

Distribuição de oportunidades educacionais: políticas para a escolha da escola na rede municipal do Rio de Janeiro

Resumo

Os objetivos deste trabalho se concentraram em estudar a política de distribuição de oportunidades educacionais na rede municipal do Rio de Janeiro e as mudanças estabelecidas pelo programa de escolha informatizada implantado a partir de 2010. Ao longo da pesquisa procurou-se conhecer as regras de atribuição de vagas aos estudantes, a partir da construção de uma análise sobre a normatização municipal que regulamenta a matrícula dos estudantes no ensino fundamental e as alterações provocadas pela política implementada. A metodologia de pesquisa envolveu a realização de análise documental, entrevistas com servidores da rede municipal de ensino e entrevistas com pais de estudantes. Os resultados da pesquisa sugerem que a reflexão sobre a democratização do acesso à Educação Básica não se esgota na existência de vagas e atendimento à demanda manifesta, tendo em vista a diversificação de oportunidades e a segmentação das escolas e das famílias que a elas acessam, mesmo nas redes públicas de ensino.

Palavras-chave: educação; distribuição de oportunidades educacionais; política de acesso à Educação Básica

Ana Lorena de Oliveira Buel
Universidade Federal do Paraná
analorena.buel@gmail.com

1. Políticas de distribuição de oportunidades educacionais: entre o Estado e o mercado

Há grande diversidade entre as formas de atribuição das escolas aos estudantes, ou de distribuição dos estudantes entre as instituições escolares em diferentes países e em regiões ou municípios dentro de um mesmo país. De acordo com Van Zanten (2009, p. 6-7), na maior parte dos países a escolha da escola é objeto de controle do Estado. A autora identifica quatro formas típico-ideais: 1) inexistência total de escolha; 2) atribuição oficial com possibilidade oficial de troca; 3) modelo de quotas, quando há escolha, mas a burocracia estatal garante proporcionalidade entre etnias; 4) livre escolha.

Este trabalho assume a hipótese de que as estratégias de distribuição das oportunidades escolares variam entre dois polos opostos: em um extremo estão os procedimentos que apostam na definição organizada pelos sistemas educacionais com pequena possibilidade ou restrição de escolha pelas famílias; e em outro extremo encontram-se aqueles que investem na escolha das famílias com impedimento ou restrição de seleção por parte dos sistemas educacionais.

Entre esses extremos, encontram-se múltiplas alternativas para a organização dos procedimentos formais de distribuição dos estudantes entre as escolas em um sistema de ensino, que misturam, em diferentes graus, possibilidades de seleção das escolas pelas famílias e de seleção das famílias pelas escolas ou outros níveis da burocracia estatal. Percebe-se que essa gradação está relacionada à adoção de políticas com presença mais forte de características de mercado ou com presença mais marcante do Estado.

De um lado, as políticas de distribuição de oportunidades que conferem à administração pública o poder de atribuir o estabelecimento de ensino ao estudante com restrição de escolha das famílias estão fundamentadas em perspectivas de fortalecimento do papel do Estado. De outro lado, as políticas que conferem às famílias o poder de escolher as instituições de ensino baseiam-se em concepções que defendem o fortalecimento do indivíduo e redução do poder de intervenção do Estado.

Os estudos sobre distribuição de oportunidades educacionais que tomam como referência a análise dos processos de seleção das escolas pelos pais e de seleção dos

estudantes pelos estabelecimentos de ensino, em espaços onde há políticas explícitas de *school choice* e quase-mercado ou não, reconhecem grande variedade de procedimentos, que não se concentram nos polos extremos identificados acima. Para uma representação gráfica dessa variação, propõe-se o seguinte quadro:

Quadro 1 – Variação das políticas de distribuição de vagas de acordo com a possibilidade de escolha da escola pelas famílias e regulação do poder público

Relação entre escolha das famílias e regulação do Estado	Incentivo à escolha	Possibilidade de escolha	Restrição à escolha
Restrição à regulação			
Possibilidade de regulação			
Incentivo à regulação			

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 procura associar visualmente graus diferenciados de procedimentos que incentivam, possibilitam ou restringem a escolha do estabelecimento escolar pelas famílias, a graus diferenciados de ações do poder público que restringem, possibilitam ou incentivam a intervenção do poder público, das próprias escolas ou de diferentes níveis da burocracia estatal, independentemente dos critérios adotados, para seleção e atribuição de vagas aos estudantes.

As políticas que se situam nas áreas da tabela marcadas em cinza mais claro são aquelas que se orientam pela atribuição da escola ao estudante. Os alunos podem ser selecionados por diferentes critérios, como: localização geográfica de sua moradia e do estabelecimento de ensino, resultados em testes de rendimento escolar, histórico acadêmico do estudante, avaliação vocacional, etc. Muitas dessas políticas se fundamentam na defesa de uma perspectiva republicana de compreensão do Estado como provedor de bens sociais, entre os quais a educação, e responsável pelo controle sobre sua distribuição, oferta e garantia. A França, a Alemanha, a Inglaterra (no período anterior à Reforma de 1988) são exemplos de países que adotam ou adotaram estratégias como essas.

Já nas áreas da tabela marcadas em preto e cinza mais escuro estariam as políticas que estabelecem modelos de organização de quase-mercados escolares e introduzem a possibilidade de escolha da escola pelos pais dos alunos, tratada na literatura como *school choice*. Diferentes países optaram por estratégias distintas para realização dessas escolhas e para a distribuição das oportunidades escolares entre as famílias, mas é possível distinguir características recorrentes: a mudança do centro de decisão em relação à distribuição, transferindo-o das burocracias educacionais para a família, muitas vezes aliando a escolha das famílias ao impedimento de processos de seleção dos alunos pelas escolas. Dentre as políticas de *school choice*, que habitualmente são acompanhadas de políticas de disseminação de informações, descentralização de decisões e avaliação externa, algumas estabelecem processos de aleatorização da distribuição, procurando proporcionar chances iguais de acesso de alunos de diferentes estratos sociais às escolas.

Há experiências de instituição de políticas de quase-mercado em países como a Inglaterra, o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia, bem como em alguns estados e cidades dos Estados Unidos da América, como Boston. (Gorard, 2003; Glenn, 2009; Maroy, 2006) Algumas dessas experiências serão analisadas neste artigo.

As políticas de distribuição de oportunidades educacionais geram muitas polêmicas e deram origem a vários debates, tanto acadêmicos quanto ideológicos, que procuram evidenciar positivities e problemas relacionados à restrição de escolha e atribuição das escolas aos estudantes pela burocracia estatal, bem como relacionados à organização de quase-mercados e escolha da escola pela família.

Para o desenvolvimento deste trabalho, interessa conhecer os debates que envolvem as políticas de quase-mercado e escolha. Portanto, dar-se-á ênfase às reflexões construídas em torno dessas perspectivas. De um lado, é possível citar a ideia de livre escolha como um arauto da democracia e da regulação do quase-mercado como uma forma racional de distribuição das oportunidades escolares; de outro, encontram-se as críticas relacionadas à redução do papel do Estado, à manutenção das distâncias sociais, à falta de justiça social e equidade na oferta de educação com qualidade para todos. Considera-se que os estudos sobre a constituição de quase-mercados escolares podem

contribuir para analisar a experiência de escolha da escola pela família implementada na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro a partir do ano letivo de 2010.

Gorard *et al.* (2003) afirmam que o Reino Unido se consolidou como um laboratório social pela extensão das políticas que promovem competição entre escolas e escolha dos pais. A Reforma Educacional instituída em 1988 substituiu a alocação dos estudantes nas escolas pela burocracia estatal, de acordo com a residência da família, pela escolha da escola pelos pais em um quase-mercado com diversidade de escolas.

Antes da aprovação do “*School Standards and Framework Act 1988*”, foi observada uma grande variedade nos processos de distribuição de oportunidades escolares em estudos sobre a alocação de alunos nas escolas do sistema educacional inglês. A Reforma procurou substituir a distribuição dos alunos nas escolas realizada pelas autoridades educacionais locais pela escolha dos pais num mercado que apresentasse diversidade de opções. Contudo, mesmo com o estabelecimento de critérios explícitos, estudos demonstraram a permanência de considerável variação na aplicação desses critérios. (GORARD *et al.*, 2003, p. 8)

A Reforma, baseada no princípio de transparência dos processos de distribuição de oportunidades educacionais, estabeleceu uma mudança de legislação que concedeu às famílias o direito de expressarem suas preferências por qualquer escola (independentemente de região geográfica ou proximidade entre a moradia e a escola) e negou o direito da escola de recusar a matrícula de qualquer pessoa. Essa mudança é significativa na medida em que transfere o poder de seleção antes nas mãos das escolas e autoridades educacionais locais para as mãos das famílias.

Os princípios de defesa do modelo de quase-mercado escolar se sustentam sobre as noções de liberdade de escolha, equidade e competição entre escolas, a fim de tornarem-se populares e bem-sucedidas. Um dos principais contra-argumentos apresentados à lógica do quase-mercado se refere à possibilidade de desconstrução da estrutura do Estado de Bem-Estar, cuja ação é concebida como necessária para alcançar alguma forma de justiça social numa economia capitalista.

Para Gorard *et al.* (2003), as políticas de *school choice* e participação das famílias se justificam como um antídoto para a estratificação social e escolar, pois procuram estender o privilégio de escolha a membros da sociedade que não o possuíam antes. Os pesquisadores compreendem segregação ou estratificação escolar como uma crescente separação entre grupos socioeconômicos, com uma concentração das camadas mais desfavorecidas da sociedade em algumas escolas, e dos grupos mais favorecidos em outras. A política de escolha do estabelecimento escolar pela família poderia criar uma heterogeneidade maior entre os estudantes da mesma instituição, reduzindo a estratificação entre escolas.

Os resultados obtidos pelos pesquisadores em estudo de larga escala envolvendo escolas e estudantes da Inglaterra e País de Gales indicam que houve redução progressiva de segregação entre as escolas depois da instauração das políticas de quase-mercado, bem como não se observou redução dos índices de equidade associado à escolha dos pais, o que leva Gorard *et al.* (2003, p. 72) a questionar a afirmação simplista de que “markets lead to segregation.”

Nos Estados Unidos da América há grande diversidade entre as políticas de distribuição de oportunidades educacionais, tendo em vista o modelo de organização federativa que confere alto grau de autonomia aos estados. Em estudo realizado a partir da experiência da cidade de Boston (Massachusetts) sobre a constituição de quase-mercados escolares regulamentados pelo poder público, Glenn (2009) indica os programas de escolha controlada como possibilidade de distribuição das vagas das escolas atendendo ao máximo possível os desejos indicados pelas famílias e a necessidade de equilíbrio (racial e social) em cada escola.

O autor avalia que o mercado, por si só, pode se tornar mais uma causa para a segregação e a desigualdade escolar, aumentando os desequilíbrios já existentes nos sistemas escolares. Para ele, a mão invisível do mercado não é suficiente. Uma boa estratégia de mercado deve prever: procedimentos para assegurar igualdade de acesso, manter a confiança no processo e promover a integração; divulgação eficaz e aconselhamento individual para que os pais possam tomar decisões conscientes e informadas sobre as escolas; medidas para assegurar que a escolha seja real.

Nas análises apresentadas, Glenn (*op. cit.*) indica que é possível verificar que as famílias de classe média se beneficiam com os processos de escolha, em detrimento das famílias mais pobres, que demonstram menor potencial para dominar e manipular o sistema de “consumidores de escolas”. O estudo desenvolvido por ele analisa experiências de constituição de mercados escolares em Boston, cuja intenção, de acordo com o pesquisador, não é instalar um capitalismo selvagem, com competição desenfreada, mas uma abordagem de “mercado justo”, equitativo, procurando oferecer a possibilidade de comparação entre os benefícios e aumentar a participação dos pais.

Para o autor, o processo de escolha, com o apoio adequado – sobretudo em relação às informações sobre as escolas – pode fortalecer os pais, além de levá-los a assumir a responsabilidade pelas decisões de escolarização de seus filhos. Com o objetivo de superar os procedimentos de segregação escolar e acirramento das desigualdades pela ação da escolarização, Glenn defende a experiência de “Escolha Controlada”, realizada em Boston a partir dos anos 1980, que procurou unificar as ideias de escolha dos pais com a atribuição de escolas aos estudantes com base na distribuição geográfica, como possibilidade de respeitar as escolhas das famílias utilizando estratégias informatizadas para a distribuição das vagas entre os que as demandam.

Os procedimentos para a realização da escolha controlada envolvem os pais de novos estudantes ou daqueles que estão em transição para o próximo nível. As famílias são chamadas para visitar os centros de informação a fim de receber aconselhamento, com materiais explicativos em várias línguas, antes de apresentar suas escolhas. Um programa de computador passou a fazer a distribuição das vagas, atendendo ao máximo possível as escolhas e a necessidade de equilíbrio racial em cada escola.

A escolha controlada possui quatro objetivos: Igualdade de acesso a todos os alunos, independente da região em que cada família pode viver; Envolvimento dos pais com informação sobre as escolas; Eliminação da garantia de vaga de acordo com a residência; Melhorar o equilíbrio racial de cada escola. (GLENN, 2009, p. 22) As estratégias adotadas pelas políticas de distribuição de oportunidades em Boston, assim como na

¹ Essa política diz respeito essencialmente à distribuição de vagas em escolas que oferecem Ensino Médio, chamadas de *magnet schools*.

Inglaterra, podem ser identificadas como políticas que incentivam a escolha das famílias e ao mesmo tempo incentivam a intervenção da burocracia estatal, na medida em que essa escolha se realiza de forma controlada pelo poder público. Seria possível localizar este modelo na região em branco do Quadro 1, no canto inferior esquerdo.

Em pesquisas sobre a distribuição de oportunidades escolares em Israel, Yair (1996) desenvolveu uma análise procurando compreender o funcionamento de quase-mercados educacionais no âmbito local, considerando a existência de “schools in specific market niches” (YAIR, 1996, p. 454), a possibilidade de mobilidade dos estudantes entre tipos diferentes de escola e a estrutura hierárquica criada pela situação de competição entre os estabelecimentos escolares. O autor construiu o conceito de ecologia de mercado para indicar como esses aspectos interagem. Para ele, não se pode considerar as ações dos indivíduos ou das escolas isoladamente, uma vez que a opção de um sujeito por uma determinada escola limita a escolha dos demais, da mesma forma que a existência de escolas muito procuradas só é possível se houver escolas com menor procura para atender a demanda excedente.

Para o autor, a escolha se baseia na forma como as vagas estão distribuídas entre as escolas e na ecologia do mercado educacional. O que caracteriza a ecologia de um mercado escolar é a existência de uma estrutura de oportunidades diferenciadas, estabelecidas entre um conjunto de escolas circunscrito territorialmente. Os quase-mercados educacionais são organizados como um mercado com “closed-positions” (YAIR, 1996, p. 456), o que significa que há um número fixo e pré-determinado de vagas em cada instituição escolar, que limita as oportunidades de acesso a cada uma das escolas.

Em sistemas de posições fechadas, como analisado por Yair (*op. cit.*), novas pessoas só podem ocupar espaços dentro do sistema se uma posição se torna “vaga” e esta vaga só existe se alguém sai do sistema e deixa de ocupá-la. Neste sentido, a escolha não depende apenas de motivações individuais na medida em que a infraestrutura do quase-mercado educacional, ou estrutura de oportunidades, produz o palco para a realização das escolhas.

Assim, os conceitos relacionados à constituição de quase-mercados escolares são utilizados para estudar contextos em que não há políticas explícitas de escolha ou disputa entre instituições, mas se percebe a existência de uma ecologia de mercado, ou seja, relações entre oferta e demanda que mantém um quase-mercado em funcionamento, ainda que sem uma regulamentação explícita do poder público. No Brasil², que não possui uma política nacional de organização de mercados ou escolha da escola pelos pais, esta perspectiva de análise foi assumida como uma possibilidade por vários pesquisadores, como Souza e Oliveira (2003) ao estudar as políticas de avaliação nacional, e por Costa e Koslinski (2009) em pesquisa sobre acesso dos estudantes a escolas públicas no município do Rio de Janeiro, apenas para citar alguns exemplos. Sendo que estes últimos propõem o conceito de quase-mercado escolar oculto para estudar casos em que quase-mercados se estabelecem sem que haja uma publicização das regras estabelecidas para o seu funcionamento.

As evidências empíricas dos diferentes estudos apresentados neste artigo indicam que há sempre espaço para a intervenção das famílias e algum grau de liberdade para a escolha da escola. Mesmo em lugares onde se verifica a restrição formal e legal à escolha, as pesquisas indicam a existência de procedimentos e estratégias assumidas pelas famílias a fim de procurar e obter a vaga para seus filhos nas escolas que preferem. (VAN ZANTEN, 2009; POUPEAU e FRANÇOIS, 2008) Por outro lado, a existência de políticas de escolha não significa que todas as famílias serão atendidas em relação às suas demandas, tendo em vista que os quase-mercados escolares se caracterizam por possuírem posições fechadas, o que pode gerar um descompasso entre a oferta e a demanda, sobretudo em estabelecimentos de ensino considerados de prestígio.

Ao mesmo tempo, também foi possível verificar a presença do poder público regulamentando os procedimentos de distribuição de oportunidades, mesmo onde há políticas de quase-mercado escolar instituídas. Não se trata, portanto, de aniquilar o poder de escolha das famílias e tampouco de impedir a intervenção do poder público. O que se verificou, em cada caso em particular, foram políticas que combinam diferentes

² Os dispositivos presentes na legislação nacional (Lei n.º 8069/90 e Lei n.º 9394/96) preveem o direito à vaga em escola pública e gratuita próxima da residência do estudante.

graus de escolha das escolas pelas famílias e procedimentos de intervenção da burocracia estatal sobre a distribuição das oportunidades educacionais. As ações das famílias e as ações realizadas por pessoas que ocupam diferentes cargos nos níveis da burocracia estatal podem ser oficiais e estar previstas nas normas que conduzem os processos de atribuição das escolas aos estudantes ou podem ser oficiosas e se realizar entre brechas construídas por dentro do próprio sistema.

2. Aspectos legais e normativos que moldam as estruturas de oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental na rede pública municipal do Rio de Janeiro

As políticas estabelecidas pela SME/RJ desde 2009, para a matrícula no Ensino Fundamental, procuram incentivar a escolha dos pais e a aleatorização da distribuição dos estudantes, por meio de procedimentos informatizados utilizados, principalmente, para a matrícula inicial, mas também em alguns casos de transferências internas (estudantes provenientes de escolas da rede municipal de ensino) ou externas (estudantes oriundos de escolas de outras redes de ensino).

Do ponto de vista administrativo, ao final de cada letivo, para a organização das matrículas para o ano seguinte, primeiramente são realizadas as renovações de matrícula dos estudantes que já estão matriculados em estabelecimentos da rede municipal de ensino que ofertam o ano/série subsequente. Depois da renovação das matrículas, abre-se o período para transferência por remanejamento dos estudantes matriculados em escolas públicas municipais ou conveniadas que não oferecem o ano/série subsequente. Posteriormente ao remanejamento, são abertas as inscrições para matrícula inicial pela internet para os candidatos a vagas de Ensino Fundamental. A partir de 2011 passaram a existir dois momentos de inscrição pelo sistema informatizado, o primeiro momento no final do ano letivo e o segundo momento no início do ano seguinte, antes do início das aulas. Depois de encerradas as confirmações das matrículas solicitadas pela internet, abre-se novamente a possibilidade de realização de matrículas novas ou por transferência diretamente nas escolas.

A cada ano a SME/RJ estabelece um cronograma específico para organizar todos esses procedimentos, que devem ser seguidos por todos os estabelecimentos de ensino e CREs, independentemente das peculiaridades promovidas pela autonomia relativa das coordenadorias. Devem fazer a inscrição pela internet todos os candidatos novos que pleiteiam a matrícula em turmas de Pré-Escola e Ensino Fundamental, incluindo as modalidades de Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial, ou estudantes da rede municipal e escolas conveniadas que queiram optar por instituição diferente da indicada pelo remanejamento ou ainda que queiram solicitar transferência para outro estabelecimento mesmo que a escola de origem ofereça o ano/série subsequente.

A SME/RJ divulga as datas para que os pais e responsáveis, ou o próprio candidato, possam acessar o endereço eletrônico e fazer a inscrição. Ao acessar o site, em uso desde 2010, é possível encontrar o calendário com as datas para realização da inscrição; uma cartilha com explicações sobre como proceder para preencher os formulários; uma lista das escolas onde é possível ter acesso gratuito à internet para fazer a inscrição; um sistema de busca dos estabelecimentos municipais de ensino por série, bairro e nome da instituição; o acesso ao formulário de inscrição; um sistema de busca para acompanhar o resultado da distribuição de vagas pelo número de inscrição do candidato³. O acesso ao formulário de inscrição e ao resultado do procedimento depende do período em que estes itens ficam disponíveis, de acordo com o cronograma estabelecido.

O processo relativo ao primeiro momento de inscrição envolve quatro etapas: 1) pré-matrícula realizada por meio da internet; 2) alocação dos candidatos, considerando as prioridades estabelecidas pela normatização municipal e a distribuição por meio de um sorteio aleatório; 3) confirmação da vaga solicitada; 4) confirmação da matrícula junto à Unidade Escolar.

Os pais ou responsáveis inscrevem os filhos no procedimento chamado de pré-matrícula, cadastrando no site da SME no máximo cinco opções de escola, por ordem de preferência, além de indicar um conjunto de informações sobre endereço, documentação pessoal, escola de origem, série/ano que deverá frequentar, etc. Para os anos de 2010 e

³ Fonte: <https://matriculadigital.rioeduca.rio.gov.br>, acessada em 14/11/2013, 05/12/2013, 03/01/2014.

2013, no primeiro momento de matrícula, os pais poderiam escolher qualquer um dos estabelecimentos de ensino da rede municipal, pois todos estavam disponíveis para receber solicitações de matrícula. Nos demais anos (2011 e 2012), as opções apresentadas restringiram-se às instituições que possuíam vaga na série/ano para a qual a família solicitou a matrícula.

É preciso entender esse sistema a partir do conceito de ecologia de mercado baseado em posições fechadas, como sugere Yair (1996), pois a existência de uma estrutura de oportunidades diferenciadas, tendo em vista a hierarquização das instituições de ensino, aliada a uma quantidade fixa de vagas em cada escola, limita a possibilidade de acesso sobretudo aos estabelecimentos que concentram demanda.

Compreende-se que, na rede municipal de ensino, novos estudantes só podem ser matriculados se houver vaga disponível e isso só é possível se alguém sai do sistema ou deixa de ocupar a vaga por outro motivo, como um pedido de transferência, por exemplo. Assim, ressalta-se que a escolha não depende apenas de motivações individuais, pois a estrutura de oportunidades existente produz o campo para a realização dessas escolhas.

As vagas existentes são distribuídas para os alunos inscritos pela internet considerando as prioridades estabelecidas pela normatização municipal, que pode passar por mudanças a cada ano, uma vez que é definida por meio de Portarias e Resoluções do Poder Executivo. A alocação dos candidatos nas vagas de Ensino Fundamental, incluindo a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, atenderá às prioridades legalmente determinadas, independentemente da ordem de inscrição, e processará um sorteio aleatório a fim de preencher as demais vagas. Considera-se prioridade:

- a) Candidatos com deficiências;
- b) Candidatos que possuam irmãos frequentando a Unidade Escolar procurada;
- c) Filhos de servidores lotados na Unidade Escolar procurada;
- d) Filhos adotivos amparados pela Lei Municipal n.º 2.210 de 21/07/1994;
- e) Candidatos oriundos de orfanatos. (Portaria E/SUBG/CP n.º 24, de 22 de outubro de 2010, Art. 7.º)

Em entrevista realizada com mães de estudantes da rede municipal foi possível observar que quando a família consegue matricular um dos filhos em uma escola bastante disputada, é mais fácil conseguir que os irmãos sejam matriculados na mesma escola. Isso se deve à prioridade estabelecida pela Portaria que define as regras para a matrícula.

A rotina para a distribuição das vagas entre os alunos inscritos prevê, primeiro, o atendimento dos estudantes que se enquadram nas características definidas como prioritárias, e posteriormente a distribuição dos demais. A distribuição das vagas é realizada de forma randomizada por nível de opção. Em entrevista com servidor da SME responsável pelos procedimentos informatizados, verificou-se que, no caso das transferências internas, de alunos que já estudam em escolas da RME, além das prioridades estabelecidas, o sistema de randomização também considera a distância entre a residência do estudante, a escola atual e a escola para a qual a família solicita a vaga.

No caso dos estudantes que não tenham sido alocados em uma das escolas de sua escolha ou que não confirmem a matrícula, há possibilidade de fazer nova inscrição no segundo momento de matrícula, no início do ano. As vagas remanescentes são disponibilizadas para as famílias que não participaram do primeiro momento, que não confirmaram a matrícula na escola para a qual a criança foi alocada, ou que não conseguiram vaga em nenhuma das opções indicadas no primeiro momento.

No segundo momento de inscrição, são disponibilizadas como opção apenas as escolas que realmente possuem vagas. Diferentemente do primeiro momento, os pais indicam apenas 1 opção, que imediatamente é retirada do banco de vagas e fica reservada para o estudante que a solicitou. Quando todas as vagas disponíveis forem reservadas, a escola deixa de aparecer no banco e não fica mais visível para novas solicitações. Neste caso, não há distribuição aleatória e a ordem de inscrição faz diferença no processo de alocação, pois os primeiros inscritos terão mais oportunidades disponíveis para proceder à escolha. As famílias devem confirmar a matrícula junto à instituição escolhida, apresentando a documentação necessária. Se a confirmação não for feita no prazo

estipulado pela SME, com tolerância de alguns dias, a vaga volta a ficar disponível para ser escolhida por outra família.

Depois de encerrado este procedimento, as escolas voltam a ter a possibilidade de realizar novas matrículas pelo sistema integrado da SME, permitindo que os pais busquem vagas para seus filhos diretamente nas unidades de ensino e CREs. As famílias que não conseguiram vaga para seu filho por meio da matrícula informatizada ou que não participaram da mesma por quaisquer motivos podem recorrer à Central de Atendimento da SME, por telefone, e podem ir diretamente à CRE ou estabelecimento de ensino para solicitar e efetivar a matrícula.

Em entrevista com pais de estudantes da rede municipal de ensino, uma das mães entrevistadas relatou que teve algumas dificuldades para realizar a matrícula pelo telefone ao final de 2010 para o ano letivo de 2011. A mãe, que estava acostumada a resolver quaisquer situações diretamente com a escola, considerou que “penou” para conseguir ser atendida pelo serviço de matrícula, mas conseguiu a vaga na escola que solicitou e ficou satisfeita com o procedimento.

Olha, eu já entrei numa situação... a matrícula fácil é pena, viu, é muita gente. Moça, eu fiquei um dia... pra mim que eu não ia conseguir. O interessante é que a gente vai lá no colégio e fala: “eu não estou conseguindo”. Eles falam assim: “fica tentando, mãe que tu consegue”. Aí tu fica... no telefone, mas pessoalmente tu vai lá na escola e diz: “poxa, eu não tô conseguindo falar”. Eles falam assim: “não é nossa função”. Antigamente a gente fazia na mão, que era muito mais rápido. Agora com esse negócio de matrícula fácil, você é obrigada a ficar no telefone, até conseguir. É... mas assim, consegui, entendeu? Mas, assim, você vai lá falar com elas [secretárias que trabalham na escola] porque não tá conseguindo, mas elas não podem fazer nada por você. Tem que ficar esperando você conseguir no telefone. Ela fala assim: “não posso fazer nada, não posso colocar teu nome, nem na lista de espera. Primeiro você tem que conseguir por telefone”. (Entrevista realizada em 09/12/2010)

No depoimento da mãe, fica evidenciado que há uma alteração importante nesse processo no que se refere ao poder de decisão da escola em relação à efetivação da matrícula de alunos novos ou recebidos de transferência no período em que a matrícula informatizada está em funcionamento. Quando ela relata que a escola não pode interferir

na solicitação da matrícula, como fazia antes, indica que há uma mudança no centro de poder, deslocado, ainda que por um período de tempo, da escola para outros níveis da burocracia estatal, neste caso, a própria SME.

A percepção de pessoas que atuam na direção e coordenação pedagógica de algumas escolas corrobora esta análise. Para uma diretora entrevistada⁴, depois da implementação da matrícula informatizada a escola tem menor possibilidade de intervenção sobre o processo de distribuição das crianças nas escolas. Ela relata que quando a matrícula era feita diretamente nas escolas ou nos polos organizados pelas CREs havia maior possibilidade dos estabelecimentos de ensino realizarem seleção dos estudantes ou reservarem vagas para determinadas famílias.

Uma coordenadora pedagógica⁵, que atua em outra instituição da rede municipal de ensino, explica que, depois que as famílias fazem as inscrições pela internet e as vagas são distribuídas, as escolas recebem uma listagem com os estudantes a serem matriculados em cada ano/série. Os pais ou responsáveis precisam comparecer na escola para confirmar a matrícula, que é garantida para a criança à qual a vaga foi atribuída. O estabelecimento de ensino não pode negar a matrícula e não pode destinar a vaga a outra criança.

3. Considerações finais

Mudanças relevantes podem ser reconhecidas na política em análise, sobretudo com o deslocamento dos processos de matrícula (inicial e transferências) do âmbito das escolas e polos para um sistema informatizado, que pode conferir um caráter mais impessoal para o procedimento de alocação dos estudantes nos estabelecimentos de ensino. Há, ainda que neste período específico, uma intervenção da administração no sentido de criar barreiras aos processos de seleção dos estudantes pelas escolas.

Percebe-se a existência de características semelhantes entre aspectos do modelo de distribuição de vagas adotado pela SME/RJ a partir de 2010 e políticas apresentadas

⁴ Entrevista realizada em 31/03/2011.

⁵ Entrevista realizada em 19/05/2011.

neste artigo. Ainda que não se possa afirmar que a política municipal seja uma política de *school choice*, é possível supor que seus formuladores buscaram inspiração em modelos que se encontram em vigor nos Estados Unidos e Inglaterra.

Em vários dos casos analisados há uma mudança na esfera de tomada de decisão, criando oportunidade para expressão de opção das famílias e transferindo o procedimento de alocação dos estudantes para níveis hierárquicos mais elevados do sistema de ensino. Mas há vários aspectos do modelo adotado pela rede municipal de ensino do Rio de Janeiro que o diferencia de outras políticas.

No que tange à aleatorização da distribuição das vagas entre os candidatos, é possível afirmar que as mudanças na normatização e nas práticas de alocação dos estudantes ainda são um pouco tímidas, na medida em que não abrangem todas as formas de acesso, tampouco todas as etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, além de serem limitadas pelos critérios definidos como prioridade de atendimento.

A descrição da normatização e das práticas relacionadas aos processos de matrícula dos alunos na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro indica a coexistência de vários procedimentos para a realização de transferências de estudantes entre escolas, bem como para o acesso inicial às instituições da rede. Os procedimentos tradicionalmente instituídos no âmbito da rede municipal de ensino convivem com as novas formas de distribuição dos estudantes nos estabelecimentos escolares.

Tanto as escolas quanto as famílias estão ainda passando por um período de transição e adaptação aos novos formatos de apresentação da demanda por vagas e de seu atendimento. É possível afirmar que a política municipal tem se pautado pelo incentivo à escolha dos pais e tentativa de restrição da seleção dos estudantes por parte dos estabelecimentos, mas verificam-se fragilidades em ambos os aspectos.

Foi possível perceber que há pouca divulgação a respeito dos momentos de escolha da escola pela internet e, principalmente, há pouca ou nenhuma informação sobre os estabelecimentos que compõem a rede municipal e oferecem vagas. Uma das grandes preocupações das políticas de *school choice* analisadas é a garantia de divulgação

de dados sobre as instituições de ensino a fim de informar as escolhas das famílias. Mas esta preocupação não se revelou presente na normatização, nas entrevistas realizadas com funcionários da SME ou nas visitas ao site oficial da matrícula fácil.

A SME produziu um caderno com explicações sobre os procedimentos de matrícula, indicando passo a passo as ações a serem realizadas para efetuar a inscrição pela internet. Mas a tiragem do caderno, em 2013, por exemplo, foi de 14.500 exemplares. Ao todo, anualmente, há mais de 90 mil inscrições realizadas. Ou seja, a tiragem do caderno explicativo não chega a 17% dos que se inscrevem e 3% da quantidade total de estudantes matriculados na rede municipal de ensino. De toda forma, os pais, responsáveis e estudantes podem ter acesso ao material diretamente pela internet, mas há poucas informações sobre as escolas disponíveis no site.

Para Felouzis *et al.* (2013), o funcionamento de quase-mercados escolares é fortemente dependente da existência de informações sobre os estabelecimentos de ensino, sua disponibilização e lisura. Segundo os autores, “pour qu’un choix soit ‘libre’ et rationnel, encore faut-il qu’il soit informé.” (FELOUZIS *et al.*, 2013, p. 24) No caso da educação, é preciso considerar que a informação pode estar desigualmente distribuída entre a população, em razão do capital escolar e social.

Em entrevista com funcionário da SME/RJ, responsável pela organização técnica do procedimento informatizado, evidenciou-se que os processos de renovação de matrícula e remanejamento preenchem a maior parte das vagas existentes nas escolas da rede. Muitas delas atingem a lotação plena antes mesmo da matrícula pela internet ser aberta, por isso não é possível alocar mais alunos nessas instituições. Isso pode significar que os estudantes que já estão matriculados na rede municipal e optam pela renovação de matrícula ou pelo remanejamento têm prioridade de matrícula sobre alunos novos ou alunos que queiram transferência de uma escola para outra, porque realizam a matrícula antes dos demais.

Portanto, é razoável supor que os procedimentos de renovação de matrícula e remanejamento produzam maior impacto sobre a composição das escolas do que o procedimento informatizado, tendo em vista que este atinge cerca de 10% a 15% do total

dos estudantes matriculados na rede municipal de ensino, com diferenças entre séries/anos do Ensino Fundamental. Tal suposição, contudo, não invalida o interesse deste estudo, que pretende conhecer os procedimentos para realização da matrícula *on line*.

As políticas de *school choice* analisadas usualmente adotam critérios baseados em origem étnico-racial, indicadores de pobreza ou de desigualdade para a distribuição dos estudantes nos estabelecimentos de ensino a fim de garantir algum equilíbrio entre as escolas e diminuir os índices de segregação no interior das redes (GORARD et al, 2003; GLENN, 2009). Na política implementada no município do Rio de Janeiro não foi possível detectar a utilização de critérios de distribuição com esse objetivo.

Referências

COSTA, M. e KOSLINSKI, M. *Escolha, estratégia e competição por escolas públicas – pensando a ecologia do quase-mercado escolar*. Trabalho apresentado no 33.º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2009.

FELOUZIS, MAROY e VAN ZANTEN. *Les Marchés Scolaires. Sociologie d’une politique publique d’éducation*. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.

GLENN, Charles. *School Segregation and Virtuous Markets*. Communication présentée au colloque “Penser les marchés scolaires” Rappe – Université de Genève – Mars 2009.

GORARD, Stephen; TAYLOR, Chris; FITZ, John. *Schools, markets and choice policies*. New York: Routledge Falmer, 2003.

MAROY, Christian. *École, régulation et marché*. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Presses Universitaires de France: Paris, 2006.

POUPEAU, F. e FRANÇOIS, J. C. *Le sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*. Paris: Raisons d’Agir Éditions, 2008.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n.20, de 28 de abril de 2009. Disponível em: http://200.141.78.78/dlstatic/10112/1122564/DLFE-205673.pdf/deliberacao20_2009.pdf. Acesso em 25/05/2011.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n.º 08, de 30 de outubro de 2001.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n.º 17, de 26 de fevereiro de 2009.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria E/SUBG/CP n. 24, de 22 de outubro de 2010. Publicada no D.O. RIO de 26/10/2010, p. 013.

VAN ZANTEN, Agnès. *Choisir son école*. Stratégies familiales et médiations locales. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

YAIR, Gad. School Organization and Market Ecology: a realist sociological look at the infrastructure of school choice. In: *British Journal of Sociology of Education*, vol. 17, n. 4, 1996. pp. 453-471.