

DESIGUALDADE EDUCACIONAL E SEGREGAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Haroldo Torres e Sandra Gomes

RESUMO

Este artigo tem por objetivo situar o debate sobre a questão da desigualdade educacional no contexto da Região Metropolitana de São Paulo, buscando explorar suas lógicas subjacentes. Para tanto, recorre-se a informações sobre desempenho escolar de alunos da 5ª série do ensino fundamental e nível de escolaridade da família, analisadas conforme os padrões que assumem nos diversos distritos ou setores censitários da Região. Tais informações são organizadas em um Sistema de Informações Geográficas, que permite identificar padrões de heterogeneidade do desempenho educacional em sua dimensão espacial.

Palavras-chave: desigualdade educacional; políticas públicas; Região Metropolitana de São Paulo.

SUMMARY

The article introduces the debate on educational inequalities in the context of the São Paulo Metropolitan Area, exploring its underlying logics. It employs information on the performance of 5th grade students and the educational level of their families, analyzing patterns of performance in districts and census tracts of the Metropolitan Area. Such information is organized within a Geographic Information System, which allows the identification of heterogeneous patterns of schooling performance in its spatial dimension.

Keywords: educational inequalities; public policies; São Paulo Metropolitan Area.

Para qualquer observador da cena brasileira, é uma obviedade afirmar que os pobres têm pior acesso aos serviços públicos. No entanto, isso não pode ser tomado como regra geral: o acesso varia de modo significativo entre regiões e famílias com o mesmo nível de renda — tema que tem sido destacado, por exemplo, no âmbito do projeto de desenvolvimento humano das Nações Unidas¹. A fim de situarmos nossas considerações em torno do objeto central deste artigo — a desigualdade educacional no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo —, examinemos as principais linhas explicativas apresentadas pela literatura acerca da desigualdade na oferta de serviços públicos.

Um primeiro argumento baseia-se na idéia de que os segmentos menos educados e com uma rede de relações sociais precária têm menor capacidade de demandar serviços públicos aos governos². Isso se verificaria sobretudo onde o processo de decisão acerca dos serviços a serem oferecidos depende

(1) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: 1998; *Relatório do desenvolvimento humano 2000*. Lisboa: Trinova, 2000.

(2) Cf. Briggs, Xavier S. *Ties that bind, bridge, and constrain: social capital and segregation in American Metropolis*. Paper para o seminário "Segregation and the city", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, julho de 2001 <www.lincolnst.edu>; Burstein, Paul. "Social movements and public policy". In: Giugni, Marco, McAdam, Doug e Tilly Charles (orgs.). *How social movement matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999; Jacobi, Pedro. *Movimentos soci-*

ais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde — São Paulo 1978-84. São Paulo: Cortez, 1989; Putnam, Robert D. *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. Nova York: Simon & Schuster, 2000.

(3) Cf. Gomes, Sandra e Bitar, Sandra. *A oferta de ensino infantil no município de Guarulhos e a discussão sobre a periferia da Região Metropolitana de São Paulo*. Paper para o XIII Encontro Nacional da Abep, Ouro Preto, novembro de 2002; Torres, Haroldo e Marques, Eduardo. "Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 4, 2001.

(4) Putnam (op. cit.) se refere a esse fenômeno como o "lado negro" do capital social.

(5) Cf. Evans, Peter. *Embedded autonomy: States & industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 1994; Savich, H. V. *Post-industrial cities: politics and planning in New York, Paris and London*. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

(6) Essa hipótese parece ser mais forte para determinadas políticas, como a de saneamento e infra-estrutura urbana (cf. Marques, Eduardo Cesar. *Espaço e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000). Alguns autores argumentam ainda que esse viés pode ser observado sobretudo em sociedades onde persiste "a herança de uma cultura institucional produtora de desigualdades" (Werna, Edmund. *Combating urban inequalities: challenges for managing cities in the developing world*. Londres: Edward Elgar, 2000).

(7) Em face de indicadores de desempenho profissional tais como absenteísmo em escolas de periferia, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo tentou recentemente implantar um sistema de pagamento diferenciado para profissionais que atuassem naquelas escolas, mas tal iniciativa foi combatida pelo sindicato da categoria — conforme nos informaram profissionais da Secretaria — sob o argumento da isonomia profissional.

(8) Cf., por exemplo, Madeira, Felícia R. "Poverty, School and work". In: *Brazilian issues on education, gender and race*. São Paulo: Ed. Fundação Carlos Chagas, 1996; "Pobreza, escola e trabalho: condições virtuosas, conexões viciosas". *São Paulo em Perspectiva*: Fundação Seade, vol. 7, nº 1, 1993.

diretamente da demanda da população local, seja individualmente, seja por meio de movimentos sociais. Tal parece ser o caso, por exemplo, da oferta de ensino infantil em três localidades da Região Metropolitana de São Paulo em que desenvolvemos pesquisa (Mauá, Guarulhos e Embu), onde a disponibilidade de novas vagas depende em grande medida da demanda direta da população, uma vez que a oferta desse serviço não é imposta pela legislação, como no caso do ensino fundamental. Dessa forma, as áreas com maiores concentrações de pobres e migrantes recentes acabam sendo reconhecidas aquelas onde a oferta do serviço é mais precária³. Em outras palavras, hipóteses baseadas no papel do chamado "capital social" — que considera as dinâmicas das políticas em razão da ação de grupos de interesse e/ou de movimentos sociais — resultam logicamente num quadro de pior cobertura nas áreas que concentram segmentos populacionais menos organizados e educados⁴.

Um segundo argumento importante pode ser desenvolvido com base na perspectiva neo-institucional, que ressalta o papel da burocracia nas diversas políticas públicas⁵. De acordo com essa visão, as características da burocracia em termos de treinamento, insulamento, coesão, valores etc. podem afetar significativamente as políticas públicas no longo prazo. Isso porque os gestores que decidem sobre onde e como os serviços sociais serão implementados, egressos da classe média, não necessariamente compreendem os códigos, linguagem, atitudes, valores e necessidades da população pobre, de modo que moradores de favelas e periferias podem ser objeto de preconceito por parte de gestores, que não os perceberiam como alvo preferencial de suas políticas⁶.

No caso da política educacional, os professores e diretores de escola, que são seus principais agentes locais, muitas vezes evitam trabalhar em locais de alta concentração de pobres⁷. Referindo-se ao âmbito paulista, alguns autores destacam o preconceito social e racial de parte desses profissionais como uma importante barreira histórica para a provisão de serviços educacionais em áreas pobres⁸. De fato, a questão do preconceito das burocracias e servidores públicos em relação a pobres e negros não deve ser menosprezada quando se pensa a questão da desigualdade na provisão de serviços sociais, haja vista a longa tradição de desigualdade e preconceito que perpassa as diversas dimensões da vida social do país⁹.

Um terceiro argumento segue a tradição estabelecida pela economia institucional, propondo que a estabilidade do sistema judicial e do regime de propriedade privada influencia a *performance* econômica no longo prazo, ou seja, sistemas legais organizados propiciariam uma condição de menos riscos econômicos e mais estímulos para investimentos públicos¹⁰. Organizações internacionais como o Banco Mundial freqüentemente têm lançado mão desse argumento ao defender a regularização fundiária como condição para o desenvolvimento econômico e social¹¹. Parece inquestionável porém que leis e regulamentos em torno dos múltiplos aspectos da vida social não podem ser tomados como dados nos países em desenvolvimento, em que vigoram múltiplas condições de informalidade¹², particularmente no que diz respeito ao uso da terra, de modo que somente umas poucas localidades — as

chamadas "cidades legais" — podem ser em alguma medida comparáveis às dos países desenvolvidos¹³. Tal situação de irregularidade acaba por "justificar" a não-provisão de serviços públicos, ou limitar sua possibilidade, em áreas de favelas ou loteamentos clandestinos, já que o Estado precisa seguir os muitos procedimentos legais para adquirir terras ou construir equipamentos públicos em áreas desse tipo. Além do mais, os gestores públicos frequentemente evitam fazer investimentos sociais em áreas que possam vir a ser objeto de ações de reintegração de posse por parte de agentes privados¹⁴.

Embora esteja em curso no Brasil um instigante debate sobre esse tema no que diz respeito às políticas urbanística, habitacional e ambiental¹⁵, há pouquíssima discussão acerca do impacto das formas de uso do solo para políticas sociais como as de saúde e educação. De qualquer modo, o que há de mais relevante nessa proposição é a sugestão de que existiriam barreiras institucionais à oferta de serviços sociais em áreas informais, independentemente do papel dos atores sociais locais, da burocracia ou mesmo dos governantes¹⁶.

No caso da política educacional, o problema do acesso dos segmentos mais pobres aos serviços públicos ganha dimensão ainda mais complexa, já que, além dos elementos político-institucionais acima apresentados, também as famílias desempenhariam papel crucial nesse processo. De fato, uma significativa produção científica — derivada de estudos do tipo *cross-section* entre países e regiões — oferece evidências substanciais de que a escolaridade da família (da mãe sobretudo) e, subsidiariamente, a renda familiar estariam entre os principais fatores do desempenho escolar e da permanência da criança na escola. Filmer e Pritchett, por exemplo, estudaram essa relação para 35 países e concluíram que os fenômenos da baixa escolaridade e da pobreza estão intimamente associados em países em desenvolvimento, num círculo vicioso de reprodução da pobreza¹⁷. Estudo semelhante para os municípios de São Paulo, produzido pela Fundação Seade, indicou que baixos desempenhos escolares estão associados a baixos níveis educacionais dos pais, mas não necessariamente a um baixo nível de renda familiar: constatou-se um surpreendente conjunto de municípios (sobretudo no Oeste do Estado) com renda média-baixa mas com indicadores educacionais superiores à média estadual¹⁸.

Desenvolvemos a seguir uma análise da política educacional no contexto da Região Metropolitana de São Paulo. Tentamos explorar elementos empíricos que tragam luzes a esse debate, sem ter a pretensão de proporcionar uma resposta que esgote o problema.

Desempenho educacional e escolaridade da família

Produzimos para os principais municípios da Região Metropolitana de São Paulo uma análise que associa o desempenho escolar dos alunos de 5ª série do período diurno do ensino fundamental das escolas estaduais — refletido na nota obtida no exame em Língua Portuguesa do Sistema de Avaliação de

(9) Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. "A trágica condição da política social". In: *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 37.

(10) Cf. North, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova York: Cambridge University Press, 1990; *Structure and change in economic history*. Nova York: Norton & Co., 1981. Esse argumento pode ser também encontrado na discussão sobre o microcrédito em países em desenvolvimento. Uma vez que os pequenos negócios são ilegais e a propriedade da terra é informal, as famílias não poderiam usar seus ativos como garantia de empréstimos, reduzindo-se assim seu uso potencial em novos investimentos (cf. Debraj, Ray. *Development economics*. New Jersey: Princeton University Press, 1998).

(11) "Somente mercados fundiários regularizados possibilitam uma provisão habitacional adequada, e manter esses mercados é uma das tarefas que cabem ao setor público. Estabelecer registros e direitos de propriedade claros para todo o espaço urbano requer o fortalecimento das instituições existentes. Direitos de propriedade mal-definidos geram subutilização da terra e desestimulam o redesenvolvimento de porções inteiras de uma cidade. Já a garantia do direito de propriedade gera por si consideráveis incentivos para melhorias em habitação e infra-estrutura" (World Bank. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Nova York: Oxford University Press, 1999, p. 146).

(12) Por exemplo, as estimativas de população vivendo em situação informal variam entre 30% na América Latina e 80% na África (Cf. Scheingart, Martha. *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. Cidade do México: El Colegio de México, 1989; Lim, Gill-Chin. "Housing policies for urban poor in developing countries". In: Stein, Jay M. *Classic readings in urban planning*. Nova York: McGraw-Hill, 1995, pp. 521-537).

(13) Cf. Gronstein, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo — 1900-1987*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP, 1987.

(14) Cf. Maricato, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

(15) Cf. Gronstein, op. cit.; Maricato, op. cit.; Ancona, Ana Lúcia. *Direito ambiental, direito para quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP, 2002.

(16) Um aspecto pouco explorado empiricamente pelos estudiosos brasileiros é a explicação do nível de investimento público em áreas pobres a partir da política do partido governante. Estudo feito por Eduardo Marques e Renata Bichir (*Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos*. Paper para XXV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, outubro de 2001) mostra que os investimentos em infra-estrutura urbana nas áreas mais pobres da cidade de São Paulo no período 1978-98 variaram enormemente conforme a clivagem ideológica do prefeito, embora esse mesmo fator tenha se mostrado menos decisivo para a explicação das políticas de saneamento na cidade do Rio de Janeiro para o mesmo período (cf. Marques, op. cit.).

(17) Filmer, Deon e Pritchett, Phillip L. "The effect of household wealth on education attainment: evidence from 35 countries". *Population and Development Review*, vol. 25, nº 1, 1999, pp. 85-120.

(18) Fundação Seade. *Índice paulista de responsabilidade social*. São Paulo: Seade/Assembleia Legislativa, 2001.

(19) Infelizmente o IBGE ainda não disponibilizou informações do Censo 2000 sobre a escolaridade da mãe.

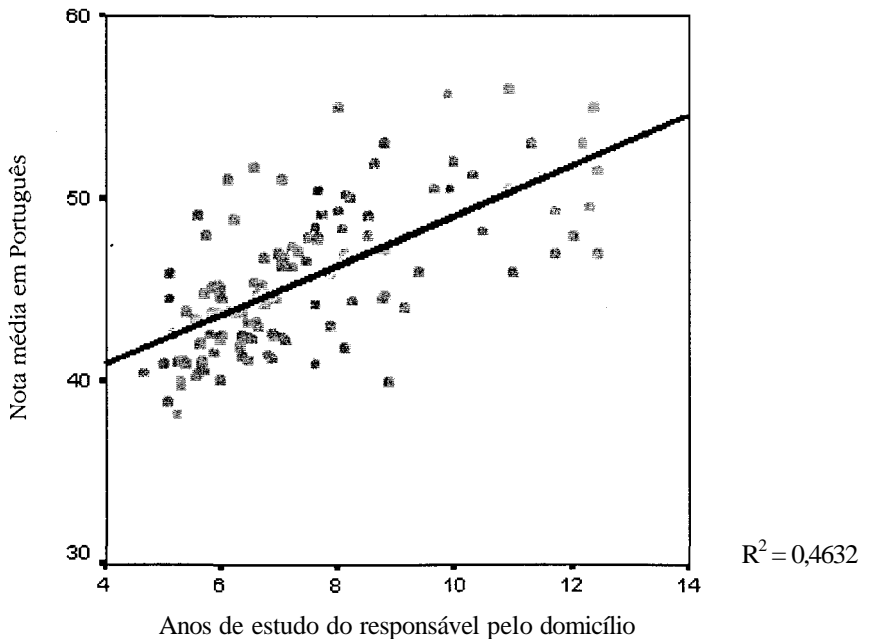
(20) Os resultados para as regiões do Morumbi, Jardim Paulista e Marsilac foram excluídos para melhor visualização dos resultados. Com eles, o R^2 seria de 36%. Nos dois primeiros casos trata-se de áreas com famílias de altíssima renda, cujos filhos não frequentam a escola pública, e no último, de uma população muito pequena. A rigor, o ajuste desse modelo poderia ser melhorado se utilizássemos outras variáveis independentes, como renda familiar ou metro quadrado de área construída por habitante (cf. Torres, Haroldo e Oliveira, Gustavo C. *Primary education and residential segregation in the Municipality of São Paulo: a study using geographic information systems*. Paper para o seminário "Segregation and the city", Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, julho de 2001 <www.lincolnst.edu>).

Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) em 2001, entre zero e 100 — e a escolaridade média do responsável pelo domicílio¹⁹ no distrito onde a escola está localizada. A associação dos dados do Saresp, referentes às notas médias por escola, e do Censo Demográfico 2000, para a segunda variável, foi processada pelo meio de um Sistema de Informações Geográficas organizado no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole.

O *Gráfico 1* mostra que a associação aqui explorada entre escolaridade da família e desempenho escolar apresenta forte correlação ($R^2 = 46\%$), o que permite, em tese, reproduzir o modelo de interpretação sugerido pela literatura para o âmbito da Região Metropolitana (a variabilidade observada entre os distritos de maior escolaridade pode ser atribuída à frequência de escolas particulares por parte de crianças oriundas de famílias de maior renda)²⁰. Contudo, o analista deve ser cauteloso com esse tipo de resultado: além dos clássicos problemas associados à chamada "falácia ecológica", em que a inferência de relações entre dados individuais não pode ser claramente derivada de dados agrupados por áreas, os dados produzidos dessa forma têm pouca utilidade para instruir a ação governamental, embora certamente sirvam para revelar a desigualdade e a heterogeneidade educacionais.

Gráfico 1

Médias das notas em Língua Portuguesa de alunos da 5ª série e da escolaridade do responsável pelo domicílio, segundo distritos censitários Região Metropolitana de São Paulo 2001



Fonte: Secretaria Estadual de Educação. Saresp 2001; IBGE. Censo Demográfico de 2000.

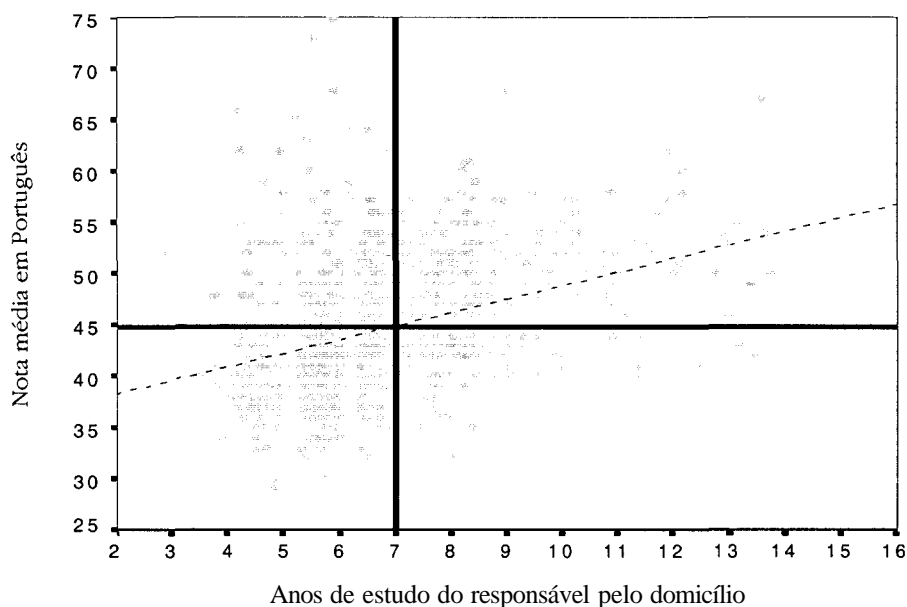
Além de suas limitações metodológicas, análises desse tipo não deixam de ser preocupantes sob outros aspectos. Se as desigualdades educacionais têm a ver principalmente com as condições familiares dos alunos, que papel caberia ao Estado no sentido de tentar reduzir tais desigualdades? As respostas governamentais têm sido as mais diversificadas, desde os programas de "bolsa escola" até a espera por transformações educacionais intergeracionais, com o aumento do acesso à escola. Cabe ressaltar, porém, que a lógica da presente análise enfoca a família — e não o sistema escolar — como *locus* privilegiado de enfrentamento do problema educacional.

Para aprofundarmos esse argumento, reproduzimos o mesmo exercício com uma escala alterada: em vez de tomarmos dados de desempenho escolar e de anos de estudo do responsável pelo domicílio por distritos, consideramos os mesmos dados por escola e pelo setor censitário onde a escola está localizada²¹. Sem muita surpresa, podemos observar, no *Gráfico 2*, que nessa escala de observação a correlação entre essas duas dimensões é muito mais tênue ($R^2 = 15\%$). No *Quadro 1* apresentamos indicadores agregados para cada um dos quadrantes formados pela intersecção das médias das duas variáveis consideradas no gráfico.

(21) Para esse exercício foram consideradas todas as escolas estaduais para as quais existia o dado de nota no ensino diurno, o que nos deu um total de 1.175 pares de escolas/setores censitários. A Região Metropolitana tinha um total de 21 mil setores censitários no Censo de 2000.

Gráfico 2

Médias da nota em Língua Portuguesa de alunos da 5ª série e da escolaridade do responsável pelo domicílio, segundo setor censitário onde a escola está localizada
Região Metropolitana de São Paulo
2001



Fonte: Secretaria Estadual de Educação. Saresp 2001; IBGE. Censo Demográfico de 2000.

Quadro 1

Indicadores para os quadrantes de desempenho escolar
e escolaridade do responsável pelo domicílio
Região Metropolitana de São Paulo
2001

Indicadores	Quadrante 1	Quadrante 2	Quadrante 3	Quadrante 4
	Escolaridade e notas abaixo da média	Escolaridade abaixo e notas acima da média	Escolaridade e notas acima da média	Escolaridade acima e notas abaixo da média
Total de escolas/setores	477	244	305	147
Distribuição dos alunos de 5 ^a a 8 ^a série	43%	19%	25%	13%
Nota média em Língua Portuguesa, 5 ^a série diurno	39,7	49,6	50,3	41,3
Anos médios de estudo do responsável pelo domicílio	5,7	6,0	9,0	8,3
Renda média do responsável pelo domicílio ¹	3,7	4,2	10,9	8,3
Distribuição na população total	45%	22%	22%	11%
Crianças (7 a 14 anos) na população total do quadrante	16%	15%	11%	12%
Responsáveis pelo domicílio não-alfabetizados	9,4%	8,0%	2,4%	3,2%

Fonte: Secretaria Estadual de Educação. Saresp 2001; IBGE. Censo Demográfico de 2000.

(1) Em salário mínimo de julho de 2000 (R\$ 151,00).

As escolas do Quadrante 1 são aquelas que simultaneamente apresentam notas em Português abaixo da média regional e estão situadas em áreas cujos responsáveis pela família têm escolaridade abaixo da média dos setores censitários considerados. Estão nesse quadrante a maior parte dos alunos de 5^a a 8^a série do ensino fundamental (43%) assim como das crianças entre 7 e 14 anos de idade (50%) da Região. Como esperado, essas escolas apresentam os resultados mais precários em todas as variáveis expostas no quadro, notadamente constituindo o único quadrante com nota média inferior a 40. Assim, parecem existir escolas que, como proposto na literatura, refletem situações de desigualdade educacional explicáveis pela presença de famílias pouco educadas. Mas isso não esgota o universo explicativo.

Observa-se também um número significativo de escolas que estão acima da média da região em termos de nota em Português (algumas, muito acima) e abaixo da média em termos de escolaridade média do responsável pelo domicílio do setor censitário onde a escola está localizada (Quadrante 2). Ainda que a maior parte dessas escolas se concentre ao redor dos valores médios, há casos dispersos de médias muito altas (*Gráfico 2*). Dessa forma,

o Quadrante 2 é de grande interesse empírico para as políticas educacionais, uma vez que as escolas nele inseridas contrariam a literatura: que fenômenos existiriam nessas regiões e escolas que explicariam um melhor desempenho dos alunos?

Nos outros dois quadrantes, que agrupam as famílias com maior escolaridade, observa-se uma grande dispersão de notas médias por escola. Os resultados do Quadrante 3 representam os casos previstos na literatura: alta escolaridade do responsável pelo domicílio e notas médias maiores. O Quadrante 4, apesar de pouco numeroso, representa uma surpresa: alta escolaridade dos responsáveis e notas baixas. No entanto, esses dados devem ser lidos com cuidado: grande parte da dispersão observada deve ser creditada ao fato de que a maioria das famílias de maior renda e escolaridade não matricula seus filhos em escolas públicas.

Em suma, os dados apresentados por escola e setor censitário sugerem um quadro bastante complexo, em que a relação entre escolaridade da família e desempenho escolar dos filhos parece ser bastante relevante em alguns casos e em outros não. Isso sugere que outros fatores relacionados ao sistema de ensino, bem como às características mais gerais das áreas onde estão localizadas as escolas, condicionam o processo educacional. Infelizmente, não temos condições neste momento de explorar todas as dimensões do problema, já que nesta etapa do projeto ainda não puderam ser reunidas informações quantitativas sobre infra-estrutura da escola, número de professores etc., bem como informações qualitativas sobre a natureza da direção, atuação das associações de pais e mestres, nível de qualificação dos professores etc. Ainda assim, parecem existir dimensões espaciais do fenômeno que oferecem indicações relevantes para a análise, tal como discutimos a seguir.

Padrões espaciais

O *Mapa 1b* (ver encarte de mapas ao fim do Dossiê) mostra a distribuição espacial das escolas agrupadas de acordo com os quadrantes. Como esperado, as áreas periféricas dos municípios abrangidos neste estudo concentram os responsáveis pelo domicílio com escolaridade abaixo da média da região (Quadrantes 1 e 4), enquanto as escolas classificadas no Quadrante 3 (notas acima da média associadas a alta escolaridade) estão distribuídas, com poucas exceções, em locais mais próximos ao centro dos municípios.

Apesar das evidências já apontadas de que há escolas localizadas em áreas pobres e com desempenho dos alunos acima da média, o mapa mostra claramente que existem áreas contínuas em que o desempenho escolar é baixo. A parte sudoeste do município de São Paulo (especialmente no Jardim Angela) apresenta uma grande concentração de escolas com notas baixas que "transbordam" essa realidade para os municípios vizinhos de Embu das Artes e Taboão da Serra. O extremo leste do Município também concentra escolas com baixo desempenho dos alunos em áreas bastante contíguas,

aspecto que ainda se observa para além das fronteiras dos municípios de Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá e, em certa medida, o sudeste de Guarulhos. Chama também a atenção o ABC (a sudeste do município de São Paulo), que registra, em geral, uma clara divisão espacial centro/periferia com relação ao desempenho dos alunos. Os municípios de Mauá e Diadema são os únicos que apresentam uma concentração espacial de escolas de baixo desempenho localizadas em áreas de baixa escolaridade dos responsáveis pelo domicílio.

De forma geral, o *Mapa 1b* parece sugerir que escolas com baixo desempenho escolar são contíguas espacialmente, sugerindo a existência de um fenômeno que pode ir além da *performance* de escolas individuais. Para explorar esse fenômeno, desenvolvemos no *Mapa 2b* um procedimento que assume a nota escolar como se ela fosse a altitude numa cartografia de curvas de nível, de forma a criar uma certa "topografia"²², as áreas de uma determinada cor sendo dadas pelos agrupamentos de escolas com o mesmo desempenho educacional.

A divisão espacial é aí clara. Dois grupos distintos de áreas com notas médias abaixo de 40 se formam: ao sudoeste (Jardim Ângela, Capão Redondo, Embu etc.) e a nordeste (Lajeado, Itaim Paulista, Jardim Presidente Dutra etc.). Analogamente, no centro de São Paulo, com extensões para o ABC, localiza-se a região com concentrações de escolas de melhor desempenho. Observa-se também a existência de regiões de periferia com desempenho escolar significativo, indicando que o fenômeno dos agrupamentos de baixo desempenho não pode ser explicado apenas em razão das variáveis relativas às condições familiares.

Discussão

A concentração de agrupamentos de escolas com baixíssimo desempenho em áreas específicas da Metrópole — sobretudo no entorno dos distritos paulistanos do Itaim Paulista, a leste, e do Jardim Ângela, a sudoeste — indica claramente que, para além das explicações relacionadas à renda familiar e à escolaridade das famílias, há outras dimensões socioespaciais que parecem condicionar o resultado do processo educacional. Seria pretensioso, a esta altura da pesquisa, sugerir qualquer padrão de explicação mais definitivo para o fenômeno. Assim, a discussão que se segue é especulativa e tem por objetivo suscitar o debate.

Os dois principais agrupamentos de escolas com baixo desempenho correspondem a áreas, além de pobres, com elevado crescimento demográfico e alta proporção de favelas e loteamentos clandestinos, bem como a áreas em que se evidenciam importantes problemas relacionados à degradação das relações sociais e comunitárias, expressas em elevados índices de violência e de homicídios²³. Devemos buscar fatores explicativos que tenham relação com características peculiares do sistema educacional dessas

(22) Cf. Demers, Michael N. *Fundamentals of Geographic Information Systems*. Nova York: John Wiley & Sons, 2000.

(23) Cf. Koga, Dirce e Sposati, Aldaíza. *Cartografia da exclusão/inclusão social das crianças e adolescentes na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, 1996.

áreas ou com aspectos sociais particulares desses locais, uma vez que pobreza e crescimento demográfico não podem explicar por si o baixo desempenho observado, pois há escolas localizadas em outras áreas igualmente pobres e demograficamente dinâmicas — ao norte da Região Metropolitana e ao sul do ABC, por exemplo — cujos indicadores de desempenho são muito superiores.

Seriam esses os casos típicos, discutidos no início do artigo, de áreas com rede de relações sociais precária (ou baixo capital social)? Haveria aí o efeito combinado de ilegalidade da propriedade da terra? E, nessa situação, os moradores dessas áreas estariam sendo vítimas do preconceito dos profissionais do serviço público? Com relação a este último ponto, não há nenhuma razão *a priori* para imaginar que as delegacias de ensino sejam sistematicamente piores nessas áreas, induzindo deterioração do desempenho local. A única hipótese plausível nesse caso seria considerar que, em face dos níveis de violência, professores e diretores se sentiriam desestimulados a atuar nesses locais, bem como teriam maior dificuldade em lidar com os alunos. Segundo esse argumento, situações de risco presentes nessas áreas induziriam respostas particulares dos servidores da área de educação, acentuando as condições de degradação da escola.

Por outro lado, é plausível considerar que os elevados níveis de segregação — na forma de grande concentração local de pobres e desempregados, dificuldade de acesso a serviços, falta de organização social e um contexto de falta de perspectivas — induziriam o desenvolvimento de uma cultura de desrespeito e desinteresse pela escola. Quando os alunos e a sociedade local não investem na escola como espaço de promoção de novas oportunidades, torna-se muito mais difícil elevar os padrões educacionais, mesmo contando com funcionários zelosos e dedicados²⁴.

Do ponto de vista da política pública, porém, pouco importa qual desses argumentos é o mais relevante. Provavelmente trata-se de um círculo vicioso pelo qual o risco acentua o medo dos servidores, o que compromete seu desempenho, o que aumenta o descrédito na escola, o que potencializa o risco. A evidência internacional sugere que existem importantes espirais sociais descendentes derivadas da segregação intra-urbana²⁵. Tais áreas requerem uma atitude diferente por parte da sociedade e da mídia, bem como uma notável mobilização do setor público. Faz-se necessária portanto uma agenda de políticas públicas especiais para áreas especiais: os locais altamente segregados. Aí as políticas universais não são suficientes para reverter por si sós essas dinâmicas de reprodução da baixa escolaridade e da segregação. De fato, é improvável que uma única e isolada política setorial (como a educacional ou a de saúde) possa mudar tal contexto. Somente ações coordenadas, envolvendo diversas dimensões de política pública — regularização fundiária, cultura, infra-estrutura urbana, segurança, transportes, lazer, saúde, educação —, serão capazes de desconstruir esse eixo de reprodução da desesperança.

(24) Não temos elementos suficientes para discutir aqui a hipótese da economia institucional relacionada à condição de propriedade da terra.

(25) Cf. Wilson, William. *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

Recebido para publicação em 25 de setembro de 2002.

Haroldo da Gama Torres é demógrafo e coordenador da Divisão de Geoprocessamento e Computação do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Sandra Gomes é mestre em Ciência Política e pesquisadora do CEM.

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 64, novembro 2002
pp.132-140
