

¿Más de lo mismo o amenazas renovadas? Un análisis de las recientes iniciativas brasileñas inspiradas en las escuelas charter

Henrique Dias Gomes de Nazareth

Henrique.dias@edu.unirio.br

<https://orcid.org/0000-0002-9833-0010>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido: 31/03/2023 Aceito: 16/06/2023

Resumen

Las escuelas chárter en los Estados Unidos son consideradas públicas, pero administradas por entidades privadas. En Brasil, existen formas similares de privatización desde hace décadas, como las escuelas conveniadas. A partir de 2015, surgieron proyectos inspirados en las escuelas charter que presentan diferencias en relación a los convenios. Pueden citarse los Contratos de Gestión en la educación de Goiás, las Escuelas Comunitarias de Porto Alegre y el Proyecto Somar de Minas Gerais. El objetivo principal aquí es analizar las diferencias entre los convenios, las charter y las "charter brasileñas" para comprender las iniciativas citadas. Se realizó un análisis documental en textos normativos, como convocatorias, términos de colaboración y términos de fomento; y textos informativos, como noticias publicadas en sitios oficiales de las secretarías de educación y entrevistas para periódicos. A diferencia de los convenios, que se justifican por la incapacidad de oferta estatal, estas iniciativas están marcadas por el discurso de la innovación y la eficiencia y se proponen como estrategias para mejorar los índices de competencia. Se concluye que los proyectos presentan obstáculos para la efectivización del derecho a la educación. Las diferencias entre las charter brasileñas y los convenios, aunque sutiles, hacen posible que las charter avancen sobre espacios que los convenios no ocupan.

Palabras clave: Escuelas charter. Privatización de la educación. Organizaciones sociales en la educación.

Mais do mesmo ou ameaças renovadas? Uma análise de recentes iniciativas brasileiras inspiradas nas escolas charter

Resumo

Escolas *charter* nos Estados Unidos da América são entendidas como públicas, mas gerenciadas por entes privados. No Brasil, existem formas de privatização semelhantes há décadas, como as escolas conveniadas. A partir de 2015, surgiram projetos inspirados nas escolas *charter* que apresentam diferenças em relação aos convênios. Podem ser citados: os Contratos de Gestão na educação de Goiás; as Escolas Comunitárias de Porto Alegre; e o Projeto Somar de Minas Gerais. O principal objetivo aqui é analisar as diferenças entre convênios, *charter* e "charter brasileiras", a fim de compreender as iniciativas citadas. Foi realizada uma análise documental em textos normativos, tais como editais, termos de colaboração e termos de fomento; e textos informativos, como notícias publicadas nos sites oficiais das secretarias de educação e entrevistas para jornais. Ao contrário dos convênios, que se justificam pela incapacidade de oferta estatal, as iniciativas são marcadas pelo discurso da inovação e da eficiência e são propostas como estratégias para melhorar os índices de proficiência. Conclui-se que os projetos apresentam obstáculos para a efetivação do direito à educação. As diferenças entre as *charter* brasileiras e os convênios, apesar de sutis, possibilitam que as *charter* avancem sobre espaços que os convênios não ocupam.

Palavras chave: Escolas charter. Privatização da educação. Organizações sociais na educação.

More of the same or renewed threats? An analysis of recent Brazilian initiatives inspired by charter schools.

Abstract

Charter schools in the United States of America are considered public but managed by private entities. In Brazil, there have been similar forms of privatization for decades, such as affiliated schools. Since 2015, projects inspired by charter schools have emerged that differ from affiliations. These can be cited: Management Contracts in education in Goiás; Community Schools in Porto Alegre; and the Somar Project in Minas Gerais. The main objective here is to analyze the differences between affiliations, charters, and "Brazilian charters" in order to understand the initiatives mentioned. A documentary analysis was carried out on normative texts, such as notices, collaboration agreements, and promotion agreements, and informative texts, such as news published on official education department websites and interviews for newspapers. Unlike affiliations, which are justified by the inability of the state to provide education, initiatives are marked by the discourse of innovation and efficiency and are proposed as strategies to improve proficiency levels. It is concluded that the projects present obstacles to the realization of the right to education. The differences between Brazilian charters and affiliations, although subtle, enable charters to advance into spaces that affiliations do not occupy.

Keywords: Charter schools. Privatization of education. Social organizations in education.

Introdução

Escola *charter* é o termo utilizado nos Estados Unidos para se referir às escolas públicas gerenciadas por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Essas escolas geralmente operam sob um contrato de desempenho que responsabiliza tanto os gestores privados quanto os profissionais da escola pelos resultados pactuados. No Brasil, existem formas de privatização semelhantes há décadas, como os convênios firmados com entidades sem fins lucrativos para gerenciar escolas públicas ou para financiar instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, principalmente na educação infantil.

Mais recentemente, surgiram no Brasil projetos e programas semelhantes às escolas *charter* internacionais e que apresentam diferenças em relação aos convênios tradicionais. Essas iniciativas são marcadas pelo discurso da inovação e da eficiência, são vinculadas a metas e são propostas pelo poder público como estratégias para melhorar os índices de proficiência dos estudantes. Diferente dos tradicionais convênios que geralmente se justificam pela incapacidade do Estado de oferecer as vagas necessárias.

No âmbito dessas iniciativas, podem ser citados: o Programa de Contratos de Gestão na educação básica e profissional de Goiás; as Escolas Comunitárias de Ensino Fundamental de Porto Alegre; e o Projeto Somar de Minas Gerais. A escolha das três iniciativas para compor o *corpus* da pesquisa não significa afirmar que não existam outras semelhantes às *charter*. Porém,

a princípio a pesquisa¹ encontrou esses três programas declaradamente inspirados nas escolas *charter* estadunidenses, eles propõem a gestão privada de escolas públicas no ensino fundamental ou médio e buscam se diferenciar dos convênios.

Este texto pretende propor um entendimento sobre as semelhanças e as diferenças entre o modelo estadunidense conhecido como escolas *charter*, os convênios implementados no Brasil há décadas e os recentes programas de escolas “*charter* brasileiras”. Qualquer referência ao termo escolas *charter* brasileiras feita ao longo deste texto diz respeito a projetos e programas inspirados nas *charter* internacionais ou com características semelhantes e considera que existem diferenças relevantes entre eles e as *charter* estadunidenses, pois nenhuma política é importada de forma literal.

Assim, ocorre a importação de políticas estrangeiras, mas ela não se dá sem influências locais. Ao formular políticas inspiradas em experiências internacionais, agentes brasileiros incorporam também características dos contextos específicos. As políticas se transformam de acordo com a legislação vigente, com os elementos relevantes que fazem parte da agenda do debate público brasileiro, com as resistências locais, com as diversas formas de organização das escolas, e muitas outras variáveis.

A criação de políticas nacionais é um processo de bricolagem que, de acordo com Ball (2001), pode ser definido como uma prática frequente de utilização de ideias, fragmentos e abordagens provenientes de contextos diversos, visando aprimorar as soluções locais já testadas e comprovadas. Isso pode envolver a assimilação de teorias que se sobreponham, a investigação de novas tendências e modas, bem como investimentos em alternativas que pareçam promissoras.

Nos EUA, as *charter* estão no centro do debate pela escolha escolar (*school-choice*), enquanto as *charter* brasileiras são justificadas, principalmente, por uma suposta eficiência superior da gestão privada. Isso não quer dizer que o discurso da eficiência do setor educacional privado não tenha lugar nos EUA também, mas, como será melhor explicado adiante, no cerne da defesa das *charter* estadunidenses está a questão da escolha escolar que não vem a ser uma demanda da sociedade brasileira, pois, por aqui, as escolas públicas não seguem regras rígidas de georreferenciamento.

¹ Dentro das possibilidades e limitações do artigo, as análises apresentam parte dos resultados do projeto de pesquisa “Escolas charter no Brasil: mapeamento de propostas de privatização de escolas públicas inspiradas nas charter internacionais” apoiado pela FAPERJ (Edital FAPERJ Nº 27/2021 – Auxílio Básico à Pesquisa -APQ1).

As iniciativas brasileiras são inspiradas nos modelos internacionais, mas também se espelham em experiências implementadas a partir do arcabouço legal criado no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado (RAE), nos anos 1990. A exemplo da Lei Nº 9.637 de 1998 (BRASIL, 1998) que qualifica as Organizações Sociais (OSs), cria o Programa Nacional de Publicização e regulamenta os contratos de gestão. As mudanças instituídas a partir da RAE também tinham influência de reformas implementadas em outros países, assim, como no pensamento da Nova Gestão Pública (NGP). Conforme explica Silva e Richter (2018):

A Nova Gestão Pública não é um fenômeno novo da governança, ao contrário, transcende tempos e espaços e assume dimensões transcontinentais. Longe de ser apenas um conjunto de práticas gestoriais adotado de forma fortuita e pontual, seus princípios e concepções estão organicamente vinculados à lógica mercantil instaurada no âmbito do aparelho de Estado, sobretudo em países que adotaram reformas de cunho neoliberal, a partir dos anos 1990 (SILVA; RICHTER, 2018, p. 1277).

Dentro desse escopo, iniciativas brasileiras se inspiram nas *charter*, mas também se referem na atuação das Organizações Sociais em áreas como saúde e cultura ou mesmo em experiências implementadas em escolas de outros estados e municípios. Além disso, os projetos brasileiros encontram sustentação no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei N. 13.019/14) que deu mais segurança jurídica para a relação entre ente público e OS (BRASIL, 2014).

Outro aspecto que justifica a escolha pela utilização do termo *charter* brasileiras é a compreensão de que o modelo estadunidense (mesmo não sendo tão inédito e inovador se comparado a outras formas de privatização da gestão escolar já implantadas no Brasil) têm servido de inspiração em diversos locais. Em vários países um modelo semelhante foi adotado, a exemplo da Argentina, com o Régimen de Escuelas Experimentales (SILVA; RICHTER, 2018); da Inglaterra, com as *Academies* (SILVA, 2020); da Colômbia, com as escolas *charter/escuelas autónomas* (EDWARDS; HALL, 2017); entres outros que implementaram propostas similares seja no escopo de uma reforma educacional ou de forma pontual. Em todos esses lugares há diferenças, porém, também compartilham características como a participação de entes privados na gestão e, com isso, um grau maior de desburocratização.

Somando-se a isso, no Brasil não há um programa nacional ou lei que denomine esse formato de escola. O que temos aqui é um arcabouço legal diverso e difuso que permite o avanço de modelos semelhantes, mas também impõe limitações. Por isso, essa análise opta por utilizar o termo em inglês para referenciar os programas e projetos brasileiros que compartilham de muitas características das *charter*. Embora o termo *charter* não tenha reconhecimento legal no Brasil, ele tem sido utilizado por formuladores de políticas para apresentar e legitimar os

projetos implementados. Exemplos disso são o ex-governador de Goiás, Marconi Perillo (PSDB) (TEÓFILO, 2015), o ex-prefeito de Porto Alegre, Nelson Marchezan Júnior (PSDB) (PORTO ALEGRE, 2020), e o Partido Novo, do governador de Minas Gerais, Romeu Zema (PARTIDO NOVO, 2023).

A proliferação recente de programas e projetos desse tipo é um fenômeno que merece atenção. As *charter* brasileiras são influenciadas pelas internacionais e vão além da mera expansão de convênios ou parcerias público-privadas existentes por aqui há tanto tempo. Em outras palavras, há algo novo que apresenta riscos para a efetivação do direito à educação no Brasil, e por isso, dentro dos limites desse artigo, propõem-se que seja examinado com cuidado.

O principal objetivo aqui é colocar luz sobre as diferenças entre os convênios, as *charter* dos EUA e as *charter* brasileiras para compreender como as recentes propostas se apresentam nos contextos abordados. Adicionalmente, pretende-se discorrer sobre mudanças no marco legal e outros elementos que concorrem para a proliferação de programas de escolas *charter* no Brasil. Por fim, busca-se também compor um quadro a partir de aspectos do desenho das políticas estudadas que possam caracterizar os elementos principais que identificam as escolas *charter* brasileiras.

Alinhada com os objetivos, a pesquisa se centrou na formulação das políticas, sendo realizada uma análise documental de textos que formalizam os desenhos das políticas tendo como *corpus*: textos normativos, tais como editais, minutas de contratos de gestão, termos de colaboração, termos de fomento (GOIÁS, 2015; SEDUCE-GO, 2016, 2017a, 2017b; SEE-MG, 2021; e SMED-POA, 2019); e textos informativos, englobando comunicados publicados nos sítios oficiais das secretarias de educação, entrevistas para jornais, notícias e outros textos jornalísticos (OLIVEIRA, 2020; PORTO ALEGRE, 2020; TAKAHASHI, 2015; e TEÓFILO, 2015).

Verificou-se que as iniciativas analisadas não se inspiram nos tradicionais convênios, e sim, em modelos internacionais. Algumas das premissas que elas apresentam são: a redução da burocracia como meio para aumentar a eficiência; a pactuação de resultados de desempenho escolar; a gestão privada em escolas de ensino fundamental e médio; a transferência da gestão de escolas públicas em funcionamento; e a defesa ideológica da eficiência da gestão privada.

Entender as distinções entre o contexto original das escolas *charter* nos Estados Unidos e o contexto brasileiro é essencial para compreender as propostas que estão sendo implementadas no Brasil. Por isso, a primeira parte deste texto será dedicada a apresentar o contexto original das *charter* estadunidenses. Depois será caracterizada a aplicação de

convênios para oferta educacional no Brasil. Em seguida é apresentado um panorama das iniciativas *charter* brasileiras. Por fim, há seções dedicadas à compreensão da qualificação das escolas envolvidas na rede pública ou privada e às mudanças na legislação brasileira que interferem na implementação das políticas.

Charter schools: escolas autônomas?

O primeiro a utilizar o termo *charter* no contexto escolar foi o professor de administração educacional, Ray Budde. Em 1988, ele publicou o estudo denominado *Education by Charter: Restructuring School Districts* (BUDDE, 1988), onde se encontra a gênese e os pressupostos da ideia que foi amplamente adotada nos EUA ao longo das décadas seguintes.

Ao defender a proposta, Budde (1988) destacou a relevância de escolas que tivessem liberdade de organização administrativa e pedagógica. Em outras palavras, as escolas *charter* teriam maior autonomia para desenvolver currículos, práticas pedagógicas, materiais didáticos e outros aspectos da gestão escolar. Essas escolas seriam autorizadas pelos distritos locais e implementadas pelos professores, com base em objetivos e prazos acordados em contratos.

Na época, Albert Shanker, presidente de um dos maiores sindicatos de professores dos EUA (a Federação Americana de Professores), apoiou a proposta das escolas *charter*. O sindicato, talvez de maneira inocente, via a oportunidade de permitir que os professores aplicassem inovações pedagógicas sem as limitações da regulamentação distrital. Diferentemente do que o sindicato esperava, nas últimas três décadas, foi criado um mercado educacional significativo de escolas *charter*, com redes de escolas, tanto com fins lucrativos como sem fins lucrativos. Isso resultou na drenagem de recursos que deveriam estar sendo destinados às escolas públicas tradicionais, causando a precarização dessas instituições, acentuando a desigualdade e, em muitos casos, levando ao fechamento de escolas.

A concepção inicial de Budde (1988) que idealizava uma escola autônoma se revelou inviável com o fortalecimento de políticas de responsabilização vinculadas aos resultados em avaliações externas. Ou seja, as escolas têm "autonomia" apenas para buscar maneiras de melhorar o desempenho e atingir metas. Em outras palavras, essa autonomia é relativa, uma vez que o controle passou a ser exercido por meio da pressão por resultados, no lugar do controle processual (e burocrático).

De acordo com Abdala e Puello-Socarrás (2019), é necessário examinar a relação entre o neoliberalismo e a administração pública para compreender as mudanças atuais. O neoliberalismo é entendido como a doutrina que norteia o Estado a criar mercados apropriados,

inclusive em áreas sociais, e a fornecer condições que garantam seu funcionamento (Harvey, 2008). A partir de seu fortalecimento, surgem novas proposições de formas de provisão de serviços públicos mais identificadas com as regras de mercado, alargando as fronteiras entre o público e o privado, como é o caso da oferta educacional por meio de escolas *charter*.

Assim, olhar para a administração pública e para o papel do Estado na provisão dos serviços sociais se torna relevante. A proposta das *charter* se alinha ao chamado Estado Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2010) e ao Estado Empreendedor (ABDALA; PUELLO-SOCARRÁS, 2019) propostos como alternativas para superação do Estado Patrimonialista e, principalmente, do Estado Burocrático.

Em síntese, o Estado Patrimonialista se caracteriza pela falta de separação entre os limites do que é público ou privado, característico de regimes absolutistas, mas não só. O Estado Burocrático se apresenta no contexto do Estado moderno com a ideia de racionalidade e impessoalidade na administração pública. Registra-se que licitações e concursos públicos são elementos característicos do Estado Burocrático que são diretamente atacados por propostas como as *charter*. Por fim, o Estado Gerencial objetiva a suposta eficiência na provisão de serviços públicos e “inspira-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 114).

O Estado Empreendedor, não propõe uma ruptura em relação ao Estado Gerencial. É uma atualização e agravamento das práticas ideológicas organizacionais para se adequar à realidade e estrutura dos campos público-privados pós-burocráticos, na construção histórica do neoliberalismo do novo milênio. O Estado Empreendedor se orienta pela criação de mercados onde o Estado tem a função de fazer cumprir contratos, não apenas apoiando o empreendedor, mas reorganizando suas estruturas e criando condições para dar suporte à relação empreendedora (ABDALA; PUELLO-SOCARRÁS, 2019).

Por isso, apenas idealmente os “empreendedores” operadores de *charter* possuiriam maior flexibilidade para definir seus currículos, projetos pedagógicos e outros aspectos da organização escolar. Ou seja, o modelo libera os gestores privados “de algumas regulações criadas para as escolas públicas tradicionais, ao mesmo tempo que os responsabiliza pelos resultados acadêmicos e financeiros” (BLAZER, 2020, p. 1, *tradução nossa*). Basicamente, as *charter* “se distanciam das regras e dos regulamentos dos sindicatos, tendo, portanto, uma maior liberdade para contratar e despedir professores” (HUBBARD; KULKARNI, 2012).

É importante questionar o uso de termos como “liberdade” e “autonomia” no contexto das escolas *charter*. Por isso o título dessa seção contém uma pergunta. Na prática, as

organizações que administram as escolas têm mais flexibilidade para implementar estratégias de gestão que geralmente são associadas ao setor empresarial. Isso pode resultar em pressões sobre os funcionários que não têm estabilidade em seus cargos ou mesmo na criação regras disciplinares que eventualmente excluam estudantes que não se adequam às normas criadas. Em consequência, a comunidade escolar tem menos poder para interferir nas decisões dos gestores durante o processo e menos liberdade para participar. Para as famílias, por sua vez, sobre o poder de “escolha de consumidor”, podendo decidir em qual escola matricular seus filhos.

Outro aspecto importante desse debate é a questão da escolha escolar. Nos EUA, existe um movimento antigo de defesa da possibilidade das famílias escolherem a escola pública (*school-choice*) em que seus filhos serão matriculados. Isso se deve ao fato de que o sistema escolar público americano é georreferenciado, ou seja, os estudantes são matriculados nas escolas mais próximas de suas residências. As escolas *charter* são exceções, não seguem o georreferenciamento, porém as escolas mais procuradas realizam sorteios quando a demanda excede a oferta de vagas². Assim, os responsáveis escolhem realizar a inscrição nessas escolas, mas nem sempre conseguem a vaga.

Apesar da diversidade de modelos de escolas *charter* nos EUA, pode-se apontar algumas características comuns, são: (1) *escolas públicas de gestão privada*: legalmente são consideradas escolas públicas, mas são geridas por instituições privadas, lucrativas ou sem fins lucrativos; (2) *financiamento público*: são financiadas pelo Estado, apesar de poderem receber patrocínio privado complementar; (3) *autonomia* (relativa): têm alguma autonomia para estabelecer suas próprias políticas educacionais e operacionais, para criar currículos e programas de ensino desde que cumpram com as metas e objetivos estabelecidos em seus contratos com as autoridades locais; (4) *desregulamentação*: livres da regulamentação distrital, essas escolas podem contratar e demitir professores e outros profissionais da educação de acordo com o interesse dos operadores privados e com critérios pouco transparentes. O mesmo vale para compra de materiais, contratação de serviços e outros processos; (5) *responsabilização*: as escolas *charter* são responsabilizadas pelo desempenho acadêmico dos alunos e pela gestão dos recursos financeiros recebidos do governo. Podendo inclusive fechar e perder contratos se não atingirem as metas; (6) *escolha escolar*: em tese, é permitido que os responsáveis escolham a escola sem o critério de georreferenciamento; (7) *sorteio*: como há

² A questão da escolha escolar é central para compreensão das *charter* nos EUA. Nos limites deste artigo não será possível aprofundar a discussão. Uma abordagem mais completa pode ser encontrada em Nazareth (2022a).

excesso de demanda em algumas escolas *charter*, elas usam loterias para determinar quais alunos serão admitidos³.

Nos EUA, os números de atendimentos por meio de *charter* são significativos representando 7% do total de escolas públicas. Dados atualizados em 2023 registram que existem escolas *charter* em 45 estados, atendendo a 3,7 milhões de estudantes que se distribuem em 7.800 escolas em todo o país (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2023).

Breve caracterização dos convênios no Brasil

De acordo com o Censo da Educação Básica 2022 (BRASIL, 2022): na Educação Infantil 9,3% das matrículas estão sob a responsabilidade da rede privada conveniada. Em outras etapas da educação básica esse número cai drasticamente, nos anos iniciais do Ensino Fundamental são apenas 0,6%; nos anos finais do Ensino Fundamental são 0,3% das matrículas; e no Ensino Médio também 0,3%. De 2015 até 2019, na educação infantil, a rede privada conveniada vinha decrescendo sensivelmente, porém, voltou a crescer a partir de 2020⁴.

Os convênios são regulamentados pela Lei N. 8.666/1993, chamada Lei de Licitações e Contratos Públicos. Criados para regular a relação entre dois entes públicos, os convênios dispensam a necessidade de licitação. Em princípio, é uma colaboração mútua e, por isso, não faz sentido a ideia de competição relacionada à licitação. Trata-se de uma relação jurídica que compreende que os partícipes têm objetivos comuns, isto é, sem interesses contrapostos. O modelo de convênio, apesar de amplamente utilizado na privatização da educação pública, tem limitações ao fornecer pouca segurança jurídica para as OSs, é limitado ao prazo máximo de 60 meses e, além disso, permite poucas possibilidades de regulação e controle de resultados.

No caso da educação, constata-se que a estratégia de conveniamento é muito mais frequente na educação infantil, principalmente nas creches, onde faltam mais vagas na rede pública e se permite o financiamento via FUNDEB⁵.

³ Esta síntese foi construída a partir de Budde (1988), Hoxby (2004), EUA (1994), Epple; Romano; e Zimmer (2015).

⁴ Em 2015 o percentual de matrículas na educação infantil conveniada era de 9,58%, em 2019 registrou-se 8,2%, porém, em 2020 subiu para 8,7% e em 2021 o censo registrou 9% (BRASIL, 2020; 2022).

⁵ O FUNDEB, estabelecido pela Lei nº 11.494/2007, tem sido uma barreira importante para a expansão de *charter* no Brasil e várias iniciativas legislativas recentes tentaram modificar as suas regras para permitir o financiamento de escolas *charter* e conveniadas no ensino fundamental e médio. Uma análise mais detalhada sobre isso pode ser encontrada em Nazareth (2021).

É interessante notar que as semelhanças e diferenças entre convênios e *charter* nem sempre são tão objetivas. Afinal, as creches conveniadas também são financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas. Para compreender as distinções é preciso considerar seus contextos de implementação, as justificativas para se implantar um ou outro, a relevância de cada modelo no sistema escolar dos países e as consequências para a disputa pelos fundos públicos. A partir daí, é possível perceber os elementos significativos que diferem os convênios das *charter* estadunidenses e das *charter* brasileiras que serão abordadas na próxima seção.

A trajetória de implementação dos convênios para oferta educacional tem características próprias do contexto local e da legislação vigente. Se nos EUA as *charter* ganharam espaço a partir da demanda de movimentos a favor da “escolha escolar”. A história das escolas conveniadas se relaciona à demanda por vagas em creches.

Rosemberg (1984) explica que em resposta ao *Movimento de Luta por Creches*, que reivindicava a construção de 830 creches em São Paulo no período de 3 anos, a prefeitura da capital paulista argumentou que os custos de construção e manutenção das instituições escolares seria muito elevado, para eles, melhor seria incentivar a participação de entes privados não lucrativos, como igrejas, associações filantrópicas e comunitárias. O Estado deveria contribuir “apenas indiretamente através de convênios” (ROSEMBERG, 1984, p.77). As creches conveniadas foram alternativas adotadas pelo Estado para atuação indireta e de baixo custo (MARTINS, 2014).

Diferentemente das *charter* brasileiras, o discurso de inovação, eficiência e resultados não fazia parte daquele universo. No geral, os convênios costumam ser empregados mais como meios de suprir a ausência de oferta do setor público do que como alternativas supostamente mais eficientes. Prefeituras utilizam a oferta em creches particulares conveniadas para impulsionar seus números de atendimento rapidamente. A título de exemplo, no trecho a seguir é possível observar o secretário de Educação da cidade do Rio de Janeiro, Renan Ferreirinha, comemorando a expansão de vagas pela estratégia de conveniamento em creches:

Só neste ano a gente já conseguiu, através dessa estratégia de expansão de creche, ter mais 50 convênios sendo realizados, tendo também a expansão da nossa rede própria, chegando à marca de quase 8.300 novas vagas. Nos quatro anos do último governo foram criadas somente 7.500 vagas. Então, é um feito expressivo (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2022, s.p).

Nesses casos, a justificativa para um governo optar pela realização de convênios é importante. Ao contrário das *charter* brasileiras, em geral, o conveniamento não avança sobre escolas públicas em funcionamento para privatizar sua gestão. Apesar de também gerarem

consequências que precisam ser criticadas. Conforme argumentam Susin e Montano (2021) “A democratização da oferta de educação infantil, direito constitucional e social das famílias e das crianças, não está se concretizando, uma vez que sua ampliação não se efetivou em espaços públicos, gratuitos e de qualidade” (p. 158). Também nesse sentido, Franco, Domiciano e Adrião (2019) apresentam um importante estudo que analisa as implicações da expansão da oferta de creche conveniada no município de São Paulo e concluem que a qualidade das creches públicas se mostra superior se comparadas com as convencionadas.

Outro aspecto relevante a destacar é que mesmo sendo prática consolidada na educação infantil, os defensores das *charter* pouco citam os convênios quando pregam a favor da implementação do modelo. Geralmente utilizam o discurso da inovação e da gestão gerencial e dizem se inspirar nas experiências internacionais, ignorando que no Brasil a privatização por convênios já existe há décadas. Talvez, isso possa ser explicado pela constatação de que as creches conveniadas não são melhores do que as públicas. Afinal, assumir que já temos modelos semelhantes sem resultados expressivos contradiz o discurso pró-*charter* e depõe contra a aplicação do modelo em outras etapas de escolaridade.

Panorama de iniciativas *charter* brasileiras

Nos últimos anos percebe-se a existência de um novo fôlego a favor da implementação de escolas *charter* brasileiras. De 2015 até o momento de elaboração deste texto, ao menos três redes públicas de ensino implementaram programas de escolas *charter*: trata-se da rede estadual de Goiás (incluindo educação profissional) com o programa de Contratos de Gestão com Organizações Sociais; da rede estadual de Minas Gerais, com o Projeto Somar; e da rede municipal de Porto Alegre, com a expansão das Escolas Comunitárias para o ensino fundamental.

Antes disso, existiu uma iniciativa que costuma ser apontada como experiência inaugural de *charter* no Brasil, o Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (Procentro), implementado em 2004 no estado de Pernambuco⁶. O programa começou no Ginásio Pernambucano com uma participação significativa do setor privado, mas, a partir de 2008, a participação do setor privado foi reduzida, e o mesmo deixou de apresentar as características que o identificava com as *charter*.

⁶ A iniciativa é citada como exemplo no Projeto de Lei do Senado N. 739/2015, no Projeto de Lei 573/2021, na Câmara Municipal de São Paulo e em uma emenda apresentada pelos deputados Tiago Mitraud (NOVO/MG) e Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ) para a PEC 15/2015. Todos os textos incentivavam a implementação de *charter* no Brasil.

Apesar de ser apontado como experiência *charter* pioneira do Brasil, o Procentro se difere das iniciativas mais recentes em vários aspectos: o movimento inicial foi empreendido por empresários que queriam “resgatar” uma escola pública tradicional onde estudaram, não foi uma iniciativa do setor público; uma parte importante do financiamento do programa vinha de doações de empresas; e na época, os formuladores da política não a descreviam como *charter*⁷.

Assim como as creches conveniadas, as experiências isoladas e antigas similares às *charter*, fazem parte de um outro momento, por isso não foram objeto da nossa análise. Nosso interesse é compreender o panorama atual dos programas *charter* no Brasil, pois são esses que apresentam risco de expansão.

Mirando o objetivo deste texto, serão apresentadas características gerais dos desenhos de três programas inspirados nas *charter*. A iniciar pelo Programa de Contratos de Gestão em Goiás. O programa foi proposto inicialmente para a rede básica do estado no final de 2015. Seus principais porta-vozes, o governador Marconi Perillo (PSDB), e a secretária de educação Raquel Teixeira (PSDB), alegavam que a proposta se inspirava nas *charter* estadunidenses e inglesas (*academies*). Inclusive, equipes da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO) visitaram os dois países para entender o funcionamento dos modelos. Durante o processo, consultores técnicos do Banco Mundial vieram ao Brasil para auxiliar na formulação do programa e para orientar as OSs que concorreram aos editais.

O governo goiano pretendia transferir a gestão de uma parcela significativa de escolas estaduais já em funcionamento. Se o processo tivesse transcorrido como pretendiam⁸, 30% das escolas seriam geridas por organizações sociais recém qualificadas. Além disso, os editais publicados pretendiam transferir “pequenas” redes regionais para serem administradas por poucas OSs. Uma única entidade ficaria responsável por até 23 escolas. Este programa era o mais ambicioso e seria o mais abrangente a ser implementado no Brasil.

O desembolso anual previsto para ao programa seria em torno de 150 milhões de reais⁹, com 38.460 estudantes impactados. Entre as justificativas que o governo estadual apresentou para implementação estava a precariedade do vínculo empregatício dos professores

⁷ Dias e Guedes (2010) em uma publicação apoiada pelo Instituto Braudel e pela Fundação Itaú Social situam o Procentro como experiência pioneira de *charter* no Brasil. Porém, outros projetos implantados anteriormente também podem ser apontados como semelhantes às *charter*. É o caso da Escola Cooperativa de Maringá (AZEVEDO, 2018) e tantas outras práticas de privatização da gestão existentes no Brasil.

⁸ O programa sofreu com resistências do sindicato de professores, estudantes e do Ministério Público. Com decisões judiciais desfavoráveis o programa acabou não sendo implementado nas escolas estaduais regulares, apenas na educação profissional. Em Nazareth (2022b) o caso é retratado de forma mais aprofundada.

⁹ Valores coletados nos editais de chamamento (SEDUCE-GO, 2016; 2017a; 2017b).

temporários, os constrangimentos orçamentários impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a necessidade de reduzir a burocracia (GOIÁS, 2015).

Os formuladores do programa também partilham da crença ideológica de que as escolas privadas são melhores por serem geridas por “empresários que sabem mais de gestão do que educadores”, conforme afirmou a secretária de educação na época (TAKAHASHI, 2015). Já o governador, disse durante uma entrevista que com o programa o filho do pobre poderia estudar em “escolas com padrão de escola de rico” (TEÓFILO, 2015, p. 1).

Como pano de fundo estava também o pressuposto de que a privatização da gestão melhoraria índices de proficiência. Apesar de o estado de Goiás apresentar um bom IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) o programa foi proposto com a intenção de “melhorar ainda mais”.

Por outras palavras, o modelo de gestão por meio de organizações sociais confere ao administrador autonomia real na gestão, o que, somado a outras vantagens, contribui para o alcance de coeficientes mais altos de eficiência das ações que são realizadas pelos parceiros privados, notadamente por meio da flexibilidade que com tal ajuste pode ser obtida (GOIÁS, 2015, p. 3).

O IDEB virou cláusula contratual balizando metas de desempenho que as OSs precisam atingir, foi apresentado como justificativa para proposição e como critério para seleção das escolas integrantes do programa (NAZARETH, 2020).

Outra iniciativa *charter*, implementada em Minas Gerais, é o Projeto Somar. Um projeto de “gestão compartilhada” de escolas de ensino médio da rede pública iniciado em 2021 na gestão do governador Romeu Zema (NOVO). O projeto é apresentado como *charter* pelos formuladores e descrito por eles como um modelo de gestão inovador, mais aberto ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, que tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação e a implementação do Novo Ensino Médio (OLIVEIRA, 2020).

A seleção das escolas foi feita levando em consideração indicadores educacionais abaixo da média e aquelas que oferecem ensino médio exclusivamente. No decorrer de 2021, foram divulgados editais de chamamento público para que organizações da sociedade civil assumissem a gestão de três escolas estaduais em Minas Gerais: EE Coronel Adelino Castelo Branco, EE Francisco Menezes Filho e EE Maria Andrade Resende. As duas últimas escolas estão localizadas em Belo Horizonte, enquanto a primeira fica em Sabará.

A Associação do Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia (CETEB) foi a OS declarada vencedora dos três certames. Com a entidade foram firmados os termos de colaboração para a gestão das escolas estaduais durante quatro anos. De acordo com o termo de colaboração estabelecido, a CETEB é responsável pela disponibilização de recursos humanos

e equipamentos, além de contratar profissionais para os cargos de diretor, vice-diretor e secretário escolar.

O projeto, que abrange cerca de 2.324 estudantes na sua primeira fase e tem um repasse anual de R\$11.451.161,40, é apresentado como piloto, pois a intenção do governo estadual é ampliá-lo. Além disso, a Secretaria Estadual de Educação deve acompanhar o trabalho da OS através da Comissão de Monitoramento, que avalia a eficácia e efetividade do ente privado com base em relatórios semestrais e anuais. Os critérios que serão avaliados incluem o resultado do IDEB, o desempenho dos estudantes em língua portuguesa (PROEB), a satisfação da comunidade escolar e as taxas de aprovação, reprovação e abandono (SEE-MG, 2021).

A terceira experiência abordada neste artigo refere-se às Escolas Comunitárias de Educação Básica (ECEBs) de Porto Alegre, que é a única rede municipal entre as três mencionadas. O município já contava com grande participação de organizações sociais na oferta de educação infantil por meio de convênios. Na gestão do prefeito Nelson Marchezan Junior (PSDB) de 2017 até 2020, os convênios foram modificados para se adequarem ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014). Essas instituições de ensino foram então chamadas oficialmente de Escolas Comunitárias e passaram a ter uma relação contratual diferente, substituindo os convênios por termos de colaboração e termos de fomento.

Apesar da inexistência da nomenclatura *charter* na legislação educacional brasileira. Os três termos firmados com OSs para oferta de vagas no ensino fundamental foram chamados de escolas *charter* em pronunciamentos e materiais informativos divulgados em jornais, no sítio oficial da prefeitura e até no livro publicado pelo secretário de educação após deixar o cargo (BRITO, 2021). A vinculação do termo escola *charter* ao projeto de Escolas Comunitárias só ocorria quando se tratava das escolas que atendiam ao ensino fundamental. O que indica que a própria prefeitura delimita diferenças entre as escolas comunitárias que só atendiam a educação infantil e as novas escolas. Adriano Naves de Brito, secretário de educação de 2017 até 2020, afirma que:

Qualificamos e remuneramos melhor todos os serviços educacionais que eram prestados por parceiros, do turno inverso à educação especial, e os expandimos, pioneiramente, para a educação de jovens adultos e o ensino fundamental, legando as primeiras escolas em modelo *charter* do país em pleno funcionamento (BRITO, 2021, p. 10).

Três escolas *charter* foram implementadas como projeto piloto e, possivelmente seriam ampliadas, caso o prefeito tivesse sido reeleito. Trata-se da Escola Pequena Casa da Criança, da Escola de Ensino Fundamental Horto Madre Raffo e da Escola Comunitária de Educação Básica Aldeia Lumiar, totalizando 350 vagas na primeira, 118 na segunda e 221 na terceira. Os

valores por aluno/mês eram de R\$512, R\$540 e R\$970 para educação infantil integral, ensino fundamental regular e ensino fundamental integral, respectivamente.

Entre as justificativas expostas para a implementação do projeto, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SEMED-POA) afirmava compreender a educação como um ecossistema do qual fazem parte diversos atores interconectados que desempenham papéis diferentes. Segundo o secretário de educação da época, o Estado deveria sair de um modelo totalmente estatal, para outro considerado mais eficiente (BRITO, 2021). Há contradições nesse pensamento, pois o sistema escolar de Porto Alegre está longe de ser totalmente estatal. Na educação infantil só 83 instituições são públicas, enquanto existem 339 particulares e 217 particulares conveniadas. Apenas a oferta de ensino fundamental se aproxima do cenário reportado pelo secretário. Com 363 escolas públicas, 88 particulares e 10 conveniadas. Entre essas últimas estão as três *charter* e escolas que atendem exclusivamente a alunos com deficiência (BRASIL, 2022).

Nos documentos analisados é possível encontrar a crença na política de emparceiramento como estratégia de melhoria da qualidade da educação, não apenas para a ampliação da oferta. A Secretaria de Educação apresenta a seguinte justificativa: “esta é uma oportunidade de atender a demanda desta comunidade por ensino fundamental, associada a possibilidade de avaliar uma proposta pedagógica inovadora, contribuindo assim para encontrar alternativas para a melhoria da aprendizagem dos alunos (SMED-POA, 2019, p. 2).

Outro ponto a se destacar entre as justificativas do projeto diz respeito a diversificação de metodologias pedagógicas. A criação das *charter* em Porto Alegre foi acompanhada de discursos que realçaram que a prefeitura estava disponibilizando na rede pública “metodologias inovadoras” semelhantes àquelas encontradas apenas no sistema escolar privado. Um exemplo é o trecho a seguir de uma notícia publicada no sítio oficial da prefeitura:

A partir da parceria com a Smed e apoiadores, a Aldeia da Fraternidade promoverá a escolarização pela metodologia Lumiar. A instituição tem a matriz curricular da educação regular, foi aprovada pelo Conselho Municipal de Educação, mas a metodologia de ensino é alicerçada no aprendizado com base em projetos multidisciplinares. No lugar dos professores, há mestres e tutores, e as turmas são multi etárias, conforme explica o Fundador da Escola Lumiar, Ricardo Semler (BORBA; LAC, 2019, s.p).

Além das três escolas *charter* de ensino fundamental, dez editais foram deixados abertos e uma quarta escola estava em vias de ser entregue para a OS vencedores do Edital de Chamamento Público 12/2020. Em dezembro de 2020, mesmo após apagar das luzes da gestão municipal, a prefeitura anunciava a quarta escola *charter* de Porto Alegre com outra metodologia baseada na Pedagogia Waldorf, considerada inovadora e inédita na rede pública

(PORTO ALEGRE, 2020, s.p). Em 2021, Sebastião Melo (MDB), assumiu a gestão da cidade. As Escolas Comunitárias de Ensino Fundamental continuaram em funcionamento, mas o número de escolas não foi ampliado, mantendo-se as três primeiras “parcerias” criadas na gestão anterior¹⁰ (BRASIL, 2022).

Para os formuladores da política, a eficiência advém dessa suposta capacidade de inovação das entidades privadas, que se traduziria em melhores resultados de desempenho - crença comum no discurso pró-*charter* estadunidense, apesar da ausência de resultados sistêmicos que a sustentem. O anúncio de "metodologias" pedagógicas como soluções para a educação estava bastante presente em Porto Alegre. Isso difere dos projetos de Goiás e Minas Gerais, onde o Estado, apesar de estabelecer metas de desempenho, continua sendo responsável pelas orientações pedagógicas.

Também há semelhanças que podem ser verificadas ao voltar o olhar para essas iniciativas. Nos três casos, os formuladores declaram inspiração no modelo de *charter* dos EUA. Ao divulgarem a implementação de escolas desse tipo, prefeitos, governadores e secretários de educação tentam reivindicar um suposto status de sucesso de um formato que, segundo eles, funciona em outros países. Ou seja, o termo é utilizado para cancelar aquilo que está sendo proposto e marcar diferenças entre os projetos e antigas práticas como os convênios.

Públicas ou privadas?

Ao comparar com os números que retratam a participação de escolas *charter* nos EUA, as iniciativas brasileiras podem parecer numericamente pouco relevantes, porém, é preciso considerar que o fenômeno da privatização da educação no Brasil se apresenta de forma complexa, difusa e diversificada. Muitas estratégias de privatização desenvolvidas amplamente no Brasil não são entendidas como tal por formuladores de políticas.

Em nossa pesquisa, compreendemos que a privatização da educação não está limitada à questão da propriedade, como é comumente entendido. Ela não ocorre apenas quando o patrimônio público é vendido. Concordamos com Peroni (2021) que afirma que a relação entre o público e o privado deve ser compreendida dentro do contexto de disputa de projetos societários, que incluem a definição sobre qual deve ser o papel do Estado ou mesmo sobre a própria concepção de democracia.

¹⁰ Apesar do anúncio no final da gestão de Marchezan Jr, o Termo de Colaboração com a Associação Beneficente Nossa Senhora da Assunção (ABENSA) para implementação da quarta escola *charter* não foi assinado e, até o momento, não consta no Sistema de Gestão de Parcerias (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2023).

O Estado, em muitos casos, continua sendo o responsável pelo acesso, e inclusive amplia as vagas públicas, mas o “conteúdo” pedagógico e de gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil, com a justificativa de que, ao agir assim, estão contribuindo para a qualidade da escola pública (PERONI, 2021, p. 20).

De acordo com Mendes e Peroni (2020), a transferência de serviços públicos para a esfera privada ocorre por meio da execução e da direção. Na primeira o setor privado é responsável pela oferta direta dos serviços educacionais, na segunda, sua atuação se dá na direção das políticas públicas ou das escolas, cuja propriedade permanece pública. “Assim, os processos de privatização do público, materializam-se principalmente através da disputa pelo conteúdo da educação, assim como, pelo fundo público” (MENDES, PERONI, 2020, p. 68).

A privatização brasileira se dá por meios diversos que são encontrados massivamente nas redes de educação pelo país. A diversidade de estratégias de privatização inclui, por exemplo: a contratação de fundações em projetos de formação de professores; o fornecimento de materiais didáticos por empresas privadas; o desenvolvimento de sistemas de avaliação por entidades com ou sem fins lucrativos; a terceirização de funções de limpeza e segurança; a oferta de vagas em creches privadas; a transferência da gestão de escolas públicas; entre outras.

Outro elemento característico da complexidade do fenômeno da privatização brasileira é a inexistência de um único instrumento jurídico como o que é chamado de *charter* nos EUA.

Em tradução livre, *charter* pode ser entendida como uma carta, licença ou alvará para que entes privados façam a gestão de escolas públicas. No Brasil, iniciativas semelhantes são implementadas por diversos meios, como os já citados termos de colaboração, termos de fomento, contratos de gestão, convênios, e etc. A opção dos formuladores por um ou outro, também dependerá do desenho do projeto, de seus objetivos e justificativas.

Os formatos de *charter* são tão diversos que é possível seguramente afirmar que convênios, contratos de gestão, Parcerias Público-Privadas, Termos de Colaboração e outros instrumentos de privatização da gestão escolar seriam considerados *charter* nos EUA. Entretanto, outra diferença fundamental que encontramos na pesquisa diz respeito à classificação dos formatos de acordo com a legislação de cada país.

Nos Estados Unidos, apesar de cada estado ter suas leis que regulamentam o funcionamento das *charter*, a *Improving America 's Schools Act of 1994*, Lei de Melhoria das Escolas da Americanas (USA, 1994) se refere às escolas *charter* como escolas públicas.

No Brasil, de acordo com o texto original da LDB (BRASIL, 1996) em seu Artigo 19, as instituições de ensino poderiam ser públicas ou privadas. Sendo consideradas públicas apenas aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público. Ou seja,

os convênios faziam parte da rede privada. Isso vigorou até 2019, como explicam Adrião, Oliveira e Morcazel (2022) a Lei Federal 13.868/2019 (BRASIL, 2019) modificou as categorias administrativas. No texto atual, as instituições de ensino podem ser consideradas públicas, privadas ou comunitárias. Com a mudança, as escolas conveniadas podem não se enquadrar como públicas, porém, também deixam de estar classificadas como privadas. Estão na nova categoria administrativa denominada “comunitária”¹¹. O risco apresentado pela mudança é que essa estratégia permite “borrar as fronteiras entre o público e privado, avalizando repasses públicos a instituições antes categorizadas como privadas” (ADRIÃO; OLIVEIRA; MORCAZEL, 2022, p. 4).

Já os programas/projetos aqui entendidos como escolas *charter* brasileiras de maneira geral propõem a privatização da gestão de escolas que continuam a ser qualificadas legalmente como públicas. As exceções são as Escolas Comunitárias de Porto Alegre que assinam termos de colaboração ou de fomento para fornecer vagas em escolas que não estão na rede pública.

Em resumo, as *charter* nos Estados Unidos são legalmente consideradas públicas, ainda que sofram com estratégias de privatização. O mesmo ocorre com o Projeto Somar (MG) e com o Programa de Contratos de Gestão (GO), que introduzem a gestão privada em escolas estatais em funcionamento que continuam a ser consideradas na categoria administrativa “pública”. Nesse sentido, apenas as Escolas Comunitárias de Ensino Fundamental de Porto Alegre se assemelham aos convênios, pois ainda são qualificadas pelo Censo da Educação Básica 2022 (BRASIL, 2022) como “privadas” e podem vir a ser enquadradas na categoria “comunitárias”.

Movimento pró-*charter* no Brasil: mudanças a partir do marco legal das organizações da sociedade civil

Os programas/projetos de *charter* brasileiras já são instituídos em um contexto regulatório mais favorável para a privatização por essa via. Isso também os difere dos antigos convênios.

Inicialmente, os convênios eram instrumentos jurídicos que serviam para regulamentar a relação entre dois órgãos públicos. Mesmo assim, foram amplamente utilizados para mediar a relação do Estado com entes privados. De acordo com Cruz (2014), alguns dos limites e problemas gerados pela utilização dos convênios foram:

(...) (f) indefinição sobre o destino dos bens adquiridos durante o convênio; (g) ausência de normas e regras referentes à prestação de contas e às obrigações do ente público em relação à garantia das condições mínimas de funcionamento da

¹¹ As escolas comunitárias já existiam, mas eram uma subcategoria das instituições privadas de ensino.

organização social; (h) ausência de prazos para análise, aprovação ou rejeição da prestação de contas, gerando prejuízos às organizações sociais quando a cobrança de informações ocorria após vários anos da execução do convênio; (i) análise da prestação de contas e da própria execução do convênio por parte da administração direta e dos órgãos de controle público, com base em analogias e interpretação das normas infralegais, gerando mais de uma interpretação legal para casos similares, entre outros problemas (CRUZ, 2014, p. 127).

O “improvisado” no uso dos convênios para esse fim gerou uma série de processos administrativos no âmbito dos órgãos de controle, além de processos judiciais contra gestores públicos e organizações sociais. Schuler (2017), que é um defensor da implementação de *charter* e *vouchers* no Brasil, aponta a insuficiência do modelo de convênios frente às exigências do modelo de escolas *charter*:

Os convênios foram uma saída prática e operacional encontrada pelos prefeitos, de todos os partidos, para implementar a educação infantil. Em boa medida, a nova lei 13.019/14, que cria a figura dos termos de colaboração com organizações da sociedade civil, e estabelece critérios mais rígidos de avaliação de resultados, veio para sanar este problema (p. 1).

Assim, os programas de escolas *charter* criados após o MROSC (BRASIL, 2014) não firmam convênios, mas utilizam outros instrumentos que fornecem mais segurança para a relação entre Estado e OSs. Em Goiás, foram contratos de gestão. Em Porto Alegre, assinaram-se Termos de Colaboração e Termos de Fomento. Em Minas Gerais, Termos de Colaboração.

Na ocasião do lançamento da Escola Comunitária de Educação Básica Aldeia Lumiar, em Porto Alegre, o secretário municipal de Educação Adriano Naves de Brito ressaltou que aquele era o primeiro Termo de Fomento assinado desde a adequação às normas do MROSC. Ele afirmou que:

É uma formatação institucional e jurídica nova que coloca a Smed como gestora de um ecossistema educacional. A sociedade civil oferece uma educação pública não estatal e a secretaria acompanha e afere os resultados. Esperamos que venham outras parcerias (BORBA; LAC, 2019, s.p).

Os programas também se ancoram em outras determinações legais, como a decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) N. 1.923/DF; e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N. 101/2000). A primeira, referenda a possibilidade de contratação de professores (e outros funcionários) por meio de OSs. A segunda, incentiva indiretamente a contratação via OSs, ao limitar a contratação direta pelo Estado. Os “constrangimentos orçamentários” derivados da Lei de Responsabilidade Fiscal estavam entre os argumentos utilizados pelo ex-governador Marconi Perillo para justificar a proposição de *charter* em Goiás (GOIÁS, 2015).

Por outro lado, a legislação educacional brasileira também apresenta obstáculos ao movimento pró-*charter*. Escolas do tipo *charter* ameaçam princípios do ensino definidos na

Constituição Federal de 1988, como: a “valorização dos profissionais da educação escolar”; e a “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988). A valorização dos profissionais da educação deve ser garantida por meio de planos de carreira e ingresso exclusivamente por concursos públicos, o que não acontece com os professores contratados via OSs. A gestão democrática também é ponto de contestação. Afinal, a gestão privada é contraditória com diversos aspectos da gestão democrática. Se a OS é responsabilizada pelos resultados da escola, infere-se que é ela que irá escolher os rumos a seguir.

Além dos princípios constitucionais do ensino, a principal barreira legal para a ampliação do modelo no Brasil é o FUNDEB. O FUNDEB, permite apenas a alocação de recursos para instituições privadas no que diz respeito às vagas oferecidas em creches, educação no campo e pré-escola, até a consecução da universalização conforme previsto no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Em outras palavras, isso ocorre nos casos em que há ausência de oferta por parte do setor público. Os projetos de *charter* no Brasil propõem a privatização da gestão de escolas públicas mesmo onde há oferta. Por isso, a regulamentação do FUNDEB tem sido frequentemente alvo de tentativas de mudanças por parte de defensores do modelo *charter* (NAZARETH, 2021).

Considerações finais

Esse artigo buscou apresentar um panorama de iniciativas brasileiras inspiradas nas *charter schools*. As *charter* brasileiras foram analisadas a partir da ótica que entende a criação de políticas como bricolagem que, de acordo com Ball (2001), refere-se ao processo pelo qual políticas públicas são criadas e implementadas a partir de uma variedade de fontes e influências, em vez de serem planejadas e executadas de maneira linear e direta.

Conforme abordado ao longo do texto, as escolas *charter* nos Estados Unidos são apresentadas como "inovações" e "soluções" para a melhoria dos índices educacionais. Apesar da existência de diversos formatos de privatização da educação pública no Brasil, os gestores públicos das iniciativas estudadas dizem se inspirar no modelo estadunidense.

As *charter* brasileiras se apresentam com características próprias, refletindo esse processo de bricolagem. Por isso, apesar das semelhanças com as escolas *charter* internacionais e com os convênios abordados nas seções anteriores, o movimento recente de implementação de escolas *charter* no Brasil apresenta especificidades importantes e traz elementos para a compreensão do panorama da privatização da educação no país.

Elas representam uma expansão de formatos de privatização comuns na educação infantil para o ensino fundamental e médio, mas não apenas isso. Muito além da mera extensão para outras etapas, os projetos apresentam premissas que os diferenciam dos tradicionais convênios, como: a adequação ao MROSC; a redução da burocracia; a vinculação aos resultados de desempenho; a possibilidade de maior responsabilização de educadores; a conversão de escolas públicas tradicionais em *charter* (apesar das exceções apresentadas); e a defesa (ideológica) da eficiência da gestão privada para a resolução de problemas da esfera pública.

É justamente o argumento da eficiência que permite que governos proponham programas desse tipo também para substituir escolas públicas que já existem, que têm histórias e significados para as comunidades escolares. Isso não costuma acontecer com os convênios que ocupam as lacunas deixadas pela falta de vagas na rede pública.

Em síntese, as escolas *charter* estadunidenses foram impulsionadas pelo pleito em favor da "escolha escolar"; os convênios brasileiros são uma resposta à falta de vagas; enquanto que o recente movimento pró-*charter* brasileiro se apoia no discutível pleito da eficiência e da "qualidade da educação" medida por exames em larga escala.

Os projetos analisados, ainda que numericamente pouco relevantes se considerarmos o tamanho da rede pública brasileira, podem criar condições para a expansão do modelo, servindo de exemplo para outras redes e, eventualmente, motivando modificações de leis que atualmente limitam a adoção do modelo. Os limites existentes são provenientes de conquistas históricas resguardadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). A gestão privada de escolas públicas atenta contra algumas dessas conquistas, como a gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e também concorre para a precarização das escolas públicas, drenando recursos que seriam destinados a elas.

Nesse ponto cabe retomar a pergunta que intitula o artigo. São as *charter* brasileiras novas ameaças ou “mais do mesmo”? Entendemos que projetos desse tipo apresentam obstáculos para a efetivação do direito à educação e que as diferenças entre *charter* brasileiras e os convênios, apesar de sutis, possibilitam que as *charter* avancem sobre espaços que os convênios não conseguiram ocupar até então.

Referências

- ABDALA, P. R. Z.; PUELLO-SOCARRÁS, J. F. Reflexiones sobre la administración pública y el neoliberalismo en nuestramérica, siglo xxi, **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 25, p. 22–39, 2019.
- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P.; MOCARZEL, M. O público, o privado e o comunitário: Novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. **Education Policy Analysis Archives**, v. 30, 2022. Disponível em: <<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/7172>>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- AZEVEDO, M. L. N. A “Escola Cooperativa de Maringá” ou uma escola com “ensino público e gratuito com microgestão privada” (1991-1992): Uma experiência de *charter school* no Brasil avant la lettre. **Education Policy Analysis Archives**, v. 26, p. 132–132, 2018. Disponível em: <<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/3712>>. Acesso em: 9 dez. 2022.
- BALL, S. J. Diretrizes Políticas globais e relações públicas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, 2001, p. 99-116. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2022.
- BLAZER, C. **Literatura review research comparing charter schools and traditional public schools**. Research Services Office of Assessment, Research, and Data Analysis Miami-Dade County Public Schools. 2010. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED536259.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- BORBA, E.; LAC, C. **Prefeitura inaugura escola inovadora com turno integral na Zona Sul | Prefeitura de Porto Alegre**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prefeitura-inaugura-escola-inovadora-com-turno-integral-na-zona-sul>. Acesso em: 22 mar. 2023.
- BRASIL, Presidência da República. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2022: Resumo Técnico**. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico**. Brasília, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

- BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019.** Brasília: 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13868-3-setembro-2019-789062-publicacaooriginal-158989-pl.htmlhttps://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13868-3-setembro-2019-789062-publicacaooriginal-158989-pl.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 13 mar. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112–116, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- BRITO, A. N. **Atenção ao aluno: gestão da educação de Porto Alegre: 2017-2020.** Porto Alegre: Editorial Philosophia, 2021.
- BUDDE, R. **Education by Charter: Restructuring School Districts. Key to Long-Term Continuing Improvement in American Education.** The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast & Islands. Massachusetts. 1988.
- CRUZ, M. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia Suárez; BORDIN, Erica Bomfim. **A face Privada na gestão das políticas públicas.** Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão. 403 p.
- DIAS, M. C. N.; GUEDES, P. M. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco.** São Paulo: : Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2011/04/modelo_de_escola_charter_a_experiencia_de_pernambuco_itaú_social_e__instituto_fernand_braudel.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.
- EDWARDS, B.; HALL, S. M. Escolas *charter*: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, p. 442–468, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/cp/a/kG8kvDqv3T87VGMZwFbV9Pg/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 9 dez. 2022.

- EPPLE, D.; ROMANO, R.; ZIMMER, R. **Charter Schools: A Survey of Research on Their Characteristics and Effectiveness**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w21256>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- FRANCO, D.; DOMICIANO, C.; ADRIÃO, T. Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 3, p. 80-96, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/50491>. Acesso em: 30 jun. 2020.
- GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Despacho nº596 de 2015**. PROCESSO Nº201500006020341, quanto à transferência da gestão de unidades escolares da rede pública estadual a organizações sociais de educação, por meio da celebração de contratos de gestão – art. 6º, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/05. Goiás, 2015.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: Edições Loyola. 2008.
- HOXBY, C. M. **Achievement in charter schools and regular public schools in the united states: understanding the differences**. Harvard University And National Bureau of Economic Research. Massachusetts. 2004. Disponível em: http://www.wacharterschools.org/learn/studies/HoxbyCharters_Dec2004.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.
- HUBBARD, L.; KULKARNI, R. Escolas *charter*: aprendendo com o passado, planejando para o futuro. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, 520 p.
- MARTINS, A. C. F. **A construção das identidades profissionais das professoras de bebês**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Estudos da Criança). Orientação: FERREIRA, Fernando Ilídio da Silva. Instituto de Educação. Universidade do Minho, Minho, 2014.
- MENDES, V. R.; PERONI, V. M. V. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos think tanks na política educacional brasileira, **Revista Espaço Pedagógico**, v. 27, n. 1, p. 65–88, 2020.
- NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS. **Charter School Data Dashboard**. National Alliance for Public Charter Schools. 2023. Disponível em: <http://data.publiccharters.org/>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- NAZARETH, H. D. G. A (não) implementação de Escolas *Charter* em Goiás: Uma análise da tentativa de implementação de um programa e suas consequências. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 2177–2193, 2022b. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16624>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- NAZARETH, H. D. G. Escolas *charter* e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/113290>. Acesso em: 30 jan. 2022. <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907113290>

- NAZARETH, H. D. G. **Escolas charter no Brasil: soluções ou ameaças aos princípios do ensino?** 1. ed. Curitiba: Appris, 2022a.
- NAZARETH, H. D. G. Escolas *charter*, contratos de gestão e avaliação externa: o IDEB como cláusula contratual. **Olhar de Professor**, v. 23, p. 1–15, 2020. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/15211>>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- OLIVEIRA, N. Minas pode ter quatro escolas no modelo “*charter*” em 2021; entenda. **O Tempo**, 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/minas-pode-ter-quatro-escolas-no-modelo-charter-em-2021-entenda-1.2385195>>. Acesso em: 17 mar. 2023.
- PARTIDO NOVO. **Minas inova na educação com o Projeto Somar que coloca em prática o modelo de gestão em parcerias com entidades privadas.** Disponível em: <<https://novo.org.br/minas-inova-na-educacao-com-o-projeto-somar-que-coloca-em-pratica-o-modelo-de-gestao-em-parcerias-com-entidades-privadas/>>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- PERONI, V. M. V., Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação, **Políticas Educativas – PoEd**, v. 15, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/121220>. Acesso em: 08 fev 2023.
- PORTO ALEGRE. **Prefeitura anuncia quarta escola charter de Porto Alegre, com metodologia inovadora.** Prefeitura de Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/prefeitura-anuncia-quarta-escola-charter-de-porto-alegre-com-metodologia-inovadora>>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- PORTO ALEGRE. **SGP - Sistema de Gestão de Parcerias | Prefeitura de Porto Alegre.** 2023. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smtc/projetos/sgp-sistema-de-gestao-de-parcerias>>. Acesso em: 24 mar. 2023.
- RIO DE JANEIRO. **Mais uma creche parceira em 2022: já foram abertas mais de 8 mil vagas.** 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/noticias/mais-uma-creche-parceira-em-2022-ja-foram-abertas-mais-de-8-mil-vagas/> Acesso em: 15 mar. 2023.
- ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. **Cadernos de Pesquisa**, n. 51, p. 73-79, 1984.
- SCHULLER, F. Temos lei para inovar, vamos usar? **Época**. 25 set. 2017.
- SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS (SEE-MG). **Edital de chamamento público nº 4/2021:** Para a seleção de propostas de organização da sociedade civil para gestão compartilhada da Escola Estadual Coronel Adelino Castelo Branco. 2021. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Edital%20Chamamento%20Público%2004-2021%20-%20Republic.%2011-05-21.pdf>. Acesso em 10 fevereiro de 2022.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE (SMED-POA). **Plano de trabalho para implementação da oferta de educação obrigatória na etapa de**

- Ensino Fundamental com a OSC Fraternidade Cristã Espírita.**, 2019. Disponível em: <https://sgp.procempa.com.br/detalheParceriaPortal/612>. Acesso em: 22 mar. 2023.
- SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público N° 003/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público N° 001/2017**. SEDUCE, Goiás. 2017a. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público N° 002/2017**. SEDUCE, Goiás. 2017b. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- SILVA, M. V. A privatização da educação secundária na Inglaterra por meio das *Sponsored Academies* e das *Multi-Academy Trusts*. **Educação & Sociedade**, v. 41, p. e241712, 2020. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/es/a/MVh965Lb46T6Hcs7ZCKJFMs/?lang=pt>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- SILVA, M. V.; RICHTER, L. M. A Adoção Da Nova Gestão Pública Nas Agendas Governamentais Em Diferentes Países: Influências Nas Reformas Educacionais E No Ensino Médio Mineiro. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 22, n. 3, p. 1276–1296, 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=637766274004>>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- SUSIN, M. O. K.; MONTANO, M. R. A política educacional para a infância e a parceria público-privada em municípios brasileiros. In: PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José; LIMA, Paula Valim (Eds.). **Diálogos sobre a relação entre o público e o privado no Brasil e na América Latina**. 1. ed. São Paulo: Livraria da Física, 2021, p. 371. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/250603>>.
- TAKAHASHI, F. Empresário sabe mais de gestão do que educador, diz secretária. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 09 dez. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/12/1716663-empresario-sabe-mais-de-gestao-do-que-o-educador-diz-secretaria-de-goias.shtml/>>. Acesso em: 28 de nov.
- TEÓFILO, S. Estado deve implantar OSs na área da Educação aos moldes das *charter schools* americanas. **Jornal Opção**. Goiânia. 12 jan. 2015. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/estado-deve-implantar-oss-na-area-da-educacao-aos-moldes-das-charter-schools-americanas-2-25931/>.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Congress. **Improving America's Schools Act of 1994**. Public Law 103-382. 20 de outubro de 1994.

Autor

Henrique Dias Gomes de Nazareth

Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Doutor em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Professor Adjunto do Departamento de Didática na UFRJ
Coordenador do curso de Pedagogia vespertino na
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Coordenador da disciplina Políticas Públicas em Educação (LIPEAD/UNIRIO)
Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação e Currículo
Henrique.dias@edu.unirio.br
<https://orcid.org/0000-0002-9833-0010>

Como citar o artigo:

NAZARETH, D. G.. ¿Más de lo mismo o amenazas renovadas? Un análisis de las recientes iniciativas brasileñas inspiradas en las escuelas charter. **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización, Sept. de 2023 / 596 - 622. DOI: