

ARTIGOS

ESCOLAS CHARTER: GESTÃO DE PROFESSORES E AQUISIÇÃO DE RECURSOS NA COLÔMBIA

D. BRENT EDWARDS JR. • STEPHANIE M. HALL •
TRADUÇÃO Ana Paula C. Renesto

RESUMO

As escolas charter são oferecidas como uma solução em distritos escolares onde as escolas públicas são vistas como malsucedidas. Embora as análises gerais dos resultados das escolas charter tenham tendido a descobrir que as escolas charter não produzem melhores resultados acadêmicos, esse modelo de gestão escolar continua sendo um tema candente. No entanto, dois aspectos da experiência da escola charter que recebem menos atenção são a gestão de professores e a aquisição de recursos. Abordamos essas questões através do estudo de um programa de escolas charter em Bogotá, Colômbia, que começou em 1999. Nesse modelo, a cidade de Bogotá recrutou escolas particulares e outras organizações privadas para administrar 25 escolas charter, que foram construídas e bem equipadas em áreas marginalizadas.

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA • FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO •
PROFESSORES • COLÔMBIA**

CHARTER SCHOOL: TEACHER MANAGEMENT AND RESOURCE ACQUISITION IN COLOMBIA

ABSTRACT

Charter schools are offered as a solution in school districts where public schools are seen as failing. Although broad reviews of the outcomes of charter schools have tended to find that charter schools do not produce better academic results, this school management model remains a hot topic. However, two aspects of the charter school experience that receive less attention are teacher management and resource acquisition. We address these issues through the study of a charter school program in Bogotá, Colombia, which began in 1999. In this model, the city of Bogotá recruited private schools and other private organizations to manage 25 charter schools that were newly built and well-equipped in marginalized areas.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP • EDUCATIONAL FINANCES • TEACHERS •
COLOMBIA**

ÉCOLES CHARTER: LA GESTION DES PROFESSEURS ET L'ACQUISITION DES RESSOURCES EN COLOMBIE

RÉSUMÉ

Les écoles charter sont envisagées comme solution dans les districts scolaires où on perçoit que les écoles publiques ont échoué. Bien que les analyses des résultats des écoles charter indiquent que celles-ci ne produisent pas de meilleurs résultats académiques, ce modèle de gestion scolaire reste un sujet brûlant. Deux aspects de l'école charter attirent cependant moins d'attention que les autres : la gestion des professeurs et l'acquisition de ressources. Nous aborderons ces questions à travers l'étude d'un programme d'écoles charter, à Bogotá, en Colombie. Dans ce programme daté de 1999, la ville de Bogotá a recruté des écoles privées ainsi que d'autres organisations privées pour gérer 25 écoles charter, qui ont été construites et bien équipées, dans des quartiers marginalisés.

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ • FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION •
ENSEIGNANTS • COLOMBIE

ESCUELAS CHARTER: GESTIÓN DE PROFESORES Y ADQUISICIÓN DE RECURSOS EN COLOMBIA

RESUMEN

Las escuelas charter son ofrecidas como una solución en distritos escolares en los cuales las escuelas públicas son consideradas como un fracaso. Aunque los análisis generales de los resultados de las escuelas charter tienden a descubrir que ellas no producen mejores resultados académicos, este modelo de gestión escolar sigue siendo un tema candente. Sin embargo, dos de los aspectos de la experiencia de la escuela charter que reciben menos atención son la gestión de profesores y la adquisición de recursos. Abordamos estos temas a través del estudio de un programa de escuelas charter en Bogotá, Colombia, que comenzó en 1999. En este modelo, la ciudad de Bogotá reclutó a escuelas y otras organizaciones privadas para administrar 25 escuelas charter, que fueron construidas y bien equipadas en áreas marginadas.

ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA • PROFESORES •
FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN • COLOMBIA

UMA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS PROMOVIDAS ATUALMENTE POR UMA SÉRIE DE organizações internacionais e contempladas em vários países no mundo todo são as escolas *charter* (CHAKRABARTI; PETERSON, 2009; LAROCQUE, 2008; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUAQUETA, 2009). Enquanto as escolas públicas tradicionais – EPT – são estabelecidas, financiadas e operadas por uma entidade pública ou governamental –, estando todas as EPTs sujeitas às mesmas regulamentações –, as escolas *charter* públicas são financiadas pelo governo e funcionam num distrito escolar público, mas têm liberdade quanto a alguns regulamentos (NATIONAL ASSESSMENT OF EDUCATIONAL PROGRESS – NAEP, 2008). Elas operam frequentemente com uma finalidade ou missão escolar alternativa e são livres para formar parcerias público-privadas para buscar fontes adicionais de fundos, além daqueles fornecidos pelo governo. Embora o conceito de escola *charter* tenha sido amplamente aplicado – e talvez seja famoso por causa de sua prevalência – nos Estados Unidos desde a década de 1990 (BARGHAUS; BOE, 2011), o modelo de financiamento público destinado às escolas administradas de forma privada foi implementado anteriormente no Chile, como parte das reformas adotadas na década de 1980, sob a égide de Pinochet (KRAWCZYK; VEIRA, 2008). Mais recentemente, desde os anos 2000, as organizações de gestão *charter* – CMOs [*Charter Management Organizations*] – têm se tornado mais comuns, particularmente nos Estados Unidos (FARRELL; WOHLSTETTER; SMITH, 2012). As CMOs são organizações privadas que normalmente

gerenciam uma rede de escolas que foram fundadas de acordo com um modelo, propósito e/ou missão comuns.

Freqüentemente se oferecem as escolas *charter* como uma solução em distritos escolares onde as escolas públicas são vistas como malsucedidas. Discute-se que elas são mais eficientes para combinar os alunos às escolas (ou seja, para combinar as necessidades e interesses do aluno/família com aqueles da missão da escola), assegurando a escolha dos produtos educacionais pela família, melhorando a qualidade da educação, aumentando a eficiência do uso de recursos em decorrência de um clima competitivo (CHUBB; MOE, 1990). Embora análises gerais dos resultados das escolas *charter* tenham tendido a concluir que elas não produzem resultados acadêmicos melhores (JEYNES, 2012), esse modelo de gestão escolar permanece um tema candente, talvez porque ele se ajusta com a – e pode ser promovido no interior da – tendência atual de reforma neoliberal da educação. No entanto, dois aspectos da experiência da escola *charter* que recebem menos atenção são a gestão de professores e a aquisição de recursos. Esses aspectos podem ser negligenciados porque não correspondem aos supostos benefícios dessa reforma (por exemplo, escolha da escola, eficiência, melhor desempenho) que são enfatizados na retórica pelos que propõem esse modelo (embora as evidências não sustentem essas alegações). Seja qual for a razão, é importante investigar a gestão de professores em conjunto com estratégias mais gerais de aquisição de recursos, uma vez que os professores (e os compromissos financeiros que os seus salários demandam), juntamente com recursos suplementares, são fatores-chave para o funcionamento das escolas *charter*.

Abordamos essas questões através do estudo de um programa de escolas *charter* em Bogotá, Colômbia, que começou em 1999. Nesse modelo, a cidade de Bogotá recrutou escolas privadas e outras organizações privadas para administrar 25 escolas *charter*, que foram construídas e bem equipadas em áreas marginalizadas. No contexto desse programa, realizamos um estudo de caso para compreender tanto a gestão de professores quanto as estratégias de aquisição de recursos das escolas *charter*. Por gestão de professores, referimo-nos às estratégias da escola *charter* para a supervisão, avaliação, *feedback* e contratação de professores, bem como à experiência de ser gerido, isto é, por exemplo, as condições de trabalho dos professores e a extensão de sua autonomia. Em termos de aquisição de recursos, o presente estudo aborda as diferenças na provisão de recursos entre escolas públicas e *charter*, a percepção dos líderes de escolas *charter* de que são necessários recursos adicionais, as vias através das quais as escolas *charter* e suas CMOs adquirem esses recursos e, finalmente, os vários tipos de recursos adicionais que são realmente obtidos.

Como nas escolas *charter* de outros lugares, sugeriu-se que o modelo de Bogotá é uma forma eficiente e bem-sucedida de aumentar o acesso e os resultados educacionais, através da junção dos recursos dos setores público e privado. De fato, esse modelo tem sido apresentado em fóruns proeminentes, organizados, por exemplo, pelo Brookings Institute e pelo Fórum Econômico Mundial e promovidos, por exemplo, por organizações internacionais influentes, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e o Banco Mundial (UNESCO, 2007; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUAQUETA, 2009). No entanto, apesar da atenção que essa política tem recebido, a promoção do modelo de escolas *charter*, que em Bogotá passaram a ser conhecidas como Escolas em Concessão – *Colegios en Concesión*, ou CECs –, tendeu a não se concentrar em aspectos como a gestão de professores e a aquisição de recursos.

CONTEXTO E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA

Em 1999, o novo prefeito e o novo secretário de educação de Bogotá, Colômbia, lideraram o início de um programa de escola *charter*. A ideia subjacente a essa iniciativa era encontrar uma forma rápida de expandir a oferta, aumentar a qualidade e melhorar a gestão das escolas nas áreas de grande demanda, que eram também as zonas marginalizadas da cidade (CASTRO; PÉREZ; ALVAREZ, 2012). Até 2003, tinham sido construídas 25 escolas *charter*, que atenderiam a aproximadamente 4% (ou 40.000 alunos) da população estudantil de Bogotá (COLOMBIA, 2013).

Além de serem financiadas e construídas pela cidade – em áreas de alta pobreza e baixo acesso –, as ECs são administradas por entidades privadas, como outras escolas particulares, igrejas e “organizações de benefícios para as famílias” [*family benefit societies*].¹ Durante o processo de licitação, buscaram-se entidades privadas que tinham um histórico de sucesso na gestão de escolas privadas.² Essas entidades privadas – ou CMOs – tiveram de atender a uma série de requisitos mínimos quanto ao currículo, à carga horária diária e ao fornecimento de refeição na escola. Os professores também devem cumprir os requisitos estabelecidos por lei para seus cargos e ser pagos com base na escala de remuneração nacional, embora possam ser empregados em contratos de curto prazo. Finalmente, os alunos selecionados devem ser das categorias socioeconômicas mais baixas e morar perto da escola, e seus irmãos também recebem prioridade de matrícula (BONILLA, 2011; VILLA; DUARTE, 2005). Uma outra característica das CECs digna de nota é que elas oferecem, numa mesma escola, do primeiro ao décimo primeiro anos.

1

Como Villa e Duarte (2005, p. 142) explicam, as organizações de benefícios para as famílias (*family benefit societies* ou *cajas de compensación*) são “entidades privadas financiadas por 2% da folha de pagamento de empresas privadas e instituições públicas. Sua finalidade é fornecer serviços de recreação, saúde, treinamento, alojamento e outros para os trabalhadores filiados”. Aqueles que participaram do programa das CECs “possuem ampla experiência em educação formal e não-formal” (2005, p. 122) – importante porque as CMOs selecionadas precisavam ter experiência prévia com a gestão escolar.

2

Para mais informações sobre o processo de licitação e os desafios associados com o recrutamento de entidades privadas para gerenciar novas escolas *charter*, ver Edwards, DeMatthews e Hartley (2017).

METODOLOGIA

Os resultados apresentados neste artigo são o produto de um estudo de caso maior sobre a política das CECs (EDWARDS, 2014). Além de pesquisar a teoria da ação – ou seja, olhar para os mecanismos de prestação de contas e concorrência na prática (EDWARDS; DEMATTHEWS; HARTLEY, 2017) –, o estudo maior também se concentrou na dupla questão de gestão de professores e aquisição de recursos.

COLETA DE DADOS

A coleta de dados focalizou múltiplas formas de informação e ocorreu ao longo de oito meses. O primeiro formato – documentos – incluiu publicações gerais, relatórios anuais e resumos estatísticos da Secretaria de Educação de Bogotá e do Ministério da Educação da Colômbia. Esses documentos forneceram informações sobre o financiamento escolar em Bogotá e o surgimento do programa de CECs, além de estatísticas valiosas sobre o programa. Em segundo lugar, também foram reunidos arquivos, por exemplo, do Banco da República da Colômbia, de acervos de bibliotecas de Bogotá, e das coleções pessoais dos entrevistados governamentais-chave (ver mais abaixo sobre os entrevistados) relacionadas com estatutos legais (que constituíram a base do programa de CECs), financiamento e contratos das CECs. Em terceiro lugar, essas fontes foram complementadas pela literatura e avaliações anteriores das escolas do programa de CECs.

A quarta e última forma de dados foram entrevistas (n=39), com quatro tipos de atores envolvidos. Primeiramente, as entrevistas com autoridades do Ministério da Educação da Colômbia (n=5) e da Secretaria de Educação de Bogotá (n=5) foram extremamente valiosas para compreender: detalhes do programa de CECs (por exemplo, relacionados aos requisitos de contratação de professores e provisão de recursos); como o programa foi gerenciado, monitorado e avaliado ao longo do tempo pelo governo; e onde encontrar informações adicionais. Para dar uma ideia das valiosas perspectivas obtidas com esses participantes, ressalta-se que foram realizadas entrevistas em profundidade com o Ministro e um Vice-Ministro da Educação da Colômbia no período de 2002 a 2010, dois Secretários de Educação de Bogotá do período de 1998 a 2003, o Diretor do Instituto Colombiano de Avaliação Educacional, o Diretor de Expansão das CECs do Ministério da Educação, o Diretor de Cobertura Educacional de Bogotá e o Diretor de Avaliação da Secretaria de Educação de Bogotá. Em segundo lugar, os dados desses atores foram então complementados com entrevistas com avaliadores, pesquisadores, professores universitários e funcionários de organizações internacionais (por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento) que são especialistas em educação colombiana e que já estudaram ou avaliaram diretamente o programa de CECs (n=7). Esse grupo de atores não

apenas forneceu informações adicionais sobre os detalhes do programa, mas também ajudou a triangular a informação fornecida pelo primeiro grupo.

O terceiro grupo de entrevistados veio da liderança das CMOs que dirigem as escolas CEC. Três das nove CMOs que operam em Bogotá foram incluídas na amostra, e foi entrevistada uma CMO de cada um dos três tipos de CMOs que administram as escolas CEC. Ou seja, uma CMO entrevistada é dirigida por representantes de três escolas privadas de alto desempenho, juntamente com um representante de uma universidade de prestígio em Bogotá, uma CMO é dirigida por representantes de uma ordem religiosa e, finalmente, uma CMO é uma organização de benefícios às famílias, que é uma entidade criada por empresas privadas e instituições públicas para oferecer oportunidades educacionais aos seus trabalhadores. Na medida em que cada um dos três tipos possíveis de CMOs foram incluídos na amostra, o estudo conseguiu investigar e registrar perspectivas de toda a gama de tipos organizacionais envolvidos no gerenciamento de CMOs.

O quarto grupo de atores veio dos níveis da escola e da comunidade. Esses atores incluíram 11 diretores de CECs, sete diretores de escolas públicas e um diretor de um Centro de Administração Educacional Local (que é o nível mais baixo de administração da Secretaria de Educação de Bogotá). Os entrevistados foram incluídos através de amostra intencional e de conveniência. No lado intencional, o estudo focalizou as CECs na região sul de Bogotá, uma vez que havia uma concentração delas nessa área. De fato, 12 das 25 CECs estavam localizadas nessa parte da cidade, a qual é densamente povoada e habitada predominantemente por famílias de baixo nível socioeconômico, e tem sido historicamente marginalizada. Sete das 12 CECs na área sul de Bogotá foram entrevistadas com sucesso, e cada uma dessas entrevistas foi complementada por uma entrevista com o diretor da escola pública vizinha. Os outros quatro diretores de CECs na amostra foram entrevistados graças à oferta de uma CMO que tinha CECs nessa e em outras áreas da cidade.

ANÁLISE DE DADOS

De acordo com o duplo foco deste estudo, dois conjuntos de estratégias analíticas foram empregados. Primeiro, os vários documentos, arquivos, avaliações e literatura reunidos foram sistematicamente organizados e analisados para obter informações relacionadas aos detalhes da política das CECs (particularmente os ligados à gestão de professores e à provisão e aquisição de recursos); também buscamos quaisquer achados previamente documentados relacionados ao foco deste estudo. Essas informações foram extraídas, agrupadas por tema e posteriormente comparadas com os resultados das entrevistas, que foram submetidas ao segundo conjunto de técnicas analíticas.

As entrevistas foram transcritas, repetidamente revisadas e codificadas, e seus extratos codificados também foram agrupados por tema. Temas abrangentes relacionados com os objetivos do estudo, com subtemas desenvolvidos conforme necessário. Como exemplos de subtemas, temos: “remuneração de professores em CECs”, “professores de CECs procuram posições em EPTs”, “desemprego de professores”, “serviços suplementares das CECs”, “diferenças na administração e apoio escolar”, “CECs não motivadas pelo lucro”, etc. A partir dos dados codificados, foram escolhidas citações representativas para inclusão no artigo. Utilizaram-se pseudônimos para atribuição de citação (por exemplo, BOGACT1, NATACT1, etc.).

RESULTADOS

GESTÃO DE PROFESSORES

Os professores de CECs desfrutam, de várias maneiras, de um ambiente de trabalho muito positivo.³ Durante a coleta de dados, foram localizadas duas pesquisas anteriores, que se concentraram nos professores em CECs e EPTs e compararam suas perspectivas em várias dimensões (SARMIENTO et al., 2015). Os resultados das pesquisas foram consistentes e revelaram que os professores de CECs participam mais frequentemente de atividades de planejamento em grupo, que se encontram mais vezes em reuniões formais e informais com colegas e pais, e que se envolvem mais regularmente em atividades de desenvolvimento profissional. As reuniões de professores nas CECs enfocam, por exemplo, “a visão e missão da escola; assim como sua definição de currículo, material de classe e padrões de avaliação; colaboração com outros colegas; ou participação em [desenvolvimento profissional]” (TERMES et al., 2015, p. 27). Os professores também vivenciam maior envolvimento com seus diretores, com os últimos observando regularmente os primeiros, além de se reunirem para discutir objetivos e resolução de problemas (TERMES et al., 2015). Ao mesmo tempo, porém, os professores de CECs têm menos liberdade na seleção de métodos de ensino (embora esses métodos também sejam vistos como menos tradicionais do que aqueles empregados nas EPTs, o que não é surpreendente, já que as CECs usam mais computadores, laboratórios e visitas à biblioteca),⁴ pois o currículo e a abordagem pedagógica adotados pelas CECs são estabelecidos pelas CMOs (SARMIENTO et al., 2005; TERMES et al., 2015). Em geral, no entanto, embora muitos dos resultados acima mencionados sem dúvida reflitam aspectos do ambiente de trabalho das CECs que os professores apreciam, deve-se ressaltar que trabalhar numa CEC traz como desvantagem a insegurança no emprego.

De fato, uma característica fundamental das CECs é sua autonomia na contratação e gestão de professores (VILLA; DUARTE, 2005).

3

No entanto, como discutido em maiores detalhes mais adiante neste artigo, esse ambiente de trabalho positivo e os recursos extras de que as CECs dispõem não têm levado à melhoria do desempenho dos alunos (TERMES et al., 2015).

4

Note-se que o uso desses métodos está vinculado à capacidade da CEC de conseguir recursos suplementares, conforme discutido mais adiante no artigo.

Estes devem ser legalmente qualificados para o seu trabalho e as CECs são obrigadas por lei a pagá-los de acordo com a escala de remuneração dos professores das escolas públicas.⁵ No entanto, como se pode ver na Tabela 1, os professores de CECs não são sindicalizados e trabalham sob contratos individuais – e, portanto, não possuem qualquer tipo de segurança no emprego.⁶ Além disso, as CECs não pagam necessariamente a experiência anterior (ver detalhes abaixo) e podem oferecer contratos mais curtos. Apenas 13,8% dos professores de CECs têm contratos com duração de 12 meses; o restante é contratado por 11 meses ou menos (TERMES *et al.*, 2015). Claramente, então, as escolas têm o poder de substituir o seu corpo docente anualmente, uma característica fundamental da dinâmica de gestão de professores.

TABELA 1
COMPARAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES EM
ESCOLAS PÚBLICAS E EM ESCOLAS CHARTER EM BOGOTÁ

| DIMENSÃO | ESCOLA PÚBLICA | ESCOLA CHARTER |
|--|---|---|
| Idade do professor (em anos) | 44,4 | 35,2 |
| Anos de experiência do professor | 19,3 | 11,4 |
| Anos na escola | 8,3 | 4 |
| Horas semanais na escola | 30,3 | 42,9 |
| Horas semanais na sala de aula | 23,8 | 31,2 |
| Salário (em múltiplos do salário mínimo) | 83,2% dos professores ganham entre dois e seis salários mínimos | 66,5% dos professores ganham dois salários mínimos ou menos |
| Filiação sindical (em porcentagem) | Sim: 77,1 Não: 22,9 | Sim: 0,7 Não: 99,3 |

Fonte: Adaptado de Termes *et al.* (2015).

Observação: Segundo o Banco da República da Colômbia (COLOMBIA, s. d.), o salário mínimo era de aproximadamente 300 dólares por mês (600.000 pesos colombianos) em 2014, o ano de coleta de dados para Termes *et al.* (2015). A taxa de câmbio média para 2014 foi de aproximadamente 1 dólar = 2.000 pesos colombianos (TRADING ECONOMICS, 2016).

Os diretores e líderes de CECs foram explícitos quanto ao fato de que eles valorizam a possibilidade de gerenciar professores com flexibilidade maior do aquela que os diretores de EPTs têm. Uma das principais formas de utilização dessa flexibilidade é fazer exigências mais rigorosas aos professores que contratam. Por exemplo, uma CMO exige que os professores tenham licenciatura em pedagogia e dois anos de experiência (BOGACT10), enquanto outra requer um diploma de bacharelado (*licenciatura*), além de um de pós-graduação (ou o professor deve pelo menos estar estudando atualmente para obter esse diploma de pós-graduação) (BOGACT8), e uma terceira, por sua vez, exige tanto um bacharelado quanto um mestrado e dois anos de experiência (BOGFG3). Comparativamente, cada uma dessas CECs exige mais do que as EPTs em Bogotá, considerando que, no mínimo, os professores podem começar a trabalhar em escolas públicas (até o nono ano) com apenas um diploma de ensino médio, embora dar aula no ensino médio (segundo

5

Ver Termes *et al.* (2015) para obter mais detalhes sobre a escala salarial.

6

Além disso, ao contrário dos professores das escolas públicas tradicionais, os professores de CECs não são designados para seus postos de trabalho por meio de um concurso público (processo de alocação de professores administrado pelo governo) e, portanto, não gozam da estabilidade no emprego que está associada a tais mecanismos de alocação de posições. Ver Ministerio de Educación (COLOMBIA, 2016) para obter mais informações sobre as características desse processo na Colômbia.

e terceiro anos) e acima disso exija que o professor tenha um diploma de pedagogia ou de uma faculdade técnica ou um diploma de bacharel.

As CECs também têm grandes expectativas em relação ao trabalho dos professores na prática. Algumas CECs, por exemplo, oferecem (e exigem a participação do professor no) desenvolvimento profissional contínuo (BOGACT10). Além disso, no entanto, as CECs geralmente tratam o trabalho dos professores de uma perspectiva de valor agregado, o que significa que elas esperam não apenas que os professores desempenhem suas responsabilidades, mas também que a execução dessas responsabilidades produza resultados positivos e mensuráveis, particularmente quando se trata de desempenho dos alunos. A citação abaixo, de um diretor de CEC, capta bem a abordagem das CECs para a gestão de professores:

Exigimos muito deles [professores]. Primeiro, um valor agregado das CECs é que nos esforçamos para treinar os professores, não apenas para recrutá-los. Uma vez contratados, eles são continuamente treinados. Por exemplo, nesta escola, os alunos chegam às 7h30 da manhã, mas os professores chegam às 6h45. Todos os professores têm formação das 6h45 às 7h30 da manhã, todos os dias. [O treinamento aborda] pedagogia, gestão da educação, apresentação de exemplos [pedagogical modelling], valores e desenvolvimento humano, porque, se os próprios professores forem bem formados, o trabalho que eles farão será melhor. (BOGACT10)

Como resultado de tais exigências (bem como de outras, discutidas abaixo), os professores de CECs, em média, passam mais de 12 horas a mais por semana na escola do que os seus pares das EPTs, conforme destacado na Tabela 1.

Além de dias de trabalho mais longos, os professores das CECs também são menos bem remunerados por seu tempo. Enquanto a maioria dos professores das EPTs (83,2%) ganha dois salários mínimos ou mais (isto é, mais de 600 dólares por mês), a maioria dos professores das CECs (66,5%) ganha duas vezes o salário mínimo ou menos (TERMES et al., 2015). Além disso, embora três (das nove) CMOs paguem salários que refletem a faixa média do que os professores das EPTs ganham – o que significa que essas CMOs pagam entre 600 e 1.200 dólares por mês, ou entre duas e quatro vezes o salário mínimo –, dois pontos precisam ser ressaltados: primeiro, as CECs evitam contratar (ou pagar) salários de professores no topo da escala de remuneração, exceto em casos raros; segundo, mesmo para os professores que trabalham em CECs que remuneram relativamente bem, a jornada diária na escola é significativamente mais longa (8,5 horas em vez de 5 ou 6 horas de duração, como é o caso nas EPTs). Além disso, como os turnos das CECs vão das 7h às

15h30, fica difícil os professores das CECs encontrarem trabalho adicional se assim o desejarem (porque o segundo turno das EPTs vai das 13h às 18h), a menos que eles trabalhem no turno da noite em uma EPT, das 18h às 22h, ou procurem outro trabalho. Em termos práticos, então, os professores das CECs tendem a trabalhar mais horas por turno e têm menor potencial de ganhos de renda. Um diretor de uma CEC explicou bem essa dinâmica:

Tomamos como base [de pagamento] as normas para as escolas públicas tradicionais e adicionamos – estamos um pouco acima... [Mas] o grande problema é que os professores do distrito [isto é, os professores das escolas públicas tradicionais] ganham um pouco menos, mas trabalham metade do tempo. As escolas do distrito têm três turnos, um de manhã, que normalmente é das 6h ou 6h30 às 11h30 ou 12h30, um das 12h30 ou 13h às 18h, e um das 18h às 22h. Esses são os três turnos que eles têm no distrito. Um professor pode ganhar 100.000 pesos menos do que o nosso, ou 50 ou 60 dólares a menos, mas eles trabalham das 6h30 às 12h30min. Aqui eles têm que trabalhar a partir das 7h da manhã... até as 16h ou até as 15h, porque é apenas um turno. (BOGACT1)

Com relação à remuneração dos professores, as evidências indicam que as CECs não têm se disposto a pagar os professores de acordo com a classificação que alcançaram na escala de remuneração de professores das escolas públicas. Na prática, as CECs podem propor pagar aos docentes apenas uma parte do que eles deveriam receber, de acordo com a sua classificação e anos de serviço. Um professor da universidade nacional que pesquisou as CECs explica o subpagamento dos professores pelas CECs:

Naquela época, havia 14 níveis na escala salarial, e os professores subiam de acordo com os anos de trabalho, nível de educação, desenvolvimento profissional, etc. Portanto, se eu precisasse trabalhar e eu estivesse na categoria 13, nessa categoria hoje, eu ganharia 2 milhões de pesos anuais. Na categoria mais alta, 14, ganharia aproximadamente 2,5 milhões de pesos. Isso seria aproximadamente 1.000 dólares. Então, se eu fosse a uma CEC e quisesse trabalhar, eles me pediriam comprovantes de meu trabalho anterior e em que nível de remuneração eu estava. Se eu estivesse na categoria 13, eles teriam que pagar 2,2 milhões de pesos, mas eles não podem pagar muito, então eles dizem: “Traga-me a certificação para o nível 8 e eu lhe pago o salário para esse nível”, o que significa que eles pagariam a metade. (NATACT2)

Essa constatação foi corroborada pelos estudos de Garcia, Torres e Zuluaga (2014) e Termes *et al.* (2015, p. 26). O segundo estudo cita um representante da Secretaria de Educação de Bogotá:

Os professores das escolas públicas são remunerados de acordo com suas classificações como professores. No entanto, [...] todas as CECs contrataram professores na 7ª categoria [a mais baixa]. [...] Existe uma economia de custos em detrimento dos direitos trabalhistas e profissionais dos professores. Os direitos dos professores das CECs... não são reconhecidos.

Um diretor de CEC comentou também: “As CECs, apesar de serem oficialmente escolas públicas, não dignificam o trabalho dos professores. Como eles fazem isso? Não pagando nem a quantia de dinheiro nem o número de pagamentos que o setor público paga” (BOGACT1). Uma das consequências disso é que muitos professores de CECs (aqueles com contratos de menos de 12 meses) não recebem salário durante as férias de verão nem de inverno.

A disposição dos professores para trabalhar nessas condições pode ser surpreendente à primeira vista. No entanto, torna-se mais compreensível quando se considera a falta de postos de ensino *vis-à-vis* a quantidade de professores em Bogotá. Os professores estão dispostos a trabalhar em CECs porque há uma limitação de alternativas. Quando perguntado se era difícil encontrar professores no momento em que sua CEC foi aberta, um diretor disse: “Não, porque o desemprego aqui é bárbaro, em todos os níveis” (BOGACT16). Outro diretor respondeu que é fácil encontrar professores “porque há muita demanda por esses empregos” (BOGACT3), embora, em determinadas áreas, como inglês ou matemática, seja mais fácil os professores encontrarem postos de trabalho. Para contextualizar essas declarações, lembremos que, em 2015, 300 mil professores candidataram-se a 24.250 postos na Colômbia (OSORIO, 2015).

Levando em conta a jornada mais longa, a remuneração menor e falta de segurança no emprego, não é de estranhar que muitos professores que iniciam suas carreiras em CECs se mudem para empregos em EPTs conforme eles surgem (BONILLA, 2011). Aqueles que ficam nas CECs ou não conseguem encontrar emprego em outro lugar ou estão comprometidos com a missão/modelo das escolas CEC. Como se descobriu,

[...] a opinião forte e majoritariamente negativa sobre as más condições de emprego é combinada com uma certa avaliação positiva das CECs quanto a aspectos como planejamento pedagógico e oportunidades de formação. Em muitos casos, especialmente em

escolas religiosas, os professores percebiam-se profundamente ligados ao ethos da CEC. (TERMES et al., 2015, p. 27)

Curiosamente, os diretores de CECs consideram que a contratação de tais professores leva a um uso mais eficiente dos recursos. Em outras palavras, apesar da remuneração comparativamente mais baixa para os professores, os diretores de CECs se beneficiam porque esses mesmos professores tendem a fazer mais (e às vezes são mais comprometidos) por um preço menor. Nas palavras de um diretor de CEC:

Os professores aqui têm essa característica de fazerem mais do que o que é pedido, de terem um maior comprometimento com o processo de aprendizagem dos alunos. Por isso, vejo que há uma forma mais eficiente de gestão de recursos, há um comprometimento maior dos professores, há uma melhor organização do ambiente escolar, e há um sentido maior de tratamento humano para com os alunos. (BOGACT11)

Como a próxima seção explica, as CECs tentam maximizar seus recursos de outras formas, para além dos salários dos professores.

PROVISÃO E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS

Entre 1999 e 2003, foram construídas 25 CECs pela Secretaria de Educação de Bogotá especificamente para esse programa, em áreas marginalizadas que não tinham capacidade suficiente para atender a população estudantil. As escolas foram projetadas para acomodar de 800 a 1.200 alunos em 24 salas de aula com “infraestrutura de alta qualidade” (VILLA; DUARTE, 2005, p. 114). As CECs são, assim, propositadamente bem-dotadas de recursos: cada uma delas conta com uma sala de recreação, um laboratório de ciências, duas salas de arte, três salas de tecnologia, uma biblioteca e espaços multiuso, todos “totalmente equipados” (VILLA; DUARTE, 2005, p. 114). O custo médio de construção de cada escola foi de 2,5 milhões de dólares, incluindo a compra do terreno, a construção e a aquisição de mobiliário escolar e equipamentos (VILLA; DUARTE, 2005). De acordo com Villa e Duarte (2005), para além do fato de que a qualidade do edifício e as instalações dessas escolas deveriam ser uma fonte de orgulho para as crianças e para a comunidade e de que as escolas deveriam elevar as expectativas sobre a experiência de aprendizagem, tais escolas também deveriam ser centros de desenvolvimento social para suas comunidades.

As CECs também recebem um montante fixo de financiamento por aluno a cada ano e, embora esse montante tenha mudado ao longo do tempo, ele tem sido fonte de muita frustração por parte dos líderes de CECs. No início do programa, as CECs recebiam uma média de 545 dólares por aluno por ano, valor que aumentou para 945 dólares até

2014 devido à inflação (TERMES et al., 2015). O montante inicial baseava-se numa cesta de serviços de educação considerados necessários e que implicavam custos de pessoal (incluindo salários e benefícios), materiais educativos, manutenção de infraestrutura, administração escolar, serviços de segurança, instalações de higiene e um lanche diário (VILLA; DUARTE, 2005). Para as escolas públicas, os pesquisadores informaram vários números de custo por aluno. No início do programa, esses números variaram de cerca de 430 dólares (um milhão de pesos colombianos por ano) (BARRERA-OSORIO, 2006) até cerca de 599 dólares (1.259.490 pesos colombianos) (IREGUI; MELO; RAMOS, 2006).⁷ Até 2013, as estimativas de financiamento por aluno em escolas públicas aumentaram para aproximadamente 1.720 dólares (3.181.060 pesos), tendo o grande aumento aqui também se devido às altas taxas de inflação (PÉREZ, 2015).⁸

No entanto, é preciso ter cautela ao interpretar os números acima, particularmente quando se trata de estimativas de custos por estudante em escolas públicas, pois nem sempre fica claro quais são as despesas incluídas nos cálculos dos pesquisadores. Além disso, as EPTs e as CECs têm jornadas diárias diferentes (5 horas *versus* 8,5 horas), o que dificulta as comparações. Ademais, a Secretaria de Educação de Bogotá tem tanto custos específicos (por exemplo, transporte) quanto custos do sistema como um todo que não são contabilizados para as CECs. Nas palavras de um entrevistado que implementou o programa de CECs em Bogotá e depois em todo o país:

Aqui, [na Secretaria de Educação de Bogotá], ninguém sabe o custo de um aluno no sistema oficial. Um dia, eles vêm com um número e, no dia seguinte, eles dizem: “Não, é a metade.” E, no dia seguinte, eles vêm com outro número. Ninguém conseguiu saber quanto ele custa. (NATACT6)

Portanto, assim como comumente acontece nos Estados Unidos (BAKER; LIBBY; WILEY, 2012), há uma falta de clareza na Colômbia quando se trata de identificar e comparar os custos entre as escolas *charter* e as EPTs. Considerando o que se disse acima – e o fato de tais temas estarem fora do escopo do presente estudo –, simplesmente não é possível fazer declarações definitivas nem quanto ao financiamento por aluno nas CECs e nas EPTs, nem quanto à eficiência relativa de utilização desses recursos.

No entanto, no que talvez seja a análise financeira mais útil até agora, a Secretaria de Educação de Bogotá (BOGOTÁ, 2013) estimou diferenças no modo como os recursos são gastos, usando como ponto de comparação uma iniciativa “40*40” recente implementada em parte das escolas públicas de Bogotá, onde os alunos ficam na sala de aula 40 horas por semana, com uma proporção de 40 alunos por professor. Ao

7

A conversão para o valor de Iregui, Melo e Ramos (2006) assumiu uma taxa de câmbio de USD\$ 1 = \$ 2.100 pesos colombianos, com base em *Trading Economics* (2016). Barrera-Osorio (2006) inclui valores de financiamento tanto em dólares americanos quanto em pesos colombianos.

8

Assumindo uma taxa de câmbio de 1 dólar americano = 1.850 pesos colombianos em 2013 (TRADING ECONOMICS, 2016).

comparar seis tipos de custos (recursos humanos, manutenção, materiais didáticos, administração, transporte e apoio nutricional), a análise constatou que as escolas “públicas 40*40” custam 2.091 dólares por aluno anualmente, em comparação com 1.071 dólares nas CECs. O que é interessante aqui, porém, é como os recursos são alocados: 55% da diferença advém de as escolas “públicas 40*40” gastarem mais em recursos humanos, ou seja, em salários de professores, uma constatação que está de acordo com o perfil dos professores de CECs apresentado acima (isto é, já que os professores de CECs tendem a ter menos anos de experiência e/ou a ser colocados em categorias de salário abaixo de sua classificação). Outras áreas observadas são o transporte (7,7% da diferença, uma vez que as CECs não recebem financiamento do governo para ele), recursos de aprendizagem (com essas escolas públicas gastando 21,43% mais), e apoio nutricional (uma despesa que responde por 13% da diferença).

A NECESSIDADE DE ANGARIAR RECURSOS ADICIONAIS

Na interpretação dos números apresentados acima, não podemos dizer que as CECs fornecem menos recursos para seus alunos; em vez disso, esses números simplesmente mostram como o financiamento fornecido pelo governo é investido. A esse quadro, deve-se adicionar os vários outros recursos que as CECs angariam e as maneiras como elas conseguem fazê-lo. Com certeza, os diretores e líderes de CECs dedicam tempo e energia significativos para adquirir recursos adicionais, pois acreditam que o montante que recebem por aluno é insuficiente para cobrir os seus custos. Por um lado, essa afirmação se deve ao fato de que o custo de certos insumos aumentou mais rapidamente do que a taxa de financiamento por aluno. O exemplo-chave aqui é o salário dos professores, cuja escala legal de remuneração se elevou mais rapidamente do que a inflação (sendo que a inflação determina a taxa de ajuste do financiamento das CECs) (TERMES et al., 2015). Por outro lado, as CECs consideraram necessária a aquisição de recursos adicionais porque não estão dispostas a comprometer os serviços que reputam essenciais, exemplos dos quais são discutidos mais adiante no artigo. Assim, embora a Secretaria de Educação de Bogotá afirme que “a cesta de serviços educacionais estabelecida era suficiente para ter uma escola como eles imaginavam” (NATACT6), especialmente se bem gerida, as CECs, por sua vez, declaram: “nós perdemos dinheiro por causa da maneira como queremos fazer educação” (BOGACT1).

Curiosamente, sentimentos de injustiça estiveram presentes tanto nos diretores das CECs quanto nos de EPTs. Enquanto os primeiros se mostraram frustrados com o que eles perceberam (e vivenciaram) como um financiamento inadequado, estes últimos estavam frustrados com o fato de as CECs terem sido dotadas de instalações novas e bem equipadas, o que, assim, conferia às CECs uma vantagem que estava

fora do alcance dos diretores das EPTs. Em ambos os lados, os sentimentos de que o outro se beneficia da provisão injusta de recursos são estimulados por um contexto em que os custos das EPTs por aluno são desconhecidos.

RECURSOS ADICIONAIS DAS CECs

Conforme observado anteriormente, as CECs eram novas em folha na época de sua abertura e estavam repletas de equipamentos modernos. A esses investimentos iniciais, os diretores de CECs e as CMOs que as supervisionam adicionaram uma série de outros recursos. O Quadro 1 resume os vários tipos de recursos – juntamente com exemplos de cada um – que foram identificados neste estudo. Como pode ser visto, as CECs oferecem doações aos alunos e famílias na forma de uniformes e assistência alimentar, bem como refeições adicionais (além daquela exigida pelos contratos de CECs) aos alunos durante o período escolar.

Outros recursos dizem respeito à saúde dos alunos e aos serviços médicos suplementares. Mais especificamente, estes incluem psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, exames odontológicos e exames oftalmológicos. Um diretor de CEC fala sobre esse ponto, incluindo comentários sobre o que as EPTs oferecem:

Então, aqui há [várias] linhas de trabalho. [...] A primeira, dando-lhes alimentação adequada; a segunda, oferecendo serviços médicos e odontológicos complementares aos [serviços] que eles já têm; então, temos um consultório odontológico, um seguro-saúde, um enfermeiro, que é muito difícil de encontrar hoje em escolas públicas, temos um assistente social e um psicólogo. As escolas públicas normalmente têm assistentes sociais ou psicólogos, que às vezes atuam como orientadores. (BOGACT1)

Assim, como observado, as EPTs oferecem alguns dos mesmos serviços suplementares que as CECs, como psicólogos e assistentes sociais. A diferença, no entanto, é a proporção de alunos por especialista, como explicou o diretor do escritório local da Secretaria de Educação de Bogotá:

As escolas públicas também têm um sociólogo ou um orientador. O que acontece é que não temos esses cargos nos mesmos números que eles têm, temos um orientador para cada 600 alunos. Eles têm um orientador para cada 350 ou 400; mas, na Secretaria de Educação, temos sociólogos contratados. (BOGACT18)

Além disso, algumas CECs têm “supersalas” para alunos com dificuldades de aprendizagem, e oferecem várias atividades para os alunos

e suas famílias nas tardes e nos fins de semana. Na citação abaixo, um diretor de uma CEC descreve esses vários recursos:

Muitos pais sabem do apoio que oferecemos para as crianças com dificuldades de aprendizagem. Então, temos uma supersala, temos clubes para manter as crianças ocupadas o tempo todo com coisas que as ajudam. Agora mesmo, você está ouvindo a banda, temos muitos clubes, e nosso desejo de ocupar o tempo livre das crianças, para que eles não fiquem na rua, o que não seria seguro. (BOGACT3)

Programas pós-escola e atividades de fim de semana giram em torno de temas como o bom uso do tempo livre, prática de matemática e inglês, leitura e uso de tecnologia. Algumas CECs também trabalham com líderes comunitários para implementar programas na comunidade, como a limpeza de lixo. Em outras CECs, os diretores e professores fazem questão de entrar em contato com os pais nas tardes e nos fins de semana, particularmente nos casos em que os alunos estão enfrentando dificuldades. No entanto, além da estratégia tradicional de visitas domiciliares, verificou-se que as CECs também se concentraram em trabalhar com pais e alunos em conjunto, por exemplo, em torno do apoio à leitura e escrita, como um diretor de CEC informou:

Fazemos muitos workshops para os pais. [...] Chegamos à conclusão de que devemos impactar os pais, mudar os pais, e temos vários projetos. Por exemplo, outro [projeto] que eu posso mencionar, além das oficinas dos pais, temos um plano de leitura e escrita, do qual os pais fazem parte. Assim, todas as semanas, os pais vêm pegar alguns livros para ler em casa em família ou vamos a uma biblioteca perto daqui, vamos aos sábados com crianças e pais para ler lá. O que queremos é fomentar uma cultura. (BOGACT3)

Para implementar esses programas, as CECs às vezes dependem de professores que trabalhem horas extras. Ao mesmo tempo, porém, as CECs oferecem recursos adicionais aos professores, por exemplo, sob a forma de subsídios alimentares na escola e empréstimos sem juros para fazer estudos de pós-graduação. No entanto, embora a mão de obra voluntária de professores seja uma via chave para permitir o fornecimento de recursos adicionais aos alunos e suas famílias, é apenas uma estratégia entre muitas, como se discutirá na próxima seção.

QUADRO 1**RECURSOS NÃO PEDAGÓGICOS OFERECIDOS POR ESCOLAS DE CONCESSÃO EM BOGOTÁ**

| Nº | RECURSOS | EXEMPLO |
|----|------------------------------------|---|
| 1 | Doações | Assistência quanto a uniformes escolares, uniformes das equipes de esporte, doação de alimentos às famílias carentes |
| 2 | Nutrição do aluno | Segunda refeição/lanche na escola |
| 3 | Envolvimento dos pais | Visitas domiciliares,* oficinas com pais sobre leitura e escrita, incluindo visitas à biblioteca local para pegar livros emprestados |
| 4 | Saúde do aluno | Enfermeiro,* assistente social,* psicólogo** |
| 5 | Serviços médicos suplementares | Checkup odontológico, oftalmologista, apoio para prótese |
| 6 | Serviços de necessidades especiais | “Supersala” para alunos com deficiência |
| 7 | Clubes extracurriculares | Orientação sobre tempo livre, banda musical, orquestra, clube de dança |
| 8 | Atividades no fim de semana | Trabalho com estudantes com matemática, inglês, tecnologia e lições de leitura e escrita às sextas e sábados |
| 9 | Serviços religiosos | Formação em valores, roupas de primeira comunhão, envolvimento da igreja ou paróquia local na escola |
| 10 | Transporte | Ônibus para excursões*** |
| 11 | Apoio pós-secundário | Bolsas de estudo para estudantes (por exemplo, através de conexões com ex-alunos) |
| 12 | Apoio ao professor | Subsídio alimentar na escola, desenvolvimento profissional, empréstimos sem juros para professores para estudos de especialização/pós-graduação |

Fonte: Elaboração dos autores.

Observações: *As EPTs também podem oferecer ou se envolver nessa atividade. **Nas EPTs, normalmente há um assistente social ou um psicólogo com o título de orientador. ***A Secretaria de Educação de Bogotá fornece transporte para as EPTs para excursões, mas não para as CECs, e o financiamento das CECs não considera os custos de transporte.

ESTRATÉGIAS DE AQUISIÇÃO DE RECURSOS

Pelo presente estudo, verificou-se que as CECs dependem de cinco estratégias para adquirir recursos adicionais, além da infraestrutura inicial e materiais didáticos fornecidos pelo governo. A primeira é a priorização do orçamento, ou seja, as CECs e as CMOs que as supervisionam enfatizam mais determinados insumos do que outros. Conforme o supervisor do programa das CECs da Secretaria de Educação de Bogotá comentou: “[aquela CMO] gasta muito com essa aula especializada que eles têm para reforço junto aos alunos, a qual tem alguns elementos pedagógicos que podem ser mais caros, porque eles exigem mais pessoal” (NATACT6). Um diretor de uma CEC também abordou a questão das prioridades orçamentárias no que diz respeito às atividades após a escola: “Sim, há uma banda, a CEC a paga com seu próprio dinheiro. Isso é parte desse déficit [no financiamento] que se tem. Em outras palavras, programas, atividades extracurriculares após a escola, como existe uma banda na escola, ou você pode fazer um clube de dança à tarde, essas coisas fazem parte da concessão” (BOGACT5). Assim, as CECs não só alocam de forma diferente o financiamento que recebem, mas também, como a declaração anterior indica, estão comprometidas com serviços que não podem ser cobertos apenas pelo financiamento por aluno.

Complementando o financiamento do governo, há doações. Essas doações vêm de várias fontes, incluindo a CMO-mãe (que pode fornecer ônibus para excursões), a associação de pais e mestres da CMO-mãe (que pode prover financiamento para a escola e uniformes da equipe de esportes) e de fundações (que podem providenciar, por exemplo, doações de roupas ou máquinas usadas para o ensino profissionalizante). Quanto às doações de fundações, uma CEC explicou:

Nós não chegamos e dizemos “precisamos de 100 milhões de pesos para isto”, não nunca. [...] Eu, por exemplo, saí para procurar fundações e disse-lhes, “Queremos adquirir algumas máquinas [para a educação técnica profissionalizante]. Você não gostaria de oferecer algumas máquinas?” Se eu perguntar à CEC se é possível, a CEC me dirá que sim, mas eu queria envolver fundações e buscar caminhos que não os da escola, para que a ajuda fosse mais rápida e de maior qualidade. Esse é o tipo de ajuda que estou explicando. (BOGACT16)

Curiosamente, então, mesmo quando os diretores de CECs podem usar o orçamento da escola para certos materiais, às vezes, eles preferem procurar maneiras de envolver fundações privadas, porque consideram que elas conseguem fornecer assistência rápida e de alta qualidade. Notadamente, essa estratégia também ajuda a maximizar o orçamento que a escola tem.

A terceira estratégia identificada é o uso de voluntários, incluindo estudantes universitários, pais e professores. Por um lado, os professores ajudam a implementar atividades extracurriculares após a escola e os pais trabalham voluntariamente na escola com várias tarefas; por outro lado, as CECs também estabelecem programas com universidades locais para estudantes voluntários, como um diretor de CEC descreveu: “Temos acordos com universidades [...] os alunos das universidades vêm aqui à escola aos sábados, estudantes de graduação, para revisar os programas de letramento com as crianças” (BOGACT10). Em outro caso, os estudantes universitários trabalham com crianças em um clube de dança em uma CEC, e esses estudantes universitários podem receber crédito pelas horas de serviço social que eles são obrigados a prestar para obterem o diploma. Para além dos voluntários, entretanto, também foram estabelecidas parcerias maiores com universidades e outras organizações.

Na verdade, as parcerias são a quarta estratégia, sendo que cada parceria é facilitada pelas lideranças das CECs, assim como Scott e Holmes (2002) observaram em relação às escolas *charter* na Califórnia. Por exemplo, as CECs em Bogotá estabeleceram parcerias com organizações religiosas (como é o caso da paróquia local) para adquirir

roupas usadas e sapatos para os alunos (por exemplo, para a primeira comunhão) e com o Sistema Nacional de Orquestras Infantojuvenis da Colômbia. Um diretor de CEC explicou em detalhes essa última relação:

De fato, um dos nossos elos mais fortes é com a Batuta, que é uma instituição que trabalha com música para crianças e jovens, é o Sistema Nacional de Orquestras Infantojuvenis da Colômbia. A Batuta trabalha nesta escola com todas as crianças do bairro, não apenas com as crianças [desta CEC] [...] Há trompas, flautas, violoncelos, trombetas, há uma orquestra, há grupos, há 250 crianças. Cem são daqui [desta CEC], mas as outras são de outras escolas. Qual é a vantagem que a Batuta tem aqui? O que a Batuta consegue estando aqui? Nós lhes damos um espaço, com o qual ajudamos, nós fazemos propaganda deles no nosso site, damos-lhes o almoço, facilitamos os processos [para essas coisas].

Tais estratégias de parceria podem reforçar notavelmente a imagem ou reputação positiva de que as CECs desfrutam, por exemplo, como resultado da relação com a orquestra, que está sendo exibida na página da CEC.

A última via para a aquisição de recursos são as redes de ex-alunos. Essa estratégia tem sido mais relevante em relação às bolsas universitárias. Aqui, os diretores procuram ex-alunos que agora trabalham em várias universidades, e pedem para facilitar a organização de bolsas de estudo para os estudantes de suas CECs. Assim, muitas das vias para a aquisição de recursos se sobrepõem. Por exemplo, quando se trata de bolsas de estudos, as estratégias de doações, parcerias e redes se cruzam. A seguir, esse assunto será discutido em maiores detalhes.

DISCUSSÃO

Este artigo procurou lançar luz sobre abordagens para a gestão de professores e aquisição de recursos em escolas *charter*, concentrando-se no caso das CECs de Bogotá, na Colômbia. Em relação à gestão de professores, por exemplo, verificou-se que, sob muitos aspectos, os professores das CECs desfrutam de um ambiente de trabalho positivo, já que tomam mais parte no planejamento em grupo com outros professores, participam mais frequentemente do desenvolvimento profissional e se envolvem mais regularmente com seus diretores para a observação do ensino, *feedback* e discussão de objetivos e resolução de problemas. Em parte, esses resultados ecoam pesquisas anteriores. Ou seja, enquanto Ni (2012) concluiu que as escolas *charter* tinham um ambiente de trabalho de maior apoio, outros estudiosos relataram que os professores das escolas *charter* nos Estados Unidos têm menos oportunidades de

desenvolvimento profissional (WEI; PATEL; YOUNG, 2014). No entanto, uma vez que esse achado é inconsistente entre os estudos, ele representa uma área que requer mais investigação. Estudos futuros devem não apenas comparar o desenvolvimento profissional em escolas *charter* e não *charter*, mas também distinguir entre os tipos de gestão de escolas *charter*, uma vez que é provável que existam diferenças nas oportunidades de desenvolvimento profissional e nas exigências entre as escolas *charter* independentes e aquelas geridas pelas CMOs, por exemplo. Curiosamente, e em contraste com pesquisas anteriores (por exemplo, MALLOY; WOHLSTETTER, 2003; NI, 2012; WEI; PATEL; YOUNG, 2014), os professores do presente estudo não relataram ter maior autonomia em sala de aula. Essa constatação deve-se ao fato de a abordagem pedagógica à qual os professores devem aderir ser definida pela CMO que supervisiona os professores. Em última análise, por meio dessa abordagem de apoio, colegiada e orientada, as CECs esperam que seus professores ofereçam valor agregado aos alunos.

As CECs usam sua autonomia de outras maneiras também. Por exemplo, contratam professores não-sindicalizados, contratam-nos por períodos de um ano ou menos (com a implicação de que muitos professores não são remunerados durante as férias de verão ou inverno), impõem requisitos de contratação mais rigorosos (além do que é exigido para trabalhar em escolas públicas), e oferecem salários significativamente mais baixos, em média, apesar de os professores trabalharem mais de 12 horas a mais por semana do que seus pares na escola pública. Mais uma vez, esses achados se alinham com e diferem de pesquisas anteriores. O nível de formação superior dos professores de CECs em Bogotá reflete a constatação de que as CMOs de elite nos Estados Unidos contratam professores de universidades mais competitivas (BREWER; AHN, 2010; CANNATA, 2008). No entanto, enquanto outros estudiosos indicaram que a demanda por professores altamente qualificados em escolas *charter* norte-americanas supera a oferta (FARRELL et al., 2014), na Colômbia, as CMOs se beneficiam de um excesso de oferta de professores devido à insuficiência de postos de ensino no país. A jornada de trabalho mais longa, a menor remuneração dos professores e a ausência de segurança no trabalho em CECs em Bogotá são outras semelhanças com pesquisas anteriores (BREWER; AHN, 2010; CANNATA, 2008; HARRIS, 2006; PODGURSKY; BALLOU, 2001), e, conforme estudos anteriores descobriram, por causa dessas características de gestão de professores pelas escolas *charter*, há maior rotatividade de professores (BREWER; AHN, 2010; CANNATA, 2008; CLARK, 2001; DEARMOND et al., 2012; MALLOY; WOHLSTETTER, 2003). A exceção aqui, como em outros lugares, são os casos em que os professores de CECs preferem trabalhar em uma escola com cuja missão se identificam (uma preferência que é mais comum entre professores de CECs que trabalham em escolas dirigidas

por ordens religiosas) (CANNATA; PEÑALOZA, 2012; DEARMOND et al., 2012; NELSON; MIRON, 2004).

Evidentemente, a questão dos salários dos professores se destaca como um aspecto da gestão de professores que necessita de mais atenção. Por um lado, porque os resultados aqui indicam que as CECs desconsideram as regras da escala de remuneração dos professores – baseadas nas qualificações dos professores e anos de experiência –, atribuindo aos professores contratados categorias de remuneração mais baixas. De fato, como se descobriu, os representantes da Secretaria de Educação de Bogotá estão cientes dessa prática, mas eles parecem não ter buscado ações corretivas, o que levanta questões sobre o porquê disso. Uma explicação pode ser que o governo não tenha sido capaz de substituir as CMOs por uma gestão alternativa porque há muito poucas organizações qualificadas com interesse em administrar escolas *charter* em áreas marginalizadas da cidade. Qualquer que seja a razão, o cumprimento pela escola *charter* dos regulamentos de contratação em vigor em Bogotá é algo que precisa de mais investigação; essa questão também se destaca como uma que não tem sido foco de muita pesquisa sobre as escolas *charter* em geral.

Por outro lado, os salários dos professores merecem maior atenção em relação à aquisição e uso mais gerais de recursos. Embora os números de financiamento por aluno de CECs e de EPTs não possam ser contrastados pelas razões explicadas no artigo, a comparação mais próxima disponível mostra que as CECs recebem menos financiamento do governo por aluno do que o montante que o governo gasta por aluno em sua recente iniciativa de oferecer educação de alta qualidade em escolas públicas (ou seja, a iniciativa 40*40). De fato, enquanto as escolas 40*40 custam o dobro (2.091 dólares por aluno anualmente contra 1.071 dólares), mais da metade da diferença (55%) deve-se ao fato de que as CECs optam por pagar menos aos professores; os outros 42 por cento da diferença devem-se às diferenças nos gastos com transporte (7,7%), apoio nutricional (13%) e recursos didáticos (21,43%). Não por acaso, num contexto de excedentes de trabalhadores e de contratos não sindicalizados, os professores sofrem com salários mais baixos, uma constatação que encontra ressonância em estudos anteriores sobre escolas *charter* (ARSEN; NI, 2012; HUERTA; D'ENTREMONT, 2010). Além disso, num contexto em que o financiamento é considerado insuficiente, as CECs estão dispostas a adotar uma série de estratégias para complementar os recursos escolares, mas não para complementar a remuneração dos professores.

Embora não possamos falar da eficiência com a qual as CECs usam seus recursos, a necessidade percebida de complementar a provisão de recursos do governo foi compreensivelmente forte, conforme Huerta e d'Entremont (2010) sugeriram que seria para líderes de escolas

charter (os quais eles afirmam que seriam motivados pela diferença entre o financiamento que recebem e os níveis de recursos que julgam necessários). No presente estudo, verificou-se que são empregadas cinco estratégias para angariar uma ampla gama de recursos: priorização orçamentária, doações, voluntários, parcerias e redes de ex-alunos. A essa lista, poderíamos ter adicionado “liderança proativa da escola” como uma outra estratégia, conforme Scott e Holmes (2002) fizeram; entretanto, como essa estratégia é necessária para a ativação das outras estratégias apresentadas aqui, não a listamos separadamente. Curiosamente, embora as CECs e escolas *charter* em outros lugares consigam voluntários e doações, por meio de pais e parcerias com fundações e através da sua relação com as CMOs que as supervisionam, duas diferenças se destacam (HUERTA; D’ENTREMONT, 2010; SCOTT; HOLMES, 2002). A primeira é a dependência de pedidos de subvenções e angariação de fundos. Essa estratégia pode não ter sido empregada pelas CECs por duas razões: a) porque o governo forneceu escolas novas e bem equipadas para o programa das CECs, eliminando, assim, a necessidade de angariar fundos ou solicitar subvenções para despesas tais como instalações, materiais de ensino e mobiliário – despesas que as escolas *charter* norte-americanas frequentemente têm de cobrir sozinhas (HUERTA; D’ENTREMONT, 2010); e b) porque as CECs conseguiram adquirir os recursos que buscavam por outras vias.

A outra estratégia de diferença é “administrar a participação na diretoria”, que é usada por escolas *charter* norte-americanas, a fim de se beneficiar das “conexões, conhecimentos ou recursos que essas pessoas poderiam trazer para a escola” (SCOTT; HOLMES, 2002, p. 112). Em contraste, em Bogotá, essa estratégia não foi necessária por causa da forma como o programa das CECs foi inicialmente projetado pelo governo, que decidiu que só permitiria que as escolas *charter* fossem administradas por entidades privadas (por exemplo, escolas privadas, fundações religiosas ou organizações de benefícios para as famílias com um histórico de envolvimento em serviços educacionais. A implicação é que as CMOs de Bogotá não eram atores novos no setor de educação; ou seja, já estavam bem conectadas e tinham boa reputação. Portanto, pode-se argumentar que as CECs de Bogotá estavam em melhor posição para começar do que muitas escolas *charter* nos Estados Unidos, que devem adquirir suas próprias instalações, materiais de ensino e mobiliário (HUERTA; D’ENTREMONT, 2010) e que devem investir tempo e energia desde o início para fazer *networking* e estabelecer conexões (SCOTT; HOLMES, 2002).

CONCLUSÃO

Em última análise, apoiar as CECs é uma questão de prioridades das políticas, particularmente porque não há evidências de que as CECs

produzam melhores resultados em exames padronizados em comparação com EPTs quando a duração do dia letivo e o nível socioeconômico do estudante são levados em conta (TERMES et al., 2015). Como as CECs estão bem equipadas e como elas conseguem adquirir e fornecer uma gama de recursos e serviços suplementares, elas são ilhas de excelência nas quais os estudantes se beneficiam e os professores sofrem – pelo menos em termos de salário, segurança no emprego e poder de barganha, e não em termos de recursos didáticos e de um ambiente de trabalho colegiado. Além disso, com base nas estimativas de financiamento disponíveis, pode ser que as CECs sejam menos dispendiosas para o governo numa base por aluno do que as EPTs típicas. No entanto, é preciso lembrar que o custo assumido pelo governo apenas reflete parte do custo total. Conforme mostrado neste estudo, complementando o financiamento do governo, há várias formas de recursos adicionais, tais como serviços suplementares de saúde e médicos, clubes pós-escola, atividades de fim de semana, bolsas universitárias, e apoio ao professor (por exemplo, empréstimos sem juros para estudos de pós-graduação), entre outros. Assim, embora não possamos afirmar isso categoricamente, pode ser que o valor total dos serviços das CECs seja maior do que o custo das EPTs para o governo. Para ter certeza, mais pesquisas são necessárias nessa área.

O que o presente estudo indica é que o programa de CECs funciona como uma forma de o governo oferecer uma experiência educacional com bons recursos para alguns alunos sem ter que arcar com muitos dos custos. As CECs preenchem essa lacuna por uma série de vias, incluindo as redes e o capital social de suas CMOs, seus diretores, seus ex-alunos, e os pais de seus alunos. Sobre este último ponto, vale ressaltar que as CECs, assim como outras escolas *charter* (HUERTA; D'ENTREMONT, 2010), admitem alunos relativamente mais abastados e menos alunos altamente necessitados (EDWARDS; DEMATTEHWS; HARTLEY; 2017; TERMES et al., 2015), o que implica que os alunos das CECs se beneficiam mais da composição do corpo estudantil e da capacidade e disposição dos pais de seus pares para trabalhar voluntariamente na escola em diferentes projetos. Ao mesmo tempo, então, esses pais são removidos das EPTs, agravando os efeitos do fato de as EPTs terem infraestrutura mais antiga, autoestima mais baixa, menos recursos, mais alunos, menos tempo para o diretor ampliar os serviços da escola, jornada escolar diária mais curta, redes diferentes e uma menor quantidade de despesas discricionárias no nível da escola (EDWARDS, 2014; TERMES et al., 2015).

Ao discutir a gestão de professores e a aquisição de recursos nas CECs em Bogotá, nosso objetivo foi lançar luz sobre aspectos do debate da escola *charter* que, sem dúvida, recebem menos atenção. Como demonstrado, as CECs são muito dedicadas quando se trata de seu

compromisso de proporcionar uma experiência educacional de qualidade para seus alunos. Ao disponibilizar essa experiência, tanto o governo quanto as CECs dedicam sua energia e recursos de formas que envolvem trocas em que se perde e se ganha, com implicações significativas para os envolvidos, incluindo professores e estudantes, tanto nas CECs quanto nas EPTs. Como sempre, as trocas envolvem custos e benefícios. Nosso ponto aqui é que, no futuro, ao abordarmos os custos e benefícios das escolas *charter*, precisaremos perguntar: custos em que sentido? Benefícios para quem? E à custa de quem? Nossa esperança é que o presente artigo contribua para a compreensão dessas questões em relação ao caso das CECs em Bogotá.

REFERÊNCIAS

- ARSEN, D.; NI, Y. Is administration leaner in charter schools? Resource allocation in charter and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, v. 20, n. 31, p. 1-24, 2012.
- BAKER, B. D.; LIBBY, K.; WILEY, K. *Spending by the major charter management organizations: Comparing charter school and local public district financial resources in New York, Ohio, and Texas*. Boulder, CO: National Education Policy Center, 2012.
- BARGHAUS, K.; BOE, E. From policy to practice: Implementation of the legislative objectives of charter schools. *American Journal of Education*, v. 118, n. 1, p. 57-86, 2011.
- BARRERA-OSORIO, F. *The impact of private provision of public education: Empirical evidence from Bogotá's concession schools*. World Bank Policy Research Working Paper 4121. Washington, DC: World Bank, 2006.
- BOGOTÁ. Secretaría de Educación. Bogotá D. C.: caracterización sector educativo, Año 2012. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación, 2013.
- BONILLA, J. *Contracting out public schools for academic achievement: Evidence from Colombia*. USP/Departamento de Economía, 2011.
- BREWER, D. J.; AHN, J. What do we know about teachers in charter schools? In: BETTS, J. R.; HILL, P. T. (Ed.). *Taking measure of charter schools: Better assessments, better policymaking, better schools*. New York: Rowman and Littlefield, 2010. p. 129-152.
- CANNATA, M. *Teacher qualifications and work environments across school types*. Arizona State University, Education Policy Research Unit, 2008.
- CANNATA, M.; PEÑALOZA, R. Who are charter school teachers? Comparing teacher characteristics, job choices, and job preferences. *Education Policy Analysis Archives*, v. 20, n. 29, p. 1-25, 2012. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1021>>. Acesso em: 28 maio 2015.
- CASTRO, J.; PÉREZ, A.; ALVAREZ, A. *Historial institucional: Secretaría de Educación Distrital*. Bogotá: Corporación Internacional para El Desarrollo Educativo, 2012.
- CHAKRABARTI, R.; PETERSON, P. E. Perspectives in public-private partnerships in education. In: CHAKRABARTI, R.; PETERSON, P. E. (Ed.). *Exploring Public-Private Partnerships*. Cambridge, MA: MIT, 2009.
- CHUBB, J. E.; MOE, T. M. *Politics, markets and Americas schools*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1990.
- CLARK, R. J. Past and future trends affecting K-12 employment relations: a management perspective. *Journal of Law & Education*, v. 30, n. 2, p. 227-245, 2001.
- COLOMBIA. Banco de la República. *Salario mínimo legal en Colombia*. Colombia, s. d. Disponível em: <<http://www.banrep.gov.co/es/indice-salarios>>. Acesso em: 17 maio 2017.

COLOMBIA. Ministerio de Educación. Concurso docente, 2016. Disponível em: <<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-233970.html>>. Acesso em: 17 maio 2017.

DEARMOND, M.; GROSS, B.; BOWEN, M.; DEMERITT, A.; LAKE, R. *Managing talent for school coherence: Learning from charter management organizations*. Bethel, WA: Center on Reinventing Public Education, 2012.

EDWARDS Jr., D. B. *Public-private partnerships in Colombian educational governance: The case of Bogotá's Concession Schools*. Amsterdam: University of Amsterdam, 2014.

EDWARDS Jr., D. B.; DEMATTHEWS, D.; HARTLEY, H. Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, v. 25, n. 10, p. 1-32, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2556>>. Acesso em: 17 maio 2017.

EDWARDS Jr., D. B.; HALL, S. Neglected issues: How charter schools manage teachers and acquire resources. *Teachers College Record*, forthcoming.

FARRELL C.; NAYFACK, M.B.; SMITH, J.; WOHLSTETTER, P. One size does not fit all: Understanding the variation in charter management scale-up. *Journal of Education Change*, v. 15, n. 1, p. 77-97, 2014.

FARRELL, C.; WOHLSTETTER, P.; SMITH, J. Charter management organizations: An emerging approach to scaling up what works. *Educational Policy*, v. 26, n. 4, p. 499-532, 2012.

GARCIA, M.; TORRES, C.; ZULUAGA, D. Calidad y costos en la educación en Colombia, mirada a colegios públicos, privados y en concesión. *Isocuanta: Resultados de investigación formativa*, v. 4, n. 2, p. 37-44, 2014.

HARRIS, D. C. Lowering the bar or moving the target: A wage decomposition of Michigan's charter and traditional public school teachers. *Educational Administration Quarterly*, v. 42, p. 424-460, 2006.

HUERTA, L.; D'ENTREMONT, C. Charter school finance: Seeking institutional legitimacy in a marketplace of resources. In: LUBIENSKI, C.; WEITZEL, P. (Ed.). *The charter school experiment: Expectations, evidence and implications*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010. p. 121-146.

IREGUI, A.; MELO, L.; RAMOS, J. *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá D.C.: Banco de la República, 2006.

JEYNES, W. H. A meta-analysis on the effects and contributions of public, public charter, and religious schools on student outcomes. *Peabody Journal of Education*, v. 87, v. 3, p. 305-335, 2012.

KRAWCZYK, N.; VEIRA, V. *A reforma educacional na América Latina*. Uma perspectiva histórico-sociológica (Argentina, Brasil, Chile e México na década de 1980). São Paulo: Xamã, 2008.

LAROCQUE, N. *Public-private partnerships in basic education: An international review*. Council for British Teachers, 2008. Disponível em: <http://www.azimprenjifoundation.org/pdf/ppp_report.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2015.

MALLOY, C. L.; WOHLSTETTER, P. Working conditions in charter schools: What's the appeal for teachers? *Education and Urban Society*, v. 35, n. 2, p. 219-241, 2003.

NATIONAL ASSESSMENT OF EDUCATIONAL PROGRESS – NAEP. Glossary, Washington, DC: NAEP, 2008. Disponível em: <<http://nces.ed.gov/nationsreportcard/glossary.asp#<#>>>. Acesso em: 17 maio 2017.

NELSON, C.; MIRON, G. Professional opportunities for teachers: A view from inside charter schools. In: BULKLEY, K.; WOHLSTETTER, P. (Ed.). *Taking account of charter schools: What's happened and what's next*. New York, NY: Teachers College Press, 2004. p. 32-49.

NI, Y. Teacher working conditions in charter schools and traditional public schools: A comparative study. *Teachers College Record*, v. 114, n. 3, p. 1-26, 2012.

OSORIO, C. 800 profesores de Distrito no han podido comenzar a trabajar. *El Espectador*, 2015, Aug 30. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/800-profesores-del-distrito-no-han-podido-comenzar-trab-articulo-582671>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

PATRINOS, H.; BARRERA-OSORIO, F.; GUAQUETA, J. *The role and impact of PPPs in education*. Washington, DC: World Bank, 2009.

PÉREZ, A. Petro y la educación: Avances y retrocesos. *razonpublica.com*, 03 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/8702-petro-y-la-educaci%C3%B3n-avances-y-retrocesos>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

PODGURSKY, M.; BALLOU, D. *Personnel policy in charter schools*. Washington, DC: Thomas B. Fordham Foundation, 2001.

SARMIENTO, A.; ALONSO, C.; DUNCAN, G.; GARZON, C. Evaluación de la Gestión de los Colegios en Concesión en Bogotá, 2000-2003. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2005. (Archivos de Economía, Documento 291)

SCOTT, J.; HOLMES, J. Public schools, private resources: The role of social networks in California charter school reform. In: WELLS, A. (Ed.). *Where charter school policy fails: The problems of accountability and equity*. New York: Teachers College, 2002. p. 102-128.

TERMES, A.; BONAL, X.; VEGER, A.; ZANCAJO, A. Public-Private Partnerships in Colombian education: The equity and quality implications of “Colegios en concesión”. New York: Open Society Foundations, 2015. (ESP working paper, 66). Disponível em: <<http://www.periglobal.org/role-state/document/public-private-partnerships-colombian-education-equity-and-quality-implications>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

TRADING ECONOMICS. Colombian Peso 1992-2016, 2016. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/colombia/currency>>. Acesso em: 17 maio 2017.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. *Education for All by 2015: Will we make it?* Oxford: Oxford University Press, 2007.

VILLA, L.; DUARTE, J. Concessionary Public Schools in Bogotá: An Innovation in School Management in Colombia. In: WOLFF, L.; NAVARRO, J.; GONZALEZ, P. (Ed.). *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington D.C.: PREAL, 2005. p. 95-130.

WEI, X.; PATEL, D.; YOUNG, V. M. Opening the “black box”: Organizational differences between charter schools and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, v. 22, n. 3, p. 1-31, 2014. doi:10.14507/epaa.

D. BRENT EDWARDS JR.

Professor Assistente da University of Hawai'i, Manoa, Honolulu, Estados Unidos
brent.edwards@hawaii.edu

STEPHANIE M. HALL

Doutoranda em International Education Policy na University of Maryland
College Park, Maryland, Estados Unidos
halls@umd.edu

