única medida de nível socioeconômico, o qual é considerado um constructo que, sintetizado de forma unidimensional, remete às informações supracitadas. Para a construção desse indicador foram empregados os dados dos questionários contextuais dos estudantes, fornecidos pelos microdados disponibilizados pelo Inep referentes ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ao Exame Nacional do Ensino Médio



(Enem), ambos do ano de 2015. Com sua divulgação descontinuada, o índice encontra-se disponível apenas para o ano de 2015, razão pela qual foram utilizados os dados de rendimento do mesmo ano (disponibilizados de forma contínua) para se criar a correlação que será analisada no presente artigo. Os dados aqui empregados estão disponíveis para *download* no portal eletrônico do Inep, permitindo assim que os cálculos sejam replicados. Cabe ressaltar ainda que o *software* Stata foi utilizado no estudo em questão para estabelecer as correlações estatísticas apresentadas na próxima seção.

Foi a partir dos dados dos questionários contextuais do Saeb e do Enem que o Inse foi construído. As questões utilizadas dizem respeito à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis. Por meio de uma análise cluster de método hierárquico, os estudantes foram agrupados em seis níveis ordinais de Inse, com o objetivo de ter uma visão geral do padrão de vida dos alunos situados em cada nível da escala, conforme descrição dos níveis socioeconômicos dos alunos disponibilizada pelo próprio MEC.

No âmbito da escola, o indicador foi criado a partir da média aritmética simples da medida de nível socioeconômico dos alunos; além disso, para construir o Inse médio das escolas, foram consideradas somente as que tinham dez ou mais alunos pertencentes ao universo de referência. Para facilitar a categorização do nível socioeconômico das escolas foram criados, a partir da análise de cluster por método hierárquico, seis grupos, de forma que o Grupo 1 congrega as escolas com Inse médio mais baixo e o Grupo 6 o mais alto. Isso representa que as escolas situadas no Grupo 1 possuem mais alunos encontrados nos níveis mais baixos da escala, ao passo que as que estão no Grupo 6 demonstram que a concentração de seus discentes está nos níveis mais altos. O indicador proposto pelo MEC foi validado, dentre outras formas, a partir de indicadores de nível socioeconômico construídos com dados de avaliações estaduais.

Nesse sentido, também foi proposto no âmbito do município o Inse médio municipal como a média aritmética simples dos estudantes de escolas do município. Por meio de uma análise de correlação com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para uma amostra de 5.519 municípios comuns entre as bases, observou-se uma forte correlação de 0,89 entre o IDHM-Renda e o Inse médio municipal, dados que corroboram a possível correlação inferida.

3.2 Descrição do modelo empírico

Metodologicamente, a análise em tela utilizou o Inse, que permite identificar a situação socioeconômica das escolas, já que o propósito deste estudo passa pela identificação das estruturas educacionais a fim de verificar como se relacionam com o desempenho dos estudantes por meio do índice de rendimento – que expressa as taxas de aprovação, reprovação e abandono – realizados pelo Inep. O objetivo foi identificar se as desigualdades sociais são de alguma forma condicionadas pelas posições dos públicos atendidos na hierarquia social e refletidas em seu rendimento, procurando identificar ainda quais são esses possíveis condicionantes.

Tais bases foram integradas e correlacionadas para cada escola pertencente à amostra. Foram renomeadas ainda as variáveis – para melhor compreensão – e aplicados modelos de regressão pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários no Stata, *software* estatístico usado para análises econométricas. Foram ainda empregados os dados relativos à aprovação para correlacioná-los às variáveis indicadoras dos seis níveis de Inse. Tem-se portanto o seguinte modelo econométrico, para uma primeira análise:

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 D1G1 + \beta_2 D2G2 + \beta_4 D4G4 + \beta_5 D5G5 + \beta_6 D6G6 + \varepsilon \quad (3.1)$$



em que y_t corresponde à taxa de aprovação; β_0 representa o termo constante da regressão, isto é, a média sem que haja influência das variáveis dependentes; β_1 a β_6 correspondem aos parâmetros referentes aos grupos G1 a G6, em que estão categorizados os discentes; D1 a D6 representam as *dummies* inseridas para captar o efeito exclusivo de determinado grupo sobre a variável dependente; e, por fim, ε simboliza o resíduo da regressão. Cabe ressaltar que o Grupo 3 não aparece na regressão por ser tomado como base comparativa para os demais grupos.

Ademais, aproveita-se no presente estudo a disponibilidade de outra variável na base de dados do MEC, que indica se a escola está situada em zona urbana ou rural, a fim de identificar possíveis impactos da localização na inclusão educacional dos alunos. Dessa maneira, emprega-se para tal análise os modelos abaixo, sendo o último representado por um desdobramento da equação 3.1:

$$y_t = \beta_0 + D1\beta_1 + D2\beta_2 + D3\beta_3 + D4\beta_4 + D5\beta_5 + D6G1urb + D7G2urb + D8G3urb + D9G4urb + D10G5urb + D10Urbana + \varepsilon \quad (3.2)$$

em que y_t corresponde à taxa de aprovação; β_0 representa o termo constante da regressão, isto é, a média sem que haja influência das variáveis dependentes; β_1 a β_5 correspondem aos grupos em que estão categorizados os discentes; D1 a D5 representam as *dummies* inseridas para captar o efeito exclusivo de determinado grupo; D6 a D10 são *dummies* para captação do efeito exclusivo de estudantes situados em zona urbana dentro de cada grupo; e, por fim, ε simboliza o resíduo da regressão. Semelhantemente ao que fora observado anteriormente, o Grupo 6 não aparece na regressão por ser tomado como base comparativa para os demais.

4 Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Desigualdade socioeconômica e desempenho escolar: evidências estatísticas

O esforço do trabalho a ser analisado na presente seção foi então o de conjugar através de inferências estatísticas os dados de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica, calculados pelo Inse, que representaram as variáveis independentes da análise, com os dados de rendimento disponibilizados por meio do Inep, que representam as variáveis dependentes do modelo. A análise em questão permite estabelecer uma correlação até então não realizada entre tais variáveis, como há de ser exposto a seguir.

A fim de inferir adequadamente as relações entre variáveis para os diferentes grupos de discentes e localidades das escolas, é primeiramente necessário identificar, sob uma perspectiva analítica, a zona geográfica em que estão situadas as escolas da amostra – rural ou urbana –, além da proporção de tais instituições de ensino sob os cuidados do setor público – municipal, estadual ou federal – e privado.

Para isso, uma primeira análise com base nos dados disponibilizados pelo Inep para 2015 revela que a proporção de escolas urbanas é significativamente maior, totalizando 85,89% do total, em relação às rurais, respondendo por 14,11% da amostra. Também é possível identificar pela análise de frequência dos dados no Stata que a maior proporção de escolas de ensino fundamental e médio é municipal, totalizando 54,7% das instituições de ensino, seguidas por um total de 34% de estaduais, ao passo que as particulares representam 10% da amostra e, por fim, as escolas federais totalizam menos de 1% do total. Considerando, portanto, que a maior parte das escolas são urbanas, demonstra-se por inferência estatística a partir de uma regressão linear simples que a probabilidade média de aprovação de um aluno no ensino fundamental em uma escola rural é de 86%, sendo afetada positivamente caso a instituição de ensino esteja localizada em zona urbana, visto que as chances de tal aluno ser aprovado aumenta em 3,49 pontos percentuais (p.p.); dessa forma, a probabilidade média de aprovação para a amostra chega a 89,9% em contexto urbano, conforme evidenciado pela Tabela 1.

**Tabela 1.** Probabilidade de aprovação no ensino fundamental de acordo com a zona da escola.

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	P-valor	
Urbana	3,493022	0,1099768	0,000	***
Constante	86,38517	0,1016139	0,000	***
Observações				59.240
R ²				0,0167
R ² ajustado				0,0167
P-valor (F)				0,000

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *** significativo a menos de 1%; ** significativo a menos de 5%; *significativo a menos de 10%.

A estimação de uma regressão múltipla a partir da equação 3.1 – com resultados dispostos na Tabela 2 –, introduzindo uma *dummy* para cada um dos grupos (sendo o Grupo 1 o mais vulnerável socioeconomicamente e o Grupo 6 o correspondente ao mais favorecido socioeconomicamente) demonstra que a probabilidade de um aluno concluir o ensino fundamental é menor quanto menor sua posição na escala dos grupos, ou seja, quanto menos economicamente favorável se encontrar. A probabilidade média de um aluno do Grupo 3 – tomados como base e portanto representados pela constante da equação – concluir o ensino fundamental é de 88%. Essa probabilidade se reduz em 4,26 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 1, que é o mais vulnerável, e em 3,61 p.p. se o aluno fizer parte do Grupo 2; em contrapartida, a probabilidade de aprovação em relação à média do ensino fundamental aumenta em 4,30 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 4 e 7,58 p.p. se ao Grupo 5, atingindo um aumento de 9,70 p.p. se o aluno pertencer ao grupo mais favorecido, a saber, o Grupo 6. Daqui detém-se, portanto, que quanto menor o Inse, menor o rendimento em termos de aprovação, cuja média oscila em torno de 88%.

Tabela 2. Probabilidade de aprovação em função dos grupos categorizados de estudantes.

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	P-valor	
Constante	88,018	0,0562841	0,000	***
Grupo 1	-4,266702	0,1822085	0,000	***
Grupo 2	-3,612236	0,1085372	0,000	***
Grupo 4	4,30972	0,0888301	0,000	***
Grupo 5	7,584219	0,1319309	0,000	***
Grupo 6	9,708757	0,2654929	0,000	***

(Continua)

Observações				59.240
R ²				0,1458
R ² ajustado				0,1457
P-valor (F)				0,000

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *** significativo a menos de 1%; ** significativo a menos de 5%; *significativo a menos de 10%.

Prossegue-se então para a estimação do modelo embasado pela equação 3.2, introduzindo uma *dummy* para cada um dos grupos e correlacionando-os com o fato da escola estar instalada em zona urbana ou rural. Tem-se que a probabilidade média de um aluno concluir o ensino fundamental no Grupo 6 é de 99,6% nas escolas rurais, sendo essa probabilidade reduzida em 1,8 p.p. tratando-se de um aluno do Grupo 6 em zona urbana. Tomando o Grupo 6 em ambiente rural como comparação, nota-se que essa probabilidade se reduz em 16 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 1 em zona rural, e em 13,3 p.p. se estudar em região urbana; chega-se então que a probabilidade de aprovação para a classe mais vulnerável de alunos em região urbana



corresponde a 83,6%.

Por sua vez, a probabilidade média em relação ao termo de referência é reduzida em 14 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 2 em ambiente rural e, se urbano, em 13,5 p.p; a probabilidade de aprovação se reduz em 11 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 3 rural, e em 9,7 p.p. em contexto urbano; a probabilidade também se reduz em 11 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 4 rural, e em 8,9 p.p. se urbano; por fim, a probabilidade é reduzida em 7 p.p. se o aluno pertencer ao Grupo 5 rural, e em 3,7 p.p. se o aluno estudar em zona urbana.

Tabela 5. Probabilidade de aprovação em função dos grupos, com escola em zona urbana.

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	P-valor	
Constante	99,60000	5,088247	0,000	***
Grupo 1	-16,04748	5,092133	0,002	***
Grupo 2	-14,34143	5,090442	0,005	***
Grupo 3	-11,07416	5,091216	0,030	**
Grupo 4	-7,440035	5,101344	0,145	
Grupo 5	-5,345207	5,191747	0,303	
G1Urb	2,700205	5,110902	0,597	
G2Urb	0,4913828	5,098432	0,923	
G3Urb	1,31089	5,098179	0,797	
(Continua)				
G4Urb	2,052025	5,108427	0,688	
G5Urb	3,243804	5,199623	0,533	
Observações				59.240
R ²				0,1468
R ² ajustado				0,1466
P-valor (F)				0,000

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *** significativo a menos de 1%; ** significativo a menos de 5%; * significativo a menos de 10%.

Dessa forma, observa-se que, em todos os extratos, pertencer a um grupo menos favorecido irá implicar necessariamente em um menor rendimento escolar médio; ademais, pertencer a uma escola rural também impacta negativamente no rendimento médio discente no caso observado pela aprovação no ensino fundamental, com exceção do Grupo 6 para zonas rurais, apesar de possuir pouca representatividade pela baixa ocorrência de tal padrão.

4.2 Reflexões sobre a política educacional no Brasil à luz dos paradigmas burocráticos

Resultados congruentes com o observado acima foram logrados por outros autores, os quais foram capazes de verificar uma efetiva ligação entre a desigualdade e a qualidade de ensino. Nesse sentido, Castro (2009) evidencia os expressivos diferenciais nos anos de estudo entre populações urbana e rural, e também entre a população branca e negra, para os quais há uma lacuna média de quatro e dois anos de estudo, respectivamente. O autor, que promove uma categorização de grupos semelhante à empregada no presente trabalho, aponta para a tendência de que os estudantes mais ricos estejam sempre em vantagem para com seus pares mais pobres; cabe ressaltar ainda o impacto geográfico, que demonstra um diferencial significativo entre os grupos.

Em perspectiva similar, o estudo de Medeiros e Oliveira (2013) também advoga a origem social dos estudantes como principal determinante da desigualdade educacional, além de demonstrar o papel desempenhado pelos professores no efeito-resposta fornecido pelas escolas aos alunos, ou seja, “[...] a forma como a origem socioeconômica das crianças afeta sua educação depende de como a escola educa essa criança.” (MEDEIROS, OLIVEIRA; 2013). I



Isso posto, os autores concordam que a dimensão da origem mencionada pode ser reduzida por um sistema de ensino que proveja não apenas infraestrutura física, mas também e sobretudo pela ampliação da participação de professores e da população em geral sobre a gestão das instituições de ensino; isso porque é necessária a adaptação das escolas à realidade local, a fim de elevar os padrões de qualidade educacional via estímulo a efeitos-resposta mais positivos, especialmente em regiões mais castigadas pela pobreza.

Nesse sentido, torna-se muito importante a compreensão dos fatores que podem reduzir as distorções observadas no sistema educacional, sobretudo quando comparados o capital cultural, socioeconômico e a zona urbana ou rural em que se estuda, para melhoria da política pública educacional no Brasil. Outrossim, denota-se a necessidade de que as estruturas burocráticas avancem na formulação e implementação de políticas educacionais que tomem em consideração as necessidades específicas dos alunos e da comunidade influenciando no resultado das políticas públicas.

Diante disso, no caso em tela, ao correlacionar o desempenho dos alunos nas políticas de educação com sua origem socioeconômica e a estrutura burocrática, ficou evidente a necessidade de se repensar o papel dos burocratas, em seus diferentes níveis, na implementação e formulação das políticas educacionais, posto que torna-se importante a construção de saberes e valores capazes de intervir nas questões reprodutoras das desigualdades identificadas. O estabelecimento de processos de controle ou *accountability* poderia auxiliar na redução do processo de exclusão identificado em razão do capital socioeconômico e cultural ou até mesmo de termos geográficos.

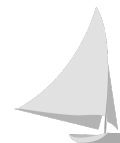
Nesse sentido, a qualidade advinda da melhor adaptação do ensino às demandas locais dos cidadãos está bem posicionada sob a égide da NGP, a qual possui por princípio norteador a introdução de mecanismos gerenciais pautados sempre na disputa pela melhor performance e pela maior flexibilidade, apoiada por conceitos como os *customer-driven services* de Higson (2017) que, para Simmons, Birchall e Prout (2011), garantem aos cidadãos maior poder de escolha e de voz.

5 Considerações Finais

A análise acima descrita corrobora os resultados encontrados por outros trabalhos, que demonstram que a origem social dos alunos e a inclinação da escola em tratá-los igualmente a despeito dos diferentes níveis desse capital e dos fatores geográficos tendem, em conjunto, a favorecer os estudantes pertencentes aos estratos sociais mais abastados, transfigurando as desigualdades sociais em desigualdades escolares.

Pautando-se pelos estudos citados ao longo do trabalho, é possível verificar uma configuração dos burocratas na estrutura educacional de caráter mais próximo ao tipo ideal weberiano, isto é, uma atuação sobretudo padronizada que busque atender aos estudantes de maneira similar e com escopo bem definido. Tal posicionamento, porém, tende a se revelar pouco capaz de atenuar as desigualdades presentes e já constatadas através das análises estatísticas. É justamente a questão da vulnerabilidade socioeconômica repercutida no desempenho escolar que exige do quadro burocrático escolar – a saber, professores e diretores – uma atuação constrangida pelas necessidades específicas de cada perfil de estudante.

Cabe ressaltar, contudo, que o simples avanço na oferta personalizada dos serviços públicos a grupos em maior condição de vulnerabilidade não se revela capaz de solucionar por completo o impasse com o qual se depara o sistema educacional brasileiro. Para que haja uma mudança efetiva no potencial de aproveitamento escolar por parte dos determinados grupos de alunos, é necessária uma articulação transversal do poder público com vistas a fomentar o desenvolvimento do capital social nas redes em que estão inseridos os estudantes expostos à vulnerabilidade, posto que suas facetas cultural e socioeconômica são compostas por uma série de insuficiências as quais, por sua vez, transbordam para diversas esferas da vida do indivíduo, sendo o mau aproveitamento escolar apenas uma delas.



Assim, faz-se necessário tomar em consideração o conceito de governança trazido por Peters, que se contrapõe ao paradigma weberiano por seu caráter predominantemente fluido e dinâmico, à medida em que considera os efeitos causados pelos desdobramentos das relações sociais sobre as organizações burocráticas. Nesse sentido, é importante denotar a relevância do modelo de governança para a melhor adaptação da oferta dos serviços públicos em regiões específicas, a exemplo das escolas localizadas em zona rural; assim, uma maior aproximação do corpo burocrático para com as comunidades locais seria capaz de promover melhorias significativas sobre os índices de aprovação em regiões pobres e rurais – desfavorecidos em relação a seus pares em zonas urbanas – mediante um melhor alinhamento em relação às demandas específicas de tais comunidades.

O presente trabalho possibilitou o reconhecimento de uma clara correlação entre a desigualdade socioeconômica e o rendimento escolar no ensino fundamental brasileiro, exibindo ainda o aprofundamento de tais diferenças quando analisado o ambiente geográfico em que está situada a instituição de ensino. Como principal contribuição do artigo, pretende-se que tais informações possam subsidiar a formulação e a implementação de um conjunto de políticas e ações governamentais voltadas a contribuir com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos alunos, bem como com a diminuição das desigualdades sociais e regionais ainda existentes, ao possibilitar que o poder público apoie, de maneira focalizada, as escolas com mais dificuldades. Para pesquisas futuras, sugere-se a concentração de esforços na mensuração do impacto de cada uma das variáveis que influenciam diretamente o rendimento dos estudantes brasileiros, como renda e raça autodeclarada, por exemplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 1032-1066, out. 2005.

BARZELAY, M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

DAHL, R. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, v. 7, n. 1, p. 1-11, 1947.

HIGSON, P. From customer service to customer-driven services: Practitioner perspectives on a strategy for dealing with local authority austerity budgets. *Local Economy*, v. 32, n. 7, p. 778-795, 2017.

MEDEIROS, M. OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. *Revista Sociedade e Estado*, v. 29, n. 2, p. 561-585, mai./ago. 2014.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

PETERS, G. *Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?*. *Foro Internacional* 182, XLV, v. 4, p. 585-598, 2005.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 7-31, jul./set. 2002.

SIMMONS, R; BIRCHALL, J; PROUT, A. User involvement in public services: 'Choice about Voice'. *Public Policy and Administration*, v. 27, n. 1, p. 3-29, 2012.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, p. 492-517, mai./ago. 2013.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 16-27. WEBER, M. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1993. p 7-38.