

CHARTER SCHOOLS: UMA TENDÊNCIA PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA?

Henrique Dias Gomes de Nazareth

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, bolsista Capes, h_diasunirio@yahoo.com.br.

Resumo:

Discute-se aqui a proposta de escolas charter e se apresentam alguns indícios que apontam para a tendência de ampliação da modelo para redes municipais e estaduais brasileiras. Faz-se uso de pesquisa documental e bibliográfica com o objetivo de compreender suas influências no movimento de expansão das propostas de charter no Brasil, e principalmente, como esse movimento se configura. A política de gestão compartilhada formulada em Goiás serve como mola mestra para o debate em torno da questão. Discorre-se também sobre outros indícios que ajudam a pensar a respeito da questão, como experiências de outros estados e modificações na legislação que permitiriam o florescimento da proposta. As experiências de adoção do modelo charter ajudam a compreender o papel que esse tipo de política pode ter na educação brasileira. Paralelamente, a legislação nacional apresenta elementos que obstaculizam a implantação dessas políticas, porém existem movimentos no sentido de acolher a maior participação de organizações sociais na prestação de serviços públicos educacionais.

Palavras-chave: charter; política educacional; contratos de gestão.

Introdução

As escolas charter são instituições públicas financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas, geralmente sem fins lucrativos. Os modelos de escolas charter variam de acordo com as legislações e contextos locais, no entanto, três características comuns podem ser apontadas: (1) em geral essas escolas recebem financiamento público de acordo com o número de matrículas e são gerenciadas, totalmente ou em parte, por uma instituição privada; (2) são instituições que gozam de mais autonomia; e (3) os estudantes são admitidos por meio de sorteio ou critérios geográficos (DIAS; GUEDES, 2010).

A proposta de escola charter surgiu nos anos 1990 nos Estados Unidos da América. Assim como no Brasil, essa década apresentou um movimento de intensificação da participação do setor privado na gestão da educação pública. Adrião (2014) argumenta que a escola charter é um tema que têm orientado “os programas educacionais nos EUA e que entre nós tem sido sugerido por diferentes instituições privadas com inserção na agenda educacional brasileira” (p.278).

O presente trabalho discute a proposta de escolas charter no contexto da política educacional brasileira e apresenta alguns indícios que apontam para a tendência de ampliação desse modelo de escola em redes municipais e estaduais brasileiras.

Metodologia

Discute-se aqui a proposta de escolas charter e se apresentam alguns indícios que apontam para a tendência de ampliação do modelo para redes municipais e estaduais brasileiras. Faz-se uso de pesquisa documental e bibliográfica com o objetivo de compreender suas influências no movimento de expansão das propostas de charter no Brasil, e principalmente, como esse movimento se configura.

Política de gestão compartilhada em Goiás: aspectos gerais

A política de gestão compartilhada formulada em Goiás serve como mola mestra para o debate em torno da questão, o modelo é influenciado pelas escolas charter existentes há décadas em países como Estados Unidos e Inglaterra. Apesar disso não é possível afirmar que a política está sendo importada *ipsis litteris*. O modelo proposto em Goiás apresenta peculiaridades provenientes da recontextualização da política no contexto local.

Por meio da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE-GO), no início de 2015 tornou-se pública a intenção de elaborar um projeto de gestão compartilhada de parte da rede escolar com organizações sociais¹. Para isso, a secretária Raquel Teixeira, visitou escolas *charter* nos Estados Unidos (EUA) em busca de experiências de gestão privada que pudesse auxiliar na formulação da política (GAWRYSZEWSKI; MOTTA; PUTZKE, 2017).

A ideia, presente no discurso oficial sobre a política, é que OS se responsabilizem pela gestão administrativa de cerca de 30% das escolas da rede estadual de Goiás. Parte-se do pressuposto que essas organizações são capazes de conferir mais eficiência na gestão de recursos e melhorar os índices de proficiência. Ponto abordado em documentos elaborados pela SEDUCE-GO (2016b):

¹ É importante ressaltar que até o momento de elaboração deste artigo a política pública goiana ainda não havia sido implementada de fato. O processo decorrente do edital 003/2016 sofre questionamentos do Ministério Público de Goiás e encontra-se suspenso.

(...) é plenamente justificável que a execução das atividades de Educação Básica seja realizada por um ente público não Estatal, *in casu*, as Organizações Sociais da Educação, que possuem notório conhecimento e ferramentas administrativas que possibilitarão a melhoria na qualidade da oferta de serviços educacionais ao estudante, tendo como meta o aumento da qualidade do nível educacional do Estado, que serão mensurados pelos indicadores oficiais IDEB e IDEGO (p.2).

Ainda nesta linha de pensamento, se enfatiza que a realização da gestão administrativa por parte dessas instituições permitiria aos diretores pedagógicos que se ocupassem somente das questões diretamente educacionais. Ou seja, a manutenção e infraestrutura da escola não ocupariam o tempo desses diretores, o que, em tese, permitiria o aumento da qualidade da educação nessas instituições. A questão da separação do pedagógico e do administrativo na gestão escolar é contraditória, pois apesar de se apresentar como uma justificativa da política, as OS não deverão se responsabilizar somente por diretrizes e metas administrativas, soma-se a isso, objetivos relacionados à proficiência, além de outros pontos presentes no documento “Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais” (SEDUCE-GO, 2016a, p.1).

Escolas *charter* na política educacional brasileira: alguns indícios da expansão

A princípio, alguns indícios podem ser apontados para sustentar a hipótese de expansão do modelo na política educacional brasileira, a saber: (1) experiência de Pernambuco que antecedeu a política de gestão compartilhada goiana; (2) movimento inicial de inclusão da *charter* na agenda do estado do Mato Grosso; (3) intenção manifestada por outros estados de implementar políticas identificadas como *charter*, podendo citar o Pará; (4) e o Projeto de Lei do Senado nº 739/2015, que visa possibilitar a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para OS, assim como, a decisão do STF acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF) endossando a contratação de professores via OS.

Para melhor explicar a construção da hipótese de pesquisa de que há um movimento de expansão de propostas de *charter* na política educacional brasileira, cada ponto elencado anteriormente será desenvolvido mais cuidadosamente.

O primeiro ponto, diz respeito às experiências de Pernambuco que antecedeu a política estudada². É relevante destacar que as experiências são elencadas aqui como antecessoras somente no sentido temporal, pois, não foram encontradas referências que às relacionassem à atual política goiana.

O Projeto Procentro é regulamentado pelo Decreto n° 26.307/2004, que cria o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, assim como pelo Plano Plurianual do estado de Pernambuco, no que se refere à criação das Escolas de Referência do Ensino Médio na Rede Pública do Estado (SARDINHA, 2013; PERNAMBUCO, 2004).

Diferente da política de gestão compartilhada de Goiás, no Procentro não houve concorrência para escolha da organização parceira, o Instituto de Co-responsabilidade pela Educação (ICE), que foi fundado com o objetivo de atuar na revitalização do Ginásio Pernambucano, foi escolhido para o convênio.

Após a reforma estrutural, pedagógica e gerencial do Ginásio Pernambucano, o objetivo era ampliar o modelo para outras escolas da rede. Para isso “o governo do Estado assumiu a liderança de promover as mudanças legais que regulamentariam a nova iniciativa, o ICE ficou com a responsabilidade de buscar recursos no empresariado para abrir dez escolas, além do Ginásio, seguindo esse novo modelo” (DIAS; GUEDES, 2010, p. 22).

O Procentro chegou a contar com vinte escolas de ensino médio em 2007, que eram financiadas com verbas públicas e privadas. O Estado cedia as edificações que abrigariam os centros e pagava o salário-base dos professores, enquanto o ICE e entidades parceiras arcavam com custos como refeições, materiais didáticos, uniforme escolar, transporte escolar e bônus por desempenho. No entanto, essa forma de financiamento só ocorreu até 2005:

na medida em que o programa se expandiu, houve reversão significativa da participação do setor privado nos custos. Em 2006, quando o número de Centros subiu de dois para 13, o ICE assumia apenas o investimento inicial e, em 2007, a rede já contava com 20 Centros e 10 mil alunos, a um custo total de 56 milhões de reais, 95% dos quais cobertos pelo Estado (DIAS; GUEDES, 2010, p. 31).

O ICE foi responsável por essa reforma em parte das escolas de ensino médio de Pernambuco em parceria com a Secretaria Estadual de Educação tendo instituído algumas características específicas que diferenciavam os centros das outras escolas da rede, por exemplo: os professores e gestores trabalhavam em regime de dedicação exclusiva e recebiam

² Não se intenciona aqui esgotar o assunto ou realizar um levantamento de todas as experiências brasileiras com características de *charter*.

um adicional de 125% sobre o salário-base além de bônus por desempenho anual; existia a possibilidade de contratação de professores e gestores aposentados ou de fora do quadro de servidores; critérios considerados mais rigorosos de seleção e remoção de profissionais; e orientações curriculares vinculadas ao sistema de avaliação de resultados (DIAS; GUEDES, 2010).

Dias e Guedes (2010) explicam ainda que em 2008 foi anunciada a ampliação do modelo para cento e seis escolas da rede estadual de Pernambuco, porém, alguns pontos fundamentais para identificação do Procentro com a proposta *charter* são alterados, como a seleção de gestores e o bônus por desempenho. Não cabe aqui analisar os motivos da descontinuidade do projeto, intenciona-se somente apontar experiências identificadas como *charter* e aspectos gerais de seus desenhos.

O segundo ponto elencado anteriormente diz respeito ao movimento inicial de inclusão da política *charter* na agenda do estado do Mato Grosso. Em 14 de abril de 2016 foi publicado o edital de “PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE Nº 001 / 2016” (SEDUC/MT, 2016). O documento tem o objetivo de convocar pessoas jurídicas e pessoas físicas, de direito público ou privado, individualmente ou em consórcio. Assim, a Secretaria de Estado de Educação – Mato Grosso (SEDUC/MT) pretendia obter:

(...) estudos técnicos, levantamentos e propostas para estruturação da modelagem de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para construção, reforma, ampliação, gestão, manutenção e operacionalização de serviços não pedagógicos de 76(setenta e seis) Unidades Escolares da Rede Pública Estadual e 15(quinze) Centros de Formação e Aperfeiçoamento Profissional –CEFAPROS (p.8).

Gawryszewski, Motta e Putzke (2017) explicam que o processo sofreu resistência por parte dos profissionais da educação que declararam greve, e dos estudantes secundaristas que ocuparam 25 escolas. De acordo com os autores, em 5 de agosto, o movimento dos docentes decidiu encerrar a greve, aceitando uma proposta de recomposição salarial, a suspensão do edital citado anteriormente, e a promessa de convocação de conferências para discussão do assunto.

Outro ponto que sustenta a hipótese inicial é a manifestação de intenção de outros estados de implantarem políticas semelhantes. Pereira (2016) discorre sobre a tentativa do Estado do Pará de adoção de escolas *charter*. A partir de matérias dos principais veículos de comunicação paraenses, a autora analisa as primeiras manifestações do governo, em 2015, que indicavam a adoção da administração privada de

escolas públicas. O projeto consiste em construir 50 escolas de ensino médio que seriam geridas totalmente pela iniciativa privada, ressaltando o apoio do Banco Mundial à iniciativa.

No site oficial da Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC-PA) é possível encontrar registros desse movimento. A matéria “PPP garantirá ampliação e fortalecimento da rede estadual” expõe o acontecimento de uma reunião em 19 de maio de 2015, na qual participaram o secretário de Educação, Helenilson Pontes, e outros servidores da SEDUC-PA, com técnicos do Banco Mundial (BM) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). De acordo com a reportagem, a reunião teve o intuito de encaminhar o projeto piloto para elaboração dessa política (SEDUC-PA, 2015). Apesar disso, não foi possível encontrar desdobramentos do projeto na pesquisa exploratória.

Por isso, evidencia-se um possível movimento de expansão da participação de OS na gestão da educação pública, com experiências diversas que se apresentam nos sistemas estaduais e municipais de educação. Paralelamente, apontam-se as mudanças no âmbito da regulamentação que dão suporte às políticas de gestão compartilhada como o Projeto de Lei do Senado nº 739/2015 e a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que permite a contratação de trabalhadores pelas OS para a prestação de serviços públicos³.

É este o último o quarto, e último, ponto elencado anteriormente para amparar a hipótese inicial. O Projeto de Lei do Senado nº 739/2015, visa possibilitar a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para OS, além de outras instituições sem fins lucrativos, modificando o art. 8º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Projeto de Lei do Senado (PLS), de autoria do Senador Cristovam Buarque (à época do PDT), é justificado pela necessidade de introduzir mecanismos legais de distribuição dos recursos do FUNDEB para OS, pois atualmente só é possível o repasse para instituições públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2015). Para o autor do PLS, o repasse para as OS:

“poderá contribuir para a melhoria da qualidade da educação, na medida em que a utilização do contrato de gestão, previsto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, permitirá a introdução de práticas modernas de gestão na educação. Com efeito, o

³ Em 2015 o STF colocou em votação a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF), que objetivava a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei 9.637/98, e do inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93. Ou seja, a lei que qualifica as OS e a lei das licitações, respectivamente. Como resultado o STF endossou a validade da prestação de serviços públicos nas áreas de educação, pesquisa, cultura, saúde e preservação do meio ambiente. (83) 3322.3222

emprego mais eficiente dos recursos humanos e financeiros e o estabelecimento de metas de desempenho propiciarão a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas e, conseqüentemente, a melhoria dos indicadores da educação.” (BRASIL, 2015a, p.2).

Ainda na justificativa do PLS, as *charter schools* são citadas como modelos semelhantes ao que se quer regulamentar, assim como se menciona também os exemplos de países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Austrália, Japão e Nicarágua.

Conclusão

As experiências de adoção do modelo *charter* ajudam a compreender o papel que esse tipo de política pode ter na educação brasileira. Paralelamente, a legislação nacional apresenta obstáculos para a implantação do modelo, no sentido mais restrito, onde se preconiza a autonomia de gestão com mecanismos gerenciais, colidindo com o princípio da gestão democrática presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96. Na política goiana de gestão compartilhada um modelo híbrido é construído, criando o desenho de uma escola com um Diretor Escolar⁴, e um diretor da OS.

Se o princípio da gestão democrática impõe uma recontextualização das políticas inspiradas nas *charter*, observa-se também, a tentativa de modificação da legislação relativa ao financiamento escolar, no sentido de acolher uma maior participação de OS na prestação de serviços públicos educacionais.

Todos esses acontecimentos sustentam a hipótese inicial, atestando a existência de um contexto favorável com algumas modificações na legislação. Entretanto, almejou-se nesse trabalho compreender as nuances desse movimento, que apesar dos aspectos apontados anteriormente, também encontra resistências importantes e precisa se adaptar aos regulamentos nacionais que apresentam incompatibilidade com o modelo *charter*, se pensado em seu formato original.

Referências

“ESTOU certa de que encontramos nas OSs a forma de gestão mais avançada para as escolas”. **Jornal Opção**. Goiânia. 25 fev. 2017. Disponível

⁴ Refere-se ao diretor eleito pela comunidade escolar dentre os professores ocupantes de cargo de provimento efetivo e estáveis.

em:<<https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/estou-certa-de-que-encontramos-nas-oss-a-forma-de-gestao-mais-avancada-para-as-escolas-88158/>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

ADRIÃO, Theresa. Escolas *charters* nos EUA: Contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Nº 739, de 2015**. Brasília, 2015a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão da ADIN nº 1.923/DF**. Brasília, 2015b.

DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patrícia Mota. **O modelo de escola *charter*: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, v. 33, n. 119, 2012, p. 379-404.

GAWRYSZEWSKI, Bruno.; MOTTA, Vânia. Cardoso.; e PUTZKE, Camila. Kipper. Gestão privada de escolas públicas da Educação Básica: um novo mercado sob a tutela do Estado. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.12, n.3, p. 728-748, set./dez. 2017.

PEREIRA, Bianca Araujo de Oliveira. Educação, acesso à informação e participação popular: uma análise das medidas do estado do Pará acerca da tentativa de adoção de escolas *charter*. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Curitiba, v.2 , n.2, p.41-57, Jul/Dez. 2016. Disponível em:< <http://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1550>> . Acesso em: 30 Nov. 2017.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 26.307, de 15 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008.) Pernambuco, 2004.

SARDINHA, Rafaela Campos. **O Projeto Procentro e as escolas *charter*: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social**. Dissertação (Mestrado em Educação). Orientação: LEHER, Roberto. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Justificativa para a contratação de organizações sociais da educação para o gerenciamento de unidades escolares estaduais.** SEDUCE, Goiás. 2016b. Disponível em: <<http://organizacaoessociais.seduc.go.gov.br/pdfs/JUSTIFICATIVA-PARA-CONTRATACAO-DE-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-SOCIAIS.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUC-MT. Secretaria de Estado da Educação – Mato Grosso. **Edital de PMI nº001/2016: procedimento de manifestação de interesse**, 14 de abril de 2016. Cuiabá, 2016. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/04b0f8_72991b872ffb4d3c8d021340e1caa196.pdf acesso em: 15 fev. 2016.

SEDUC-PA. Secretaria de Educação do estado do Pará. **PPP garantirá ampliação e fortalecimento da rede estadual.** SEDUC, Pará. 2015. Disponível em: <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=4250/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.