

ESCOLAS CHARTERS NOS EUA: CONTRADIÇÕES DE UMA TENDÊNCIA PROPOSTA PARA O BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A OFERTA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA¹

*Theresa Adrião**

RESUMO

Este artigo analisa, no recente contexto americano, a tendência de ampliação de um modelo de oferta educacional denominado Charter school. Para tanto, se apoia na literatura internacional sobre o tema e em informações coletadas em pesquisa desenvolvida junto a uma escola Charter de Washington DC. O pressuposto é que este modelo se configura em uma modalidade de privatização da oferta educativa, tendo em vista se tratar de um mecanismo de subsídio público a instituições geridas por setor privado, o qual vem sendo proposto, por fundações e setores governamentais, como alternativa para a educação básica no Brasil.

Palavras-chave: Subsídio público. Charter. Contratos. Privatização. School-choice. Educação.

ABSTRACT

This article analyzes at recent American context, the trend of expanding a model of educational provision called Charter School. Leaned on the international literature on the subject and collected information on research developed at a Washington DC Charter School. The assumption is that this model is shaped in a form of privatization of educational provision, considering it as a mechanism for public subsidy to institutions managed by the private sector which has been proposed by Foundations and Government as an alternative to Basic Education in Brazil.

Keywords: Public subsidy. Charter schools. Contracts. Privatisation. Choice in education.

* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com atuação no Curso de Pedagogia e no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação desta mesma instituição. *E-mail:* theadriao@gmail.com

¹ Artigo resultante de estágio pós-doutoral no exterior junto à Universidade de Maryland sob supervisão do Prof. Steve Kless, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Introdução

Este artigo resulta de uma pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), relacionada à trajetória de investigação do Grupo de Estudos e Pesquisas Educacionais (GREPPE), que busca compreender tendência de ampliação da inovação na “simbiose” entre as esferas pública e privada (lucrativas e não lucrativas) por meio da implantação de “parcerias” que incidam diretamente sobre os formatos de gestão e de oferta da educação pública no Brasil (ADRIÃO *et al.*, 2009).

No primeiro caso, encontram-se abarcados processos de organização e tomada de decisão nos âmbitos de sistemas e unidades escolares, já por “oferta” entende-se as formas de provisão e atendimento às diferentes etapas da educação básica.

Tal perspectiva acomoda, para as condições objetivas então vigentes no Brasil, movimento analisado por Dale (1994; 2001) para distintos lugares e sistemas de ensino. Para o autor:

o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais (DALE, 1994, p. 112).

De acordo com Hill (2004), consideramos que as mudanças assinaladas por Dale visam transformar a educação pública em uma alternativa para a ampliação do capital, pauta que exige a adoção de estratégias empresariais **para** as escolas e **nas** escolas. O primeiro caso compõe-se dos mecanismos que induzem à generalização de um “consenso”² transnacional sobre a natureza e as alternativas de reforma educacional direcionadas para a reafirmação da faceta reprodutora da escola, expressa na seleção e credenciamento desigual dos estudantes. O segundo, no qual se insere o tema aqui em análise, refere-se à transformação da própria educação pública em um negócio subordinada aos interesses e dinâmicas

² Sobre a construção do “consenso” em torno da agenda (neo)liberal ver Harvey, 2005.

do capital transnacional e de grupos locais. Acreditamos, com o autor, que atender a esses interesses, ainda que de forma não explícita, é o principal fundamento das políticas de cunho privatizantes.

Na realidade brasileira, tais orientações foram facilitadas pelas alterações no texto constitucional decorrentes da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, por meio das quais se introduziu elementos da Nova Gestão Pública (JUNQUILHO, 2002). Em várias oportunidades (ADRIÃO e BORGHI, 2008; ADRIÃO, 2009; ADRIÃO e BEZERRA, 2013) temos afirmado que o marco regulatório que se seguiu à EC-19 conforma os mecanismos que permitem e induzem à privatização da educação pública. Falamos especialmente da Lei Federal n. 9.790 de 1999, regulamentada pelo Decreto Federal n. 3.100/99 que versa sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja finalidade é realizar serviços sociais não mais considerados como função exclusiva do Estado. Os acordos entre o Poder Público e a OSCIP para a realização de tais “serviços”, nos quais se inclui a educação, são definidos pelo **termo de parceria** (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Destaca-se ainda, para efeito do tema deste artigo, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, que ao delimitar os gastos do poder público com despesas de pessoal em 60% das receitas “induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, estimulando opção pela terceirização dos serviços especialmente nas áreas de maior presença de contratação de mão de obra, como é o caso da educação” (ADRIÃO, 2013).

Mais recentemente, instituiu-se a Lei n. 11.079/04 (Lei das parcerias público-privadas – PPP), vindo a consagrar um novo regime de contratação administrativa, pelo qual o poder público, via contratos administrativos de concessão, permite que serviços ou obras públicas sejam transferidas para o setor privado lucrativo, leia-se ao mercado propriamente dito.

Considerando esse enquadramento e localizando-o no contexto das respostas dos setores hegemônicos a este período de crise do capitalismo (HARVEY, 2005), o campo da educação pública passa a integrar possibilidades de expansão do capital, tanto mais por poder contar com subsídio público. Evidências a respeito podem ser identificadas na Agenda 2020 do Banco Mundial (BM), que segundo Klees *et al.* (2012) orienta o

financiamento pelo BM de parcerias público-privado e propõe a revisão do conceito de Sistema público de educação no sentido de destituir a característica estatal de sua natureza (KLEES *et al.*, 2012)

No caso brasileiro, as medidas de indução às parcerias pública e privada para a oferta educacional atuam sobre redes públicas de ensino em sua maioria geridas e financiadas por municípios³, os quais historicamente se apresentam como a esfera mais frágil de nossa federação, tanto financeira quanto tecnicamente, limitadas ainda mais pela tradição clientelista de nossa cultura política. É, pois, primeiramente sobre a educação municipal e estadual (governos subnacionais) que incidem as orientações da reforma educativa, cuja pauta até recentemente para a educação básica orientou-se por duas estratégias: a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública como premiação por desempenho; “ranqueamentos” (FREITAS, 2009; OLIVEIRA, 1999; SHIROMA, 2000, entre outros) e a transferência para o setor privado “não lucrativo” da oferta de determinado serviço ou política estatal também financiada pelo Estado (PERONI; ADRIÃO, 2005, 2008).

Tais modalidades de privatização não pressupunham transferência da atividade estatal para a esfera do mercado, não incluíam em sua lógica a expectativa do lucro e tampouco implicaram na diminuição do gasto público com educação (ADRIÃO, 2007). Tratava-se de processos de privatização **na** educação, como quer Hill (2003). Lembremos que, ainda aquém do necessário, chegou-se ao final da década investindo 5% do PIB em educação (OLIVEIRA; GADELHA, 2010).

No entanto, mais recentemente, o setor privado de base empresarial, tem sido alçado a protagonista⁴ da melhoria da educação nacional, paralelamente à integração na agenda educativa de diversos estados brasileiros, uma pauta de mudanças centrada na **transferência** da *gestão* da escola pública para o setor privado: seja por meio de parecerias público-privado (PPP) para a oferta educativa, seja por meio da transferência da gestão da escola pública para setores privados via contratos de gestão.

³ A partir da EC. 14 de 1996, a oferta educacional pelo setor público foi transferida para municípios (PINTO, 2000), os quais passam a responder pelo maior volume de matrículas na educação básica sem que fosse assegurado condições financeiras e técnicas para o atendimento com qualidade a tal demanda.

⁴ O Movimento Todos pela Educação é exemplo desta configuração.

No primeiro caso, o exemplo mais evidente vem de Belo Horizonte, Minas Gerais. Neste município, a Prefeitura cedeu à Inova BH, empresa da Odebrecht Properties – com o apoio do International Finance Corporation (IFC), membro do Grupo do Banco Mundial para financiamento do setor privado por 20 anos –, a prestação de serviços “não pedagógicos” de 37 escolas municipais, para o que a empresa será remunerada. Este modelo foi indicado pela KPMG como exemplo de PPP para infraestrutura urbana e elogiado pela Dilma Houssef e pelo ministro da educação, Aluisio Mercadante (JORNAL HOJE EM DIA, 2013).

Ainda que essa estratégia e opção de política sejam de extrema relevância para o entendimento do avanço do processo de privatização da educação no Brasil, o presente artigo se volta para os formatos de transferência **da gestão** das escolas públicas ao setor privado, processo que em geral ocorre por meio de contratos de gestão. Acreditamos que esse formato se referencia no modelo das escolas *charters* norte-americanas, cujas características e implicações são pouco difundidas no Brasil, razão pela qual a este tema o artigo se dedica.

O trabalho se apoia na literatura internacional sobre e em informações coletadas em pesquisa desenvolvida junto a uma escola Charter de Washington DC. O pressuposto é que na atual conjuntura este modelo se configura em uma modalidade de privatização da oferta educativa. Isto porque quando a iniciativa de criação ou gestão da escola parte de organizações sem fins lucrativos, assiste-se à criação de um mercado voltado para a oferta de todo tipo de serviços e assessorias relacionados à implantação de tais escolas, fato observado nesta pesquisa, e quando não é este o caso, assiste-se no à ampliação e ao crescimento de empresas lucrativas que passam a gerir tais escolas ou mesmo conjuntos de escolas, como indicado por vários estudos.

A presença do setor privado na educação pública por meio da transferência da gestão educacional

No Brasil, atesta-se o crescimento do setor privado como parceiro da educação pública pela ampliação de contratos e convênios para a educação básica entre estados ou municípios brasileiros e instituições

privadas com ou sem fins lucrativos, como indicam inúmeras pesquisas recentemente desenvolvidas (ADRIÃO; PERONI, 2012; BORGHI *et al.*, 2012; ADRIÃO *et al.*, 2009, 2012; PERONI, 2013; OLIVEIRA, 2009).

A generalização de tais iniciativas deve ser frisada na medida em que se assentam e induzem, em nós,

à falsa percepção de que a “qualidade” em educação é atributo da esfera privada, seja esta composta por uma instituição de mercado, que por conseguinte “vendem” seus produtos, ou por instituição sem fins lucrativos, que em geral “oferecem” seus serviços ao poder público. Neste último caso são as **fundações** as principais instituições privadas a oferecer seus serviços (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 265).

Trabalho recente de Robertson e Verger (2012) informa que a KPMG⁵ vem estimulando governos na adoção de parcerias público-privadas para a educação. No Brasil, seu manual para investidores de 2011 indicava clima favorável para os investidores e financiadores privados pós Lei federal das PPPs (Lei n. 11079-04) e afirmava que várias “PPPs estão sendo estruturadas: água, transporte ferroviário, aeroporto, prisão, esporte e lazer, edifícios públicos e setores de educação” (KPMG, 2011, p. 48).

No entanto, no caso da transferência da gestão de escolas para o setor privado, as proposições e experiências em vigor no Brasil ainda não se expõem diretamente aos interesses corporativos ou de negócios. Há uma mediação entre o público e o mercado efetuada por fundações ou institutos, que em geral se apresentam como braço social de dado grupo empresarial (SILVA; SOUZA, 2009). São instituições polissêmicas Terceiro Setor (MONTAÑO, 2008) que passam a integrar o “cardápio” de alternativas de políticas educacionais na medida em que o setor público as incorpora e financia.

Dados coletados no site do Instituto Ayrton Senna indicavam que em 2010 as parcerias com governos municipais e estaduais se aumentaram nas regiões mais pobres: norte e nordeste (ADRIÃO; PERONI *et al.*, 2013). A Fundação Pitágoras, braço social do grupo empresarial e transnacional Kroton Educacional, declara que desde há 10 anos oferece a municípios

⁵ Consultoria internacional em gestão Integrada, entre outros, por corporações como a Pricewaterhousecoopers, Deloitte and Touche, Grant Thornton, Ernst and Young, McKinsey e Hay Group. (ROBERTSON; VEEGER, 2012)

brasileiros alternativas para a gestão educacional (SILVA, 2008). Outro exemplo de parceiro privado aos governos é a Fundação Lemann, cuja presença nos eventos da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e como formadora de gestores municipais é muito grande.

Em São Paulo, a Fundação Lemann integra o projeto educacional do governo do estado iniciado em 2011 “Programa Educação – Compromisso de São Paulo”. Dentre as ações que integram, a Secretaria de Educação firmou convênio com o *Instituto de Co-Responsabilização pela Educação (ICE)*⁶, com vistas à incidir sobre a gestão de escolas de ensino médio. Segundo o site do Instituto.

O padrão de gerenciamento das escolas baseia-se na experiência empresarial, modelada para atender as necessidades da organização escolar. A aplicação dessa experiência se traduz na tecnologia chamada Tecnologia Empresarial Socioeducacional – TESE. Ela é definida como a arte de coordenar e integrar tecnologias específicas e educar pessoas por meio de procedimentos simples e que facilmente podem ser implantados na rotina escolar. (Disponível em: <<http://www.icebrasil.org.br/wordpress/index.php/programas/educacao-de-qualidade/escolas-em-tempo-integral/modelo-de-gestao/>>. Acesso em 06 abril 2012)

O instituto é responsável pela reforma do ensino médio iniciada em 2007 em Pernambuco, pela qual se adota um regime de parceria entre o poder público e o ICE para *cogestão* das escolas: o poder público se responsabiliza por investir recursos necessários ao custeio da escola, enquanto sua gestão fica a cargo do ICE. Mais recentemente, o mesmo instituto foi convidado a apresentar o projeto para o governo do Maranhão. O desenho do projeto defendido pelo ICE, em nosso entender, guarda proximidade com as perspectivas das escolas *charters* observadas nos Estados Unidos da América (EUA).

Na mesma direção, documento elaborado pela Fundação Itaú – Social e Instituto Braudel, em 2009, defendia a análise de alternativas para a educação do Brasil implantadas nos Estados Unidos, com destaque para

⁶ Seu presidente é Marcos Magalhães, ex-diretor da Phillips para a América Latina.

o modelo de Charters. Para tanto, no âmbito do **Programa Excelência em Gestão Educacional** consideravam a

possibilidade de fechar as escolas mais críticas e substituí-las no mesmo prédio por uma ‘nova escola’, uma nova entidade legal, e uma nova configuração de equipe. Há algumas escolas onde a somatória dos profissionais não funciona, por mais que haja alguns indivíduos comprometidos. Experiências em cidades como Nova York, Chicago, Baltimore e Washington D.C. confirmam essa realidade” (GALL; GUEDES, 2009, p. 96).

Outro exemplo, também paulista, que adota a gestão privada de estabelecimentos públicos, é o Programa Nave-Mãe da cidade de Campinas, pelo qual a prefeitura constrói os equipamentos de equipamento de educação infantil e transfere sua gestão a entidades privadas sem fins lucrativos, selecionadas pela prefeitura e custeadas por fundos públicos repassados na forma de valor per capita.

Nos EUA, em 2014, *National School Choice Week*⁷, ao divulgar e estimular que nos EUA famílias e instituições interessadas na disseminação de mecanismos de “**escolha**” (**choice**) participassem do referido evento, distribuiu em forma de cartilha as opções de “escolha parental” em vigência naquele país. A primeira delas é denominada propriamente de **Escolha** de Escola Particular viabilizada por três mecanismos de subsídio público: bolsas de estudo direcionadas aos alunos ou “vouchers” (modelo semelhante ao aprovado em 2013 pela Câmara Municipal de São Paulo para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade); créditos fiscais reembolsáveis (semelhante ao que temos no Brasil que permite deduzir do imposto de renda gastos com escolas privadas) ou bolsas de estudo financiadas pela empresa para enviar os filhos de seus funcionários a escolas particulares. A segunda modalidade denomina-se segundo o movimento, **Política de matrículas abertas**, pela qual, as famílias não precisariam obedecer ao georeferenciamento, podendo matricular seus filhos em escolas públicas de qualquer localidade dentro do distrito e em alguns casos, fora

⁷ Evento de abrangência nacional organizado por uma coalizão formada por pessoas físicas e de direito privado (Ongs e empresas) com objetivo de difundir propostas de escolhas de escolas.

do seu distrito de origem. A terceira modalidade são as escolas “**Magnet**” instituições com orientação curricular definida e específica (arte, ciências etc.), mantidas e geridas pelos distritos. O “**homeschooling**” (educação em casa) é a quarta modalidade, pela qual as famílias ou grupo de famílias ensinam crianças e adolescentes em casa ainda que em muitos distritos seguindo orientações determinadas por estes⁸. Por último, o modelo que nos interessa mais de perto, são as **escolas charters**, expressão que para nós poderia ser traduzida como **escolas contratadas** ou **sob contrato**.

Tais escolas, segundo informações do próprio *National School Choice Week*, são escolas públicas, pois gratuitas, mas gozam de independência frente às normativas curriculares e às exigências trabalhistas ditadas pelos distritos às escolas públicas “tradicionais”. Os graus de independência são variáveis e as equipes gestoras ou proprietária dessa escolas podem ser fortemente responsabilizadas (em alguns casos tendo suas licenças para funcionamento caçadas) quando o desempenho previsto e/ou as metas determinadas pelo distrito deixam de ser cumpridas. Estas escolas estão abertas a todas as crianças e a seleção de seus alunos dá-se geralmente por sorteio.

Aproximando o olhar e problematizando o modelo de escolas *charters*

Como no Brasil, nos Estados Unidos, o ingresso do setor privado na esfera da gestão da educação pública, também se aprofundou a partir dos anos 1990. Murphuy *et al.* (1998), denominando a década de 1990 como a era da privatização, sintetizam os principais formatos de privatização observados naquele país: terceirização (*contracting out*); *vouchers ou Choice*; desregulação das escolas e o voluntariado. Mais especificamente tais formatos se referem à substituição da oferta estatal de insumos para a manutenção do atendimento escolar (merenda, transporte, recursos didáticos etc.); formas mais ou menos radicalizadas de subsídio à demanda; diminuição das exigências distritais sobre o desenho curricular ou sobre formas de contratação dos profissionais e por fim, o estímulo ao trabalho voluntário como ação a complementar as atividades escolares.

⁸ Este era em 2013 o caso do Distrito de Prince George, no estado de Maryland.

Segundo os autores, a *American Association of Educators in Private Practice* (AAEPP), no ano de 1991, era integrada por 16 instituições e ampliou-se para um número superior a 600, em 1998. O crescimento seria justificado pela insatisfação com a performance da gestão educacional pública aliada à ampliação do subsídio público ao setor privado paralelamente ao aumento da presença do setor privado lucrativo na gestão pública (MURPHUY *et al.*;1998).

Já o *Guide to Contracting Out School Support Services: Good for the School? Good for the Community?* de 2008, elaborado por Mathis e Jimerson, ao abordar o debate sobre a privatização da educação básica nos EUA indica a existência de três modalidades prioritárias: Vouchers ou “Choice”; *Charter Schools* e *Educational Management Organization* (EMO). Para esses autores, a primeira modalidade (*vouchers ou choice*), que segundo eles não se verifica de forma pura, refere-se à possibilidade das famílias escolherem a escola em que querem matricular seus filhos e serem subvencionadas pelo Estado para garantir essa “escolha”. A segunda modalidade, as chamadas escolas *charters*, seriam instituições privadas com subsídio público e acesso gratuito. Em alguns casos tais escolas se credenciam junto ao setor público por apresentarem projetos pedagógicos “alternativos”. Por último, os autores anunciam um novo formato de privatização da educação pública que denominam de *Educational Management Organizations* (EMO) o qual, ancorando-se na ideia de que a gestão empresarial é mais eficiente, se caracteriza pela criação de *charters* por empresas lucrativas, em alguns casos se constituindo em “redes” de escolas *charters*.

Segundo Mathis e Jimerson (2008), Chris Whittle⁹ era, ao final da década passada, o principal expoente desse formato. No entanto, apesar da defesa de melhor eficácia e eficiência deste tipo de “provedores”, os dados para grandes cidades como San Francisco, Baltimore e Philadelphia têm sido altamente controversos e os benefícios decorrentes da gestão de escolas pro empresas privadas lucrativas não foram conclusivamente estabelecidos

⁹ Trata-se do fundador da Edison Schools que, em entrevista à revista Forbes, afirmava: “Nós, como cidadãos, devemos ser agnósticos quanto a saber se um provedor é com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. Um cidadão deve se preocupar com uma coisa - é um bom serviço ou não? E, no caso dos operadores de escola, o foco não deve ser sobre se se ganha dinheiro ou não.[com a gestão das escolas públicas]” (2008).

(MATHIS; JIMERSON, 2008). Tal percepção, segundo os mesmos autores, advém do fato de haver muitos casos, nos quais as escolas administradas pelas EMOS não lograrem melhores desempenhos nos processos pelos quais são avaliadas, quando comparadas com escolas públicas tradicionais ou com *charters* geridas por setores sem fins lucrativos.

As EMOS são geralmente estruturadas como entidades com fins lucrativos, fato que diferencia a sua estrutura interna e seu desempenho operacional dos distritos escolares [estrutura estatal responsável pela gestão da educação básica americana] (HENTSCHKE; OSCHMAN; SNELL, 2003) e de mantenedoras privadas sem fins lucrativos. Há distintos tamanhos e formas de inserção dessas empresas ou grupos empresariais junto aos distritos escolares.

Segundo relatório produzido por Molnar; Miron & Urschel (2010), tais organizações obtiveram estímulo adicional na medida em que as escolas *charters* também se expandiram. Tendência também percebida por Wells (2004).

Pesquisas como as desenvolvidas por (MURPHY *et al.*, 1998) indicavam que o crescimento das EMOS estaria em parte condicionado pelo grau em que nos EUA valorizam-se as complementaridades entre EMOS, distritos escolares e o modelo das escolas *charters*. Considerando-se a existência de aproximadamente 15 mil distritos escolares e mais de 80.000 escolas (HENTSCHKE *et al.*, 2003), não é difícil supor a margem existente para o crescimento deste tipo de mercado educacional.

Para Hentschke *et al.* (2003), os contratos entre as EMOS e os distritos escolares incluem a concessão da gestão da escola com repasse de recursos advindos de impostos somados a montantes variados de capital privado de risco para operar uma unidade ou um conjunto de escolas. A EMO com maior presença no campo educacional americano é a *Edison*, a qual em 2003 operava mais de 130 escolas *charters* envolvendo cerca de 57 mil estudantes, passando em 2013 a gerir 391 escolas, incluindo as parcerias no Reino Unido. Outras EMOS, relativamente grandes que se concentram exclusivamente na operação de escolas públicas, são as *Mosaica Education*¹⁰ (que administrava 20 escolas *charters* no começo dos

¹⁰ Em 2013, o grupo cria a Aurora Education Trust, declarada de utilidade pública e que assume quatro escolas “Academy” no Reino Unido. O grupo atua ainda no México e na Índia oferecendo assessorias educacionais. Indica-se que não raras vezes os grupos privados estão envolvidos em denúncias

anos 2000, passando para 109 em 2013) e a *Imagine Schools*, resultante da aquisição da *Chancellor Beacon Academies*, e que gerenciava 70 escolas *charters* em 2013 e a *Aspire Public School*, responsável por 38 escolas nesse mesmo ano. Algumas EMOS possuem e operaram também escolas próprias privadas.

As escolas *charters* recebem fundos públicos e operam com diferentes graus de autonomia em relação aos distritos escolares locais, conforme legislação vigente em cada Estado ou localidade (MATHIS; JIMERSON, 2008).

Choosing a School For Your Child, estudo produzido em 2007 pelo *Department of Education Office of Innovation and Improvement* dos Estados Unidos, caracterizava as escolas *charters* como

escolas públicas que operam com liberdade superior a muitos dos regulamentos locais e estaduais que se aplicam a escolas públicas tradicionais. As escolas charter facultam aos pais, líderes comunitários, empresários educacionais, e outros a flexibilidade para inovar, criar e proporcionar aos alunos maior opções educacionais. Escolas charter podem exercer maior autonomia em troca de uma maior responsabilidade. Elas são patrocinadas e monitoradas por autoridades públicas local ou estadual, ou ainda por outras organizações que monitoram a qualidade e integridade sendo responsabilizadas pelos resultados acadêmicos e pelas práticas fiscais. (Tradução da autora, disponível em <http://www.ed.gov/parents/schools/find/choose>, acesso em 12 de agosto 2011).

Segundo o Centro para a Reforma da Educação, entre 2002 e 2003, havia 2.695 escolas *charters* em funcionamento nos EUA atuando em 36 Estados e na capital federal, com 684.495 estudantes. Previa-se na época outras 84 escolas aprovadas para iniciar o funcionamento a partir de 2003. Já em 2010, o número de *charters* em funcionamento, segundo *National Alliance for Public Charter Schools*, era de 4.741 distribuídas agora em 40 estados americanos, além do Distrito de Washington, o qual se caracteriza pelo estímulo à oferta deste modelo de escola e sobre o qual recairá as próximas observações. Segundo a mesma entidade, no período entre 2009-2010, coletados junto às escolas *charters*, indicavam 604 eram geridas

por EMOS. Ainda que, segundo o documento, a maioria fosse gerida por organizações sem fins lucrativos, chama a atenção o crescimento da presença do setor privado lucrativo neste segmento (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2013).

Um caso em destaque: escola *charter* em Washington-DC

Washington-DC é a capital dos Estados Unidos da América e que vem ampliando e induzindo a abertura de novas *charters*. Para tanto, conta com um setor específico para autorização e acompanhamento deste tipo de escola, o *DC Public Charter School Board* (DCPCSB) enquanto que em vários outros estados o setor responsável pelas *charters* encontra-se vinculado à mesma esfera governamental (*board of education*) que acompanha o conjunto da escolas públicas “tradicionalis”.

Em 2013, ano de realização desta investigação, o Distrito tinha 57 escolas *charters*, da pré-escola ao ensino médio, atendendo a um total de 34 673 alunos, dos quais 70% considerados oriundos de famílias de baixa renda (DCPCSB, 2013).

Em Washington, as escolas *charters* são gratuitas, ainda que muitas contêm com auxílio (voluntário) financeiro ou material das famílias, de fundações etc. Este é o caso da escola que nos foi permitido conhecer. A CME (sigla com a qual nos referiremos à escola neste trabalho) localiza-se em uma região não central da cidade. Funciona em um prédio adaptado, o qual, de acordo com o depoimento da diretora entrevistada, tardou a ser encontrado, tendo em vista as exigências impostas pelo DCPCSB.

Esta foi uma das dificuldades relatadas pela diretora: embora tenha, com apoio do grupo que passou a integrar a equipe dirigente da escola, por mais de um ano buscando imóvel para alugar, as condições exigidas pelo DCPCSB para a instalação da escola só foram satisfeitas após a contratação de uma empresa que atua no mercado de instalação de escolas *charters*.

O DCPCSB oferece, aos selecionados para a criação de novas *charters*, uma espécie de “enxoval” na forma de recursos financeiros, medida que não vigore em todos os estados e distritos escolares americanos. Ainda assim, segundo a diretora, o custo de instalação é muito superior ao valor recebido.

Mona, como designaremos a gestora da escola, tem doutorado em Educação por uma prestigiada Universidade dos EUA e atuou como professora em programas de educação inclusiva e bilíngue nos EUA e em países da América Latina. Recebeu-nos com entusiasmo e esse foi o tom com o qual nos apresentou a escola, nos forneceu os documentos e se prestou a conceder-nos entrevista (esta se deu em dois momentos e representou mais de três horas de gravação).

Declarou que seu interesse pela criação de uma *charter school* relacionava-se, de certa forma, às especificidades de escolarização que seu filho demandava, as quais não se coadunavam com as orientações curriculares em vigência naquele distrito. Sem detalhes sobre a natureza dessas dificuldades, Mona se mostrou crítica ao modelo competitivo e padronizado das escolas públicas tradicionais americanas, nas quais, segundo ela, muitas crianças não logram o êxito esperado pelo modelo.

De certa maneira, as aspirações e justificativas apresentadas por Mona identificam-se com o movimento que, para muitos autores, originalmente deflagrou a criação das *charters schools*. Segundo Wells (1993), em meados dos anos 1960, centenas de grupos de famílias em diferentes cidades americanas criaram escolas “livres” voltadas para o atendimento de necessidades específicas de grupos de crianças também específicos. No entanto, segundo a mesma autora, desde sua origem esse movimento apresentava contradições: se de um lado grupos reivindicavam sua ampliação como forma de combater a desigualdade e a exclusão presente no sistema escolar público tradicional (especialmente em relação aos afrodescendentes e demais grupos excluídos), de outro, setores conservadores apoiavam-se no mesmo movimento para aprofundar privilégios.

Em Washington, pós-reformas conservadoras na educação americana (KLEES, 2012), a perspectiva democratizadora desejada por parte de seus adeptos, parece ter sido limitada e enquadrada pela lógica contra a qual se instituiu, uma vez que as escolas disputam os alunos e são ranqueadas pelo desempenho que lograram em função de metas estabelecidas por elas e pelo DCPCSB.

O processo de publicização do desempenho das escolas para as famílias interessadas se dá a cada período de matrícula, durante o qual

organizações governamentais e não governamentais divulgam e distribuem aos interessados um guia no qual as escolas são identificadas com as cores vermelha (baixa performance), amarela (média performance) e verde (alta performance). Ainda que alertem para o fato de que a situação da escola pode ter se alterado após a impressão do guia, o material “qualifica” e hierarquiza as escolas.

As inscrições dos interessados são centralizadas e há, em data divulgada, uma espécie de “sorteio” para as vagas. Em Washington, no período que antecede a inscrição, organizações privadas que atuam junto às escolas *charters*, as próprias escolas e grupos de pais que defendem este modelo, organizam uma espécie de feira na qual as escolas apresentam suas propostas e perfis educacionais às famílias interessadas em matricular novos alunos.

O local da exposição é organizado em *stands* pagos por escolas, empresas que vendem seus serviços a essas escolas e pelas entidades que defendem mecanismos de *choice* na educação. Um recorrido por esses segmentos ilustra as diferenças entre as escolas: escolas “alternativas” que atuam em nichos específicos, escolas que buscam “excelência” e escolas que integram redes privadas geridas por EMOS.

Em 2013, a manutenção das classes de pré-escola aos anos iniciais do ensino fundamental na CME, etapas para a qual havia recebido autorização para oferecer vagas, se deu por meio do recebimento dos valores per capita e por doações e parcerias com uma rede de lanchonetes. Neste distrito, os salários, contratos de trabalho e perfis profissionais são estabelecidos entre os gestores das escolas e os profissionais contratados, não havendo regulação de qualquer natureza que os equipare aos profissionais das escolas públicas. No caso específico da escola aqui destacada, esses profissionais foram selecionados pela equipe gestora da escola e possuíam diferentes titulações universitárias, em sua maioria jovens, alguns oriundos de outros países e falantes de mais de uma língua.

A escola não possuía espaço externo e dividia com outra *charter* uma área de recreação cedida por entidade religiosa. As turmas eram pequenas (entre 10 e 12 alunos, aproximadamente) e muitas crianças participavam de atividades e situações de aprendizagem individualizadas.

Arrematando esta introdução à temática

Neste texto tivemos como intenção trazer para a pauta do debate acadêmico no Brasil um tema que tem orientado muitos programas educacionais nos EUA e que entre nós tem sido sugerido por diferentes instituições privadas com inserção na agenda educacional brasileira: as *charters schools*.

Em levantamento sobre publicações brasileiras no *Scielo* e Banco de Tese da Capes, referentes ao período de 1990 a 2012, que tenham adotado como palavras-chave (descritores) os termos *charter* ou *choice* associadas à educação, contactou-se a inexistência de publicações sobre a temática. No entanto, o que a literatura e os manuais consultados para esta pesquisa caracterizam por *charter*, como visto neste trabalho, pode englobar tanto escolas privadas subsidiadas por fundos públicos, quanto escolas públicas geridas por instituições privadas; as condições exigidas para que tais escolas sejam charters é que não haja cobrança de mensalidades ou matrículas, que operem segundo as normas estabelecidas pelos setores responsáveis e que possam ser escolhidas pelas famílias.

Nesses termos, não seriam as escolas “conveniadas” brasileiras, tão disseminadas e mesmo induzidas por diversos programas governamentais para o atendimento da educação infantil uma modalidade de *charter*? Não estaríamos a vivenciar essa experiência com outra designação e para a qual as desigualdades observadas são objetos de estudos e denúncias?

Políticas e programas de reforma educacional que sugerem a transferência da gestão de escolas públicas para o setor privado ou o financiamento público de escolas privadas tem se generalizado para muitos contextos. Sua proposição ocorre menos como alternativa democratizadora à centralização curricular na educação pública e, por conseguinte, à limitação que formatos por demais centralizados impõem ao atendimento criativo das especificidades de comunidades e dos interesses das faixas etárias atendidas pela escola básica; e mais como mecanismo de ampliação do mercado educacional. Essa ampliação dá-se tanto de forma direta (exoprivatização, como quer Stephen Ball) ou indireta (endoprivatização, nos termos do mesmo autor). No primeiro caso, trata-se da transformação

da escola pública estatal em instituição privada, que disputa no mercado alunos e subvenções. No segundo caso, assiste-se à criação de inúmeras empresas que circulam no âmbito das escolas *charters*, ofertando assessorias e *expertise* para a resolução de problemas para sua instalação e manutenção, situação relatada pela diretora entrevistada.

Ao estado é reservada a função reguladora por meio da aferição de desempenho via testes estandarizados ou verificação do cumprimento de metas, de maneira que a generalizam-se políticas de responsabilização. Também por esta razão a perspectiva de maior autonomia pedagógica é negada e substituída pelo que Lima (2011) denomina hiperburocratização.

Considerando o exposto e acentuando a necessária manutenção da educação como direito humano, acredita-se ser necessário estudos que se debrucem sobre a natureza e as consequências para a extensão do direito à uma educação de qualidade de todos programas governamentais que transfiram a gestão da educação para setores privados.

Referências

ADRIÃO, T. Privatização da educação no Brasil: estratégias de regulação pelo setor privado da educação obrigatória. In: JEFFREY, D.; AGUILAR, L. *Balanço da Política Educacional Brasileira (1999-2009)*. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 1-19.

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. In: _____. *Currículo Sem Fronteiras*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/artigos.htm>>. Acesso em: 2 Jun. 2014.

ADRIÃO, T. M. F.; PERONI, Vera (Coord.). *Gestão Municipal da Educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna GOIANIA: FUNAP; RECIFE: ANPAE*, 2013. p.1-163.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Cadernos do MARE*, Brasília, n. 15, 1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno15.PDF>. Acesso em: 10 set. 2013.

DCPCSB. *Annual Report*, 2013. Disponível em: <http://www.dcpsb.org/data/files/2013_annualreport.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2006.

HARVEY, D. *O neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.

HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. *Currículo sem Fronteiras*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 24-59, jul./dez. 2003.

HOJE EM DIA. *Inauguração de uma unidade municipal de educação infantil – UMEI em BH*. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/inaugurac-o-de-uma-unidade-municipal-de-educac-o-infantil-umei-em-bh>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

JUNQUILHO, G. S. Reforma gerencial o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. CONGRESO INTERNACIONL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais ...* Lisboa, 2002. p. 1-23.

KLESS, S *et al.* *The World Bank and education. Critiques and alternatives*. Rotterdam/Boston/ Taipei: Sense Publishers, 2012.

LIMA, L. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 8-26, out./dez, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao>>. Acesso em: 06 Set. 2013

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82tt: 12 set. 2008.

MATHIS, J.; JIMERSON, L. *A Guide to Contracting Out School Support Services: Good for the School? Good for the Community?* Março, 2008. Disponível em: <http://greatlakescenter.org/docs/Policy_Briefs/Mathis_ContractingOut.pdf>. Acesso em: 23 Jul. 2011.

MURPHY *et al.* *Pathways to privatization in education*. London: Ablex Publishing corporation, 1998.

WHITTLE, C. *Commentary*. Disponível em: <http://www.forbes.com/2008/01/22/solutions-education-whittle-oped-cx_sli_0123whittle.html>. Acesso em: 20 Ago. 2011.

NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS. *Details from the Dashboard: Charter Schools by Geographic Region*. Disponível em: <http://www.publiccharters.org/data/files/Publication_docs/Geographic%20Location%20Details%20from%20the%20Dashboard%20Report_20120224T143955.pdf>. Acesso em: 02 Nov. 2013.

OLIVEIRA, R. P.; GADELHA, C. G. Evolução da Educação e da Saúde. In: BACELAR, T.; JATOBÁ, J.; SOUZA, A. V.; ARAÚJO, T. P. (Org.). *Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010, p. 59-126, v. 1,

PERONI, V. M. V. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. *Currículo sem Fronteiras*, São Paulo, v. 13, p. 234-255, maio/ago. 2013.

_____. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

REZENDE, F. da C. O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, supl. ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104>. Acesso em: 12 set. 2013.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação e Sociologia*, Campinas, v. 33, n. 121, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Out. 2013.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, M. V.; SOUZA, S. A. de. Educação e responsabilidade empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 779-798, Out. 2009.

WELLS, A.; STUART *et al.*, *Beyond the Rhetoric of Charter School Reform, A Study of Ten California School Districts*, Los angeles: UCLA Charter School Study, 1998.

WELLS, A. S. *Time to choice*. America at the crossroads of school choice policy. New York: Hill & Wang Pub; English Language edition, 1993.

Data de registro: 22/01/2014

Data de aceite: 19/02/2014