

Escolas Charter e Vouchers

O que dizem as evidências sobre subsídios públicos para entidades privadas em educação?

COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO

PARCERIA

DADOS PARA UM DEBATE
DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃOTODOS
PELA
EDUCAÇÃO

NO BRASIL, alguns municípios e estados passaram a introduzir, nos últimos anos, iniciativas voltadas a aumentar os subsídios públicos para escolas com propriedade e gestão privada. É importante, neste cenário, diferenciar entre a questão da escolha da escola, que se refere a dar aos pais a oportunidade de escolher entre uma variedade de opções de educação (públicas ou privadas) para seus filhos e a questão de subsidiar a educação privada com fundos públicos (como os *vouchers* e as escolas *charter*).

Há vários argumentos apresentados para subsidiar escolas privadas. Dentre eles, destaca-se o entendimento de que isso melhorará o desempenho geral do sistema educacional. Os proponentes de *vouchers* e escolas *charter* argumentam que o sistema deve se tornar mais orientado para o mercado porque a competição das escolas privadas seria forte o suficiente para conduzir a uma educação de alta qualidade a custo razoável. Nesta síntese, trazemos as definições, evidências internacionais e recomendações ao Brasil, com o intuito de colaborar com o debate brasileiro acerca do tema.

POR

[Martin Carnoy

Professor Vida Jacks na Faculdade de Educação da Universidade Stanford e ex-presidente da Sociedade de Educação Comparada e Internacional (CIES).

[Lara Simielli

Diretora de Conhecimento Aplicado do D³e e professora do Departamento de Gestão Pública na Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

—
Assistente de Pesquisa:
Guilherme Correa.

1/

Definições

> Escolha Educacional

É a introdução de mecanismos de mercado em educação, envolvendo escolha por parte das famílias e competição entre escolas (MUSSET, 2012). Em muitos países, existe a possibilidade de escolha para as famílias sobre em qual escola pública matricular os estudantes – nestes casos, pode haver prioridade para aqueles que moram perto da escola, havendo sorteios para os que habitam fora da vizinhança.

> Distinção entre escolas públicas e privadas

Há dois tipos de escolas (OCDE, 2019):

- **Escola pública:** gerida por e sob responsabilidade direta de uma autoridade pública de educação, agência governamental ou conselho eleito ou indicado pelo governo;
- **Escola privada:** gerida direta ou indiretamente por uma organização não pertencente ao governo, como uma associação religiosa, sindicato, empresa, organização não governamental ou instituição privada, com ou sem lucro. As escolas privadas podem ser independentes ou dependentes (parcial ou totalmente) de financiamento público (OCDE, 2016, *apud* OCDE, 2019).

> Políticas de escolha educacional

- **Sistema de escolha dentro do sistema público,** que engloba, por exemplo, iniciativas de matrícula livre em qualquer escola pública;
- **Sistema de escolha de mercado,** que envolve várias formas de subsidiar escolas privadas com dinheiro público, incluindo *vouchers* e escolas *charter*, para que algumas escolas particulares possam competir com escolas públicas. Abaixo, a descrição destas duas categorias, mais comumente implementadas.

» *Vouchers* são bolsas de estudo financiadas pelo setor público para que os alunos paguem as taxas de instituições privadas de ensino (GILL et al., 2017). Os pagamentos podem ser feitos diretamente para as famílias ou indiretamente para escolas privadas selecionadas (privadas, com ou sem fins lucrativos) (WEST, 1997). Os *vouchers* podem ser implementados de maneira universal (para todos os alunos) ou de maneira focalizada (geralmente priorizando os estudantes mais vulneráveis ou com necessidades especiais). Os programas de *voucher* têm longa história em países como Chile e Suécia, onde os *vouchers* são universais, e na Colômbia e nos Estados Unidos, onde são focalizados.

» *Escolas charter* são escolas privadas financiadas pelo setor público sob condições que variam muito entre diferentes localidades, geralmente com menos restrições e regras burocráticas do que as escolas públicas (NATHAN, 1996, p. 11). É, portanto, uma escola privada que opera sob um contrato específico (o contrato *charter*) entre quem gere a escola (pais, professores, uma empresa com fins lucrativos ou uma organização não governamental) e quem regulamenta o sistema (nos EUA geralmente o distrito escolar ou governo estadual) (LOUZANO; SIMIELLI, 2020). Um elemento-chave para a compreensão das escolas *charter* e seu impacto no desempenho do aluno e na equidade educacional é avaliar o tipo e o grau de responsabilidade exigidos das escolas por parte do governo (MIRON; NELSON, 2002; BULKLEY; FISLER, 2003; SHOBER; MANNA; WITTE, 2006).

Afinal, esses subsídios funcionam? O que dizem as evidências em relação ao desempenho dos alunos e à equidade do sistema?

2/

Evidências disponíveis

2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DA LITERATURA

Para analisarmos as evidências, definimos uma metodologia para a seleção dos artigos que embasaram as nossas conclusões. Utilizamos como recurso de pesquisa duas bases de dados internacionais com maior reconhecimento na comunidade científica: *Web of Science* e *Scopus*. Selecionamos, com base em palavras-chave, 848 artigos publicados entre 2012 e 2021. A partir dessa lista, selecionamos 56 artigos com base em dois critérios: a qualidade da revista (focando nos periódicos com melhores indicadores de qualidade) e a relevância dos artigos (de acordo com o número de citações). A segunda etapa foi complementada por um olhar mais analítico e qualitativo,

Para chegar a estas conclusões, seguimos o seguinte método: levantamento de 848 artigos em bases internacionais (2012-2021), seleção de 56 de alta relevância (citação e qualidade da revista) e análise de 10.

buscando também identificar artigos mais recentes (que poderiam ser relevantes, apesar do baixo número de citações) e artigos com foco em experiências para além do caso dos Estados Unidos (que é o país com maior produção nesta área, consequentemente

gerando maior número de citações dentre os estudos). Ao final, selecionamos dez artigos para leitura e sistematização, priorizando aqueles que fizeram revisões sistemáticas ou metanálises sobre o tema, por incorporarem as principais produções e acúmulos no tema. Com base nesses estudos, sistematizamos aqui as conclusões referentes a aproximadamente 150 artigos produzidos nos EUA (selecionados pelos autores¹ para as revisões sistemáticas a partir de critérios rigorosos) e três estudos de caso² para além da experiência norte-americana: Chile, Colômbia e Suécia.

2.2 RESULTADOS

> A. Impacto nulo ou muito baixo das escolas *charter* sobre o desempenho dos estudantes

Em relação ao impacto sobre a qualidade, há um entendimento de que introduzir mecanismos de competição entre as escolas (entre escolas públicas ou entre escolas públicas e *charter*) tem um impacto baixo e positivo sobre a aprendizagem dos estudantes. Para chegar a esta conclusão, Jabbar et al. (2019) levantaram mais de 9 mil artigos produzidos sobre o tema e selecionaram 92 para analisar as evidências, com base na experiência dos Estados Unidos. Berends (2015) e Grube e Anderson (2018) analisaram dezenas de estudos rigorosos sobre a experiência estadunidense e concluíram que, na maioria das vezes, há efeitos mistos, pouco conclusivos ou nulos para as escolas *charter*.

> B. *Vouchers* têm maior impacto sobre a aprendizagem do que as escolas *charter* nos Estados Unidos. Em outros países, têm impacto baixo ou inconclusivo

Nos Estados Unidos, os *vouchers* têm apresentado impacto maior do que as experiências *charter* (EGALITE, 2013; JABBAR et al., 2019). Por outro lado, experiências em outros países, como o Chile, mostram um impacto nulo ou pequeno dos programas de *voucher* sobre a qualidade da educação (FEINBERG et al., 2019; VALENZUELA et al., 2014).

[1. Para saber mais sobre essas revisões sistemáticas e metanálises sobre *charters* e *vouchers*, consulte Berends (2015), Egalite (2013), Grube e Anderson (2018), Jabbar et al. (2019), Ladd e Fiske (2021).

[2. Informações sobre outros países podem ser observadas em Edwards e Termes (2019), Elacqua (2012), Feingenberg et al. (2019), Fjellman et al. (2019), Valenzuela et al. (2014).

> C. Há um impacto importante sobre a segregação e a estratificação do sistema

Nos Estados Unidos, quanto mais agregados os dados, menor o impacto sobre a aprendizagem, ou seja, há evidências de impacto positivo quando os dados são analisados no nível dos alunos, mas o impacto torna-se nulo em análises agregadas (JABBAR et al., 2019). Neste sentido, podemos entender que a competição entre as escolas pode beneficiar alguns alunos de maneira individual, mas não trazem benefícios para a rede de ensino como um todo.

Tanto nos Estados Unidos (GRUBE e ANDERSON, 2018) quanto na Suécia (FJELLMAN et al., 2019) observou-se que aumentar a escolha tende a gerar escolas mais segregadas em termos raciais. Na Suécia, por exemplo, estudantes nascidos no país buscaram escolher escolas mais distantes caso seu local de residência tivesse maior proporção

São três conclusões principais: há um impacto nulo/muito baixo das escolas charter sobre o desempenho dos estudantes, vouchers têm maior impacto do que as escolas charter (nos EUA) e estas políticas aumentam a desigualdade.

de alunos imigrantes ou mais vulneráveis em termos socioeconômicos. No Chile, também houve consequências negativas da política de vouchers sobre a equidade do sistema, baseadas na adoção de práticas de seleção de alunos com base no desempenho e na disciplina

e gerando aumento da disparidade de desempenho entre alunos de alto e baixo nível socioeconômico (VALENZUELA et al., 2014). Neste sentido, a possibilidade de escolha irrestrita no Chile aumentou a estratificação do sistema, cujas escolas públicas passaram a ter maior probabilidade de atender alunos mais vulneráveis do que escolas privadas com vouchers (ELACQUA, 2012).

3/

Implicações para o Brasil

A OCDE (2017) APRESENTOU UMA LISTA de condições consideradas “ideais” (e, consequentemente, de difícil implementação), sob as quais seria possível mitigar os efeitos negativos resultantes dos subsídios públicos para escolas particulares. São elas: i) garantir maior autonomia para as escolas públicas, a fim de promover efetivamente a competição; ii) capacitá-las a atenderem alunos com várias necessidades, respondendo aos pais com diferentes preferências e anseios em relação à escolaridade de seus filhos; iii) adotar uma política de matrícula aberta, impedindo-as de selecionarem ou expulsarem os estudantes; no caso de excesso de demanda, seria realizado sorteio de vagas; iv) disponibilizar as mesmas informações a todas as famílias, garantindo que todos tenham as mesmas possibilidades de analisar os dados e escolher as escolas; v) inserir mecanismos de controle, regulamentação e prestação de contas para as escolas privadas que recebem subsídios públicos, em troca dos recursos públicos recebidos; vi) impossibilitar cobranças adicionais (como as mensalidades) pelas escolas que recebem recursos públicos (GILL et al., 2017).

O principal argumento para fornecer subsídios públicos para escolas privadas é que escolas privadas mais autônomas provavelmente fornecerão serviços educacionais de forma mais eficaz e gerarão mais inovações educacionais do que escolas públicas. Não há evidências de que esse seja o caso, sendo os impactos muito pequenos ou nulos, como indicado por centenas de estudos. De qualquer forma, caso uma rede deseje adotar esse mecanismo, subsidiando escolas privadas com fundos públicos, é central que essas escolas sejam responsabilizadas e transparentes no uso de tais recursos (rígidas regras de *accountability*/prestação de contas) e que garantam tratamento equitativo a todos os alunos (sem adotar políticas de seleção ou de cobranças adicionais, por exemplo).

O problema para um país como o Brasil, que conta com 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios responsáveis pelos sistemas educacionais, é avaliar se a educação privada subsidiada conseguiria ser suficientemente regulamentada e responsabilizada financeira e academicamente para garantir ao público que o financiamento não está sendo mal utilizado, que os alunos estão recebendo educação de alta qualidade e que as escolas particulares não estão competindo apenas a partir da seleção dos melhores estudantes e/ou obtendo contribuições (mensalidades) das famílias para além dos subsídios governamentais.

EXPEDIENTE**Coordenação e Execução**

DADOS PARA UM DEBATE
DEMOCRÁTICO
NA EDUCAÇÃO – D³e

Antonio Bara Bresolin
Diretor-executivo

Lara Simielli
Diretora de Conhecimento Aplicado

Parceria

TODOS PELA EDUCAÇÃO

Priscila Cruz
Presidente-executiva

Olavo Nogueira Filho
Diretor-executivo

Gabriel Barreto Corrêa
Líder de Políticas Educacionais

Leonardo Yada
Coordenador de Políticas Educacionais

Referências

- BERENDS, Mark. Sociology and School Choice: What We Know After Two Decades of Charter Schools. *Annual Review of Sociology*, 2015.
- BULKLEY, Katrina; FISLER, Jennifer. A decade of charter schools: From theory to practice. *Educational Policy*, v. 17, n. 3, p. 317-342, 2003.
- EGALITE, Anna. Measuring Competitive Effects From School Voucher Programs: A Systematic Review. *Journal of School Choice*, v. 7, n. 4, p. 443-464, 2013.
- BRENT-EDWARDS JR, Donald; TERMES-LÓPEZ, Andreu. Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. *Revista colombiana de educación*, n. 76, p. 91-116, 2019.
- ELACQUA, Gregory. The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), p. 444-453, 2012.
- FEIGENBERG, Benjamin; YAN, Rui; RIVKIN, Steven. Illusory gains from Chile's targeted school voucher experiment. *The Economic Journal*, v. 129, n. 623, p. 2805-2832, 2019.
- FJELLMAN, Anna-Maria; YANG HANSEN, Kajsa; BEACH, Dennis. School choice and implications for equity: The new political geography of the Swedish upper secondary school market. *Educational Review*, v. 71, n. 4, p. 518-539, 2019.
- GILL, B. et al. What we know and what we need to know about vouchers and charter schools. *RAND Education*, 2017.
- GRUBE, Laura; ANDERSON, Devin. School Choice and Charter Schools in Review: What Have We Learned?. *Journal of Private Enterprise*, v. 33, n. 4, 2018.
- JABBAR, Huriya et al. The competitive effects of school choice on student achievement: A systematic review. *Educational Policy*, v. 36, n. 2, p. 247-281, 2019.
- LADD, Helen F.; FISKE, Edward B. Charter schools and equity: The power of accountability. *Phi Delta Kappan*, v. 103, n. 1, p. 20-24, 2021.
- LOUZANO, Paula.; SIMIELLI, Lara. Charter schools: A U.S. case study and implications for Brazil. *Education Policy Analysis Archives*, 28(38), 2020.
- MIRON, Gary; NELSON, Christopher. *What's public about charter schools? Lessons learned about choice and accountability*. Corwin Press, 2002.
- MUSSET, Pauline. School Choice and Equity: current policies in OECD countries and a literature review. *OECD Directorate for Education Working Paper* n. 66. EDU/WKP, n. 3, 2012.
- NATHAN, Joe. *Charter schools: Creating hope and opportunity for American education*. Jossey-Bass, 1996.
- OCDE. *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*. Paris: OECD Publishing, 2012.
- _____. School choice and school vouchers: an OECD perspective. *Directorate for Education and Skills/ UNESCO*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- _____. *Balancing school choice and equity: an international perspective based on PISA*. Paris: OECD Publishing, 2019.
- SHOBER, Arnold F.; MANNA, Paul; WITTE, John F. Flexibility meets accountability: State charter school laws and their influence on the formation of charter schools in the United States. *Policy Studies Journal*, v. 34, n. 4, p. 563-587, 2006.
- VALENZUELA, Juan Pablo; BELLEI, Cristian; RÍOS, Danae de los. Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, v. 29, n. 2, p. 217-241, 2014.
- WEST, Edwin. Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank Research Observer*, v. 12, n. 1, p. 83-103, 1997.

A SÍNTESE DAS EVIDÊNCIAS é um documento que reúne dados, informações e evidências científicas, publicadas no Brasil e no mundo, sobre políticas educacionais. Para organizá-la, é adotada uma metodologia robusta para o levantamento e sistematização das evidências: escolha de artigos que sejam referência no campo internacional (altas taxas de citação), publicados em revistas reconhecidas internacionalmente (de acordo com rankings acadêmicos de prestígio) e pertencentes a diferentes áreas de conhecimento (como educação, administração pública e economia, dentre outros).

Entendemos, porém, que toda metodologia possui restrições e, com o intuito de colaborar para o debate democrático das políticas educacionais, avaliamos que é central declarar a ciência de que há limitações nesta síntese, intrínsecas a qualquer estudo de cunho acadêmico. Neste sentido, não pretendemos esgotar toda a literatura nem apresentar uma síntese exaustiva ou conclusiva. Ao contrário, nosso intuito é oferecer um material robusto para auxiliar os gestores na tomada de decisões e fomentar o debate baseado em evidências, que pode e deve ser complementado por outras perspectivas.



O D³e – DADOS PARA UM DEBATE DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃO É UMA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL, sem fins lucrativos, que busca aproximar conhecimento técnico e científico dos tomadores de decisão no campo das políticas públicas educacionais brasileiras, contribuindo para qualificar as tomadas de decisão. A fim de enriquecer o debate educacional e influenciar positivamente a mudança do cenário no país, estimulando o uso de dados e evidências científicas, desde 2018 o D³e elabora relatórios que consolidam aprendizados sobre tópicos educacionais no Brasil e no mundo, originados de pesquisas e artigos acadêmicos; dissemina conteúdos qualificados para educadores, gestores públicos, congressistas, membros da academia e da sociedade civil e promove debates e discussões a respeito de temas sensíveis e relevantes para o campo educacional.



O TODOS PELA EDUCAÇÃO É UMA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL com o objetivo de contribuir para melhorar para valer a qualidade da Educação Básica no Brasil. Sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, é financiada por recursos privados diversos, não recebendo qualquer tipo de verba pública – o que lhe garante a independência, necessária para atuar em prol do que precisa ser mudado. O Todos atua reunindo e estruturando o melhor do conhecimento e das evidências disponíveis, qualificando o debate e articulando com o poder público para que políticas públicas educacionais efetivas sejam realidade em todo o país.