



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS E CONTABILIDADE
CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MARIANA GONDIM REIS

AS POLÍTICAS DE *VOUCHER* EDUCACIONAL E *CHARTER SCHOOL*: VANTAGENS E
DESvantagens E PROPOSTAS PARA O BRASIL.

MARIANA GONDIM REIS

AS POLÍTICAS DE *VOUCHER* EDUCACIONAL E *CHARTER SCHOOL*: VANTAGENS E
DESvantagens E PROPOSTAS PARA O BRASIL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso Ciências Econômicas, da
Universidade Federal do Ceará como requisito
para a obtenção do título Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Guilherme Diniz Irffi

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalogação, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R311p Reis, Mariana.

As Políticas de *Voucher* Educacional e *Charter School*: Vantagens e Desvantagens e Propostas para o Brasil / Mariana Reis. – 2018.

37 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Guilherme Diniz Irffi.

1. Voucher Educacional. 2. Charter School. 3. Sistema Educacional. I. Título.

CDD 330

MARIANA GONDIM REIS

**AS POLÍTICAS DE *VOUCHER* EDUCACIONAL E *CHARTER SCHOOL*:
VANTAGENS E DESVANTAGENS E PROPOSTAS PARA O BRASIL.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: 09/01/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Guilherme Diniz Irffi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Francisco Antônio Sousa de Araújo
Universidade Federal do Ceará

Diego Rafael Fonseca Carneiro
Banco do Nordeste do Brasil

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as vantagens e desvantagens das políticas de *voucher* educacional e *charter school* e propor ações para o Brasil. A pesquisa é qualitativa e a investigação é de natureza exploratória. Durante a pesquisa foi realizado um levantamento sobre os países que adotaram ambas as políticas e o funcionamento de cada uma delas. Investigou-se, também, segundo os resultados das políticas em cada caso, os aspectos positivos e negativos no sistema educacional. No caso brasileiro, buscou-se, em função das ineficiências, propor alterações sobre a implementação da política de *voucher* e *charter school*. A pesquisa reúne algumas propostas corretivas para que os modelos se tornem eficientes, para que se observem melhores resultados na educação.

Palavras-chave: *Voucher* educacional, *Charter School*, Sistema Educacional.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the advantages and disadvantages of education voucher policies, charter school, and to suggest actions for Brazil. The research is qualitative, and is exploratory in nature out, adopting both policies and the functioning of each of them. We did a survey of the countries which have adopted both policies and how it worked out. It was also investigated according to the results of the policies in each case, the positive and negative aspects of the educational system. In the Brazilian case, through inefficiencies, there are proposed changes on the implementation of the education voucher and charter school policies. The research brings together some corrective proposals, so that the models become more efficient, and better results in education can be observed.

Key words:. Educational voucher, Charter school, Educational system.

Lista de Quadros

Quadro 1: Vantagens e Desvantagens da política de voucher educacional para o caso do Chile.	15
Quadro 2: Vantagens e Desvantagens da política de voucher educacional para o caso da Colômbia.	16
Quadro 3: Vantagens e Desvantagens da política de voucher educacional para o caso da China.	17
Quadro 4: Os 21 (vinte e um) componentes essenciais do Modelo da lei nacional da aliança para <i>Charter School</i> e os principais estados americanos que adotam cada um dos componentes.....	21

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
2 A POLÍTICA DE VOUCHER PARA EDUCAÇÃO.....	12
2.2 Quais os objetivos do <i>voucher</i> ?	13
2.3 Aplicações do sistema de <i>Voucher</i>	13
2.4 Quem utiliza política de <i>voucher</i> no mundo.....	14
2.4.1 O Caso do Chile	14
2.4.2 O caso da Colômbia	16
2.4.3 O caso da China	17
3 O MODELO DE CHARTER SCHOOL	19
3.1 Escolas <i>charter</i> são públicas?.....	19
3.2 Quem utiliza política de <i>charter school</i> no mundo	20
3.2.1 O caso dos EUA.....	20
3.2.1 O caso da Inglaterra	22
4 A COMPARAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE <i>VOUCHER</i> E <i>CHARTER SCHOOL</i>	26
4.1 As semelhanças	26
4.2 As divergências:.....	27
5 PROSPSTAS PARA IMPLEMENTAR O VOUCHER E A CHARTER SCHOOL NO BRASIL.....	29
5.1 O arcabouço legal de Modelo de <i>Voucher</i> adotado pela cidade do Rio Janeiro	29
5.2 O arcabouço legal para as Escolas <i>Charter</i> em São Paulo e Goiás	30
5.3 Propostas de <i>Voucher</i> e Escolas <i>Charter</i> para o Brasil.....	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

Segundo Schwartzman e Giambiagi (2014), o ponto central para a retomada do crescimento da economia brasileira é o aumento da produtividade. Ainda de acordo com os economistas, o crescimento baseado na simples expansão da força de trabalho – foco na redução da taxa de desemprego – é insustentável, tornando necessária a transição para um modelo capaz de incrementar a produtividade. Destaca-se então a importância do investimento na educação, colocada como um obstáculo para essa transição e, conseqüentemente, para o crescimento da economia do Brasil.

Analisando a situação corrente do setor educacional brasileiro, com base em índices de desempenho, observa-se um significativo descolamento entre a realidade e o esperado para um país que visa desenvolvimento econômico. Conforme os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que mede os conhecimentos dos estudantes de 15 anos em leitura, matemática e ciências, o desempenho dos alunos contrasta com aqueles dos países membros da OCDE, assim como dos 35 outros países que participam da avaliação, o Brasil ocupa uma das piores posições. (BRASIL, 2015)

Entre os 70 países cujos alunos foram avaliados, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática. A amostra brasileira contou com 23.141 estudantes de 841 escolas, que representam uma cobertura de 73% dos estudantes de 15 anos.

Em cada edição, o PISA dá ênfase a uma das três áreas. Em 2015, o foco foi ciências. E a nota do país nesse quesito caiu de 405, na edição de 2012, para 401; em leitura, o desempenho do Brasil caiu de 410 para 407; já em matemática, a pontuação dos alunos brasileiros caiu de 391 para 377.

De acordo com a OCDE, o nível mínimo esperado é 2, considerado básico para a aprendizagem e a participação plena na vida social, econômica e cívica das sociedades modernas em um mundo globalizado (BRASIL, 2015). No Brasil, nas três áreas, mais da metade dos estudantes ficaram abaixo desse nível, e quando se analisa os resultados obtidos pelos estudantes da rede pública de ensino, estes são significativamente inferiores à de seus pares no setor privado.

A expectativa é que, por meio de um novo modelo, o Estado poderia, em primeiro lugar, aumentar a frequência de alunos em estabelecimentos de maior qualidade em relação àqueles geridos pelo Estado. Em segundo lugar, gerar uma pressão, através do

exemplo e da introdução de um elemento competitivo entre os dois sistemas, se tornar capaz de incentivar a melhoria da gestão das escolas públicas.

Isto se justifica pelos baixos resultados do sistema educacional brasileiro que, ainda conta com problemas de ineficiência e de alto custo por aluno; além dos baixos resultados nas avaliações. Esses são alguns destaques nos quais o modelo educacional brasileiro necessita de mudanças.

Neste sentido, uma proposta de transformação educacional foi proposta por Friedman (1955) em seu artigo, *The Role of Government in Education*, que inicia, por meio deste um movimento pela escolha na educação (*School Choice*), do qual o sistema de *voucher* é uma das bases. O autor estabelece duas ideias que se tornariam pilares para estudo posteriores. A primeira delas é a que os pais, e não o governo, é que devem escolher qual escola seus filhos irão frequentar. E a segunda ideia, igualmente importante, de que as leis da economia sobre mercado competitivo são aplicadas também para as escolas.

O sistema de *voucher* educacional é apontado como sendo uma possibilidade de melhoramento da qualidade de ensino, de aumento da participação e como forma de aumentar a competição entre as escolas públicas e privadas. Sendo este sistema nada mais do que a devolução do imposto pago pelo indivíduo que trabalhou na economia formal e que é destinado à educação (construção, expansão e investimentos na rede pública) e devolvido não mais por meio do investimento direto feito pelo Estado e sim pela distribuição de *vouchers*, onde os pais poderão escolher a escola que melhor se adéqua às suas necessidades e pagá-la mesmo que parcialmente através dele.

Além do sistema de *voucher*, essa pesquisa também discute a estratégia de *Charter School*. Essas são escolas de escolha (*School choice*) com financiamento público, elas firmam um contrato ou “carta” com uma entidade pública e recebem autonomia das regulamentações estaduais e locais, tendo em troca como responsabilidade o alcance dos resultados previamente exigidos. As escolas *charter* cresceram a partir do movimento de maior escolha escolar e um dos argumentos de quem as defende, é que as escolas proporcionam às famílias maior liberdade de escolha e permitem criar melhores combinações entre as necessidades educacionais e os serviços escolares e, ao mesmo tempo; em que promovem uma competição saudável (pelas matrículas por aluno) de estudantes.

Essas escolas nos Estados Unidos são estabelecidas de acordo com leis de cada estado, que dispõem sobre a criação e o funcionamento deste tipo de escola. Embora a formulação da legislação seja uma tarefa dos estados, todas essas escolas devem atender a uma definição federal para poder receber parte de um fundo público reservado ao seu

financiamento inicial e avaliação. Estas escolas são construídas e geridas por entidades privadas, filantrópicas ou não, sob a base de escolas do sistema público, sob a tutela de parte do corpo docente ou de um grupo de pais, ou ainda de novos espaços, geralmente cedidos do poder público para ONGs e empresas.

A pesquisa visa contribuir ao descrever essas duas políticas educacionais, destacando suas vantagens e desvantagens com base nas evidências empíricas. Além disso, visa discutir as formas de implementação que cada país adotou e, ainda, realizar uma comparação entre as políticas de *Voucher* e *Charter School*, de modo a extrair possíveis aplicações para o sistema educacional brasileiro.

Para alcançar esses objetivos, optou-se por estruturar a pesquisa em cinco seções além desta introdução. A próxima versa sobre a política de *voucher* educacional. Em seguida apresenta-se a política de *Charter School*. A quarta seção se reserva a apresentar as interseções e comparações entre as duas políticas. A quinta contempla propostas para o sistema educacional brasileiro. E, por fim, são tecidas as considerações finais.

2 A POLÍTICA DE VOUCHER PARA EDUCAÇÃO

O sistema de *vouchers* educacionais ocorre quando o governo concede pagamentos às famílias que lhes permitem matricular seus filhos em escolas públicas ou privadas de sua escolha. Estes pagamentos, financiados a partir de impostos, podem ser feitos diretamente aos pais ou indiretamente às escolas selecionadas. Sendo assim, o objetivo consiste em aumentar o poder de escolha dos pais, estimular a competição entre as escolas e permitir o acesso de famílias de baixa renda a escolas particulares.

Um típico sistema de *vouchers* em que "os fundos acompanham a criança", no qual o governo subsidia as "escolas eletivas" em proporção estrita ao número de alunos matriculados, parece ser a forma mais utilizada. Este tipo de vale foi adotado por países em desenvolvimento, como Bangladesh, Belize, Chile, Colômbia, Guatemala e Lesoto, bem como por países desenvolvidos como a Polônia, a Suécia, o Reino Unido e os Estados Unidos.

Em seu sentido mais amplo, um *voucher* educacional financiado por meio de impostos é um pagamento feito pelo governo a uma escola escolhida pelo pai da criança que está matriculada. O *voucher* pode financiar todas ou a maioria das taxas cobradas. O sistema introduz a competição entre escolas públicas, por um lado, e entre escolas públicas e privadas, por outro, e permite que as escolas ofereçam pacotes educacionais diferentes para atender às diferentes preferências dos pais. (COSSE, 2003)

2.1 Por que interferir?

Segundo Haddad (1997) As três razões mais citadas a favor da intervenção estatal na educação são: Proteger a criança contra pais negligentes, internalizar "externalidades" benéficas e assegurar a igualdade de oportunidades.

Em geral, considera-se que as leis de educação obrigatória satisfazem o primeiro argumento em favor da intervenção estatal. O argumento em relação às externalidades requer o apoio de evidências no sentido de que as externalidades realmente existem e são positivas na margem, ou seja, que existem pessoas que não pertencem à unidade familiar que estão dispostas a pagar por unidades adicionais de educação acima do que os pais comprariam. Na ausência de evidência formal ou sistemática, a maioria dos escritos simplesmente assume, explícita ou implicitamente, que efetivamente há benefícios marginais externos positivos.

A necessidade de garantir a igualdade de oportunidades reflete a preocupação com os problemas de distribuição em um sistema baseado exclusivamente no financiamento privado. Famílias com maior poder aquisitivo, provavelmente, podem alocar mais recursos do

orçamento familiar para educação dos filhos. A visão de que as oportunidades que as crianças têm na vida não devem depender da restrição orçamentária familiar ou de circunstâncias fortuitas da comunidade em que vivem é amplamente aceita. A perspectiva de mobilidade ascendente, para garantir que os filhos tenham um melhor padrão de vida, tem sido a pedra angular do apoio político ao sistema de educação pública no passado.

2.2 Quais os objetivos do *voucher*?

O objetivo da política de *voucher* educacional consiste em proporcionar às famílias maior grau de escolha num sistema escolar descentralizado e competitivo, e engloba quatro princípios: i) Direito à escolha do consumidor; ii) Desenvolvimento pessoal; iii) A promoção da concorrência; e, iv) A igualdade de oportunidades. (COSSE, 2003)

O direito à escolha do consumidor, na área da educação, equivale ao direito de escolha dos pais, uma vez que são eles quem escolhem as escolas para os filhos e, portanto, em sentido fundamental, eles são os consumidores da educação. Em um plano de *vouchers*, o governo atende aos consumidores da educação – os pais – em vez dos fornecedores de educação, que são as escolas.

O segundo princípio, o do desenvolvimento pessoal, baseia-se na convicção de que as pessoas maximizam sua utilidade e, a oportunidade de escolher e decidir estimula o interesse, a participação, o entusiasmo e a dedicação. Cabe destacar que esse tipo de política governamental subsidia diretamente os beneficiários por meio do financiamento de serviços que podem ser escolhidos. Neste sentido, *vouchers* educacionais tendem a estender esse princípio de maximização da utilidade dos pais para a escolha educacional dos filhos.

As escolas públicas geralmente constituem monopólios, então, o estímulo à competição pode ser benéfico. Com *vouchers*, as escolas públicas devem competir umas com as outras e com as escolas particulares, visando redução de custos, aumento na qualidade e a introdução de uma inovação dinâmica.

Em relação à igualdade de oportunidades, pode-se dizer que é uma consequência lógica dos outros três, por ser expresso no objetivo de aumentar o acesso às escolas com bons resultados. Este objetivo está particularmente incorporado nos esquemas de *vouchers* "seletivos" ou segmentados que oferecem às famílias de baixa renda maior acesso a escolas privadas.

2.3 Aplicações do sistema de *Voucher*

Com o sistema de *vouchers*, as crianças não são designadas para escolas por zonas de atendimento ou qualquer outro critério do sistema escolar. Por outro lado, os *vouchers* permitem que os pais selecionem uma escola para seus filhos de qualquer escola qualificada participando do programa, seja pública ou particular.

De acordo com a aplicação mais comum do princípio de *voucher*, conhecido como um sistema no qual "os fundos acompanham a criança", o financiamento do governo é entregue diretamente à escola escolhida pelo pai. Como não há outro subsídio direto do governo, cada escola concorre com qualquer outra escola para obter os alunos. Boas escolas atraem muitos estudantes, recebem muito *voucher* e prosperam. Escolas de qualidade inferior, evitadas pelos pais, são encorajadas a melhorar ou devem fechar.

Na prática, os sistemas de *voucher* financiados por impostos estão sujeitos a diversas formas diferentes de regulamentação. Eles podem incluir inspeção governamental das escolas que recebem os *vouchers* e/ou podem operar apenas sob a condição de que os professores tenham uma licença do governo. Além disso, a política pode ser focalizada nas famílias de menor renda domiciliar, ou podem ser universais.

O valor dos *vouchers* também pode variar inversamente com a renda, de modo que as famílias com menor renda domiciliar recebam *voucher* por um valor maior do que as recebidas pelas famílias mais ricas. Uma variante do esquema em que os fundos seguem a criança é um sistema de "cheques" dados a cada pai, colecionável somente pelas escolas devidamente designadas, que então devolvem seus cheques à autoridade governamental relevante e recebe o valor em dinheiro, o que por sua vez usam para pagar despesas tais como salários de pessoal. O valor dessas verificações pode ser igual ou um pouco menor do que o gasto do governo por aluno nas escolas públicas. Finalmente, os *vouchers* podem fornecer acesso apenas a escolas privadas, escolas públicas (governamentais) ou ambas a escolas públicas e escolas particulares.

2.4 Quem utiliza política de *voucher* no mundo

2.4.1 O Caso do Chile

Desde 1980, foram desenvolvidas várias reformas para a instalação do modelo neoliberal e o papel subsidiário do Estado. A constituição de 1980 estabeleceu os alicerces do mercado educacional, consagrando a liberdade de educação entendida como: i) o direito de abrir e manter escolas; e, ii) o direito de os pais escolherem o estabelecimento de seus filhos.

Em 1988, o Sistema de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE para o Sistema Espanhol de Medição de Qualidade da Formação) foi estabelecido para gerar informações

sobre a qualidade da educação em diferentes escolas. Em 1993, um teste começou a ser levado aos estudantes na segunda série do ensino médio. As pontuações brutas mostraram que as escolas de Privadas não subsidiadas têm os melhores resultados de teste, enquanto as escolas de Municipais têm a mais baixa. As reformas foram seguidas por um aumento no número de anos médios de escolaridade entre a população Chile, incluindo grupos de menores níveis de renda. A recessão econômica na época causou alguns problemas, especificamente uma redução no valor real dos *vouchers*, mas, para compensar isso parcialmente, novas escolas privadas foram autorizadas a cobrar mensalidades por seus serviços. Esta provisão permite que os pais paguem somas adicionais voluntárias para sua escola com o objetivo de tentar manter ou aumentar a qualidade educacional.

Arenas (2006) cita algumas vantagens e desvantagens da política adotada no Chile, como se observa no Quadro 1.

Quadro 1: Vantagens e Desvantagens da política de *voucher* educacional para o caso do Chile.

Vantagens	Desvantagens
Acesso: Todas as crianças têm direito a <i>voucher</i> , independente do SES	Migração: Em termos de matrícula, tem havido um êxodo inequívoco do público escolas para <i>vouchers</i> particulares. Em 1981, quase 80% dos alunos estavam matriculados em escolas públicas, enquanto apenas 14% privados subsidiados. Em 1996, a matrícula em escolas públicas diminuiu para cerca de 60%, enquanto que as escolas privadas de <i>vouchers</i> aumentaram 34% (entretanto, as matrículas em escolas privadas não subsidiadas permaneceram estagnada entre 5% e 6% do total de matrículas). Especificamente, percebe-se que nas comunidades em que as escolas particulares cresceram mais, há um declínio maior no status socioeconômico (medido pela escolaridade e renda dos pais) de alunos de escolas públicas em relação a média da comunidade.
Financiamento: Todas as escolas públicas e as escolas privadas que optaram por participar começaram a receber apenas o financiamento que acompanhava cada aluno na forma de um <i>voucher</i> (as escolas particulares participantes poderiam continuar aceitando não- <i>vouchers</i>). Com <i>vouchers</i> , todas as escolas subsidiadas públicas e privadas recebem o mesmo valor por aluno, com pequenas variações por região para compensar o custo de vida.	Segregação: O sistema não oferece incentivos econômicos às escolas particulares para aceitar alunos que são difíceis ou dispendiosos para ensinar (por exemplo, crianças com registros de disciplina ou necessidades de educação especial). Consequentemente, pode-se negar a essas crianças a entrada em escolas particulares de <i>vouchers</i> e elas são encontradas desproporcionalmente no setor público.
Escolha: O modelo chileno não coloca restrições sobre a localização da escola que uma criança pode frequentar. Limitada apenas por questões de segurança e limitações de tempo, as crianças podem viajar gratuitamente para qualquer escola pública ou <i>voucher</i> de sua escolha.	Informação: O acesso à informação sobre escolas de qualidade está longe de ser perfeito. Os jornais, por exemplo, publicam as pontuações do SIMCE uma vez por ano para ajudar os pais a tomar decisões informadas, mas muitos pais pobres não leem essas informações nem sabem como interpretá-las. Como resultado, os pais pobres acabam escolhendo uma escola com base na proximidade geográfica e não na qualidade educacional. Como afirmam Aedo e Sapelli (2001, p. 29), "Fatores como o nível de educação e renda dos pais constituem elementos que afetam sistematicamente a decisão entre uma escola municipal e uma escola privada subsidiada".

Fonte: Elaborado pela autora conforme informações de Arenas (2006).

2.4.2 O caso da Colômbia

O programa de *vouchers* da Colômbia foi lançado como parte de uma transformação nacional que começou na década de 1980 e foi consolidada em 1991, deslocando o poder do governo central para as instituições locais e expandindo o papel do setor privado na prestação de serviços públicos. Essa onda de descentralização abrange também a prestação de serviços sociais.

Em 1992, o Governo da Colômbia lançou um programa de *vouchers* educacionais para o ensino secundário. O objetivo é aumentar a transição do ensino primário para o ensino secundário, abordando uma das restrições enfrentadas pelos estudantes mais pobres - a falta de espaço nas escolas públicas, especialmente nas grandes cidades. O programa faz isso explorando a capacidade das escolas privadas que já estavam matriculando 40% dos alunos naquele momento.

Após 3 anos da implementação do programa, aparecia um contraste entre os estudantes que obtiveram os *vouchers* e os que não ficaram de fora do programa. Os contemplados tiveram uma pontuação 10,7% mais alta nas provas padronizadas e ficaram mais tempo na escola, tendo em média mais de um mês a mais de estudo. Depois de 7 anos de implementação, os resultados do programa se mostraram ainda mais relevantes. Para os alunos que ganharam o *voucher*, a chance de prestar o exame de admissão no ensino superior *Instituto Colombiano Para El Fomento De La Educación Superior* (ICFES) era 20% superior. (VOUCHER, 2017)

Conforme Arenas (2006) alguns dos benefícios encontrados na implementação da política, enquanto Calderon (1996) identifica algumas desvantagens. O Quadro 2, contempla as vantagens e desvantagens observadas para o caso colombiano.

Quadro 2: Vantagens e Desvantagens da política de *voucher* educacional para o caso da Colômbia.

Vantagens	Desvantagens
Acesso: Com o sistema de loteria, cada criança interessada é dada uma oportunidade igual para ser escolhido.	Financiamento: O <i>voucher</i> hoje em dia cobre apenas cerca de metade do custo das taxas, sendo a outra metade paga pela família da criança ou bolsas de estudo. Para limitar a quantidade de dinheiro que os pais têm que pagar, o Ministério decidiu restringir a participação escolas particulares sem fins lucrativos. Como resultado, grande parte dos ganhadores da loteria, optam por não fazer uso do <i>voucher</i> .
Qualidades das escolas: Não houve processo migratório, dado que as escolas públicas na Colômbia gozam de boa reputação, muitas vezes melhor do que os das escolas privadas de baixo custo; assim, os estudantes tendem a procurar entrada em	Segregação: Apenas os alunos com baixo nível socioeconômico são qualificados para <i>vouchers</i> . O sistema também não oferece incentivos econômicos às escolas particulares para aceitar alunos que são difíceis ou dispendiosos para ensinar (por exemplo, crianças com registros de disciplina ou necessidades de educação especial). Conseqüentemente, pode-se negar a essas crianças a entrada em escolas particulares de <i>vouchers</i> e elas são encontradas desproporcionalmente no setor público em ambos os países.
	Restrição: O governo oferece um número limitado de vales para estudantes

uma escola particular somente se a escola pública de sua escolha é superlotado ou não há escolas secundária pública nas proximidades.	pobres; como resultado, poucas novas escolas foram fundadas. E o Ministério colombiano só permite que organizações sem fins lucrativos e seculares escolas para receber <i>vouchers</i> . Limite: O Ministério limitou o número de novos vales oferecidos ao longo dos anos para aqueles financiados pelo Banco Mundial (atualmente 5500 por ano). O baixo número de novos <i>vouchers</i> colocou em questão a continuidade do modelo nos próximos anos.
---	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Calderon (1996).

2.4.3 O caso da China

O Conselho de Educação do Condado de Changxing emitiu o Regulamento no Programa de *Vouchers* Escolares em Changxing County à luz da situação real e do estado do município. De acordo com o programa, de 2001, as crianças locais em idade escolar recebendo educação obrigatória receberam um *voucher* escolar de ¥ 500 (cerca de R\$ 295,00) cada. Eles poderiam usar essa soma de dinheiro para ir para a Qingquan Martial Art School (QMAS), uma instituição não-governamental.

Em 2002, o conselho escolar local ampliou a função de *vouchers*, de seu objetivo original para ajudar as escolas não governamentais e profissionais a ajudar os estudantes de famílias de baixa renda. De acordo com as novas Regras sobre a Utilização de Fundos Subsidiárias da Associação de Auxílio de Estudantes Desempregados, a partir do outono de 2002, os alunos desfavorecidos nas escolas primárias do município poderiam obter um *voucher* escolar de ¥ 200 para cada um, e os mais desfavorecidos em júnior escolas intermediárias poderiam receber um *voucher* de ¥ 300 por cada.

Shen (2005) encontra algumas evidências na aplicação da política de *voucher*, destacando as vantagens e desvantagens como descrito no Quadro 3.

Quadro 3: Vantagens e Desvantagens da política de *voucher* educacional para o caso da China.

Vantagens	Desvantagens
Adesão: Desde que o programa de cupons foi realizado, as matrículas dos alunos aumentaram relativamente, e a educação geral e o ensino profissionalizante desenvolveram de maneira compatível. A escala das escolas não-governamentais expandiu-se e os estudantes desfavorecidos obtiveram subsídios do governo.	Causa concorrência desleal e resulta na fuga de um número substancial de alunos e professores bons e acima da média de escolas de terceiro e quartos níveis para as escolas de primeiro e segundo níveis
Investimento: O programa de <i>vouchers</i> modificou o caminho do financiamento direto tradicional de forma indireta através da decisão dos pais de frequentar escolas particulares ou públicas, seculares ou religiosas com os vales concedidos pelo governo. Esta prática em si é de fato uma inovação para o sistema fiscal da educação, que é um bom equalizador para resolver o dilema entre equidade e eficiência. Enquanto o <i>Voucher</i> escolar se constrói um fulcro para construir o sistema de equilíbrio entre o investimento governamental e não-governamental. Através deste sistema, os capitais financeiros absorvem um tremendo dinheiro de mercado para investir em educação, portanto, oferecerão indefinidamente muitas oportunidades de educação e assegurarão a equidade na educação e aumentarão a eficiência do financiamento educacional.	
Qualidade: O objetivo original do <i>voucher</i> escolar é trazer a competição para a educação e acelerar a privatização na educação, por um lado, e subtrair os estudantes desfavorecidos através de <i>vouchers</i> para garantir a equidade educacional, por outro	As regras do jogo para a escolha da escola beneficiam as classes

<p>lado. O <i>voucher</i> faz com que as escolas melhorem sua qualidade para competir pela escolha dos pais por meio de <i>vouchers</i>. É difícil imaginar que uma escola possa suportar a intensa competição por alunos sem oferecer excelente educação no mercado de escolha da escola. O vale ajuda a mudar a relação entre governo local, distrito escolar e pais e alunos. E na nova administração educacional, os direitos dos pais e dos alunos devem ser cuidadosamente considerados para atender à demanda de escolha da escola.</p>	<p>média e alta, proporcionando vias de acesso a boas escolas que não estão abertas a famílias com menos recursos.</p>
<p>Descentralização: Sob a concepção tradicional da escola pública é a base para construir a social-democracia, torna-se assim garantido que a educação é a obrigação que o governo deve assumir e, conseqüentemente, pensar que as escolas devem ser nacionalizadas. Enquanto isso faria com que o governo em uma posição composta de subsidiar e oferecer educação, possivelmente levaria o governo ao monopólio e à burocracia na educação. A fim de acabar com esta situação, a concorrência e a adoção geral do princípio do mercado, causadas pelo programa de vale-escola, ajudariam a construir uma melhor governança escolar quando os pais e os direitos dos estudantes são considerados na administração da escola.</p>	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Shen (2005).

3 O MODELO DE CHARTER SCHOOL

A *Charter School* são normalmente criadas quando um governo contrata (ou concede um *charter* a) um operador escolar independente. A Lei estadual normalmente exige que o operador charter seja uma organização sem fins lucrativos¹, embora em muitos estados a organização sem fins lucrativos possa, por sua vez, associar-se a uma empresa com fins lucrativos para administrar a escola.

Os operadores dessas escolas recebem uma quantia específica de dinheiro do governo para cada aluno que escolhe frequentar a escola e têm um grande controle sobre a gestão de pessoas, orçamento e currículo.

Em troca dessa liberdade de regulamentação, as escolas devem atender ao desempenho dos alunos e a outras metas especificadas em sua carta. Elas são, portanto, um afastamento do modelo burocrático de serviço prestado por uma única entidade governamental monopolista.

Embora as escolas *charters* sejam uma abordagem mais baseada no mercado para a educação, elas, no entanto, atuam em um mercado altamente regulado. Uma empresa só pode entrar no mercado depois de obter a aprovação da agência de autorização.

Os próprios consumidores não pagam taxas escolares e as escolas não podem exigir que as famílias paguem mais do que a quota do governo. As escolas não têm liberdade para selecionar os alunos com base na habilidade ou em outras características, mas devem levar os alunos por sorteio se tiverem mais candidatos do que vagas. Em um ambiente de mercado, uma escola privada pode sair do negócio porque perde clientes, assim como elas as escolas *charter* também podem ser fechadas pelo governo por irregularidades financeiras ou falha em atingir as metas de desempenho dos alunos, mesmo que seus clientes estejam satisfeitos. Por essas razões, entre outras, embora as escolas *charter* sejam um movimento em direção à descentralização, o mercado delas é tão rigorosamente regulamentada que se sugere considerá-lo um "quase-mercado" na educação.

3.1 Escolas *charter* são públicas?

A introdução da noção de escolha da escola (*Choice school*) evidenciou uma ambiguidade em relação ao que significa ser uma "escola pública". Pode-se argumentar que uma escola é pública se for gratuita para todos os alunos. Se assim for, as escolas *charter*

¹ Casos dos estados de Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo.

seriam públicas sob esta definição, mas também as escolas particulares – incluindo escolas religiosas – que aceitam vales financiados pelo governo para os estudantes.

De fato, algumas escolas "privadas" abriram em resposta à legislação de *vouchers* e atendem exclusivamente estudantes que pagam com fundos do governo. Talvez uma escola deva ser considerada pública quando estiver aberta a todos os alunos e não se envolver na admissão seletiva. Embora essas características certamente contribuam para o público da escola, focar nelas como condições necessárias levantam algumas questões sobre as escolas seletivas administradas pelo governo, que há muito tempo são consideradas públicas.

3.2 Quem utiliza política de *charter school* no mundo

3.2.1 O caso dos EUA

Através do uso do termo carta de Budde, em um trabalho de conferência apresentado em 1974 e mais tarde publicado em 1988, que sugeriu que as escolas poderiam criar suas metas e estabelecer suas próprias políticas. Pequenos grupos de professores, afirmava Budde, poderiam receber contratos ou "cartas" de seus conselhos escolares locais para explorar técnicas pedagógicas inovadoras. No entanto, os reformadores da educação inicialmente resistiram à ideia e, em vez disso, propuseram e implementaram outros programas de escolha escolar menos politicamente carregados, como escolas distintas, alternativas e de ímã. (REZULLI; ROSCIGNO, 2005)

Então, em 1988, 14 anos após a sugestão inicial, Albert Shanker (1988), ex-presidente da Federação Americana de Professores (AFT), revisitou a ideia de fretar e colocou a possibilidade de que os conselhos locais pudessem alugar uma escola inteira com a aprovação do sindicato e dos professores. Várias propostas de lei de escolha de escola foram propostas e aprovadas antes que as escolas *charter* fossem especificamente incluídas na legislação.

O governador de Minnesota, Rudolph G. Perpich, iniciou a batalha legislativa pela escolha da escola em seu estado em 1985, mas não foi até 1989 e 1990 que o Senador de Minnesota Embere Reichgott ofereceu propostas legislativas para escolha de escolas que incluíam escolas *charter*. A peça final da legislação, aprovada em 1991, foi um compromisso entre as autoridades sindicais e os defensores da escolha da escola que permitiu a criação de escolas *charter*.

Segundo Ziebarth e Palmer (2018), o ano de 2017 provou ser histórico para as vitórias em políticas públicas de escolas *charter* em todo o país. Esses progressos são importantes mediante a resistência cada vez maior que as escolas *Charters* enfrentam. No ano

de 2018 a edição da *Measuring Up to the Model: A Ranking of State Public Charter School Laws* registrou essas conquistas políticas e a classificação dos estados que adotam a lei *charter* da escola pública. Observe no Quadro 04 os 21 (vinte e um) componentes essenciais para o desenvolvimento de uma escola *charter* forte, conforme o relatório; além disso, observe quais estados possuem os determinados componentes.

Quadro 4: Os 21 (vinte e um) componentes essenciais do Modelo da lei nacional da aliança para *Charter School* e os principais estados americanos que adotam cada um dos componentes.

	Componentes essenciais	Estados
1	Não põe limites no crescimento de escolas <i>charter</i>	Alaska, Arizona, Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maryland, Minnesota, Nevada, New Hampshire, New Jersey, North Carolina, Oregon, South Carolina, Tennessee, Virginia, Wyoming
2	Uma variedade de escolas <i>Charter</i> permitidas	Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Wisconsin, Wyoming
3	Autorizadores não distritais disponíveis	Arizona, Arkansas, Delaware, District of Columbia, Georgia, Hawaii, Idaho, Indiana, Louisiana, Maine, Michigan, Minnesota, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Ohio, South Carolina, Texas, Utah, Washington, Wisconsin
4	Autorizador e sistema de responsabilidade geral do programa exigido (12 estados)	Alabama, Arkansas, Connecticut, District of Columbia, Hawaii, Indiana, Mississippi, Missouri, Nevada, North Carolina, Ohio, Washington
5	Financiamento Autorizador Adequado	Colorado, Louisiana, Maine, Minnesota, Nevada, Ohio, Tennessee, Washington
6	Aplicação Transparente da <i>Charter School</i> , Revisão, e Processos de Tomada de Decisão	Alabama, Louisiana, Mississippi, Washington
7	Contratos escolares da <i>Charter</i> baseados em desempenho Obrigatório	Alabama, District of Columbia, Kentucky, Maine, Mississippi, Missouri, Washington
8	Monitorização Compreensiva da Escola <i>Charter</i> e Processos de Coleta de Dados	Washington
9	Processos claros para renovação, não renovação e Decisões de Revogação	Alabama, Arkansas, Colorado, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Indiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nevada, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Washington
10	Transparência em relação aos provedores de serviços educacionais	Florida, Kentucky
11	Escolas Fiscal e Legalmente Autônomas com Conselhos Escolares Independentes	Alabama, Colorado, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Hawaii, Idaho, Indiana, Kentucky, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Utah, Washington, Wisconsin
12	Procedimentos claros de matrícula e loteria de estudantes	Alabama, California, District of Columbia, Maine, Massachusetts, Minnesota, New Hampshire, New York, Ohio, South Carolina, Tennessee, Washington, Wisconsin
13	Isenções Automáticas de muitas Leis e Regulamentos Estaduais e	Alabama, Arizona, District of Columbia, Louisiana, Oklahoma

	Distritais	
14	Isenção de Negociação Coletiva Automática	Alabama, Arizona, California, Colorado, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Indiana, Kentucky, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nevada, New Hampshire, New Mexico, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Utah, Washington, Wyoming
15	Contratos de Fretamento Multi-escolar e / ou Conselhos de Contrato Escolar Multi-Charter	Alabama, Arkansas, Colorado, Delaware, Hawaii, Idaho, Indiana, Kentucky, Louisiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Nevada, New York, Oklahoma, Texas, Washington, Wisconsin
16	Elegibilidade e Acesso a Atividades Extracurriculares e Interescolares	Colorado, Florida, Kentucky, Minnesota, South Carolina, Utah, Washington
17	Identificação clara das responsabilidades da educação especial	California, Indiana, Ohio, Pennsylvania
18	Financiamento operacional equitativo e acesso igual a todos os fundos estaduais e federais	Colorado, Illinois, New Mexico, Utah
19	Acesso Equitativo ao Financiamento e Facilidades de Capital	Califórnia, Colorado, District of Columbia, Florida, Indiana, Tennessee, Texas, Utah
20	Acesso a Sistemas de Aposentadoria de Empregados Relevantes	Arizona, California, Delaware, Florida, Indiana, Maine, Michigan, Mississippi, New Hampshire, New York, North Carolina, Oklahoma, Pennsylvania, Utah
21	Provisões da Escola Virtual Charter em tempo integral	-

Fonte: Elaboração da autora a partir do *National Alliance for Public charter schools*.

3.2.1 O caso da Inglaterra

Em 2000 o governo Blair decidiu promulgar uma legislação permitindo um “novo começo” para as escolas que não conseguiam reverter o baixo desempenho. Essas escolas passaram a ser chamadas “academias”. Nesse modelo, as escolas passam a ser geridas pelo Departamento de Educação, e não mais controladas por autoridades locais. As escolas ganham mais liberdade, sobretudo na questão curricular. Algumas delas acabam migrando para um novo prédio, assumindo uma nova identidade e distribuindo novos uniformes. Isso torna necessária, em alguns casos, a participação de patrocinadores privados, via pessoas ou instituições, configurando recursos mistos na escola, públicos e privados.

Com a entrada do novo governo em 2010, qualquer escola pode optar por tornar-se uma academia. O status antes reservado a escolas com problemas crônicos virou um incentivo para líderes escolares empreendedores. Os principais incentivos para adoção do novo status eram financeiros e de autonomia.

Enquanto as demais escolas recebiam, do Estado, repasses de 93% de recursos – os 7% restantes eram retidos pelo governo para pagamento de serviços educacionais – as academias recebiam integralmente o recurso. Também figuravam como atrativos para a modalidade a liberdade curricular e a autonomia para escolher a estrutura salarial para pagamento de seus funcionários

Segundo artigo do Centro de Referências em Educação Integral, em 2014, as academias totalizavam 4 mil unidades na Inglaterra e se responsabilizavam por 20% da oferta de educação pública no país.

Conforme Inghar e Dias (2015), o sistema de liderança escolar da Inglaterra foi desenvolvido ao longo de décadas, conjuntamente com outras iniciativas que fizeram parte de uma Reforma Educacional pela qual o país começou a passar no final da década de 1980. O amadurecimento do cenário que se tem hoje não foi fruto de um pacote pronto, mas de iniciativas que exigiram ousadia e desejo político de construir uma nova realidade para os milhares de alunos ingleses.

As mudanças aplicadas consistem em: 1) gestão local das escolas; 2) currículo nacional e dados de avaliação; 3) sistema de inspeção; 4) treinamentos de liderança e colaboração entre líderes nacionais; 5) Redução das autoridades locais; 6) Redes de colaboração entre escolas; e, 7) Boom de novas escolas e as escolas ampliadas.

3.2.1.2 Mudanças aplicadas

- **Gestão local das escolas**

A reforma é resultado de um processo de mudanças constantes e teve seu início em 1988, com a decisão de dar aos diretores o poder de administrar seu orçamento total e assumir a responsabilidade por questões de pessoal e das instalações escolares.

- **Currículo nacional e dados de avaliação**

Ainda no final da década de 1980, o governo introduziu o primeiro currículo nacional. Lado a lado com o currículo nacional veio à ampliação dos exames para os alunos aos 7, 11, 14 (abandonados desde então) e 16 anos. Os resultados dos alunos de 11 anos passaram a ser um parâmetro por meio do qual os pais podiam avaliar o progresso de escolas primárias, assim como os dos alunos de 16 anos podiam medir o progresso das escolas secundárias. Esses dados influenciam de grande maneira no funcionamento das escolas, dado que existem dados sobre cada aluno, virtualmente desde o nascimento até o fim da carreira escolar. Facilitando a avaliação do processo de alunos individuais, grupos de alunos e escolas como um todo.

- **Sistema de inspeção**

Até a década de 1990 o HMI tinha sido um grupo de elite que fazia visitas seletivas a escolas e apresentava relatórios para políticos sobre o progresso e as tendências globais das instituições de ensino. A grande mudança se deu pelo fato de que todas as escolas passariam a ser inspecionadas regularmente, e os resultados das inspeções passariam a ser disponibilizados ao público maior. Os inspetores do HMI ganharam o reforço de um exército de inspetores recém-formados. A maioria, mas não todos, tinham experiência em educação. Foi criado o Ofsted (Escritório de Padrões na Educação). A publicação dos resultados e a inspeção de escolas são elementos-chave do sistema de responsabilização no país.

- **Ênfase colocada sobre o inglês e a matemática e o esforço para elevar os padrões**

Durante o governo Blair, o interesse dos políticos pela sala de aula ficou em evidência. Foram exigidas novas estratégias e os resultados nas provas nacionais melhoraram consideravelmente.

- **Criação do *National College, treinamentos de liderança e colaboração entre líderes nacionais***

O *National College for School Leadership* foi provavelmente a primeira escola de seu tipo no mundo, e sua criação foi saudada pelos educadores. Dado o reconhecimento da importância de aprimorar a liderança das escolas, foi lançada uma grande gama de iniciativas para aprimorar a qualidade dos líderes nas escolas. O *College* encomendou pesquisas e compartilhou evidências sobre liderança efetiva, promoveu cursos e conferências de padrão internacionalmente respeitado e desenvolveu a Qualificação Profissional Nacional para Diretores Escolares (*NPQH*). Acredita-se que isso tenha melhorado a qualidade da liderança nas escolas e durante uma década a qualificação dos diretores foi exigido. Atualmente é opcional.

A ideia de que todos são líderes foi muito disseminada. A razão disso é que hoje as escolas aceitam que cada adulto em uma escola está de uma maneira ou outra, liderando um aspecto da vida escolar. Um dos objetivos então é desenvolver esses aspectos de liderança. E promover a interação entre líderes nacionais, promovendo a colaboração com escolas que apresentam baixo desempenho.

- **Redução das autoridades locais**

O papel dos governos locais na gestão do sistema de educação inglês foi fortemente reduzido nos últimos 15 anos. Muitos governos ofereceram incentivos para as escolas se

tornarem “academias” com liberdade para decidir aspectos sobre o seu desenvolvimento futuro de maneira independente. Isso aconteceu em um contexto de ênfase crescente sobre o mercado, com os pais sendo encorajado a escolher entre escolas qual seria a melhor opção para seus filhos. Hoje as escolas precisam se esforçar para conservar seus alunos – e o orçamento que os acompanha.

- **Redes de colaboração entre escolas**

A possibilidade de agrupamento entre escolas para adotar estruturas mais definidas e os incentivos na formação de alianças para as escolas que tem apresentado maus resultados nas inspeções. Uma das sugestões consistem em adotar um “diretor escolar executivo” para administrar varias escolas, que poderá ser dispensado se não demonstrar resultados positivos.

- **Boom de novas escolas e as escolas ampliadas**

A resposta dada ao grande número de alunos em Londres, principalmente, vem sendo uma grande ampliação de muitas escolas existentes e, onde há demanda, a construção de novas escolas. Em alguns casos, a demanda é satisfeita com a criação de *free schools* (escolas livres), criadas por grupos comunitários, mas financiadas pelo Departamento de Educação.

4 A COMPARAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE *VOUCHER* E *CHARTER SCHOOL*

As escolas de *vouchers* e *charter* nem sempre são reconhecidas como comparáveis em termos das questões fundamentais dos valores públicos que elas criam, por isso é importante começar explicando por que as abordamos juntas. Eles não são, obviamente, idênticos.

A primeira diferença notável é a própria carta: as escolas *charter* exigem a aprovação de um órgão público para iniciar a operação, enquanto as escolas de *vouchers* são frequentemente escolas privadas existentes que não exigem aprovação explícita do governo para operar. Essa distinção leva a uma segunda diferença: as escolas *charter* não têm permissão para promover a religião, enquanto as escolas de *vouchers* costumam ter uma afiliação sectária. Terceiro, as escolas *charter* estão sujeitas a regimes de responsabilidade estaduais e federais baseados em testes, enquanto as escolas de *vouchers* geralmente não são.

Como questão política, os *vouchers* são mais controversos do que os *charters*. Como as escolas *charter* recebem aprovação do governo e são não sectários, eles passaram a ser considerada uma espécie de “escolha da escola pública” - um conceito que tem um grande apelo popular. *Vouchers*, em contrapartida, muitas vezes são considerados uma ameaça à própria existência de Educação pública. Essa dicotomia, no entanto, obscurece importantes elementos comuns subjacentes aos dois. Ambos compartilham três essenciais características que os distinguem das escolas públicas convencionais, a saber: admissão por escolha, responsabilização do mercado, e, operação não governamental. Por outro lado, elas divergem (ao menos) em quatro características, como: responsabilidade pública; religião; Participação de Escolas Particulares Existentes; e, Financiamento.

4.1 As semelhanças

4.1.1 Admissão por escolha

Os alunos ou seus pais podem escolher uma escola; nenhum aluno é designado para participar de um *voucher* ou escola *charter*.

4.1.2 Responsabilização do mercado

A escolha é parcial ou totalmente subsidiada por fundos públicos vinculados diretamente à matrícula de estudantes; os fundos chegam às escolas apenas como resultado da decisão de uma família de inscrever uma criança.

4.1.3 Operação não governamental

A escolha inclui escolas não operadas por distritos escolares locais ou outras agências governamentais. As escolas envolvidas têm liberdade substancial em relação à supervisão pública, em relação às escolas públicas convencionais, para controlar seu currículo, métodos instrucionais e funcionários.

4.2 As divergências:

4.2.1 Responsabilidade Pública

Uma forma de prestação de contas para ambas as escolas de *voucher* e *charter* está no mercado: ambos os tipos de escolas sobrevivem apenas na medida em que os pais escolhem matricular seus filhos nelas. Além disso, como as páginas precedentes deixam claro, os formuladores de políticas podem impor uma variedade de tipos diferentes de responsabilidade regulatória nas escolas de *voucher* e *charter*.

As escolas *charter* têm outro mecanismo de prestação de contas que está ausente nos programas de vales - o próprio *charter*. As escolas *charter* operam sob um quase contrato (o "*charter*") concedido por um órgão público - isto é, elas não podem ser estabelecidas a menos que atendam à aprovação de uma autoridade regulamentadora. Geralmente, espera-se que as escolas *charter* aprovadas cumpram uma variedade de padrões, que incluem não apenas requisitos legais orientados para o processo em áreas como auditoria e segurança, mas também padrões substantivos para resultados educacionais definidos na carta.

Os *charters* são normalmente concedidos por um período de tempo designado, com a renovação necessária no final do período. Autoridades afretadas - conhecidas como "patrocinadoras" - podem se recusar a renovar as cartas das escolas que não cumpriram seus objetivos declarados. Cinco anos é uma duração comum, mas os afretamentos podem durar até três anos (como no Kansas) ou até 15 (como no Arizona).

4.2.2. Religião

Na questão da afiliação religiosa, existe uma diferença legal importante entre *charter* e *voucher*. As escolas *charter*, como as escolas públicas convencionais, não podem promover a religião. Os programas de *voucher*, em contraste, não excluem necessariamente as escolas religiosas, embora os formuladores de políticas possam optar por limitar os programas a instituições não religiosas.

4.2.3. Participação de Escolas Particulares Existentes

As leis de *voucher* e *charter* diferem não apenas no fato de incluírem instituições religiosas, mas também no fato de incluírem escolas particulares existentes de maneira mais geral. As escolas *charter* não estão autorizadas a cobrar pagamentos; todos os seus alunos são subsidiados por fundos públicos. As escolas privadas existentes, que incluem alunos que pagam mensalidade, não podem, portanto, participar em programas de *charter*. Por outro lado, as leis de vale-desconto fazem uso de escolas privadas existentes ao subsidiar as mensalidades dos estudantes de vale-presente nas escolas que também incluem alunos não-subsidiados que pagam. As escolas privadas existentes podem participar desde que concordem com as condições impostas pela lei de *voucher*.

4.3 Financiamento

As políticas de *voucher* e *charter* geralmente têm outra diferença na prática, embora não em princípio, os *charters* são geralmente financiados de forma mais generosa. Os cupons de fundos privados geralmente cobrem apenas parte do custo de escolas privadas com baixa taxa de matrícula (que também operam com níveis escolares abaixo dos custos reais). Subsídios fiscais para a educação, geralmente criam “*vouchers*” implícitos que são bem pequenos. Em contrapartida, o financiamento da escola *charter* é, por vezes, baseado apenas na contribuição do estado, mas está frequentemente ligado às despesas por aluno do distrito local. Com certeza, o montante do financiamento da carta varia consideravelmente entre os estados, não apenas em termos de fundos operacionais, mas também em termos de disponibilidade de recursos e financiamento de startups.

5 PROSPSTAS PARA IMPLEMENTAR O VOUCHER E A CHARTER SCHOOL NO BRASIL

5.1 O arcabouço legal de Modelo de *Voucher* adotado pela cidade do Rio Janeiro

Em dezembro de 2002, foi sancionada a Lei n.º 3.468 na cidade do Rio de Janeiro, na qual cria um programa de apoio a alunos que completaram o ensino fundamental na rede pública de ensino.

Conforme o artigo 2º os alunos da Rede Pública Municipal que tivessem cursado setenta e cinco por cento dos estudos relativos ao segundo segmento do ensino fundamental em escolas municipais de ensino regular da Prefeitura do Rio de Janeiro e/ou no Projeto de Educação Juvenil da mesma Prefeitura poderiam se habilitar, junto à Secretaria Municipal de Educação, com vistas a obter apoio para prosseguir seus estudos no ensino médio.

Essa ação asseguraria a recepção dos alunos na rede particular de ensino, que em troca receberia redução proporcional no imposto sobre serviços (ISS) a pagar do valor anual da matrícula na mesma forma parcelada de pagamento adotada para os demais alunos em cada escola. O aluno seria encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação para que a Secretaria Municipal da Fazenda quitasse os valores determinados. A lei discrimina ainda, a possibilidade da perda do benefício se o aluno repetisse quaisquer das séries do ensino médio.

5.2 O arcabouço legal para as Escolas *Charter* em São Paulo e Goiás

As escolas *charter* foram difundidas nos EUA pelo programa *No Child Left Behind* (Nenhuma criança deixada para trás). No Brasil, a lei das Organizações Sociais (OS), aprovada em maio de 1998, adquire caráter central ao institucionalizar a execução dos serviços públicos por entes privados sem fins lucrativos em atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Além de criar o Programa Nacional de Publicização, extingue uma série de órgãos e entidades anteriormente públicos que têm suas atividades absorvidas por organizações sociais. Segundo Bresser-Pereira (1997, p. 13):

O Projeto Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social.

A partir dessa Lei, pôde-se implementar escolas *charter* no Brasil. Todavia, ainda é necessário regulamentar por meio de decretos estaduais essa modalidade de escola. Neste caso, destaca os Estados de São Paulo por meio do Decreto 61.672, de 30 de novembro de 2015, e alteração da Lei Estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs estaduais e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos, pela Lei n. 18.658, de 2 de outubro de 2014, no Estado de Goiás.

Em 2015, o Governo de Goiás deu continuidade ao processo de implementação da gestão compartilhada, por meio do Decreto n. 8.441, de 28 de agosto de 2015, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por OSs na área de educação. Enquanto o Decreto nº 8.469 de 14 de outubro de 2015 dispõe sobre medidas a serem adotadas por uma Comissão Especial para selecionar OSs estaduais para celebração de contratos de gestão em 200 das 1.151 escolas da rede estadual durante o ano de 2016.

5.3 Propostas de *Voucher* e Escolas *Charter* para o Brasil

A possibilidade de um sistema organizado de informações acerca das escolas que facilitem as escolhas dos pais pode possibilitar a competição escolar, o que pode contribuir para uma melhoria do sistema educacional brasileiro. Todavia, se faz necessário ter regras pré-determinadas.

Dado que a liberdade de escolha de escolas leva à diversificação de oportunidades educacionais, faz-se necessária a implementação de não restrição e que os pais matriculem seus filhos próximo de sua residência, esse direito de escolha tende a preservar a liberdade na tomada de decisão dos pais. Aliado a isso, pode-se pensar ainda, na combinação de um serviço de transporte escolar para facilitar o acesso de crianças e adolescentes as escolas em outras áreas da cidade diferente do local de moradia.

Visando mitigar possíveis efeitos sobre discriminação na escola dos alunos, seja por sexo, rendimento escolar ou origem étnica é importante ter fiscalização e punição sobre as escolas que não tenham mecanismos para inibir a prática de discriminação e/ou *bullying* entre os escolares, bem como incentivar o ensino de habilidades socioemocionais para mitigar danos causados por essas práticas.

Neste sentido, a promoção de campanhas e reuniões periódicas de conscientização com pais e tutores nas escolas de forma para trazer informações de desempenhos das instituições que ofertam educação, sejam elas públicas ou particulares. Para munir os pais de informação e capacidade de fazer escolhas sensatas e acertadas entre escolher entre escola pública ou privada a partir da possibilidade de disponibilizar *voucher*. Uma forma de subsidiar a tomada de decisão dos pais pode acontecer a partir da divulgação das performances em exames padronizados das escolas.

Em relação ao valor do *voucher*, pode-se estabelecer a partir do custo unitário de aluno em escola pública e/ou pela dedução do valor no imposto de renda² (R\$297,00 por mês). Em outros termos, o custo (valor do *voucher*) pode ser extraído a partir de um valor médio, ressaltando as variações que podem ocorrer em função do custo de vida local ou de custo regionais.

Para inibir a migração entre alunos das redes de ensino público-privado, como evidenciado em alguns países que adotaram a política, se faz necessário reestabelecer a

² São dedutíveis despesas e mensalidades com educação infantil (creche e pré-escola), ensinos fundamental, médio e superior (graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu) e educação profissional (ensino técnico e tecnológico). O limite de despesas que podem ser abatidas é de R\$ 3.561,50 por pessoa, incluindo o declarante.

reputação das escolas públicas em termos de resultados. Para isso, sugere-se o estabelecimento de um Contrato de Impacto Social que pode funcionar como uma troca entre instituições públicas e privadas. Enquanto investidores financiam a solução (das escolas), os CIS oferecem a possibilidade de retorno do capital investido, caso resultados sociais sejam atingidos. Isso transfere o risco do operador para o investidor.

Todavia, não se deve limitar o crescimento e a disseminação dessas escolas, permitindo que as escolas públicas se convertam em *charters*. Ao mesmo tempo, é preciso implementar processos de monitoramento e coleta de dados, além de estabelecer um contrato claro de desempenho juntamente ao conselho da escola provedora do serviço educacional. Estabelecendo-as como entidades autônomas e conselhos com poderes de decisão semelhantes aos da escola pública.

Em termos de conteúdo, pode-se estabelecer um currículo nacional, com ementa essencial, garantindo, entretanto, a autonomia da abordagem e implantação de disciplinas extras e manutenção/disseminação dos exames nacionais como Prova Brasil para medir o progresso de todas as escolas e seus respectivos alunos. Além de criar um sistema de treinamento de liderança para todos os funcionários da instituição, de tal maneira a promover também a interação dos líderes nacionais, compartilhando suas estratégias e resultados.

Pode-se ainda concentrar créditos e movimentações de uma única conta de recurso para financiamento das escolas *charter*, por meio da conta única para o FUNDEB, segundo o FNDE isto facilita a utilização pelo ente governamental, do aplicativo adotado pelo agente financeiro do Fundo (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), para fins de execução dos recursos creditados nessa conta. Portanto, o crédito e a movimentação dos recursos devem ser processados nessa conta única e específica (BRASIL, 2015).

A Portaria Conjunta n. 3, de 12 de dezembro de 2012, do FNDE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), prevê que o Banco do Brasil (responsável pela maioria das contas dos Fundeb estaduais e municipais) disponibilize as informações sobre as movimentações na conta do Fundeb, de modo que os valores de repasses e de aplicação dos recursos do fundo fiquem disponíveis a qualquer cidadão.

Neste sentido, a OS (*charter school*) terá que abrir uma conta exclusiva para receber os recursos do Fundo, infere-se que a OS utilizará a maior parte dos recursos do Fundeb com pagamento dos profissionais do magistério. Além disso, é importante divulgar as informações sobre as movimentações disponíveis aos cidadãos.

Outra possibilidade de gerar maior competitividade entre as escolas públicas seria permitir que os recursos do FUNDEB fossem repassados diretamente para as escolas, em

forma de incentivo pelo desempenho. No médio prazo, as escolas seriam encorajadas a melhorar a oferta de ensino e, por conseqüências, os resultados.

Para que o sistema de *voucher* funcione regularmente é preciso que haja forte fiscalização e regulação dos prazos, documentos e regras para cadastro dos alunos nas escolas cadastradas. E no caso das escolas *charters*, é preciso que a Secretaria de Educação elabore circular às Coordenadorias Regionais de Educação e suas respectivas unidades escolares, contendo orientações de como proceder análise criteriosa sobre os certificados de habilitação.

Recomenda-se, por fim, que o procedimento de matrícula seja automatizado, assim como a emissão de certificados e análise de crédito pelas unidades escolares, de modo que o cumprimento dos requisitos seja verificado por meio do histórico escolar de cada aluno e, ainda que seja disponibilizado de maneira contínua o cadastro dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o sistema educacional brasileiro é importante ressaltar o termo *quase-mercado*. Para Le Grand (1991) a oferta e demanda por educação configura-se como quase-mercados, uma vez que incentivam a competição entre empreendimentos produtivos, em contraposição ao monopólio dos provedores estatais.

Sugere-se que no Brasil também se pode falar sobre quase-mercados e que nesse caso a quase ausência de regras para a disputa por vagas nas escolas que atendem à imensa maioria da população promove a desigualdade de oportunidades escolares. Nosso quase-mercado conta-se com competição (imperfeita) do lado da demanda, não se rebate necessariamente de forma competitiva do lado da oferta.

Assim sendo, essa monografia discorre sobre a implementação de políticas de escolhas (demanda) por estabelecimentos escolares, visando a competição como força promotora de melhores resultados educacionais. Vale ressaltar que, a liberdade de escolha de escolas leva à diversificação de oportunidades educacionais, uma vez que permite maior interação entre casa e escola e maior abertura das escolas para as demandas da família. Além disso, a informação e análise custo-benefício seriam elementos importantes para o processo decisório dos pais que, supostamente, agem em um mercado escolar aberto, justo e não tendencioso (Berends e Zottola, 2009).

Diante da introdução de mecanismos com orientação de mercado, as escolas e os educadores teriam oportunidade e motivação para experimentar novas estratégias organizacionais e institucionais para atrair mais clientes. A combinação desses mecanismos, pelo lado da demanda e da oferta, traria como consequência maior autonomia, inovação e *accountability* das escolas e, conseqüentemente, melhores resultados escolares.

Mesmo entre os defensores dessas políticas, há o reconhecimento de algumas limitações e imperfeições que pode haver. Glennerster (1991) afirma que a tendência à seleção é forte entre as escolas, operando um previsível efeito de ampliação das desigualdades. Estudos argumentam que a maior liberdade de escolha de estabelecimentos escolares não promove, necessariamente, maior eficiência das escolas e maior igualdade no sistema escolar. Isso porque os processos de escolha de estabelecimentos escolares são complexos: os pais levam em conta diversos critérios, e os recursos de que dispõem para a escolha variam em função dos grupos sociais a que pertencem.

Sendo assim, essa monografia contribui com o debate sobre possibilidades de melhorar os resultados escolares, além de possibilitar a maior participação da família nesse processo de formação a partir da escolha da escola por meio de *voucher* ou de escolas *charter*.

Algumas razões fazem com que uma escola particular seja preferível a uma pública. Um dos argumentos diz respeito à qualidade do ensino, percebida como superior nas escolas particulares. Há também a preferência por um tipo de educação, como o ofertado pelas escolas confessionais ou seguidor de determinados princípios educacionais. Ou ainda, pode haver razões como a falta de vagas em escolas públicas próximas ou o ambiente não positivo desta, influenciado por um tipo de clientela não desejável ou por uma direção frágil.

É fato que na ausência de subsídios ou doações, o custo do ensino particular recai integralmente sobre o aluno. Sendo assim, os subsídios podem ser de dois tipos. No primeiro caso, as escolas recebem recursos do governo, diretamente ou por meio de *vouchers*. Geralmente, o montante recebido está estreitamente ligado ao grau da regulamentação que o governo exerce sobre as atividades do ensino particular: quanto maior a regulamentação, maiores os subsídios. O segundo tipo de incentivo beneficia o aluno através de deduções de parte dos gastos educacionais do imposto de renda a pagar. Os subsídios reduzem o preço do ensino particular, quer diretamente, podendo se tornar negligenciável ou zero, quer indiretamente, através da redução do ônus fiscal.

Por fim, ressalta que essas políticas podem contribuir para mitigar a desigualdade de oportunidades entre as crianças e adolescentes, de forma a compensar aqueles de renda baixa e que não dispõem de isenção de imposto de renda por despesa de educação como goza uma parcela da sociedade. Além de incentivar as escolas a competirem por alunos de tal forma que pode melhorar os resultados em termos de alfabetização, proficiência e fluxo escolar. Além de permitir a família escolher a escola ao invés de limitar por causa de sua restrição orçamentária.

REFERÊNCIAS

- AEDO, C.; SAPELLI, C. (2001). **El sistema de vouchers en educación: Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile**. Estudios Públicos, Otoño 2001.
- ARENAS, Alberto. Privatisation and *Vouchers* in Colombia and Chile. In: **Decentralisation and Privatisation in Education**. Springer, Dordrecht, 2006. p. 189-205.
- BERENDS, M.; ZOTTOLA, G. C. Social Perspectives on School Choice. In: BERENDS, M. et al. (Org.). **Handbook of Research on School Choice**. New York/London: Routledge, 2009. p. 35-53.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Brasil no PISA 2015: Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_comp_letto_final_baixa.pdf>. Acesso em 05 de dezembro de 2017.
- CALDERON, Alberto. **Voucher program for secondary schools: the Colombian experience**. World Bank, 1996.
- COSSE, G. *Voucher* educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**. 2003 Mar; 118:207-citation_lastpage.
- FRIEDMAM, M. (1955). **The role of government in education**.
- GLENNESTER, H. Quasi-markets for education? **The Economic Journal**, London, v.101, n. 408, p. 1268-76, 1991.
- GIAMBIAGI, Fabio; SCHWARTSMAN, Alexandre. **Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode**. Elsevier, 2014.
- HADDAD, Lenira. **Ecologia do Atendimento Infantil**: construindo um modelo de sistema unificado de cuidado e educação. 1997. Tese (Doutorado em Didática) - Faculdade de Educação, University of São Paulo, São Paulo, 1997.
- INGHA, Adrian; DIAS, Maria Carolina. **O Sistema de formação de lideranças escolares da Inglaterra: possíveis alternativas para o Brasil**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2015.
- LE GRAND, J. Quasi-Markets and Social Policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, set. 1991.
- RENZULLI, LA, ROSCIGNO, VJ. *Charter* school policy, implementation, and diffusion across the United States. **Sociology of Education**. 2005 Oct;78(4):344-66.

SCHWARTZMAN, Simon. Educação e Desenvolvimento: onde estamos, e para onde vamos. **Texte pour le séminaire «Brasil em desenvolvimento», Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.**

SHEN, Youlu. School *Voucher* Program and Its Enlightenments to the Education Reform in China. **Online Submission**, v. 2, n. 1, p. 40-50, 2005.

TUDO O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE *VOUCHERS* PARA A EDUCAÇÃO. INDIGO. Disponível em: < <http://indigo.org.br/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-vouchers-para-a-educacao/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

ZIEBARTH, Todd; PALMER, Louann Bierlein. Measuring up to the Model: A Ranking of State Public *Charter* School Laws. **National Alliance for Public *Charter* Schools, 2018.**