

# Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina\*

MAURICIO ÉRNICA

Universidade Estadual de Campinas

## O CASO DE TERESINA EM FACE DA QUESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

As desigualdades educacionais vêm assumindo novas formas desde os anos 1990. Nos grandes centros urbanos, em especial, essas novas formas são provenientes

---

\* Trabalho apresentado na 35ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), 2012, no Grupo de Trabalho Sociologia da Educação (GT-14). Este artigo apresenta resultados de pesquisa mais ampla desenvolvida pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), sob coordenação geral de Antônio Augusto Gomes Batista e Maria Alice Setubal. A investigação foi uma iniciativa da Fundação Tide Setubal, tendo como parceiros a Fundação Itaú Social e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A partir de 2011, essa pesquisa mais ampla passou a contar com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Durante o período de planejamento e de realização do trabalho de campo, a pesquisa esteve sob a gerência de Anna Helena Altenfelder, que contribuiu ativamente para a construção dos objetivos específicos e para o acompanhamento do trabalho de campo nas escolas e nas Secretarias de Educação de Teresina e do Estado do Piauí. Foram fundamentais as contribuições de Antônio Augusto Gomes Batista para a construção do objeto de pesquisa e para a definição rigorosa da estrutura descritiva e argumentativa na redação deste texto final. O tratamento dos dados quantitativos foi realizado por Frederica Padilha. O trabalho de campo em Teresina foi realizado por Cleire Amaral, e as entrevistas com gestores estaduais e municipais foram executadas por Anna Helena Altenfelder e Mauricio Érnica. Lavinia Salomão Magiolino colaborou na primeira sistematização de dados qualitativos, e Daniel Waldvogel Thomé da Silva no georreferenciamento de dados. Integram, ainda, a equipe de pesquisadores: Luciana Alves e Hamilton Harley Silva de Carvalho. Agradecemos a colaboração que tivemos dos gestores e funcionários da Secretaria Estadual de Educação do Piauí, da Secretaria Municipal de Educação de Teresina e da Empresa Teresinense de Processamento de Dados (PRÓDATER).

da relação entre mudanças nas políticas educacionais – notadamente a universalização do acesso ao ensino fundamental (EF) e a redução das taxas de reprovação – e o surgimento de uma nova questão social urbana.

Apontaremos, brevemente, três de seus aspectos:

- a) O modelo institucional de escola pública universalizado a partir de 1990 atende majoritariamente as camadas médias da população, com maiores recursos culturais escolares e letrados. Essa escola não está organizada para atender a populações cujo repertório cultural seja marcado pela apropriação rarefeita da cultura escolar e das práticas letradas e que, por essa razão, não satisfazem as expectativas comportamentais e acadêmicas subjacentes ao funcionamento desse modelo escolar.

Até os anos 1990, a escola pública brasileira assegurava seus níveis de aprendizagem com o custo de altas taxas de reprovação (Ribeiro, 1991). Uma das consequências da reprovação era a evasão daqueles que não atendiam às exigências comportamentais e acadêmicas da escola. Com as políticas de combate à reprovação em massa, a população que antes era excluída do sistema educacional passou a se manter em seu interior, ainda que seus resultados acadêmicos insatisfatórios caracterizem uma forma de exclusão branda ou velada (Bourdieu; Champagne, 1997; Freitas, 2002).

- b) A universalização desse modelo institucional tem repercussões no quase mercado escolar,<sup>1</sup> uma vez que sua reprodução pressupõe a seleção de alunos que atendam a determinadas expectativas. Como afirma François Dubet (2008), a concorrência por recursos educacionais escassos tenderá a ser tão mais acirrada quanto mais a escolarização se universalizar e se tornar um importante atributo diferenciador das pessoas e dos grupos, com forte influência no acesso a posições sociais e econômicas. Assim, a universalização das matrículas no EF impulsiona a concorrência entre famílias – por vagas em escolas de melhor reputação – e entre escolas – por alunos que se adaptem melhor às exigências comportamentais e acadêmicas (Ben-Ayed; Broccolichi, 2001).

---

1 Neste trabalho, emprega-se quase mercado como uma noção descritiva e analítica de relações de concorrência e interdependência entre famílias, escolas e profissionais. O emprego da noção de mercado, emprestada da economia, justifica-se pela presença da concorrência por recursos escassos, seja entre ofertantes, seja entre demandantes de serviços educacionais. Contudo, como a relação entre ofertantes e demandantes de serviços educacionais públicos não é mediada pela troca monetária, além de esses serviços serem objetos de forte regulação público-estatal, com implicações para a distribuição dos alunos nas escolas, justifica-se o emprego do advérbio quase. Caracterizações mais completas das formas como a noção é empregada no campo educacional podem ser encontradas em Ben-Ayed e Broccolichi (2001), Felouzis e Perroton (2007), Felouzis e Van Zanten (2009), Koslinski e Costa (2009) e Van Zanten (2005, 2006).

As pesquisas sobre quase mercado educacional mostram que as interações entre as escolas são decisivas para a constituição de suas relações internas (Van Zanten, 2005, 2006). Assim, a concorrência entre as escolas – por alunos que melhor atendam às suas expectativas de comportamento e desempenho acadêmico – e entre as famílias – por escolas de melhor reputação – produziria, de um lado, a tendência de as escolas de prestígio concentrarem alunos com maior nível socioeconômico e dotados de maiores afinidades com a cultura escolar e, de outro lado, a tendência de as escolas com menor prestígio concentrarem alunos com menor nível socioeconômico e menores afinidades com a cultura escolar (Koslinski; Costa, 2009; Van Zanten, 2006; Yair, 1996). Parte das consequências desse padrão de distribuição dos alunos no quase mercado escolar pode ser compreendida pelos estudos sobre *efeito de pares*, conceito que se refere aos efeitos coercitivos dos padrões socioculturais consolidados no ambiente coletivo da escola sobre os comportamentos e o desempenho escolar dos indivíduos (Alves, 2010; Soares; César, 2001; Soares *et al.*, 2008).

Como consequência, teríamos em uma ponta do quase mercado as escolas que reuniriam condições mais propícias à reprodução do modelo escolar e que, por essa razão, produziriam melhores resultados acadêmicos. Em outra ponta, teríamos as escolas para onde os problemas iriam se dirigir e se acumular, ou seja, unidades que não assegurariam os requisitos para a reprodução do modelo escolar e que teriam resultados acadêmicos mais baixos, vivendo sob a constante ameaça da inviabilidade de sua gestão. Assim, não obstante a competição global, haveria entre essas escolas uma forte interdependência, pois uma ponta do sistema se reproduziria produzindo a outra e dependendo de sua reprodução (Érnica; Batista, 2012; Van Zanten, 2005, 2006; Yair, 1996).

- c) Essas transformações educacionais se relacionam com as novas questões sociais surgidas nos anos 1980 e 1990. Nessas décadas, a crise do modelo econômico fundado na industrialização por substituição de importações fez com que, nas periferias metropolitanas, se produzisse uma forte crise no sistema de provimento de bem-estar vigente até então, que articulava três instâncias: o mercado, por meio dos níveis de trabalho e renda; a sociedade civil, por meio dos laços de reciprocidade no *continuum* família-comunidade;<sup>2</sup> e o Estado, pelas políticas de efetivação de alguns direitos

2 A literatura sociológica descreve e analisa como relações de reciprocidade ancoradas nos laços de sociabilidade vicinal das periferias urbanas foram importantes para o provimento de bens e serviços necessários às famílias, inclusive apontando a transferência da responsabilidade pelo provimento de alguns bens e serviços para as famílias, que os asseguraria por meios não mercantis. Com isso, relações sociais pré-capitalistas seriam integradas à dinâmica de nossa acumulação capitalista, assegurando maiores taxas de rentabilidade ao capital. Para além das trocas cotidianas, fundadas em padrões de sociabilidade comunitários, o exemplo clássico é o dos mutirões de autoconstrução de moradia, meio pelo qual muitas famílias obtiveram um dos bens mais caros de que necessitam (Camargo *et al.*, 1975; Kowarick, 1993; Oliveira, 2003).

sociais. Em um quadro de políticas sociais insuficientes, houve deterioração das duas outras instâncias de provimento de bem-estar: os níveis de emprego e renda salarial e as formas de reciprocidade do *continuum* família-comunidade. É nesse momento que, nas grandes cidades, expande-se o povoamento em áreas sem infraestrutura urbana, recrudescendo os padrões de segregação socioespacial das populações em situação de maior vulnerabilidade social (Kaztman, 2000, 2001; Kowarick, 2000, 2009; Ribeiro, 2010).

A universalização do EF no Brasil, por essas razões, deu-se sob o signo de um paradoxo: a expansão das matrículas em territórios de alta vulnerabilidade social das grandes cidades assegurou o direito à matrícula, e o abrandamento da “pedagogia da repetência” (Ribeiro, 1991) garantiu a permanência dos alunos na escola; contudo, como as unidades escolares situadas nos territórios urbanos de alta vulnerabilidade social estão em desvantagem no quase mercado educacional, elas acumulam problemas que restringem a qualidade de suas oportunidades educacionais.

Os aspectos apontados conferem formas novas, e paradoxais, para a questão educacional nas maiores cidades do Brasil contemporâneo, pois implicam novos mecanismos de reprodução de desigualdades escolares e sociais. Por sua vez, essas novas configurações da questão educacional impõem novos desafios aos formuladores e gestores de políticas públicas. Para enfrentá-los, é preciso aprofundar o seu entendimento.

A grande maioria dos estudos brasileiros sobre tais aspectos de nossa questão educacional tem por base empírica as principais metrópoles brasileiras e dialoga com estudos internacionais igualmente realizados em metrópoles, em que o efeito das desigualdades socioespaciais sobre as oportunidades educacionais se faz sentir com força (Alves *et al.*, 2008; Érnica; Batista, 2012; Ribeiro, 2010; Ribeiro; Kaztman, 2008; Ribeiro; Koslinski, 2009a, 2009b; Torres *et al.*, 2005, 2008). Contudo, pouco se sabe acerca de como esses processos se estruturam em cidades de porte médio, que costumam ter resultados escolares melhores que os das metrópoles (Padilha *et al.*, 2012; Ribeiro; Koslinski, 2009b).

Guiados pelo objetivo de contribuir para a compreensão das formas como as desigualdades educacionais se reproduzem nas principais cidades brasileiras e de como as políticas públicas podem fazer frente aos novos desafios implicados na realização do direito à educação, realizamos uma pesquisa empírica em Teresina, capital do estado do Piauí. O objetivo específico foi apreender e analisar as diferenças educacionais no município com base nos mecanismos que as produzem, tais como as diferenças na oferta educacional, o quase mercado educacional e o efeito de território.

## ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Nesta pesquisa, trabalhamos com dados qualitativos e quantitativos. Os primeiros foram obtidos por meio de duas estratégias: primeiramente, por entrevistas

em profundidade com gestores das redes municipal e estadual de ensino; em segundo lugar, por um trabalho de campo em seis escolas municipais e estaduais ao longo do ano letivo de 2010. As escolas selecionadas são diferentes quanto ao nível de vulnerabilidade social do território, à rede a que pertencem, ao perfil sociocultural de seus alunos e quanto ao seu desempenho na *Prova Brasil* e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Já os dados quantitativos foram coletados com base em três dimensões de análise: o território, as escolas e os alunos.

Para analisarmos as desigualdades socioespaciais, criamos um indicador, aqui chamado de Índice de Vulnerabilidade Social de Teresina (IVS-T), válido para cada setor censitário e baseado nos dados disponíveis em publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MDS; IBGE, 2008). O IVS-T é composto pela média simples de duas variáveis: o rendimento médio dos chefes de domicílio do setor censitário e o nível de escolaridade médio dos chefes de domicílio do setor censitário. Além disso, projetamos a população municipal por faixa de idade para cada setor censitário com base na *Contagem da População 2007*, realizada pelo IBGE.

Cada escola foi analisada em virtude dos seguintes atributos: a) a rede a que pertence, podendo ser estadual ou municipal; b) o IVS-T médio dos setores censitários localizados no raio de 1km; c) o número de matrículas; d) o perfil cultural de seus alunos – calculado pela comparação entre a distribuição do corpo discente da unidade em razão dos seus recursos culturais familiares (k-cult)<sup>3</sup> e a distribuição dos discentes de toda a rede pública de Teresina, também em razão de seus recursos culturais, procedimento que nos permitiu identificar escolas que concentram alunos com maiores recursos culturais, escolas heterogêneas, bem como escolas que concentram alunos com baixos recursos culturais.

Os alunos foram analisados em virtude das seguintes variáveis: a) os recursos culturais familiares (k-cult), calculados com dados do questionário socioeconômico da *Prova Brasil*; b) os atributos da escola em que estudam.

Esses dados foram associados às variáveis dependentes de nossas duas principais unidades de análise: alunos e escolas. Para os alunos, as principais variáveis dependentes foram os resultados na *Prova Brasil* de 2007;<sup>4</sup> para as escolas, o IDEB de 2005, 2007 e 2009.

Neste trabalho, abordaremos apenas as escolas públicas de ensino fundamental urbanas para as quais pudemos obter dados relativos a 2007 e que pudemos geocodificar. Nossa amostra soma 200 escolas, sendo 107 estaduais e 93 municipais, correspondendo à quase totalidade das escolas urbanas e das matrículas do município.

3 K-cult é um indicador quantitativo de recursos culturais familiares rentáveis no espaço escolar, noção baseada no conceito bourdieusiano de capital cultural.

4 Os microdados da edição 2009 do IDEB só foram divulgados depois das análises terem sido concluídas.

## BREVE PANORAMA DE TERESINA

Teresina não é uma das metrópoles nacionais, mas integra o grupo das capitais regionais (IBGE, 2007b). Ou seja, trata-se de um município de porte médio grande cuja área de influência se estende em âmbito regional, afirmando-se como referência e destino para um grande número de municípios por causa de seus setores privado e público. Em 2007, possuía por volta de 780 mil habitantes e em sua área de influência direta, que inclui o município maranhense de Timon, habitavam aproximadamente 1,1 milhão de pessoas (IBGE, 2007a).

A composição social de Teresina é fortemente marcada por uma grande desigualdade social, superior à média nacional. Em 2000, o Índice de Gini local era de 0,65, enquanto o do Brasil era de 0,59 (PNUD, 2003). Além disso, Teresina é caracterizada por uma gradação relativamente baixa nos níveis de estratificação social, se comparada, por exemplo, a São Paulo.<sup>5</sup>

A partir dos anos 1990, o perfil populacional e a configuração urbana de Teresina passaram por mudanças expressivas, pois a cidade tornou-se um importante destino de correntes migratórias no momento em que o saldo migratório das metrópoles do Sudeste passou a ser negativo. Em sete anos, de 2000 a 2007, a taxa de crescimento populacional de Teresina foi o dobro da paulistana. Durante esses anos, a população da capital piauiense cresceu cerca de 9%, ou 1,08% ao ano, ao passo que a população do município de São Paulo cresceu 4,33%, ou 0,53% ao ano.<sup>6</sup> Essa nova população fez com que a área urbanizada da cidade crescesse significativamente, estendendo sua franja periférica.

A Figura 1 apresenta um panorama da expressão geográfica da estratificação social de Teresina, com os setores censitários classificados de acordo com o IVS-T.<sup>7</sup>

- 5 Não produzimos dados para medir as diferenças nos níveis de estratificação das cidades. Contudo, em Teresina as duas faixas de maior nível socioeconômico medidas pelo índice que criamos (IVS-T) concentram, juntas, 20% da população, sendo que o restante dos habitantes concentram-se nas faixas de menor nível socioeconômico. Em São Paulo, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que, embora seja diferente, inclui as variáveis que consideramos em Teresina, aponta 65% da população como moradores em setores de IPVS 1, 2 e 3, sendo: 14% no IPVS 1; 27% no IPVS 2; e 24% no IPVS 3. Os 35% restantes habitam setores censitários de maior vulnerabilidade social, sendo 22% no IPVS 4 e 12% nos IPVS 5 e 6 (a diferença de 1% na soma das faixas de IPVS deve-se ao arredondamento dos números, sem prejuízo do argumento aqui desenvolvido). Vê-se, portanto, e apesar da comparação ser feita por indicadores diferentes e em anos diferentes, que em Teresina a estratificação social é mais marcada pelas posições extremas. Em São Paulo, muito embora exista a forte desigualdade, há uma faixa intermediária grande: os setores de IPVS 3 e 4 somaram 46% da população para o ano de cálculo do indicador.
- 6 Taxas calculadas a partir do *Censo Populacional 2000* (IBGE/2000) da *Contagem da População 2007* (IBGE/2007a) e das projeções da Fundação Seade para a população do Município de São Paulo (Fundação SEADE, 2007).
- 7 Os dois indicadores usados para compor um IVS-T foram a renda e a escolaridade média do chefe do domicílio. Inicialmente, o indicador foi calculado com base nos dados do Censo 2000, gerando uma escala de quatro níveis. Posteriormente, atribuímos os valores

Com exceção de uma área no centro do mapa, grande parte da cidade se caracteriza pela alta vulnerabilidade social. Apenas 20% da população habita em setores censitários com baixa vulnerabilidade (IVS-T 1 e 2). No outro extremo, 73% da população vive em situação de alta vulnerabilidade social (IVS-T 3 e 4). Os 7% restantes correspondem à parcela da população que habita as áreas de alto crescimento populacional<sup>8</sup> que estão majoritariamente em meio a setores com IVS-T alto.

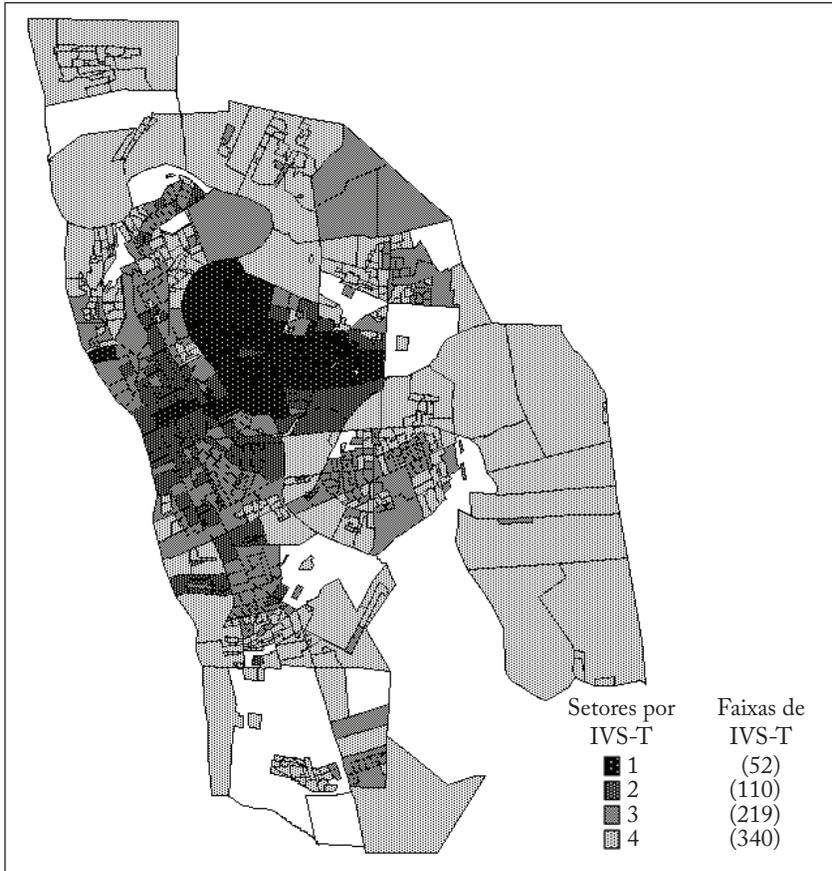


Figura 1 – Vulnerabilidade social em Teresina, por setores censitários.

Fonte: MDS; IBGE (2008).

Elaboração do CENPEC.

do ano de 2000 a todos os setores censitários de 2007, com exceção de um grupo de setores novos, surgidos em 2007, que indica as áreas de alto crescimento populacional (AAC) nesse período. Essas áreas estão identificadas em branco no mapa (Figura 1).

- 8 Regiões que estão em branco no mapa (Figura 1). Pudemos visitá-las em 2010 acompanhados do então secretário municipal de educação.

## O QUASE MERCADO EDUCACIONAL DE TERESINA E A PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES ESCOLARES

A oferta educacional em Teresina é bastante desigual e está estruturada em um quase mercado educacional que possui mecanismos de distribuição e seleção dos grupos sociais nas escolas das diferentes redes de ensino e, sobretudo, que dispõe de mecanismos que distribuem desigualmente a qualidade da oferta educacional ao longo das redes, dos segmentos escolares e do território.

Proporemos uma descrição do quase mercado, identificando e apontando como quatro mecanismos contribuem para a produção de desigualdades escolares: a) a separação entre as redes privada e pública; b) a oferta educacional das redes municipal e estadual de EF; c) os dois segmentos do EF; d) o efeito de território.

### PRIMEIRO MECANISMO DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NO QUASE MERCADO ESCOLAR: A REDE PRIVADA E A REDE PÚBLICA

Teresina conta com uma rede privada expressiva. As 135 escolas privadas de ensino fundamental e médio somam 29% do total de escolas do município, sendo que suas matrículas representam 26% da população local de 7 a 14 anos (INEP, 2007c). Em 2007, a população dessa faixa de idade moradora nos territórios de menor vulnerabilidade (IVS-T 1 e 2) somava apenas 14% da população. Os matriculados na rede privada representavam cerca de 180% dos habitantes dos territórios mais ricos do município, nesta faixa de idade, diferença que se explica, muito provavelmente, pela matrícula na rede privada de habitantes de áreas de vulnerabilidade média baixa e de habitantes de municípios vizinhos, como Timon, no estado do Maranhão.<sup>9</sup>

As escolas locais de prestígio, situadas no topo do quase mercado, realizam um forte sistema de seleção de alunos, baseado em critérios econômicos (pelo pagamento de mensalidade) e acadêmicos (pelas baixas taxas de aprovação).<sup>10</sup> Não realizamos trabalho de campo nessas escolas, mas é de se esperar que, igualmente ao verificado por Agnès Van Zanten (2009), elas operem ainda com um terceiro mecanismo de seleção de alunos, baseado na opção da escola pelas famílias em virtude dos grupos de convívio social para os filhos, o que reproduz e fortalece os padrões de pertença aos grupos sociais, bem como reproduz o capital social das famílias para as novas gerações (*idem*). A concentração de esforços educacionais em uma pequena parcela de estudantes fortemente selecionados traz resultados expressivos na formação de

9 Os funcionários das secretarias de educação municipal e estadual e diretores das escolas visitadas confirmaram que há, historicamente, uma forte relação entre Timon e Teresina, sendo que essa última atrai moradores da primeira por conta das atividades de seus setores público e privado, confirmando sua condição de capital regional.

10 Informação obtida em entrevistas informais com funcionários da Secretaria Municipal de Educação cujos filhos estavam matriculados nessas escolas, na época da realização da pesquisa.

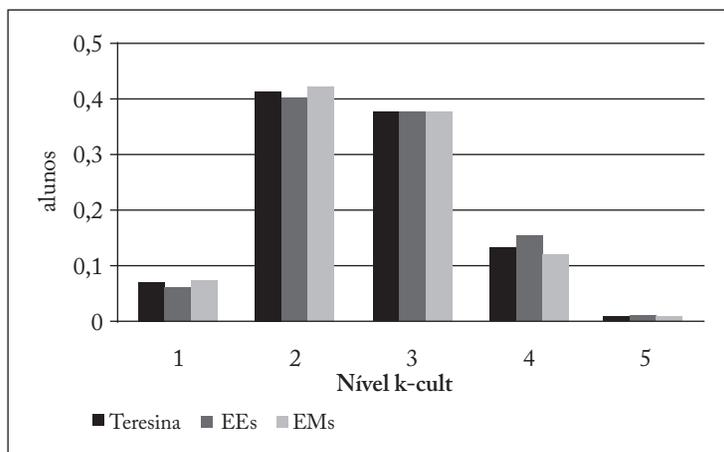
uma elite acadêmica local. Com efeito, algumas das escolas privadas do município se situam, ano após ano, nas posições mais elevadas do *ranking* nacional do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM),<sup>11</sup> assegurando aos seus alunos o ingresso nas principais universidades nacionais.

Esse mercado educacional privado, grande e seletivo, atrai os alunos com maiores recursos culturais e os faz concorrer pelo ingresso e pela progressão nas escolas mais seletivas. Isso traz como consequência a “descapitalização” da rede pública de ensino, pois as matrículas públicas são formadas, em sua quase totalidade, por alunos egressos dos cerca de 85% da população local habitante em regiões com a mais alta vulnerabilidade social (IVS-T 3 e 4), uma população com baixa diferenciação social, formada majoritariamente por alunos de famílias com mais baixos recursos culturais letrados e escolares.

## SEGUNDO MECANISMO DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NO QUASE MERCADO ESCOLAR: A REDE ESTADUAL E A REDE MUNICIPAL

No interior da rede pública, há uma grande diferença na qualidade geral da oferta educacional estadual e municipal. As duas redes têm alunos com perfil sociocultural muito semelhante, como mostram os Gráficos 1 e 2 a seguir.

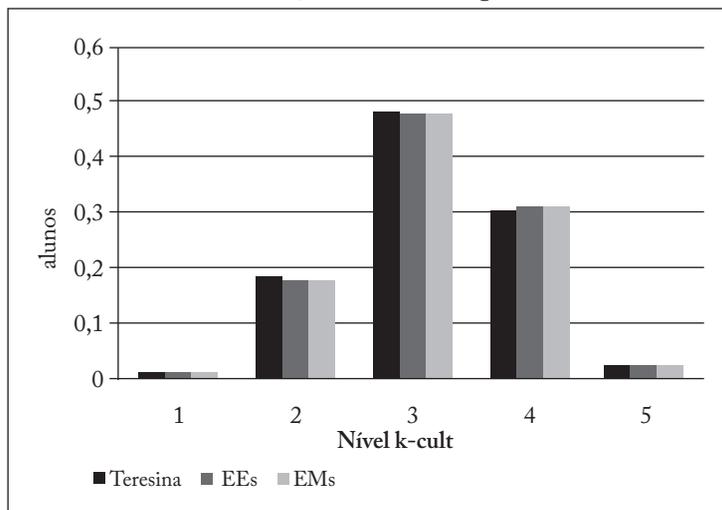
Gráfico 1 – Distribuição dos alunos segundo k-cult EF1



Fonte: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

11 Os resultados do ENEM estão disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem>>. Acesso em: jul. 2012.

Gráfico 2 – Distribuição dos alunos segundo k-cult EF2



Fontes: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

Entretanto, apesar de o corpo discente das duas redes possuir perfis culturais familiares quase idênticos, elas apresentam resultados bastante diferentes, em favor da rede municipal. Essas diferenças podem ser vistas nos Quadros 1 e 2, que mostram os resultados das duas redes nos dois componentes do IDEB, a taxa de aprovação média nos segmentos do EF avaliados e a nota média na *Prova Brasil*, padronizada na escala de zero a dez.

**Quadro 1 – IDEB, Prova Brasil e Taxas de Aprovação no EF1 das redes públicas de Teresina entre 2005 e 2009**

	EF1								
	TA 05	TA 07	TA 09	NOTA PAD 05	NOTA PAD 07	NOTA PAD 09	IDEB 05	IDEB 07	IDEB 09
Escolas Estaduais	0.66	0.71	0.76	4.30	4.40	4.98	2.82	3.14	3.81
Escolas Municipais	0.92	0.93	0.94	4.54	4.68	5.55	4.16	4.39	5.24

TA= Taxa de Aprovação; NOTA PAD= Nota Padronizada da Prova Brasil.  
Fonte: INEP (2005, 2007a, 2009).  
Elaboração do CENPEC.

**Quadro 2 – IDEB, Prova Brasil e Taxas de Aprovação no EF2 das redes públicas de Teresina entre 2005 e 2009**

EF2									
	TA 05	TA 07	TA 09	NOTA PAD 05	NOTA PAD 07	NOTA PAD 09	IDEB 05	IDEB 07	IDEB 09
Escolas Estaduais	0.62	0.67	0.68	4.30	4.05	4.35	2.65	2.75	2.95
Escolas Municipais	0.85	0.85	0.94	4.56	4.57	5.10	3.88	3.88	4.80

TA= Taxa de Aprovação; NOTA PAD= Nota Padronizada da Prova Brasil.

Fonte: INEP (2005, 2007a, 2009).

Elaboração do CENPEC.

Os resultados da rede municipal são, globalmente, mais altos que os da rede estadual. Contudo, muito embora as diferenças dos resultados na *Prova Brasil* sejam grandes e tenham aumentado de 2005 a 2009, de modo geral são as diferenças nas taxas de aprovação que respondem pela maior parte da diferença no IDEB entre as redes.

Foram formuladas quatro hipóteses para explicar as diferenças entre as duas redes. Duas delas se mostraram falsas.

A primeira hipótese refutada pelas evidências empíricas foi a de que os níveis de vulnerabilidade social do entorno das escolas explicariam as diferenças entre as redes. Porém, as escolas municipais estão mais frequentemente localizadas na região mais periférica e de maior vulnerabilidade social de Teresina, áreas que respondem por grande parte das matrículas.

A segunda hipótese refutada foi a de que a distribuição dos alunos nas escolas em virtude de seus recursos culturais familiares seria diferente entre as redes, favorecendo o desempenho médio da rede municipal. Em primeiro lugar, nossos dados mostraram que nas duas redes são poucas as escolas que concentram alunos com baixo ou alto capital cultural. Em segundo lugar, como a rede municipal responde pela maioria das matrículas nas áreas de alta vulnerabilidade social, verifica-se que ali há maior incidência de escolas que concentram alunos com baixos recursos culturais.

Duas outras hipóteses se mostraram relevantes para explicar as diferenças entre as redes:

- a) As políticas públicas municipal e estadual

As duas redes têm modos de funcionamento e políticas educacionais diferentes, que apresentaremos a seguir, resumidamente:

– *A rede estadual*

Na rede estadual, destacamos quatro grandes processos que limitam a qualidade das oportunidades educacionais que ela proporciona: a) o distanciamento entre os órgãos centrais e as escolas; b) a captura da gestão das escolas pela micropolítica;

c) a estrutura rarefeita dos projetos pedagógicos das escolas; d) a alta rotatividade de professores e o não preenchimento de postos de trabalho.

O primeiro aspecto relaciona-se ao tamanho e à complexidade da rede estadual, cujas escolas estão distribuídas por 224 municípios. Para gerenciar o seu funcionamento, existe uma estrutura hierárquica que interpõe várias instâncias entre os responsáveis pela gestão da rede e as escolas. Essa estrutura intermediária acaba isolando os gestores da rede em relação às escolas, produzindo entraves para a comunicação entre essas instâncias e para a implementação das políticas educacionais nos estabelecimentos de ensino. O resultado é o isolamento das unidades escolares no que se refere à construção de seus projetos pedagógicos, o que é reforçado pela propensão de elas buscarem autonomia em relação aos órgãos centrais. Porém, há duas formas intensas de relacionamento entre elas e os órgãos centrais: a regulação burocrática do cumprimento de normas e tarefas; os conflitos de poder relativos a questões trabalhistas e sindicais.

O segundo aspecto está relacionado à designação dos diretores, que são escolhidos por um processo eleitoral em que votam todos os profissionais da escola, os alunos e a comunidade. O mandato é de dois anos, com possibilidade de reeleição. Se o diretor tem recursos para se distanciar dos órgãos centrais, ele, contudo, é dependente das relações no interior do pequeno colégio eleitoral que o elege, relações que são fortemente marcadas por micropoderes e trocas de favores.

O terceiro aspecto relaciona-se aos anteriores: as escolas estaduais, de modo geral, têm muita dificuldade para estruturar projetos pedagógicos consistentes e mobilizadores da equipe. As escolas estaduais que conseguem bons resultados obtêm-nos por força de suas singularidades. Nas escolas pesquisadas, não encontramos diretrizes pedagógicas claras; em especial, a proposta curricular da rede estadual, elaborada em 2008, é praticamente desconhecida. Assim, convivem de modo não articulado e desencontrado quatro conjuntos de documentos planejadores do ensino. Além das diretrizes curriculares do estado do Piauí, pouco conhecidas, há os documentos que foram elaborados no quadro de programas especiais de institutos contratados pelas redes estadual e municipal; há professores que usam as diretrizes curriculares da rede municipal de Teresina; e há os livros didáticos, que são as referências para o planejamento pedagógico mais frequentemente utilizadas e cuja escolha se dá após as visitas de divulgação que as editoras fazem às escolas.

Essa sobreposição de quatro conjuntos de documentos planejadores do ensino se relaciona ainda com a quase ausência das reuniões de professores para planejar seu trabalho e trocar experiências. O planejamento de ensino ocorre, em geral, em reuniões bimestrais e não é efetivo. Conforme nos foi relatado, há um comportamento bastante arraigado que limita o planejamento à elaboração de uma ficha com os conteúdos, os objetivos, as atividades, e que depois é entregue à coordenação, que a arquiva. Além disso, muitos professores não participam dessas reuniões, principalmente os do 6º ao 9º ano.

O quarto aspecto é a rotatividade de professores e as constantes lacunas no quadro de profissionais das equipes administrativa, técnica e docente. Os postos

de trabalho não preenchidos produzem uma enorme sobrecarga nos profissionais contratados, especialmente nos mais engajados. Como se não bastasse, os problemas são potencializados pela regularidade do absenteísmo dos profissionais das escolas. Nas unidades visitadas, as faltas de professores e as dispensas de alunos eram parte da rotina e, com frequência, grupos de alunos ficavam sem atividade no pátio ou, quando dispensados, se aglomeravam na porta da escola.

– *A rede municipal*

A rede municipal de ensino de Teresina é nova. Até 1986, a pequena estrutura educacional do governo municipal era administrada por um órgão especial da Secretaria de Educação do Estado do Piauí (SEDUC). A partir de então, essa estrutura foi levada à prefeitura e, dela, a rede municipal de educação de Teresina se formou e se expandiu, paralelamente ao crescimento populacional em áreas de ocupação na periferia.<sup>12</sup>

Desde então, até 2010 a prefeitura foi governada por um mesmo grupo político que preservou uma mesma diretriz de política pública educacional, que pode ser definida por dois grandes vetores: a) a aproximação tanto da Secretaria Municipal de Educação de Teresina (SEMEC) quanto das escolas com as famílias; b) uma política altamente centralizada, orientada pelo objetivo de fazer com que todas as escolas do município tenham o mesmo padrão de oferta educacional.

O vetor de aproximação da SEMEC com a população remonta à expansão populacional de Teresina a partir dos anos 1990. A prefeitura procurou levar equipamentos às áreas de expansão periférica da cidade e, entre esses, a escola era sempre um dos primeiros a chegar. A proximidade das escolas e da SEMEC com as famílias se dava por diferentes vias. Primeiro, pelo diálogo cotidiano com os movimentos sociais desde a formação dos bairros e a implantação das escolas. Segundo, pela criação e pelo fortalecimento dos Conselhos de Escola, o que incluía a oferta de curso de formação para os conselheiros. Terceiro, por meio de projetos socioassistenciais que visitavam sistematicamente famílias de alunos com baixa frequência escolar, vítimas de violência e em risco social.

A forte relação com a comunidade e com as famílias foi preservada ao longo dos anos. Para além da proximidade com as escolas, a comunidade teve um canal aberto de diálogo com a própria SEMEC e com os secretários.

O segundo vetor da política municipal de educação, nesse período, foi a criação de uma macroestrutura altamente centralizada que procurou assegurar uma mesma oferta educacional em qualquer ponto da cidade. O intuito de padronização e uniformização das escolas pode ser visto desde a identidade visual das fachadas até o plano de aula e, efetivamente, criou um forte sentimento de que cada unidade pertence a uma rede e não é uma instituição autônoma.

---

12 A breve reconstituição da história da rede municipal de ensino de Teresina está baseada nas entrevistas que fizemos com três ex-secretários municipais de educação.

A forte centralização e padronização da política se deu pela proximidade e articulação das seguintes instâncias: a) diretrizes curriculares; b) formação docente; c) controle das ações nas escolas; d) avaliação de resultados; e) premiação e punição; e f) atribuição de responsabilidades aos diretores.

As *diretrizes curriculares* foram o objeto de muitos investimentos. A grade de habilidades e conteúdos formulada nos anos 1990 vem sendo revisada desde então, e cada vez mais se articula com duas outras dimensões centrais da política local: a formação de professores e o processo de avaliação de resultados.

A *formação docente* foi abordada de maneiras diferentes. A formação inicial foi tratada, em um primeiro momento, por um convênio entre a Prefeitura de Teresina e a Universidade Federal do Piauí, que disponibilizou vagas em vestibulares destinados exclusivamente para o pessoal da rede municipal. Posteriormente, as diretrizes curriculares passaram a orientar a montagem de cursos de formação continuada para docentes e equipe técnica, visando à operacionalização delas por materiais e práticas voltados à sala de aula.

Os mecanismos de *controle das ações das escolas* foram importantes para a implementação dessa política. Um dos secretários visitava as escolas e as salas de aula regularmente, em geral sem agendamento prévio, para verificar *in loco* se as políticas da rede estavam efetivamente sendo implementadas. Em caso negativo, todas as instâncias, desde a sala de aula até a assessoria direta do secretário, eram chamadas a dar satisfações. A partir dessas inspeções, foram criadas instâncias de forte controle da realização das políticas, com delegação de responsabilidades e cobranças.

A essas ações articulou-se uma política de *avaliação de resultados* bastante incisiva e contundente. Nos anos ímpares, usa-se o IDEB; nos anos pares, usa-se uma avaliação externa encomendada pela SEMEC; bimestralmente, realiza-se uma avaliação padronizada, formulada pela SEMEC, nas disciplinas de matemática e língua portuguesa, cujo objetivo é verificar se os professores estão seguindo a proposta curricular da rede. Os resultados dessa avaliação são incorporados à nota do aluno e utilizados para planejamento da rede. Há também um sistema de avaliação da alfabetização que integra as ações do Prêmio Professor Alfabetizador. São avaliadas habilidades de leitura e escrita de alunos do último ano da educação infantil (5 anos) e de alunos do 1º e do 2º ano do ensino fundamental. Os alunos dos dois anos iniciais do ensino fundamental são avaliados duas vezes, uma no início no ano letivo e outra no fim, para que se possa ter uma medida de valor agregado.

Os resultados aferidos por esse sistema de avaliação são confrontados com metas previamente definidas, desdobrando-se em mecanismos de *premiação e punição*. Além de prêmios oferecidos pela rede (Gestão Nota 10, Professor Educador, Professor Alfabetizador), a progressão na carreira é atrelada a uma prova para docentes. A principal punição é, em casos extremos, a remoção de diretores.

Assim, a política da SEMEC é marcada também pela *atribuição de responsabilidades aos diretores*, que ocuparam um lugar central no funcionamento da rede. Eles são escolhidos por um sistema misto, por concurso e por eleição e, uma vez empossados, assumem uma série de compromissos, inclusive em relação a resultados.

Ao assumirem o cargo, os diretores são acompanhados por cursos de formação em gestão. Os diretores não têm autonomia pedagógica. O sistema composto pelas diretrizes curriculares gerais, planos de aula, cursos de formação e pelas avaliações é definido na secretaria e se impõe às equipes das escolas. Contudo, os diretores têm autonomia para montar sua equipe técnica, que é composta, além deles, por um diretor adjunto e por um pedagogo (coordenação pedagógica).

b) A concorrência por vagas nas escolas de prestígio no quase mercado escolar

O sistema de matrículas válido para as duas redes analisadas dá, em tese, poder para as famílias escolherem as escolas. A matrícula dos ingressantes, inclusive a dos transferidos, é feita diretamente nas unidades, em virtude da disponibilidade de vagas. Não há sistema de setorização de matrículas em Teresina, o que permite às famílias escolher qualquer escola do município. Nos casos em que a demanda por vagas em uma escola é maior que a oferta, o principal critério a ser seguido, segundo nos informaram as escolas, deve ser a ordem de chegada. Há ainda uma orientação geral, válida para as duas redes, para que a matrícula de alunos do bairro seja preferida à de alunos de outras regiões. Contudo, não há meios de verificação e controle do cumprimento dessa diretriz e tampouco do critério da ordem de chegada.

A diferença da oferta educacional das redes estadual e municipal é conhecida pela população de Teresina e alimenta a concorrência entre as famílias por vagas nas escolas de prestígio. As escolas, por sua vez, concorrem por alunos que melhor atendam às expectativas comportamentais e acadêmicas. Esse quadro de disputa é bastante aberto e os diretores têm grande poder para regular o perfil dos alunos matriculados, o que lhes permite evitar o ingresso daqueles considerados problemáticos e, ainda, evitar a permanência destes.

Foram poucos os dados que pudemos coletar sobre o quase mercado de postos de trabalho nas escolas. Contudo, enquanto a rede municipal tem fortes mecanismos de controle sobre os professores, que os levam a assumir as responsabilidades que lhes são imputadas pelas políticas municipais, nas escolas estaduais o quadro é outro. Nas unidades visitadas, os diretores entrevistados queixaram-se repetidas vezes das faltas frequentes de professores e de membros da equipe técnica, das licenças sucessivas justificadas por atestados médicos duvidosos e, sobretudo, do desengajamento dos docentes e membros da equipe técnica no planejamento e nas tarefas cotidianas da escola. Nitidamente, portanto, as escolas municipais estavam em larga vantagem, tanto na atração e na manutenção de profissionais mais qualificados e mais engajados quanto na garantia de que os profissionais assumiriam seus compromissos.

Muito embora nossos dados sejam de natureza qualitativa, sustentamos que a singularidade de Teresina é de que, como padrão geral, as escolas municipais ocupam as posições de vantagem no quase mercado, sendo que as estaduais encontram-se nas posições desvantajosas. Assim, entre as redes municipal e estadual, cria-se uma relação de interdependência, tal como analisado em outros casos (Érnica; Batista, 2012). Enquanto as escolas estaduais recebem e decantam os “problemas” do sistema

educacional, as escolas municipais podem selecionar alunos e também profissionais que mais bem se adaptam às expectativas comportamentais e acadêmicas, o que lhes permite reproduzir melhor o modelo institucional das escolas, mesmo quando algumas unidades operam acima de sua capacidade de atendimento. De modo geral, portanto, a rede municipal se alimenta e depende da rede estadual como ponto de decantação dos problemas do sistema educacional público de Teresina.

### TERCEIRO MECANISMO DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NO QUASE MERCADO ESCOLAR: A SELETIVIDADE DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Os Gráficos 1 e 2 apontam uma redução expressiva da população com recursos culturais familiares mais baixos das escolas públicas entre as séries iniciais e as finais do EF. Nas duas redes, na série final do EF1, temos cerca de metade dos alunos com recursos culturais de níveis 1 e 2 e metade com recursos culturais de níveis 3 e 4, sendo que cerca de 8% deles têm o nível 1 de recursos culturais. A distribuição muda drasticamente na série final do EF2, em que apenas cerca de 20% dos alunos têm recursos culturais nos níveis 1 e 2, enquanto a porcentagem de alunos com recursos culturais 1 é próxima de zero.

O que explica a exclusão do sistema escolar dos alunos com os mais baixos recursos culturais são as baixas taxas de aprovação no EF2, fato percebido nas duas redes de ensino.

A rede estadual está organizada por um sistema seriado, com reprovação anual desde a série inicial. As taxas de aprovação no EF2, apesar de baixas, aumentaram de 62% em 2005 para 68% em 2009.

A rede municipal vive situações diferentes no EF1 e no EF2. No EF1, por conta do sistema de ciclos, as taxas de aprovação em 2007 eram bastante altas por toda a rede, sendo a média de 90%. No EF2, em que há o regime de seriação com reprovação após cada ano, essa realidade muda expressivamente: as taxas de aprovação média só passaram dos 90% em 2009. Em 2007, a média era de 85%, sendo que os resultados das escolas variavam de 57% a 99%. Essa alteração expressiva indica um processo de diferenciação das escolas municipais de EF2, com uma parte dessas escolas reproduzindo a combinação excludente de desempenhos acadêmicos relativamente bons com baixa aprovação que vigorou no Brasil até os anos de 1990 (Ribeiro, 1991). Na rede municipal, no EF2 além da exclusão de alunos com baixos recursos culturais e das unidades com taxas de aprovação baixas, verificamos ainda um número crescente, com relação ao EF1, de unidades concentradoras de alunos com baixos recursos culturais, reforçando mais uma vez a tendência de diferenciação das unidades educacionais municipais nesse segmento. Mais adiante, veremos ainda que há uma redução no percentual de alunos do EF2 com maiores níveis de proficiência na *Prova Brasil* em relação aos valores verificados no EF1.

Portanto, a política implementada na rede desde o início dos anos de 1990 conseguiu elevar os resultados globais, mas encontrou seus limites nas séries finais do

EF2, em que há um maior número de disciplinas e é mais difícil assegurar o modelo padronizado que é levado a cabo no EF1, seja nas atividades de formação de professores, seja no planejamento do trabalho docente nas escolas.

#### QUARTO MECANISMO DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES ESCOLARES NO QUASE MERCADO: O EFEITO DE TERRITÓRIO

Ao analisarmos a correlação entre as variações nos níveis de vulnerabilidade social do entorno das escolas e as variações nos resultados acadêmicos médios das escolas, verificamos, inicialmente, dois resultados.

Primeiro, as diferenças no IDEB entre as redes são mais intensas e mais importantes para explicar as desigualdades educacionais em Teresina que as diferenças produzidas pelas variações no nível de vulnerabilidade social dos territórios. As escolas municipais situadas em territórios de alta vulnerabilidade apresentam IDEB médio maior que o da rede estadual em qualquer área de IVS-T.

Segundo, os resultados do IDEB da rede municipal são mais sensíveis às variações no nível de vulnerabilidade do entorno das escolas que os resultados da rede estadual. Na rede municipal, a aprovação e o desempenho na *Prova Brasil* tendem a diminuir conforme aumenta o nível de vulnerabilidade social do entorno das escolas. Isso se explica porque as políticas públicas municipais foram mais facilmente implementadas nas áreas mais centrais e menos vulneráveis, onde foi mais fácil alocar recursos e profissionais.

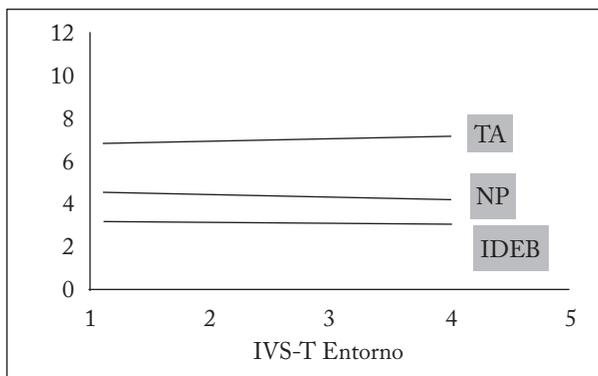
No caso da rede estadual, praticamente não há variação no IDEB quando observamos os diferentes níveis de vulnerabilidade social do entorno das escolas. Essa aparente ausência de correlação pode ser explicada de três maneiras.

Primeiro, porque, muito embora existam escolas estaduais em territórios de vulnerabilidade mais alta e mais baixa, elas se concentram nos territórios de vulnerabilidade social média, o que diminui o impacto de sua existência em territórios nos extremos de vulnerabilidade social na tendência geral.

Segundo, porque não há muitas escolas estaduais situadas em território de baixa vulnerabilidade social, com resultados altos na *Prova Brasil* e taxas elevadas de aprovação, situação que produziria resultados elevados de IDEB, reforçando a tendência geral.

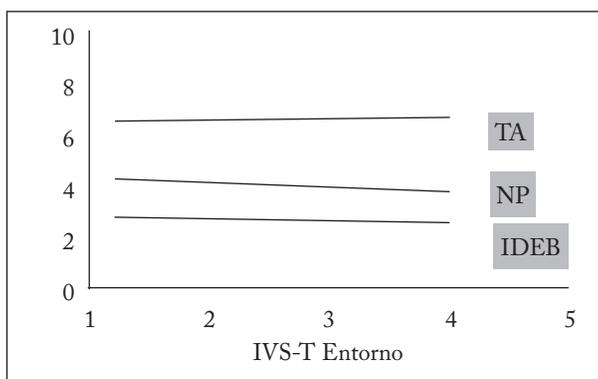
Terceiro, porque na rede estadual os resultados na *Prova Brasil* e as taxas de aprovação seguem tendências invertidas, conforme variam os níveis de vulnerabilidade social do entorno das escolas; enquanto os resultados na *Prova Brasil* tendem a diminuir quando aumenta a vulnerabilidade social do entorno da escola, as taxas de aprovação tendem a aumentar. Essas tendências invertidas, mesmo que sutis, são suficientes para diluir o efeito do território sobre o indicador que sintetiza essas variáveis (IDEB), como se vê nos Gráficos 3 e 4.

**Gráfico 3 – Linhas de tendência da Nota Padronizada da *Prova Brasil*, da Taxa de Aprovação e do IDEB nas escolas estaduais de EF1 em Teresina, em 2007**



Fonte: INEP (2007a).  
Elaboração do CENPEC.

**Gráfico 4 – Linhas de tendência da Nota Padronizada da *Prova Brasil*, da Taxa de Aprovação e do IDEB nas escolas estaduais de EF2 em Teresina, em 2007**



Fonte: INEP (2007a).  
Elaboração do CENPEC.

Na rede estadual, como tendência, as escolas nos territórios de mais baixa vulnerabilidade social têm aprovação baixa e melhores resultados na *Prova Brasil*, modo de funcionar mais próximo do verificado na história da escola brasileira. Nos territórios de mais alta vulnerabilidade social, a aprovação é mais alta, mas com o custo de o rendimento na *Prova Brasil* ser mais baixo, produzindo um perfil de escolas que garantem o aumento formal dos anos de escolaridade, porém sem assegurar as aprendizagens esperadas.

Na rede municipal, a aprovação e o desempenho na *Prova Brasil* tendem a ser maiores nas (poucas) escolas com mais baixa vulnerabilidade social e mais baixos nas (muitas) escolas de entorno mais vulnerável. As políticas públicas municipais

foram mais facilmente implementadas nas áreas mais centrais e menos vulneráveis do município, como nos informou em entrevista um ex-secretário municipal de educação:

Nós temos problemas sérios da administração na questão de professores. Sempre faltou professor, a rotatividade de professores nas escolas muitas vezes é grande em determinadas escolas. Havia briga para ir para determinadas escolas, briga para sair de outras. Isso que eu estou falando [escolas oferecendo o mesmo padrão educacional] era o objetivo, mas na prática estava muito distante de acontecer e muito em função da questão da administração do recurso humano, professor dentro da escola, a compatibilização do que é o direito do professor do que é o direito do aluno. (*Ex-secretário municipal da educação 2*, 2010)

Ou seja, as políticas da rede municipal produzem melhores resultados nas áreas de vulnerabilidade social média e baixa, levando a uma alta diferenciação entre elas e as escolas estaduais.

#### UMA SÍNTESE DE MECANISMOS PRODUTORES DE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Classificamos as escolas das duas redes em quatro grupos em virtude de duas variáveis combinadas, a saber, o nível de vulnerabilidade social de seu entorno e a composição de seu corpo discente.<sup>13</sup>

Os dados que evidenciam essas conclusões foram produzidos pela classificação das escolas em quatro grupos, como se verifica nos Gráficos de 5 a 8:

- Q<sub>1</sub> reúne as escolas em território de alta vulnerabilidade social e com alunos de recursos culturais médio ou alto;
- Q<sub>2</sub> reúne as escolas em território de alta vulnerabilidade social e com alunos de recursos culturais baixos;
- Q<sub>3</sub> reúne as escolas em território de vulnerabilidade social média ou baixa e com alunos com recursos culturais baixos;
- Q<sub>4</sub> reúne as escolas em território de vulnerabilidade social média ou baixa e com alunos com recursos culturais médios ou altos.

A análise do desempenho das escolas no IDEB e dos alunos na *Prova Brasil*, em virtude desses grupos, aponta para dois resultados.

13 A composição do corpo discente das escolas foi quantificada pelo Índice de Heterogeneidade – IH. Quando esse indicador é igual a zero, temos uma escola cuja distribuição dos alunos em função de seus recursos culturais familiares (k-cult) é idêntica à distribuição do total de alunos da rede pública de Teresina. Quando o IH é positivo, a escola tende a concentrar alunos com maiores recursos culturais. Quando o IH é negativo, a escola tende a concentrar alunos com baixos recursos culturais.

O primeiro, como era de se esperar, é que os alunos que estudam nas escolas de Q4 têm um desempenho global na *Prova Brasil* melhor que o dos demais grupos. Por sua vez, os alunos que estudam nos outros grupos de escolas (Q1, Q2 e Q3) têm, por padrão, resultados semelhantes, indicando que a presença das variáveis “escola em território de alta vulnerabilidade” ou “concentração de alunos com baixos recursos culturais” produz efeitos de redução do desempenho escolar do conjunto dos alunos.

O segundo é que de modo geral o sistema educacional de Teresina apresenta menos desigualdades no rendimento dos alunos do EF2, mas isso se dá com um alto custo. Além da exclusão dos alunos com mais baixos recursos culturais, temos ainda uma forte redução do percentual de alunos com desempenho mais alto na *Prova Brasil*.<sup>14</sup>

Na rede estadual, nos quatro grupos há uma baixíssima concentração de alunos nos níveis de aprendizagem “adequado” e “avançado”. Há uma piora no EF2 em relação ao EF1, mesmo com as altas taxas de reprovação. O grupo em que a queda de desempenho do sistema é menor, mantendo maior regularidade, é justamente o Q4.

No caso da rede municipal, os dados confirmam seu desempenho melhor que o da rede estadual. Porém, podemos constatar que essa rede tem problemas para assegurar seus objetivos de qualidade e equidade nas séries finais do ensino fundamental.

É no EF1 municipal que se verifica a maior concentração de alunos com desempenho “adequado” e “avançado”. No entanto, nesse segmento as diferenças entre os rendimentos dos alunos de Q2 e Q4 são evidentes, indicando a dificuldade desse sistema em fazer frente à concentração de alunos com baixos recursos culturais em escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade social. Curiosamente, portanto, o segmento em que a rede municipal tem melhores resultados é também aquele no qual se evidenciam mais claramente os efeitos da concentração dos alunos com baixos recursos culturais em escolas situadas nas áreas de maior vulnerabilidade social.

No EF2 municipal, as notas dos alunos dos quatro grupos pouco se diferenciam. Contudo, a menor desigualdade é obtida com dois altos custos. Primeiro, como já salientado, com a exclusão dos alunos com baixos recursos culturais. Segundo, porque nesse segmento aumenta a concentração de alunos no nível “básico” e “abaixo do básico”, com uma expressiva redução de alunos que atingem os níveis superiores de aprendizagem (“adequado” e “avançado”) em relação ao verificado no EF1.

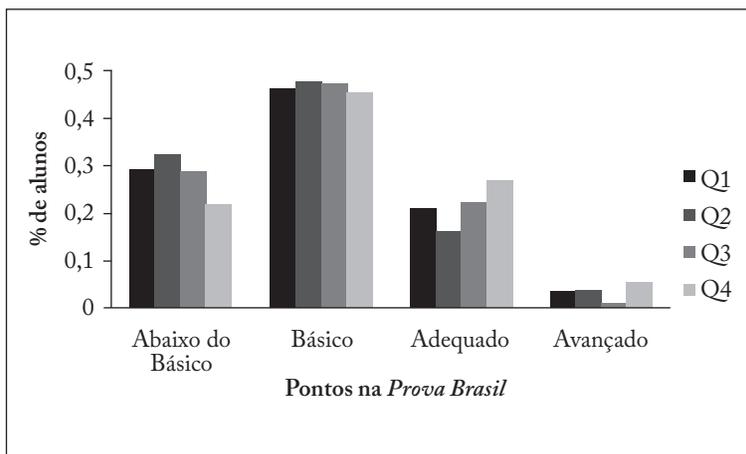
Os gráficos a seguir mostram os resultados dos alunos em língua portuguesa nos quatro grupos de escola.

---

14 Usamos os resultados de língua portuguesa em 2007, classificados segundo a escola de correspondência das aprendizagens com as séries do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

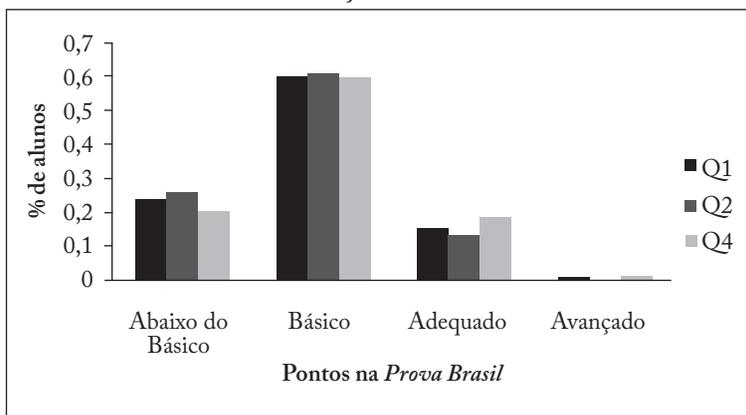
**Gráficos 5 a 8 – Distribuição da nota em língua portuguesa dos alunos na Prova Brasil de 2007, divididos em grupos formados pela vulnerabilidade do entorno da escola e pelos recursos culturais familiares**

**Gráfico 5 – Distribuição das notas LP EF1 EM Teresina combinação IVS-T e IH**



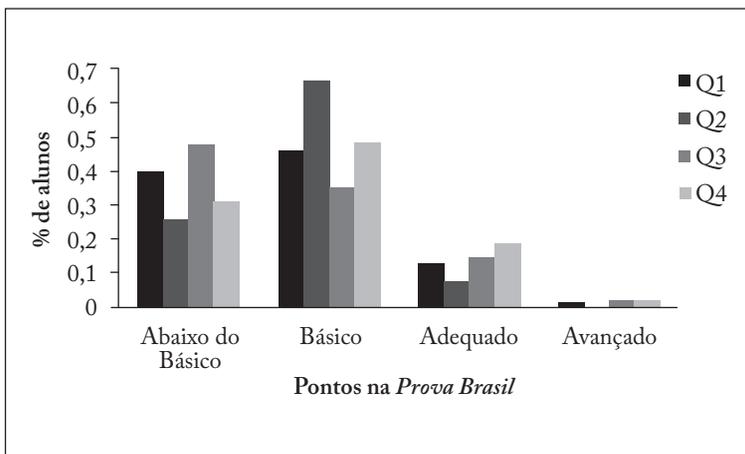
Fonte: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

**Gráfico 6 – Distribuição das notas LP EF2 EM Teresina combinação IVS-T e IH**



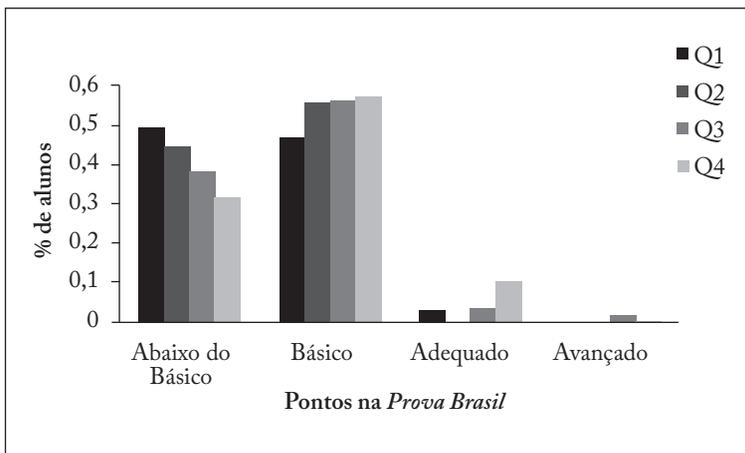
Fonte: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

**Gráfico 7 – Distribuição das notas LP EF1 EE Teresina combinação IVS-T e IH**



Fonte: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

**Gráfico 8 – Distribuição das notas LP EF2 EE Teresina combinação IVS-T e IH\***



Fonte: INEP (2007b).  
Elaboração do CENPEC.

\* Não devemos levar em conta os resultados de Q2 na rede estadual e de Q3 na rede municipal, pois são grupos formados por um número muito pequeno de escolas. O grupo Q2 no gráfico de série final do EF1 é representado apenas por uma escola, que tem seu IDEB bastante reduzido pela taxa de aprovação de 0.62.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nossa análise dos mecanismos produtores de desigualdades educacionais em Teresina baseou-se em dois elementos: as diferenças existentes no âmbito da oferta educacional – seja entre as redes, seja entre os segmentos do ensino fundamental – e os mecanismos de seleção e distribuição dos alunos nas escolas, fortemente marcados pelas relações do quase mercado educacional.

Esses mecanismos atuam verticalmente, do cume, no segmento de escolas voltadas à reprodução das elites acadêmicas, até a base, nas escolas periféricas que reúnem mais dificuldades para assegurar a oferta educacional de qualidade, passando pela faixa média do sistema, em que estão as escolas municipais situadas em áreas de menor vulnerabilidade social. A configuração dessa estrutura vertical, formada pelas redes e sua localização no território teresinense, é alterada por um mecanismo de seleção que atua ao longo da progressão das séries e que tem por força motriz as baixas taxas de aprovação.

A análise das diferenças nas oportunidades educacionais com base nas diferenças de qualidade de oferta educacional e dos mecanismos de seleção e distribuição dos alunos pretende dialogar com as possibilidades de democratização do direito à educação que são dadas no âmbito das políticas públicas. Com a universalização do acesso ao ensino fundamental e a redução das taxas de reprovação, cada vez mais as grandes divisas políticas nacionais passam a ser a qualidade e a equidade das oportunidades educacionais ofertadas pelo Estado (Oliveira, 2007). Não raro, essas bandeiras se expressam em políticas que buscam realizar uma mesma oferta educacional para todos, independentemente de suas diferenças.

Esse foi o caso da política municipal de Teresina, que surgiu de uma pequena estrutura alocada na Secretaria Estadual de Educação e que conseguiu, em pouco mais de vinte anos, obter bons resultados, se comparados aos da rede estadual. Porém, observamos que essa política possui limitações e que, paradoxalmente, passou a integrar mecanismos de produção de desigualdade educacional.

Em primeiro lugar, o ideal de proporcionar uma mesma oferta educacional não foi obtido integralmente, o que se evidencia pelos melhores resultados da rede municipal nas poucas escolas situadas nos territórios de menor vulnerabilidade social e pelas dificuldades da SEMEC em implementar sua política nos territórios mais distantes da área central e mais vulneráveis. Mesmo com o grau relativo de padronização da oferta obtido, a política não beneficiou a todos igualmente. Especialmente nas séries finais do ensino fundamental, evidenciam-se os seus limites: a) aumento do número de escolas que concentram alunos com mais baixos recursos culturais; b) exclusão de alunos com mais baixos recursos culturais por meio das baixas taxas de aprovação; c) níveis de aprendizagem mais baixos nas escolas situadas em territórios de maior vulnerabilidade social e/ou que concentram alunos com menores recursos culturais; d) redução do percentual de alunos com desempenho acadêmico mais alto.

Em segundo lugar, a combinação de oferta desigual e forte concorrência no quase mercado de serviços educacionais acirra a disputa entre famílias e entre

escolas, engendrando um mecanismo de reprodução das desigualdades entre as redes. A grande desigualdade nas oportunidades educacionais ofertadas pelas redes estadual e municipal se reproduz articulada ao sistema de matrículas, que induz os pais a disputarem entre si as vagas nas escolas de prestígio e que dá às unidades escolares grande margem de ação para selecionar alunos que melhor se adéquem às suas expectativas.

Por essa razão, a concorrência entre as redes engendra mecanismos de interdependência e de reprodução mútua. Como vimos, a rede estadual, de modo geral, ocupa um lugar mais fragilizado no quase mercado educacional e tende a servir de *locus* de decantação de problemas que as escolas da rede municipal podem evitar. Na rede municipal, esses mecanismos de exteriorização de problemas ampliam suas condições de boa gestão e de promoção da eficácia escolar. Na rede estadual, onde se decantam, eles reforçam suas deficiências crônicas e atuam como um freio que dificulta a eficácia das políticas educacionais nessa rede.

Podemos concluir ainda que, em Teresina, o efeito das desigualdades socioespaciais sobre as oportunidades educacionais também se faz sentir, mesmo não tendo a mesma centralidade que se verifica nas metrópoles. Isso nos leva a postular que a afirmação do direito à educação para todos no Brasil, hoje, não poderá ser plenamente atingida sem que se leve em conta, nas políticas, novos desafios que passaram a integrar nossa questão educacional urbana, e que podem ser estudados pela articulação de três eixos: as desigualdades na oferta educacional, o quase mercado de educação e os efeitos educacionais das desigualdades socioespaciais.

Por fim, como a concorrência entre as duas redes públicas analisadas contribui para a reprodução do quadro aqui descrito, para que as escolas públicas situadas em Teresina possam garantir o direito à educação com qualidade e equidade, seria preciso políticas colaborativas entre estado e município baseadas na corresponsabilização de ambos pela oferta educacional ao longo da cidade.

## FONTES

*EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO 1.* Entrevistadores: Maurício Érnica e Anna Helena Altenfelder. Teresina, PI, 25 ago. 2010.

*EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO 2.* Entrevistadores: Maurício Érnica e Anna Helena Altenfelder. Teresina, PI, 26 ago. 2010.

FUNDAÇÃO SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados. *Informações dos Municípios Paulistas*. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Populacional 2000*. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. *Contagem da População 2007*. Brasília: IBGE, 2007a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/>>. Acesso em: 25 maio 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB) 2005*. Brasília: INEP/MEC, 2005. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB) 2007*. Brasília: INEP/MEC, 2007a. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Prova Brasil*. Brasília: INEP/MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Censo Escolar 2007*. Brasília: INEP/MEC, 2007c. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB) 2009*. Brasília: INEP/MEC, 2009. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Indicadores territoriais da população com baixo rendimento por setores censitários*. Brasília: IBGE, 2008.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E ASSESSORES. Entrevistadores: Maurício Êrnica e Anna Helena Altenfelder, 27 ago. 2010.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ – SEDUC/PI. *Relação de escolas estaduais no município de Teresina em 2010* [Arquivo Excel]. Teresina: SEDUC, 2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA – SEMEC/TERESINA. *Relação de escolas municipais em Teresina em 2010* [Arquivo Excel]. Teresina: SEMEC, 2010.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fátima; FRANCO JÚNIOR, Francisco Creso Junqueira; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KAZTMAN, Rubén (Org.). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ; Montevideu, Uruguai: IPPES, 2008. p. 91-118.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Dimensões do efeito dos estabelecimentos de ensino: explorando interações entre família e escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 46, p. 271-296, 2010.

BEN-AYED, Choukri; BROCCOLICHI, Sylvain. Quelques remarques concernant les usages de la notion “marché” dans le champ scolaire. *Questions Éducatives – l'école et ses marges*, Université de Saint-Étienne, Revue du Centre de Recherche en Éducation Université Jean Monnet, n. 20, p. 17-55, déc. 2001.

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 481-586.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Ed. Loyola, 1975.

DUBET, François. Mutations de l'institution et/ou néolibéralisme. In: \_\_\_\_\_. *Faits d'école*. Paris: Editions EHESS, 2008. p. 113-136.

ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640-666, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v42n146/16.pdf>>. Acesso em: maio 2013.

FELOUZIS, Georges; PERROTON, Joëlle. Les “marchés scolaires”: une analyse en termes d'économie de la qualité. *Revue Française de Sociologie*, Paris, FR: CNRS, v. 48, n. 4, p. 693-722, oct./déc. 2007.

FELOUZIS, Georges; VAN ZANTEN, Agnès. Appel à communication. In: PENSER LES MARCHES SCOLAIRES, mar. 2009, Genebra. *Programme...* Genebra: Rappe; Université de Genève, 2009. Disponível em: <<http://www.unige.ch/fapse/ggape/seminaire/Appelacom.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. A internalização da exclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, p. 299-325, set. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007b.

KAZTMAN, Rubén. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social* [Taller regional – La medición de la pobreza, métodos e aplicaciones]. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Disponível em: <[www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos](http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos)>. Acesso em: 10 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 75, p. 171-189, dic. 2001.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; COSTA, Márcio da. Competing for public schools in Rio de Janeiro – reflexions on a hidden quasi-market. In: PENSER LES MARCHES SCOLAIRES, mar. 2009, Genebra. *Programme...* Genebra: Rappe; Université de Genève, 2009. Disponível em: <<http://www.unige.ch/fapse/ggape/seminaire/programme/progjeudi12.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista – o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 28, n. 100-especial, p. 661-690, out. 2007.

PADILHA, Frederica; ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antônio Augusto Gomes; PUDENZI, Luciana. As regularidades e exceções no desempenho no IDEB dos municípios. *Estudos*

em *Avaliação Educacional*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasil: PNUD, 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 10 maio 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. *Caderno CRH*, Salvador: UFBA, v. 23, n. 59, p. 221-233, maio/ago. 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KAZTMAN, Rubén (Org.). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ; Montevidéu, Uruguai: IPPES, 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KOSLINSKI, Mariane Campelo. A cidade contra a escola? O caso do município do Rio de Janeiro. *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 4, n. 8, p. 351-378, ago./dez. 2009a.

\_\_\_\_\_. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *EURE* (Santiago), Santiago: Pontificia Universidade Católica de Chile, v. 35, n. 106, p. 101-129, dic. 2009b.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, v. 12, n. 5, p. 7-21, 1991.

SOARES, José Francisco; CÉSAR, Cibele Comini. Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 18, n. 1-2, p. 97-110, jan./dez. 2001.

SOARES, José Francisco; RIGOTTI, José Irineu Rangel; ANDRADE, Luciana Teixeira. As desigualdades socioespaciais e o efeito das escolas públicas de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KAZTMAN, Rubén (Org.). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ; Montevidéu, Uruguai: IPPES, 2008. p. 119-144.

TORRES, Haroldo da Gama; BICHER, Renata Mirandola; GOMES, Sandra; CARPIM, Thaís Regina Pavez. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KAZTMAN, Rubén (Org.). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ; Montevidéu, Uruguai: IPPES, 2008. p. 59-90.

TORRES, Haroldo da Gama; FERREIRA, Maria Paula; GOMES, Sandra. Educação e segregação social: explorando as relações de vizinhança. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo da Gama (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade*. São Paulo: Ed. SENAC, 2005. p. 123-141.

VAN ZANTEN, Agnès. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 35, n. 126, p. 565-593, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Compétition et fonctionnement des établissements scolaires: les enseignements d'une enquête européenne. *Revue Française de Pédagogie*, Lyon: ENS de Lyon, n. 156, p. 9-17, juil./sept. 2006.

\_\_\_\_\_. Le choix des autres: jugements, stratégies et ségrégations scolaires. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris: CNRS, v. 180, p. 24-36, déc. 2009.

YAIR, Gad. School organization and market ecology: a realist sociological look at the infrastructure of school choice. *British Journal of Sociology of Education*, Taylor & Francis Group, v. 17, n. 4, p. 453-471, 1996.

## SOBRE O AUTOR

MAURICIO ÉRNICA é doutor em linguística aplicada e estudos da linguagem pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

*E-mail:* ernica@unicamp.br

*Recebido em agosto de 2012*  
*Aprovado em outubro de 2012*

# RESUMOS/ABSTRACTS/RESUMENS

MAURICIO ÉRNICA

## Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada em Teresina/ PI, cujo objetivo foi apreender os mecanismos produtores de desigualdades educacionais no município. Foram identificados quatro mecanismos: a) a separação entre as redes privada e pública; b) as diferenças na oferta educacional das redes públicas estadual e municipal; c) as diferenças nos dois segmentos do ensino fundamental; d) o efeito das desigualdades socioespaciais sobre as oportunidades educacionais. Conclui-se que a diferenciação das redes de ensino, articulada a um sistema de matrículas que induz os pais a disputar entre si vagas em escolas de maior prestígio, cria um quase mercado educacional por meio do qual são produzidas desigualdades escolares. Conclui-se ainda que a concorrência entre as redes engendra mecanismos de interdependência e mútua reprodução.

**Palavras-chave:** quase mercado educacional; desigualdades educacionais; efeito de território; políticas educacionais; Teresina.

## Educational inequality in the urban space: the case of Teresina

*This paper presents the results of a study carried out in Teresina city, in Piauí state, aimed at understanding the mechanisms that produce educational inequalities in the municipality. Four mechanisms were identified: a) separation between the public and private school systems; b) differences in the educational supply in the state and municipal public school systems; c) differences in the two primary education segments; d) the effect of socio-spatial inequalities on educational opportunities. The conclusion reached was that, because of the differences between school systems, connected to an enrollment system that leads parents to compete with each other for spots at the most prestigious schools, an education quasi-market is created through which academic inequalities are produced. The conclusion was also reached that competition between the systems engenders mechanisms of interdependence and mutual reproduction.*

**Keywords:** education quasi-market; educational inequalities; territorial effect; educational policies; Teresina.

## Desigualdades educacionales en el espacio urbano: el caso de Teresina

*Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada en Teresina/ PI. El objetivo de dicha investigación era aprehender los mecanismos productores de desigualdades educacionales en esa municipalidad. Se identificaron cuatro mecanismos: a) la separación entre las redes privada y pública de enseñanza; b) las diferencias en la oferta educacional de las redes públicas estatal y municipal; c) las diferencias en los dos*

*segmentos de la Enseñanza Fundamental; d) el efecto de las desigualdades socioespaciales sobre las oportunidades educativas. Se concluye que la diferenciación de las redes de enseñanza, articulada con un sistema de matrículas que induce a los padres a disputar plazas en escuelas de más prestigio, crea un casi-mercado educativo mediante el cual se producen desigualdades escolares. Se concluye también que la competencia entre las redes crea mecanismos de interdependencia y de mutua reproducción.*

***Palabras clave:** casi-mercado educativo; desigualdades educativas; efecto de territorio; políticas educativas; Teresina.*