

Como melhorar a educação pública brasileira com menos recursos do governo?

O modelo de Parcerias Público-Privadas como resposta aos desafios do sistema educacional pós-Covid-19

Strategy realized



Quanto melhor a pergunta, melhor a resposta.
E melhor se torna o mundo de negócios.



Sumário Executivo

O sistema educacional público brasileiro é um dos pilares do desenvolvimento do país, e também um dos seus principais desafios. Não há dúvidas de que seu avanço será determinante para a prosperidade econômica e social do Brasil e que isso só será possível com a formulação de políticas públicas comprometidas com o enfrentamento de seus desafios.

Além dos desafios técnicos de melhoria de qualidade e aumento da oferta de algumas etapas de ensino, **enfrentamos um cenário de crise econômica, com a necessidade de redução de recursos públicos para a Educação.**

Fica clara a necessidade de um amplo debate sobre a educação pública brasileira e seus modelos de gestão, com a participação de gestores públicos, professores e entidades educacionais, a fim de trazer novos atores e novos recursos para gerar um impulso positivo para as mudanças que precisam acontecer.

Embora não sejam consenso dentro do contexto de melhoria da qualidade do sistema educacional, as PPPs já foram utilizadas em vários países e têm-se revelado eficientes ferramentas quando há planejamento, governança e monitoramento. No Brasil, é especialmente importante o planejamento e a flexibilidade para permitir que diversas soluções sejam criadas, atendendo necessidades específicas de cada contexto do amplo território brasileiro.

Este estudo tem como objetivo apresentar algumas alternativas de parcerias público-privadas em educação como um caminho para garantir acesso, qualidade e boa gestão dos recursos públicos, com o apoio da iniciativa privada, conforme o quadro:

Figura 1
Pilares do Sistema Público de Educação

Promover qualidade

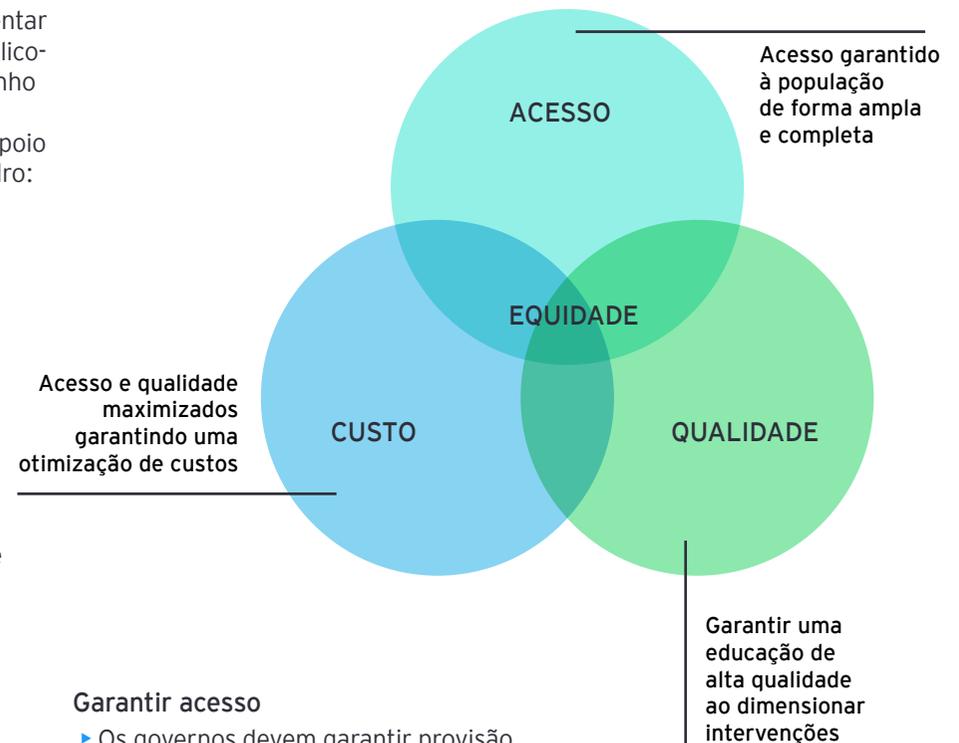
- ▶ Os resultados do sistema e a qualidade geral da educação desempenham um papel importante na progressão dos alunos e na redução do número de desistências

Otimizar custos

- ▶ Os órgãos governamentais das economias em desenvolvimento precisam operar com orçamentos limitados e tratar de questões que aumentem a capacidade e melhorem a qualidade do sistema

Garantir acesso

- ▶ Os governos devem garantir provisão suficiente em regiões remotas que não atraem investimentos do setor privado
- ▶ O sistema deve incluir suprimento acessível suficiente para todas as faixas de renda



É importante ressaltar que na intersecção desses três objetivos básicos deve se encontrar o foco na equidade das oportunidades de educação. Para isso, deve-se ter uma atenção especial para cada situação afim de proporcionar as condições necessárias para que todos consigam desenvolver, igualmente, o que pode implicar em custos distintos para cada caso.

Existem diversos modelos de PPPs em educação com foco maior em um ou mais pilares - acesso, custo ou qualidade. São ferramentas ainda pouco exploradas no Brasil que, se usadas corretamente, podem ser importantes na solução dos desafios a enfrentar. Os modelos de PPPs analisados nesse estudo são⁽¹⁾:

- ▶ **Vouchers:** permitem acesso à estrutura educacional privada existente, possibilitando o direcionamento de recursos diretamente à população alvo.
- ▶ **Escolas subsidiadas:** direcionam-se recursos a escolas privadas, para que elas possam ampliar seu atendimento a alunos carentes.
- ▶ **Escolas contratadas:** também conhecidas como charter schools, o modelo prevê a transferência da gestão de escolas públicas para operadores privados.
- ▶ **Build-Operate-Transfer:** traz a expertise privada, principalmente para construção e manutenção da infraestrutura educacional.



(1) Para fins desse documento, o termo PPP deve ser interpretado em sentido amplo, abrangendo diferentes modelos de associação entre setor público e a iniciativa privada

Contexto

Impacto financeiro da Covid-19 sobre o sistema educacional

A crise financeira causada pela pandemia do novo coronavírus está provocando um impacto significativo em todo o sistema educacional do Brasil, seja ele privado ou público.

Ao mesmo tempo em que convive com cortes bilionários causados pelas medidas emergenciais, o sistema público tem um aumento inesperado de despesas, em especial com adaptações tecnológicas para as atividades on-line.

Dos R\$ 2,7 bilhões em emendas parlamentares destinadas à educação básica, profissional e superior do país, R\$ 891,6 milhões foram realocados para ações de combate à pandemia pelo Ministério da Saúde, de acordo com levantamento da ONG Transparência Brasil. No Ministério da Educação (MEC), a educação básica foi a mais prejudicada, com cancelamento de R\$ 718 milhões. O montante é suficiente para custear, por um ano, 98 mil alunos, considerando o gasto de R\$ 7,3 mil por estudante do ensino fundamental por ano, segundo dado do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Os recursos de emendas parlamentares têm sido utilizados para investimentos e gastos de custeio, como compras de insumos.

Do outro lado, as escolas privadas também se veem pressionadas pelo aumento de gastos extraordinários e pela perda de renda familiar, que tem causado renegociação de mensalidades e perda de alunos. Segundo estudo da EY-Parthenon, cerca de 400 mil alunos - 5% do total de matrículas - devem migrar da rede privada à pública.

Um estudo realizado pela União pelas Escolas Particulares de Pequeno e Médio Porte – entidade criada por líderes educacionais, para engajar, unir e organizar esforços a fim de defender os legítimos interesses das escolas particulares – estima que entre 30% e 50% das escolas de pequeno e médio porte do Brasil estão sob o risco de falência em razão da pandemia. A redução de receita – ocasionada pela necessidade de conceder descontos, por atrasos nas mensalidades e pela inadimplência – atingiu 40% delas em abril e deve ultrapassar os 50% no

fechamento das contas de maio. Além disso, já houve o cancelamento de matrículas em 95% dessas escolas. Outro estudo realizado pela EY-Parthenon, que ouviu mais de 200 pais de alunos da Educação Básica, indica que 33% dos pais não conseguirão pagar as mensalidades devidas, e outros 45% terão dificuldades para arcar com os valores.

Embora a pandemia tenha obrigado as redes de ensino a suspender as aulas presenciais – o que poderia resultar, na teoria, na redução de gastos –, o que se constata é o efeito contrário. Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), os estados vêm gastando mais em aulas remotas e outras ações durante a crise sanitária.

Apesar dessas ações, a defasagem e a evasão causada pela pandemia devem agravar ainda mais os desafios de qualidade.



Estados estão tendo despesas não previstas no início do ano letivo, como a utilização de tecnologia para ensino remoto, o envio de materiais didáticos, a garantia alimentar dos alunos, a formação de professores para o ensino on-line, a elaboração de materiais e guias informativos, além da compra de materiais de higiene para evitar a propagação do vírus. As secretarias estimam que esses gastos cheguem a R\$ 1,9 bilhão.

Restrições fiscais e eficiência duvidosa

Esse contexto atual já seria desafiador por si só, no entanto soma-se a isso a atual restrição fiscal do país e o histórico de ineficiência no desenvolvimento do sistema educacional. No contexto do ensino público, que hoje é responsável por atender mais de 80% dos alunos do país, a ineficiência fica muito clara. Quando se compara o resultado em exames internacionais de escolas públicas e privadas, observa-se uma disparidade enorme. Enquanto alunos do ensino privado estão 3% abaixo da média de seus pares da OCDE, essa diferença no sistema público é de 21%.

Outros países desenvolvidos e emergentes já passaram ou vêm passando por situações similares e um modelo que está ganhando relevância é o das PPPs. Esse modelo traz a expertise e capacidade de investimento do setor privado como uma ferramenta importante para os governos.



Figura 2
Conceito de *continuum* de PPPs do Banco Mundial (adaptado)



Fonte: Patrinos et al. (2009) - adaptado

Deficiências da Educação Básica

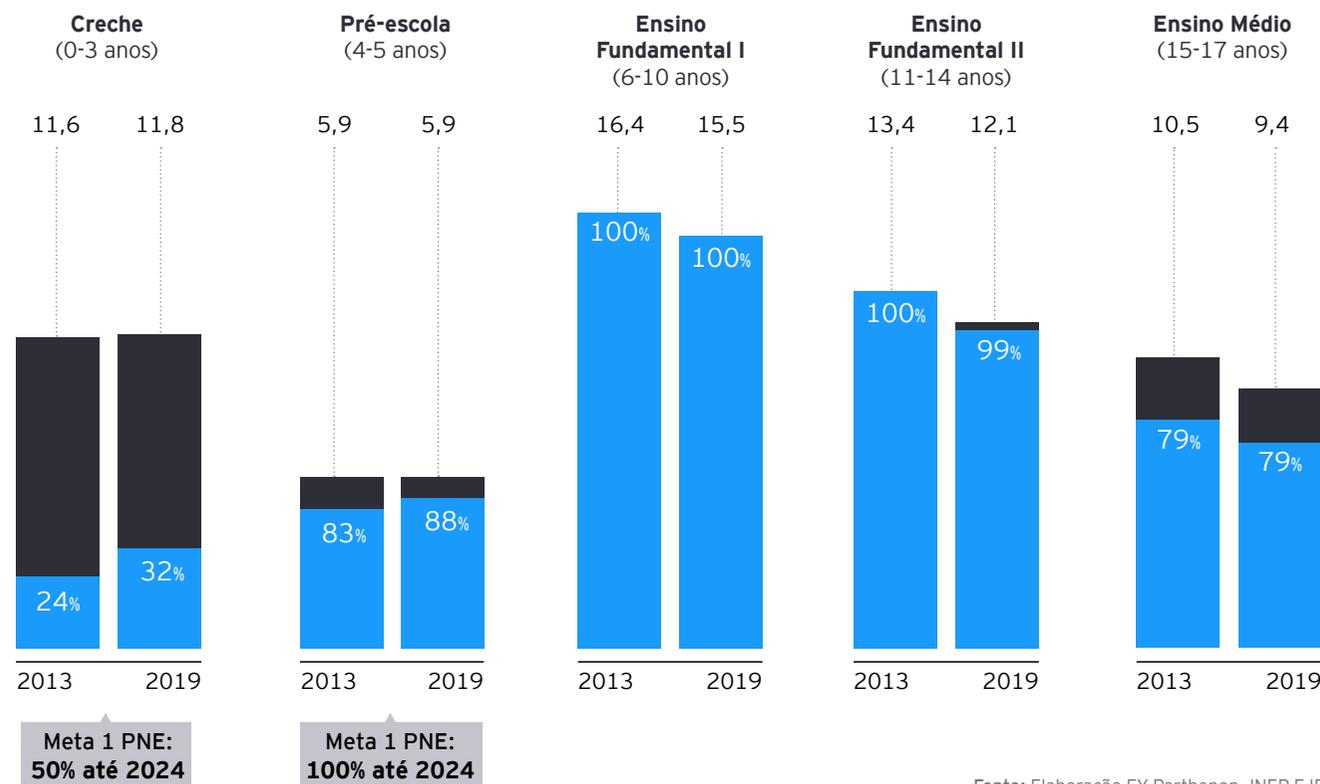
Necessidade de aumentar o acesso à educação em etapas-chave

A Educação Básica no Brasil tem apresentado aumento na taxa bruta de matrículas (alunos matriculados sobre população em idade correspondente - *Gross Enrolment Ratio*). Em termos absolutos, houve uma leve diminuição de matrículas que ainda é menor que a queda na população em idade correspondente. Esse fato se deve ao achatamento da base da pirâmide etária que, em decorrência das menores taxas de natalidade, tem elevado a média etária da população. A taxa bruta de matrículas (GER) já chegou a 100% no Ensino Fundamental. Por outro lado, no ensino infantil e ensino médio, esses números são claramente mais baixos, como visto na figura ao lado. Destaca-se que, dentro do Plano Nacional de Educação (2014-2024), existem metas de universalizar a pré-escola e de alcançar 50% de taxa bruta de matrículas nas creches no Brasil. Apesar do aumento nesses indicadores nos últimos 6 anos, ainda há um grande desafio para se atingir os níveis desejados para 2024.

Hoje, o ensino básico é atendido pela iniciativa privada e pelo ensino público, sendo que a primeira possui 18% das matrículas. No do ensino público, a partilha de responsabilidades é clara nas etapas inicial e final, mas há uma sobreposição no ensino fundamental. Enquanto as etapas iniciais são de responsabilidade municipal, as finais são de responsabilidade estadual.

Figura 3

Taxa bruta de matrículas (GER em % / em milhões de pessoas) ● Na escola ● Fora da escola



Fonte: Elaboração EY-Parthenon, INEP E IBGE

Figura 4

Lei de Diretrizes e Bases da Educação

● Não atende ● Atende completamente ● Atende parcialmente

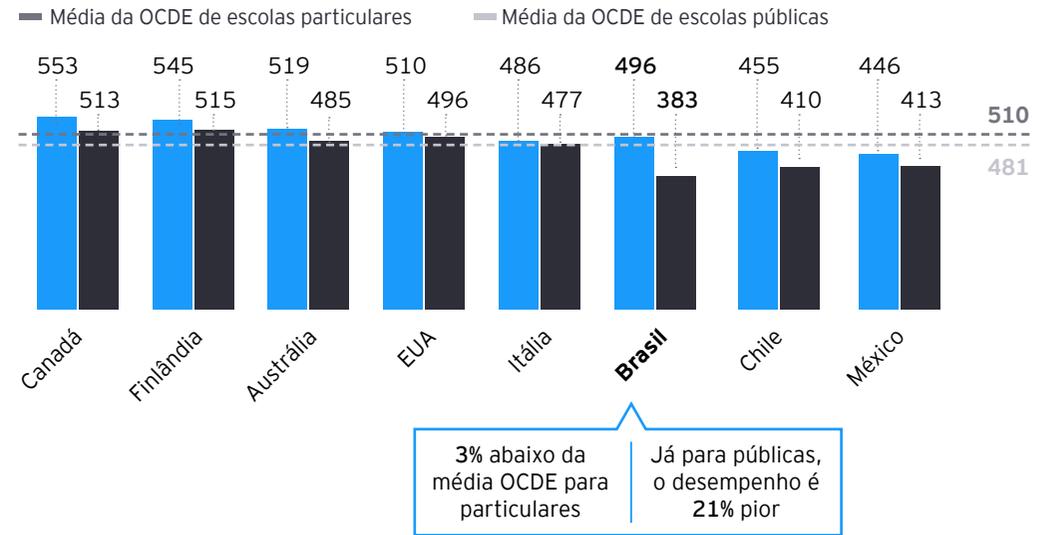
	Municípios	Estados	
Ensino Infantil (4-5 anos)	✓	✗	Municípios com aproximadamente 83% das matrículas públicas
Ensino Fundamental I (6-10 anos)	✓	✓	
Ensino Fundamental II (11-14 anos)	✓	✓	
Ensino Médio (15-17 anos)	✗	✓	Estados com 51% das matrículas públicas

Fonte: Tabela elaborada pela EY-Parthenon - INEP, LDB 9394/96

Figura 5

Média do PISA - Ciências, Matemática e Leitura

(escolas particulares e públicas, 2018) ● Particulares ● Públicas



Fonte: PISA 2018; Análises EY-Parthenon



Desafios de qualidade

Os provedores são responsáveis pelo acesso à educação, assim como por garantir ensino de qualidade a todos. No entanto, o Brasil apresenta um sistema de ensino público com qualidade inferior a países mais desenvolvidos e a alguns de seus pares na América Latina. Em avaliação desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o Brasil vem apresentando desempenho abaixo da média dos países membros. Em 2018, 43% dos alunos alcançaram nota abaixo da mínima proficiência (vs. 13% na média da OCDE). Essa comparação fica ainda pior, quando se separa o ensino público do privado. Na média, o ensino público tem um desempenho 21% inferior que as escolas públicas da OCDE (vs. 3% pior na comparação de escolas privadas).

Essa baixa qualidade do ensino público é um obstáculo enraizado no país. É possível identificar alguns sintomas que ajudam a compreender o todo e, se forem endereçados, poderão ajudar na resolução do problema:

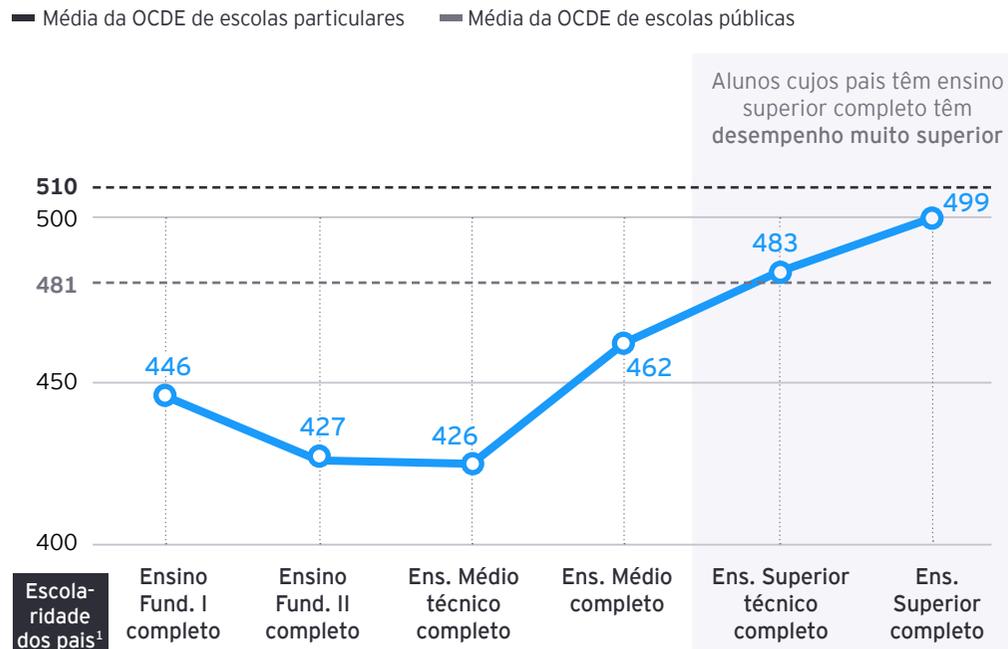
A

Educação precária na primeira infância

A formação inicial do aluno impacta diretamente nos resultados acadêmicos futuros. Quanto maior seu desenvolvimento inicial, menor será o esforço necessário nas demais etapas. É possível perceber que o efeito da escolaridade dos pais no resultado acadêmico dos alunos é bastante acentuado. Aqueles filhos cujos pais tiveram maior formação acadêmica - superior ou superior técnico completo - obtêm notas significativamente maiores que seus pares cujos pais têm menor grau de formação acadêmica. Há dois fatores que podem ser destacados. Em primeiro lugar, pressupõe-se que esse maior grau de formação acadêmica oferece uma condição de educação domiciliar superior, facilitando o desenvolvimento da criança na escola.

A melhor formação dos pais também proporciona maior capacidade financeira e de avaliação para escolher a escola com melhores condições de desenvolvimento a seus filhos. Veja-se o gráfico abaixo. Ainda dentro dessa discussão, entra a questão anterior sobre acessibilidade. O ensino infantil ainda não atinge toda a população e aqueles que conseguem acesso à escola nessa etapa têm possibilidade de um desenvolvimento superior, desde que tenham um ambiente adequado.

Figura 6
Nota média no PISA (no Brasil, em 2018)



B

Baixa capacitação dos professores

O curso de Pedagogia apresenta uma das menores notas no ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - INEP) e os profissionais da rede pública dispõem de poucos programas de educação continuada e de efetiva preparação para atuar em sala de aula. Ao mesmo tempo, há elevada taxa de absenteísmo de professores. A baixa capacitação de professores é um problema, sobretudo das escolas públicas.

No Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), 60% dos formados em Pedagogia à distância estavam matriculados em instituições que obtiveram uma nota menor ou igual a 2 (em escala até 5). Esse cenário pode agravar a condição atual da capacitação do professor. Um aspecto relevante é que a educação continuada é pouco promovida dentro das escolas e pouco estruturada dentro de um projeto de plano de carreira no sistema público, o que faz com que os professores sejam pouco estimulados a se atualizar e evoluir dentro da profissão. Essa falta de estímulo e cobrança é notada nos dados de absenteísmo elevado na rede pública. Em estudo da Folha de São Paulo publicado em 2017, calculou-se uma média de 30 faltas ao ano por professor da rede estadual de ensino, o que corresponde a um mês de aulas a menos para os alunos de cada professor.



C

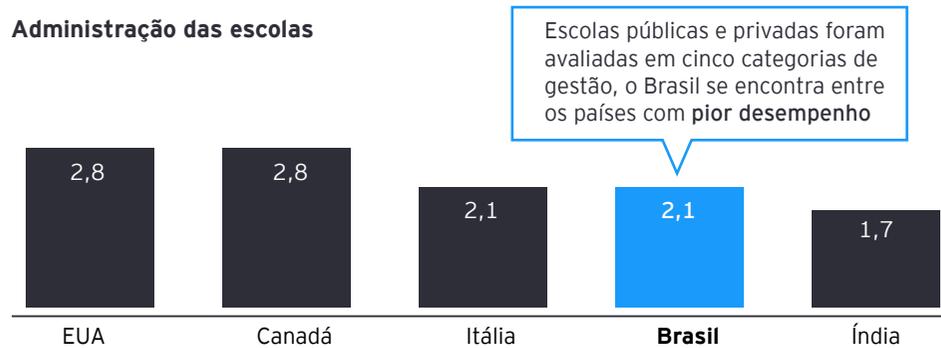
Gestão administrativa ineficiente

As constantes mudanças de diretrizes e verbas do governo acabam desviando os gestores de seu foco principal e não oferece as condições necessárias para que o ambiente escolar seja o mais adequado possível ao desenvolvimento dos alunos. Dentro das causas apontadas, estão uma sobrecarga com tarefas operacionais e a falta de autonomia local para tomada de decisão. O fato é que a avaliação geral da administração observada em pesquisas é ruim, principalmente nos quesitos Pessoas e Metas, conforme se pode constatar no quadro abaixo.

Figura 7

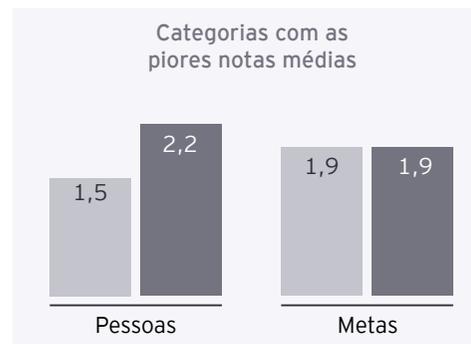
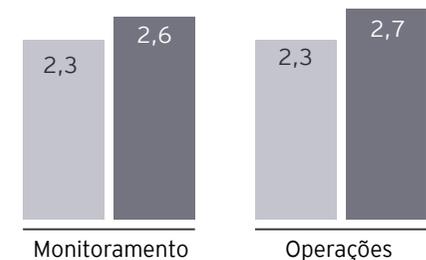
Critérios de avaliação no Brasil

Administração das escolas



Indicadores de administração

● Escola pública ● Escola privada



(1) Calculada em uma escala de 1 a 5, onde 1 representa menos presença de práticas de gerenciamento. Práticas analisadas incluem operações da escola, monitoramento de desempenho, estabelecimento de metas e valorização dos funcionários. Fonte: Pesquisa do Itaú com 1.377 escolas e comparadas com dados de World Management Survey, pesquisa mundial em práticas de gestão

D

Infraestrutura inadequada

O aprendizado é muitas vezes prejudicado pela falta de condições básicas de infraestrutura para o ensino. Quase metade das escolas não estão ligadas à rede de esgoto, 26% não possuem água encanada e 16% não têm banheiro, além da ausência de espaço destinados ao estudo, como bibliotecas e salas de leitura e acesso a internet, que é essencial no contexto atual. É ainda mais frequente a ausência de infraestrutura especial para algumas matérias, como Laboratório de Ciências e Informática. Dentro do sistema público, as escolas municipais são aquelas que apresentam os piores indicadores, seguidas pelas estaduais. Também há uma disparidade entre regiões, com Norte e Nordeste muito mais afetados.

Figura 8

% das escolas sem... (por rede)

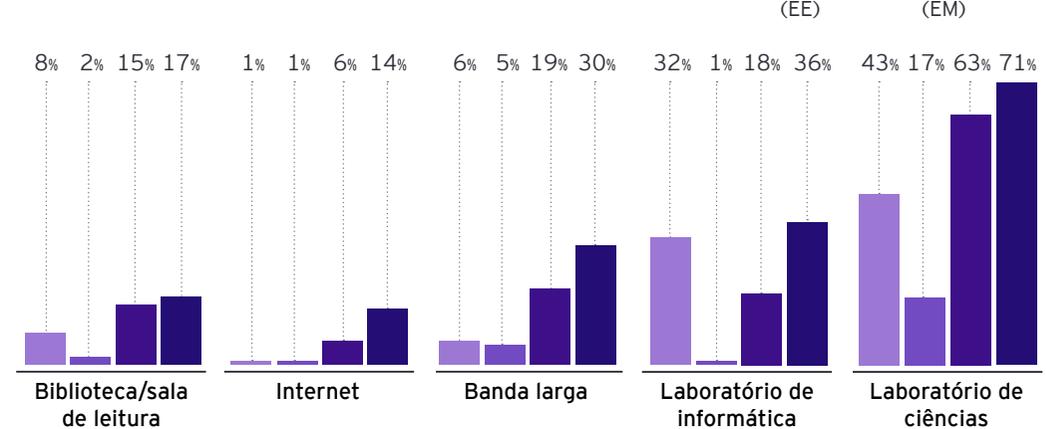
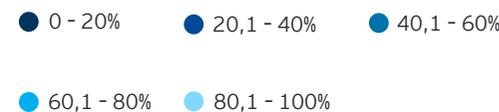


Figura 9

Escolas por município com biblioteca ou sala de leitura

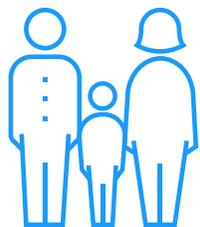
(em %, 2018)



Fonte: notas estatísticas, Censo Escolar (2018)

A percepção de pais, alunos e professores reforça essa carência do sistema público e indica a necessidade de maior investimento em laboratórios, equipamentos e serviços nas escolas públicas:

Figura 10
Perspectiva dos stakeholders



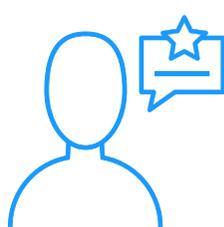
Pais

- ▶ Não existe uma padronização, o que pressiona os custos de manutenção e reduz a produtividade do sistema
- ▶ Desigualdade no acesso com segmentos mais pobres matriculados em escolas simples e desprovidas de infraestrutura necessária
- ▶ A grande maioria manifesta incisivamente o descontentamento com as condições de ensino nas escolas de seus filhos



Alunos

- ▶ Elegem tecnologia como prioridade em 1º lugar (56%), quadras em 2º (53%) e área verde em 3º (37%)
- ▶ Avaliam como 3,3 / 5,0 em média a estrutura física atual da rede pública
- ▶ Relatam falta de aulas práticas no ensino público de ciências
- ▶ Avaliam que professores não exemplificam os conteúdos devido em parte à ausência de laboratórios e materiais adequados



Professores

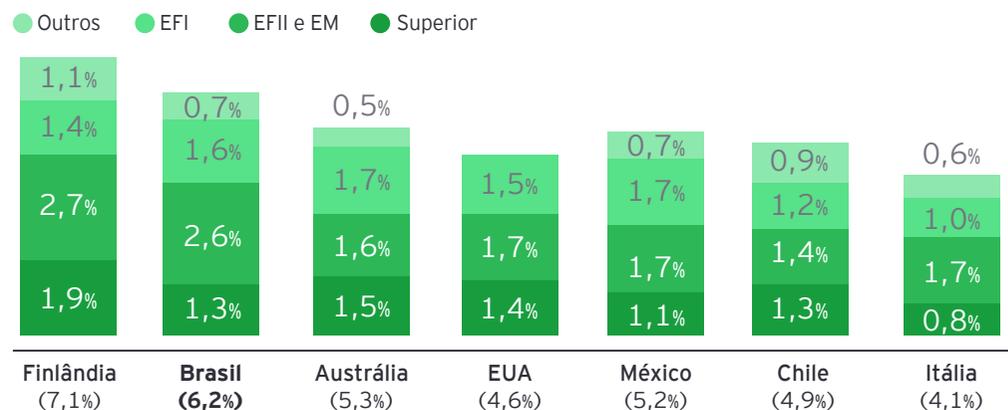
- ▶ Acreditam que a infraestrutura precária associada à formação em informática insuficiente freiam o uso da tecnologia digital na escola:
 - ▶ Poucos equipamentos (66%)
 - ▶ Velocidade insuficiente da internet (64%)
 - ▶ Falta de formação (40%)
- ▶ 55% dos professores da rede pública utilizam tecnologia digital regularmente em sala de aula

Fontes: Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais (Inep); A Escola que os Jovens Querem (Nossa Escola em (Re)Construção); A Percepção dos Alunos sobre o Ensino de Ciências em escolas da Rede Pública Municipal de Nazaré da Mata, PE. (IV CONEDU); Todos Pela Educação em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Instituto Natura, Itaú BBA, Vivo e Samsung

Altos gastos, pouco investimento

Para enfrentar todos esses desafios da Educação Básica no Brasil, são necessários investimentos, seja em melhoria de gestão, habilitação e capacitação de professores ou na própria infraestrutura das escolas. No entanto, os recursos destinados à Educação já são relativamente altos se comparados com sistemas educacionais mais desenvolvidos.

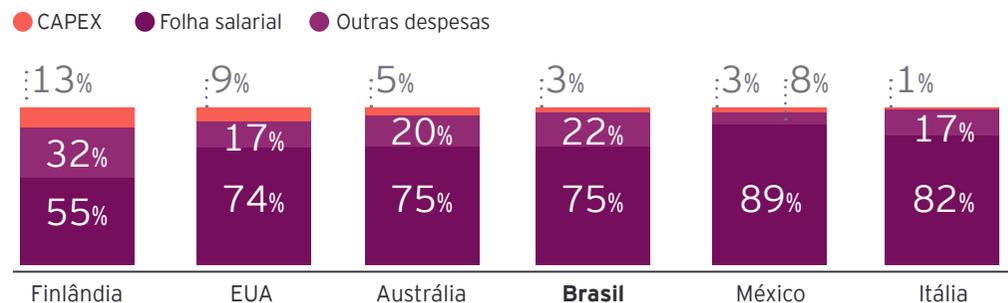
Figura 11
Gasto do governo em educação (% do PIB, por nível de ensino, 2015)



Fontes: dados do WorldBank e análise EY-Parthenon

Abrindo a natureza desses gastos em educação, grande parte dos custos em educação é comprometido com a folha de pagamento e despesas gerais (97%), restando pouco espaço para investimentos necessários para mudar o contexto atual. Situação que deve se agravar pós-pandemia, quando as verbas destinadas à educação deverão ser reduzidas por conta da menor arrecadação dos fundos que a financiam, ou por redirecionamento de recursos de emendas.

Figura 12
Natureza dos gastos do governo no EFI (em porcentagem)



Fontes: dados do WorldBank e análise EY-Parthenon

Visão sobre PPPs em educação

Dores atuais

Em resumo, o sistema de ensino público brasileiro apresenta tanto entraves conjunturais quanto estruturais. Grande parte deles são comuns a diversos países emergentes no mundo: incapacidade de fazer investimentos em infraestrutura, gestão administrativa ineficiente e formação insuficiente de docentes. Essas deficiências têm sido trabalhadas em outros países por meio de um modelo de incentivo à participação do ente privado no sistema público. Índia, Paquistão e Colômbia são alguns dos exemplos de países que conseguiram melhorar a qualidade dos resultados obtidos, controlando os custos associados através de modelos diferentes de PPPs (referência no Apêndice).

No Brasil, tais deficiências geram consequências dentro dos três objetivos básicos do sistema público: falta de eficiência no gasto público per capita, falta de acesso em algumas etapas de ensino e resultados acadêmicos ruins. Esses três pontos combinados levam à baixa equidade do sistema educacional como um todo. E a alternativa de PPPs surge como uma ferramenta essencial dada a maior eficiência do sistema educacional privado e as restrições fiscais do governo.

Figura 13

Principais problemas identificados do sistema educacional público (não exaustivo)

	Causas	Problemas	Situação
Custo	Falta de autonomia e incentivos adequados	Baixa qualidade na gestão administrativa das escolas	Altos gastos per capita, concentrados em despesas fixas como salários
Acesso	Comprometimento do orçamento com despesas correntes	Baixa capacidade de fazer investimentos	Infraestrutura deficiente e falta de vagas nas escolas
Qualidade	Investimento ineficiente na capacitação do corpo docente	Corpo docente com baixa qualificação	Baixos resultados acadêmicos dos alunos

Fonte: elaboração EY-Parthenon

Modelos de Parcerias Público-Privadas

Entre os modelos estudados globalmente, destacam-se quatro que podem trazer não só o capital privado, mas também expertise e eficiência à gestão da escola. Cada modelo tem suas particularidades e pode contar com maior ou menor compartilhamento de responsabilidades e riscos com o ente privado. Este pode ser responsável apenas por serviços auxiliares, como capacitação do corpo docente ou gestão educacional completa (exemplos de cada um desses modelos estão no **Apêndice**):

- ▶ **Vouchers:** governo oferece vouchers aos pais dos alunos, conferindo poder de escolha para definir a escola em que desejam matricular seus filhos.
- ▶ **Escolas subsidiadas:** escolas privadas recebem auxílio do governo para atender alunos de baixa renda, podendo ser específico para alguns serviços, e não necessariamente a mensalidade integral. Pode estar associado à meta de desempenho acadêmico.
- ▶ **Escolas contratadas:** transfere-se a gestão de escolas públicas para a iniciativa privada, por meio de processos seletivos que atraíam grandes marcas de ensino.
- ▶ **Build-Operate-Transfer:** iniciativa privada faz investimento inicial na estrutura e tem um contrato de longo prazo por serviços prestados, podendo incluir a gestão escolar completa.

Além desses modelos, existe a possibilidade da criação de modelos híbridos que combinem aspectos de dois ou mais. Assim é possível endereçar dificuldades específicas da situação de forma customizada, mas dentro dos limites de uma Parceria Público-Privada no Brasil, de forma que os riscos e responsabilidades sejam compartilhados.

Figura 14

Parcerias Público-Privadas em educação



	Estrutura física	Direcionamento do recurso	Acesso	Qualidade
Vouchers	Privada	Via pais (Demand side funding)		
Escolas subsidiadas	Privada	Via escola (Supply side funding)		
Escolas contratadas	Pública	Via escola (Supply side funding)		
Build-Operate-Transfer	Nova	Via escola (Supply side funding)		

Fonte: elaboração EY-Parthenon, "Public-Private Partnerships in education in developing countries: a rigorous review of the evidence", Ark's Education Partnership Group (EPG)

Modelos de PPPs

VOUCHERS

Modelo de financiamento da demanda que possibilita que pais de alunos escolham entre escolas privadas qualificadas e públicas

Definição

- ▶ *Vouchers* são cupons ou subsídios financiados pelo Estado que dão aos pais o poder de compra para escolher uma escola pública ou privada qualificada para seus filhos
- ▶ As três principais características de um programa de *vouchers* são:
 - ▶ Fórmula de financiamento, que define uma certa quantia para o voucher por aluno
 - ▶ Inscrição baseada na escolha da família, não em sua localização
 - ▶ Capacidade de cada escola em gerenciar e alocar seus recursos governamentais

Tipos

- ▶ Os programas de *vouchers* podem variar em várias dimensões, como:
 - ▶ **Elegibilidade da família:** se todas as famílias são elegíveis ou apenas algumas, por exemplo famílias mais pobres
 - ▶ **Elegibilidade da escola:** se todas as escolas são elegíveis (mediante diferentes critérios de elegibilidade)

- ▶ **Financeiro:** se as escolas podem cobrar uma taxa adicional ou não; se haverá algum financiamento compensatório (ex: com base na localização, idade); financiamento de capital (ex: subsidiando a expansão de novas escolas)
- ▶ **Relacionado a informações:** se escolas precisam fornecer informações aos pais e, se sim, sobre o que e quanto
- ▶ **Alocação de lugares na loteria:** para evitar que as escolas elejam os melhores alunos quando enfrentam excesso de inscrições

Vantagens

- ▶ Proporciona aos alunos a opção de acessar escolas particulares, que podem ser de melhor qualidade do que a provisão pública disponível, particularmente para aqueles que não teriam condições de pagar
- ▶ Oferece mais opções aos pais para que possam encontrar a escola mais adequada aos filhos
- ▶ Propicia maior concorrência no mercado educacional, tornando todas as escolas – públicas ou privadas – mais eficientes devido à pressão para melhorar ou correr o risco de perder estudantes (e receita)

Desvantagens

- ▶ Pode agravar desigualdades e desvantagens se escolas particulares usarem critérios de seleção para eleger apenas os melhores alunos

Fonte: Elaboração EY-Parthenon

ESCOLAS SUBSIDIADAS

Já os subsídios atuam mais na oferta, podendo ser a nível de aluno ou em bloco e também específicos para algum custo da escola

Definição

- ▶ Neste tipo de PPP, o governo subsidia um provedor privado por serviços educacionais
- ▶ Uma das formas de subsídios mais comuns é por meio do pagamento de salários de professores, enquanto que os provedores mantêm autonomia em todas as outras decisões de gestão escola
- ▶ Na prática, escolas subsidiadas se diferem essencialmente pelo tipo de subsídio que recebem:
 - ▶ Subsídio por aluno
 - ▶ Subsídio incondicional, como um subsídio em bloco, que permanece constante independentemente da variação no número de matrículas dos alunos ao longo do tempo
 - ▶ Este tipo de subsídio também pode estar relacionado, por exemplo, aos salários de um determinado número de professores nomeados por aquela escolado tempo

Tipos

- ▶ Outras formas comuns de subsídio incluem:
 - ▶ **Por aluno:** uniformes, livros, cadernos, laptops, etc.
 - ▶ **Em bloco:** salários de professores e outros funcionários

Vantagens

- ▶ A administração e o desempenho de algumas escolas subsidiadas – como escolas religiosas – são consideradas de alta qualidade em relação às demais públicas

Desvantagens

- ▶ Evidências empíricas robustas são limitadas sobre esse tipo de arranjo, existindo apenas em alguns contextos específicos e seus resultados são, portanto, inconclusivos
- ▶ Maiores pesquisas são necessárias para o entendimento do papel que subsídios podem desempenhar na melhoria dos resultados educacionais

Fonte: Elaboração EY-Parthenon

ESCOLAS CONTRATADAS

A gestão da escola pública é transferida a entidades privadas que passam a receber e serem cobradas por resultados

Definição

- ▶ Esta categoria de PPP une gerenciamento privado à financiamento integralmente público
- ▶ Contratos governamentais transferem a operação de escolas públicas a entidades privadas
- ▶ Também podem ser chamadas de escolas “Charter” em alguns países, como EUA e Paquistão

Tipos

- ▶ Tanto escolas Charter nos EUA quanto escolas CEC¹ na Colômbia são financiadas por recursos públicos e não estão abertas à negociação/barganha coletiva de professores. No entanto, outras características específicas tendem a variar dependendo do contexto em que se encontram:
 - ▶ Escolas Charter nos EUA, diferente das escolas CEC¹ na Colômbia, são responsáveis por encontrar seus próprios alunos – podendo ter como alvo estudantes interessados em programas educacionais fora do padrão
 - ▶ Em escolas como CEC¹ na Colômbia e Charter em Punjab e Sindh (Partnerships for Management), o governo terceiriza a gestão e administração cotidiana de uma escola para uma entidade privada
 - ▶ Uma variedade de serviços diferentes pode ser adquirida no setor privado. Os governos podem contratar:
 - ▶ Insumos (treinamento, gerenciamento, desenho de currículo); Processos (gestão e operação de escolas); Resultados (fornecendo educação para estudantes específicos); e Instalações (infraestrutura e manutenção predial)

Vantagens

- ▶ Existem evidências de que a gestão privada de escolas públicas possui um impacto positivo nas notas dos testes dos alunos em contextos como os EUA, Colômbia e Venezuela

Desvantagens

- ▶ O que faz, exatamente, com que essas escolas sejam mais eficazes ainda não é claramente compreendido

(1) Colegios em Concesión Fonte: Elaboração EY-Parthenon

BUILD-OPERATE-TRANSFER

Traz capital privado para aumentar a oferta de ensino público, podendo ou não incluir a gestão posterior⁽¹⁾

Definição

- ▶ Essa categoria pressupõe um investimento inicial do parceiro privado para construir, ou eventualmente reformar, a estrutura física de ensino que será utilizada
- ▶ É firmado um contrato, normalmente de longo prazo (25 a 30 anos) no qual podem estar inclusos diversos serviços. Tipicamente esses serviços podem ser só de manutenção como no caso de algumas PPPs na Austrália ou a gestão escolar por completo da escola
- ▶ O Reino Unido é um dos países que têm essa prática mais avançada, sendo que 10-15% de todo investimento de capital em educação vem da iniciativa privada. Diversos outros países vêm adotando esse modelo

Tipos

- ▶ Apesar de sempre incluir contratos de longo prazo, envolvendo um investimento em infraestrutura inicial por parte do ente privado, há diferentes formatos de remuneração no médio/longo prazo. O grande desafio é ajustar a partilha de risco que incentive a entrega do resultado desejado dentro do custo esperado
- ▶ O contrato de serviços pode ter maior ou menor partilha de risco com ente privado:
 - ▶ Pagamento associado ao número de matrículas no futuro / contrato apenas por serviços prestados a escola, podendo incluir, por exemplo:
 - ▶ Manutenção predial / Alimentação / Gestão pedagógica, etc.

(1) No caso do Brasil, um desafio que se impõe é a definição de garantias e um fluxo de pagamentos que dê segurança jurídica ao parceiro privado

Vantagens

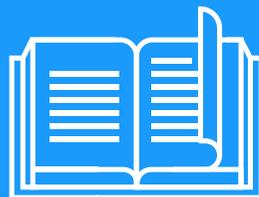
- ▶ Ajuda a melhorar a estrutura física de ensino trazendo expertise e comprometimento do ente privado
- ▶ Remove uma atribuição secundária da atual direção educacional da escola, permitindo foco maior na gestão acadêmica apenas
- ▶ Ajuda a aliviar o orçamento do governo referente a educação já que apenas as parcelas anuais devem ser reportadas

Desvantagens

- ▶ Qualidade nas obras executadas vêm sendo criticadas em alguns casos, levando ao questionamento qual eficiência trazida pelo ente privada

Fonte: Elaboração EY-Parthenon

Todos esses modelos de PPP têm suas particularidades e podem endereçar desafios diferentes de cada sistema educacional público. No entanto, há uma linha mestra que une esses modelos, em que a parte privada pode fornecer expertise e/ou capital a fim de atuar tais desafios em três pilares básicos:



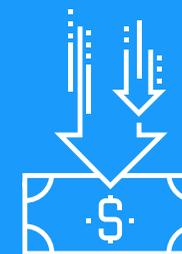
Acesso à educação

O ente privado pode ser um importante agente de mudança para construção de novas escolas ou uso de estruturas já existentes, para servir a uma quantidade maior de alunos.



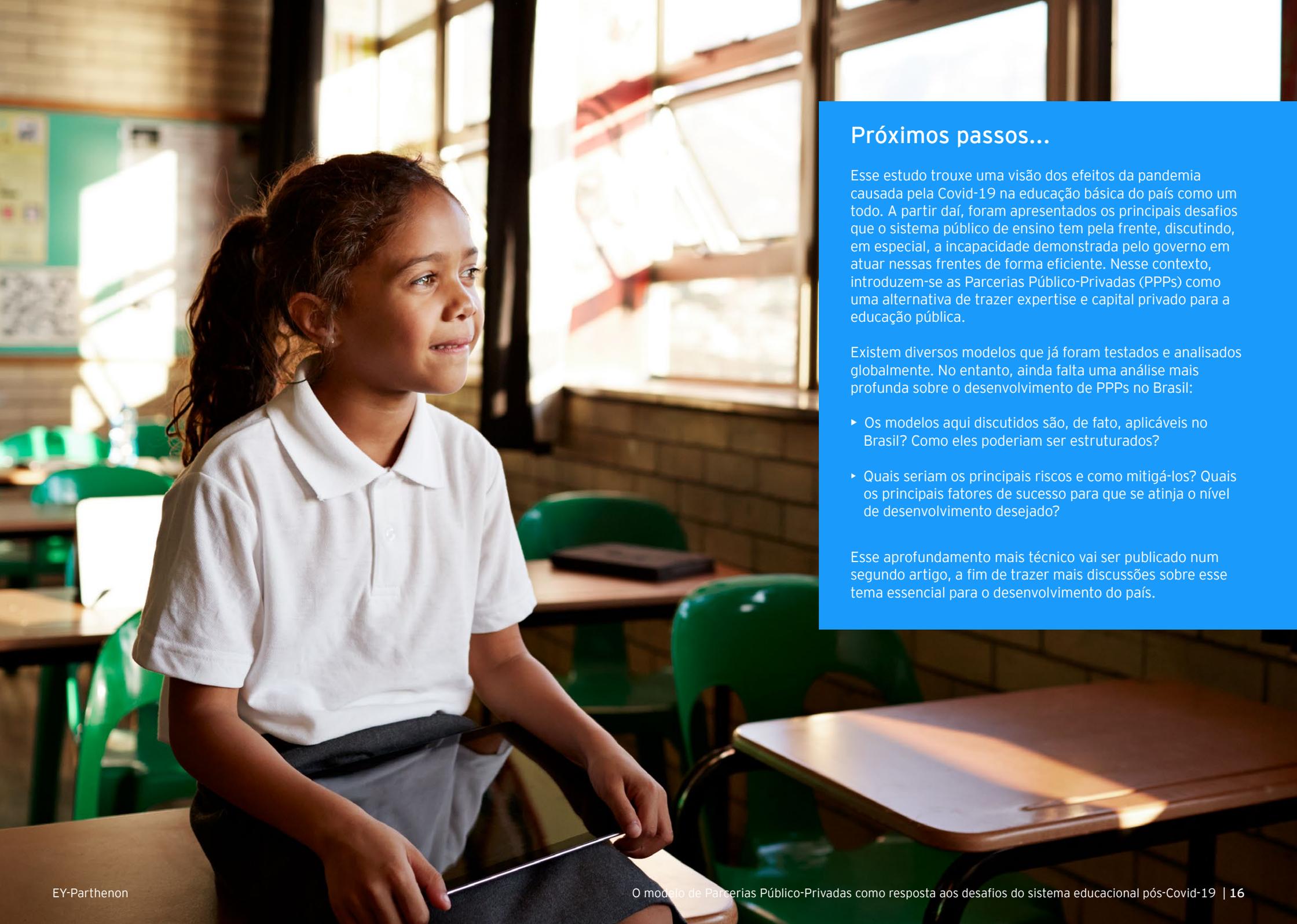
Melhoria de qualidade

A expertise existente no setor educacional privado pode ser uma importante alavanca de melhoria do ensino público.



Diminuição de custos

A flexibilidade do ente privado, em oposição às regras mais rígidas normalmente aplicadas a instituições públicas, aumenta a possibilidade de eficiência e redução de custos, o que aumenta o espaço para investimentos.



Próximos passos...

Esse estudo trouxe uma visão dos efeitos da pandemia causada pela Covid-19 na educação básica do país como um todo. A partir daí, foram apresentados os principais desafios que o sistema público de ensino tem pela frente, discutindo, em especial, a incapacidade demonstrada pelo governo em atuar nessas frentes de forma eficiente. Nesse contexto, introduzem-se as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como uma alternativa de trazer expertise e capital privado para a educação pública.

Existem diversos modelos que já foram testados e analisados globalmente. No entanto, ainda falta uma análise mais profunda sobre o desenvolvimento de PPPs no Brasil:

- ▶ Os modelos aqui discutidos são, de fato, aplicáveis no Brasil? Como eles poderiam ser estruturados?
- ▶ Quais seriam os principais riscos e como mitigá-los? Quais os principais fatores de sucesso para que se atinja o nível de desenvolvimento desejado?

Esse aprofundamento mais técnico vai ser publicado num segundo artigo, a fim de trazer mais discussões sobre esse tema essencial para o desenvolvimento do país.



Deu suporte a um governo do Oriente Médio na estruturação da transformação do sistema educacional do país

Projeto desenvolvido

- ▶ Transformação do sistema educacional

Desafios do governo

- ▶ Trazer a qualidade para o sistema educacional do país para alcançar os padrões internacionais
- ▶ Diminuir a crescente lacuna entre demanda e oferta de serviços educacionais de alta qualidade e acessibilidade
- ▶ Garantir um equilíbrio na distribuição geográfica de boas escolas

Papel da EY-Parthenon

- ▶ Delineamos uma visão inicial clara e indicadores-chave de desempenho para o projeto
- ▶ Em seguida, procedemos à criação de uma visão geral detalhada da estrutura existente do ensino fundamental, descrevendo claramente as lacunas e as “áreas problemáticas”
- ▶ Após a avaliação atual do estado, realizamos um exercício de benchmarking global e personalizamos para resolver as “áreas problemáticas” para a construção do design da escola proposta. Isso incluiu o estudo de como outros países forneceram acesso de alta qualidade à educação básica, incluindo o aproveitamento de modelos de PPP
- ▶ Criamos um modelo pelo qual as escolas públicas poderiam ser operadas pelo setor privado, a fim de trazer eficiências, mantendo o custo inalterado
- ▶ Criamos uma estrutura organizacional e de governança de alto nível para essas escolas e desenvolvemos um roteiro estratégico para a implementação do projeto



Suportou a estruturação de um modelo de *charter schools*, a fim de reduzir os custos operacionais e manter a qualidade

Projeto desenvolvido

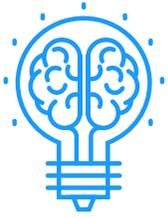
- ▶ Estruturação de um modelo de PPP (*charter schools*)

Desafios do governo

- ▶ Melhorar a qualidade do ensino e desempenho dos alunos
- ▶ Reduzir o custo de administração de escolas, contratando operadores no modelo charter, mantendo a qualidade
- ▶ Criar um mercado de escolas charter e induzir a concorrência

Papel da EY-Parthenon

- ▶ Inicialmente, criamos uma visão e estratégia para o projeto, incluindo metas, cronogramas, etc.
- ▶ Levamos em consideração as visões e aspirações do cliente, bem como os benchmarks globais (especialmente nos EUA e no Reino Unido) sobre modelos de escolas charter para fornecer uma estratégia realista
- ▶ Lançamos a fase de análise e design, na qual a equipe descreveu os principais parâmetros do sistema e considerações de planejamento de longo prazo
- ▶ Seguindo a estratégia, a equipe de consultores da EY apoiou a implementação de maneira contínua



Assessorou por mais de cinco anos a ESFA (Agência de Financiamento de Educação e Habilidades) do governo do Reino Unido, em um programa de investimentos em educação via PPP - Priority Schools Building Programme (PSBP)

Projeto desenvolvido

- ▶ Estruturação de pacotes de investimento em infraestrutura escolar

Desafios do governo

- ▶ Estruturar cinco pacotes de investimentos num valor total superior a 3,5 bilhões de reais
- ▶ Desenvolver modelos de negócios para cada pacote de investimento
- ▶ Desenhar licitações para viabilizar os projetos e maximizar o preço das licitações

Papel da EY-Parthenon

- ▶ Forneceu consultoria financeira e comercial desde o estágio de *business cases*, licitação, até o fechamento financeiro e a implementação em 4 dos 5 pacotes
- ▶ Produção de modelos financeiros que refletem a abordagem PSBP para PF2, prevendo o custo de longo prazo de entrega desses projetos
- ▶ Criação e avaliação do modelo *Value For Money*, incluindo a facilitação de *workshops* para clientes e consultores
- ▶ Trabalhando em equipe com EFA e consultores técnicos, apoiamos EFA no desenvolvimento da documentação da licitação



A EY Austrália foi consultora comercial e financeira do governo australiano em 6 das 8 escolas de PPP do país

Experiência internacional em escolas por PPPs

- ▶ A EY Austrália foi consultora comercial e financeira do governo australiano em 6 das 8 escolas de PPP em escala nacional, incluindo as construções mais recentes da Austrália Ocidental (WA) e Queensland (Qld). Os profissionais que lideraram esses projetos ainda fazem parte da EY e estão disponíveis para contribuir com novos projetos de PPPs voltadas à educação



Western Australia

- ▶ WA Schools PPP

Nothern Territory

- ▶ NT Global Schools Budget

South Australia

- ▶ New RAH PPP
- ▶ New RAH Post-close
- ▶ New Secure Facilities project
- ▶ University of Adelaide Business Cases
- ▶ DECD Schools Audit
- ▶ DECD GST and FBT Advice
- ▶ SAHMRI 2007-2018
- ▶ Business Case and Commonwealth Funding Support
- ▶ Business Case for SAHMRI 2
- ▶ Proton Therapy Commercial Feasibility

Queensland

- ▶ SEQ Schools PPP
- ▶ Queensland Schools 2 PPP Project
- ▶ Southbank Education and Training Precint

New South Wales

- ▶ NSW Schools 1 PPP Project
- ▶ NSW Schools 2 PPP Project
- ▶ ANU student accommodation transaction

Victoria

- ▶ Victorian Schools Building Authority
- ▶ Victoria Schools 1 PPP
- ▶ Outer Suburban Arterial Roads Project (OSARS)

Índia

O modelo de **voucher** gerou melhores resultados em Hindi e similares em outras matérias com um custo menor por aluno

A pesquisa observou benefícios como:

- ▶ Vencedores da loteria atingiram resultados mais altos em Hindi
- ▶ Menor custo por aluno do que em escolas públicas



Contexto

- ▶ O experimento AP School Choice foi realizado em cinco distritos em Andhra Pradesh, com um total de 180 vilas de tratamento com pelo menos uma escola particular reconhecida. Os pais de alunos de escolas públicas de todas as 180 vilas foram convidados a solicitar um voucher que seria alocado por loteria

Modelo de PPP (Vouchers)

- ▶ *Vouchers* cobriam todas as despesas, livros didáticos, pastas de trabalho, cadernos, artigos de papelaria e uniformes escolares
- ▶ O valor do vale foi pago diretamente à escola que, então, forneceria livros e materiais diretamente às famílias
- ▶ A participação de escolas particulares no programa era voluntária, porém uma vez que elas aceitassem a participação, as escolas não poderiam usar os critérios de seleção para escolher os alunos premiados com *vouchers*

Metodologia

- ▶ Testes aleatórios controlados em 180 vilas de tratamento

Objetivo

- ▶ Examinar a diferença na pontuação dos testes entre ganhadores e não-ganhadores da loteria de vouchers

Resultados

- ▶ Notas dos ganhadores dos vouchers foram superiores em Hindi (0,55 desvios padrão) e similares nas outras matérias
- ▶ O custo anual por aluno no sistema de ensino público se mostrou ser três vezes maior do que no sistema particular

Conclusões

- ▶ As escolas particulares são mais produtivas que as escolas públicas, pois são capazes de obter resultados semelhantes em Matemática e Telugu com tempo de instrução substancialmente menor, a um custo por aluno mais baixo
- ▶ Escolas particulares usam o tempo adicional gerado para gerar maiores ganhos no ensino de uma disciplina adicional (Hindi)

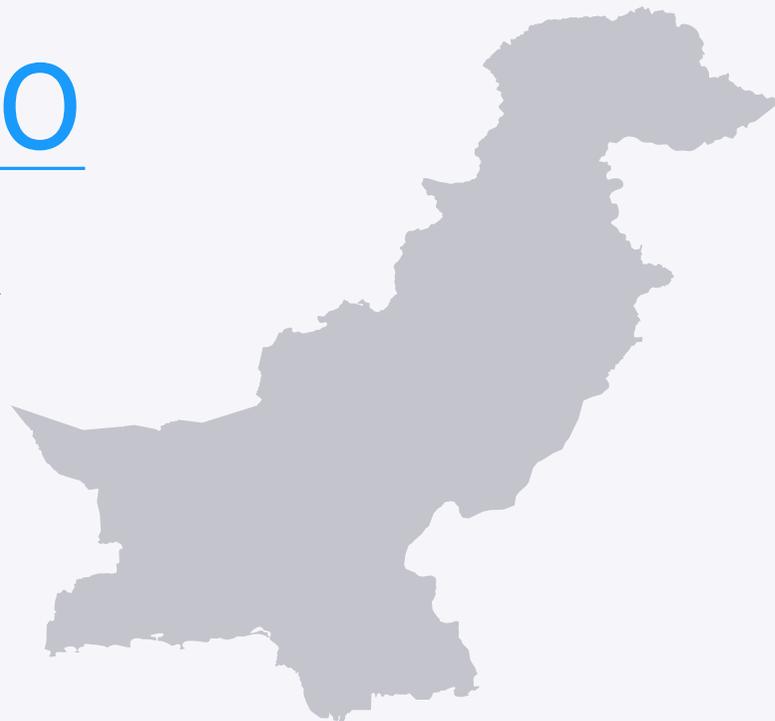
Fonte: "Public-Private Partnerships in education in developing countries: a rigorous review of the evidence", Ark's Education Partnership Group (EPG)

Paquistão

As **escolas subsidiadas** exibiram evolução ainda mais expressiva nos quesitos acessibilidade e performance acadêmica

A pesquisa observou benefícios como:

- ▶ Maior número de matrículas
- ▶ Melhores notas em relação às escolas de vilas-controle



Contexto

- ▶ A Fundação para a Educação de Sindh (SEF) empreendeu iniciativas educacionais para melhorar o acesso ao Ensino Fundamental por populações marginalizadas nas áreas rurais

Modelo de PPP (Subsídio)

- ▶ Entidades privadas recebem um subsídio em dinheiro por aluno para operar escolas primárias além de assistência não monetária adicional destinada a melhorar a qualidade educacional
- ▶ Crianças de 5-9 anos podem se inscrever sem taxa de matrícula
- ▶ Subsídio de uniforme de gênero (~USD5/mês) a todos os alunos
- ▶ Subsídio diferenciado de gênero (~USD 7/mês para mulheres e ~USD 5/mês para homens), em um esforço para reduzir a diferença de gênero nos resultados educacionais
- ▶ Inspeções surpresa fazem parte da supervisão do governo

Metodologia

- ▶ Testes aleatórios controlados em 199 vilas de tratamento

Objetivo

- ▶ Avaliar os efeitos de PPPs sobre o número de matrículas e a performance de alunos do Ensino Fundamental em escolas particulares financiadas pelo governo

Resultados

- ▶ Matrículas em vilas de tratamento foram 30 pontos percentuais superiores em relação às vilas-controle
- ▶ Notas das vilas de tratamento se mostraram 0,67 desvios-padrão mais altas do que as das vilas-controle

Conclusões

- ▶ Maior acessibilidade para alunos de zonas rurais
- ▶ Performance dos alunos nas vilas de tratamento foram significativamente superior comparado às vilas-controle

Fonte: "Public-Private Partnerships in education in developing countries: a rigorous review of the evidence", Ark's Education Partnership Group (EPG)

Colômbia

Alunos de escolas com **gestão privada** tiveram melhor resultado acadêmico em curto prazo e maior chance de chegar ao ensino superior

A pesquisa observou benefícios como:

- ▶ Melhores notas em matemática e línguas
- ▶ Maiores chances de alcançar o ensino superior

Contexto

- ▶ Em 2000, em Bogotá, o governo terceirizou a administração de escolas públicas tradicionais (EPT) para escolas e universidades privadas de renome sem fins lucrativos. O Departamento de Educação de Bogotá (SED) implementou este modelo de PPP em 25 escolas públicas recém-construídas entre 1999-2003 a instituições de ensino particulares com contratos de 15 anos

Modelo de PPP (Escolas contratadas)

- ▶ Os contratos foram adjudicados através de um processo de licitação restrito a instituições com resultados acadêmicos superiores do setor privado instituições no teste ICFES, perfil proposto de professores em potencial e custo anual por aluno
- ▶ Todas as escolas CEC¹ estavam localizadas em áreas de baixa renda e ofereceram o mesmo currículo acadêmico das escolas públicas, com o SED alocando estudantes em vez das CEC¹
- ▶ As CEC¹ podiam recrutar e demitir professores anualmente; tinham melhores instalações escolares que as EPT² em média; possuíam as mesmas despesas anuais por aluno (~US\$ 500) que as EPT²; e foram submetidos a avaliações de desempenho, diferente das EPT



Metodologia

- ▶ Técnicas econométricas como modelagem estrutural de equação

Objetivo

- ▶ Avaliar efeitos de curto e longo prazos dos alunos de escolas CEC¹

Resultados

- ▶ Notas de alunos das CEC¹ foram 0,6 e 0,25 desvios-padrão mais altos em matemática e línguas em relação às escolas EPT²
- ▶ Alunos das CEC¹ possuem maiores chances de chegar ao ensino superior e se inscrever em programas vocacionais que os das EPT

Conclusões

- ▶ As escolas CEC¹ obtiveram sucesso em melhorar o desempenho acadêmico de seus alunos em relação a alunos das EPT²

(1) Colegios em concesión (2) Escolas públicas tradicionais Fonte: "Public-Private Partnerships in education in developing countries: a rigorous review of the evidence", Ark's Education Partnership Group (EPG)

Austrália

As PPPs de **infraestrutura** educacional têm obtido resultados positivos em termos de custo e tempo em diversos estados, há mais de 15 anos

A pesquisa observou benefícios como:

- ▶ Redução do tempo de entrega
- ▶ Menor custo total



Contexto

- ▶ Com restrições orçamentárias o estado de Queensland, por exemplo, tem buscado alternativa para o desenvolvimento de infraestrutura social necessária
- ▶ Assim foram criados diversos órgãos para avaliar oportunidades, e dentro desse contexto foi criado o projeto Queensland Schools Public Private Partnership (PPP) que está no centro do planejamento estratégico educacional do estado

Modelo de PPP (*Build-Operate-Transfer*)

- ▶ O parceiro privado teve a responsabilidade de financiar, projetar, construir, comissionar e irá prover a gestão de instalações das 10 novas escolas (capacidade de 10,000 alunos) por mais 25 anos, incluindo manutenção, limpeza e segurança e receberá pagamentos mensais do governo
- ▶ As construções começaram em 2014, e a última unidade foi entregue em dezembro de 2018. A construção incluiu uma escola

- ▶ modelo que balizou a construção das demais, mantendo um design comum a todas
- ▶ A gestão acadêmica, no entanto continua sob gestão do governo do estado

Objetivo

- ▶ Atender demanda por infraestrutura social com melhor custo benefício

Resultados (*New South Wales*)

- ▶ Construção 2 anos mais rápida comparado ao método tradicional
- ▶ Valor presente de custos no período de 30 anos: 7% menor
- ▶ Maior previsibilidade de cronograma e tempo

Conclusões

- ▶ Resultados são positivos dentro do objetivo do programa

Fontes: "Public-Private Partnerships in education in developing countries: a rigorous review of the evidence", Ark's Education Partnership Group (EPG), Plenary Group website, "Public-private partnerships in basic education: an international review"

Apêndice: estudos de casos

A elaboração de contratos bem definidos, a transferência da autonomia à escola e o constante monitoramento são condições necessárias para o sucesso das PPPs.

Figura 16

Ambiente propício ao sucesso

ÍNDIA	PAQUISTÃO	COLÔMBIA	AUSTRÁLIA
<i>Vouchers</i>	<i>Subsídios</i>	<i>Contrato</i>	<i>Build-Operate-Transfer</i>
<ul style="list-style-type: none">▶ Capacidade de empregar professores do setor privado por um sexto do custo de professores públicos, sem afetar negativamente os resultados dos alunos▶ Escolas particulares possuem melhor infraestrutura que públicas▶ As escolas particulares não se utilizaram de critérios de seleção para escolher alunos com <i>vouchers</i>	<ul style="list-style-type: none">▶ Relatórios de presença de professores▶ Feedback constante a funcionários▶ Autonomia na tomada de decisões, com treinamentos próprios e poder de recrutamento/ demissão de professores▶ Monitoramento privado constante▶ Accountability framework composto de avaliações periódicas	<ul style="list-style-type: none">▶ Seleção criteriosa de parceiros privados com histórico de desempenho▶ Autonomia na tomada de decisões, com treinamentos próprios e poder de recrutamento/ demissão de professores	<ul style="list-style-type: none">▶ Planejamento de longo prazo da demanda de novas escolas a priori▶ Controle orçamentário de obras públicas▶ Estudo criterioso de comparação entre modelo tradicional de contratação vs. PPP

Fonte: Análises EY-Parthenon

Apêndice: estudos de casos

Casos que ilustram alguns dos benefícios observados em cada um dos países com suas particularidades.

Figura 17

Quadro comparativo de resultados obtidos

	Modelo de PPP	Maior acessibilidade	Melhoria no desempenho	Melhor gestão administrativa	Desenvolvimento de infraestrutura
Índia	Vouchers	-	 Notas ¹ 0,55 desvios-padrão superiores	 Autonomia para recrutamento a menor custo	 Tipicamente superior à de escolas públicas
Paquistão	Subsídios	 Número de matrículas 30pp maior	 Notas 0,67 desvios-padrão superiores	 Desenvolvimento de sistema de avaliação constante	 Qualidade pré-determinada por contratos
Colômbia	Contrato	-	 Notas ² 0.25-0,6 desvios-padrão superiores	 Autonomia para treinamentos, recrutamento e demissão	-
Austrália	Build-Operate-Transfer	 Novas escolas mesmo com restrições orçamentárias	-	-	 Menor tempo de construção e custo total

(1) Em Hindi (2) Em inglês, matemática e biologia Fonte: "Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: A Rigorous Review of the Evidence", Ark's Education Partnerships Group (EPG), Plenary Group website, "Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review", análises EY-Parthenon

Contatos EY-Parthenon

Eduardo Tesche

Sócio da EY-Parthenon

eduardo.tesche@parthenon.ey.com

Gustavo Gusmão

Diretor Executivo de Governo

e Infraestrutura da EY

gustavo.gusmao@br.ey.com

Luis Morollo

Sênior da EY-Parthenon

luis.morollo@parthenon.ey.com



Sobre a EY-Parthenon

A EY-Parthenon é líder global em consultoria estratégica, especializada em apoiar clientes em cenários complexos, auxiliar na reestruturação de carteiras de investimentos e nas transformações necessárias para um mundo de negócios melhor. Com conectividade em escala global, as equipes das EY-Parthenon trazem inovação para a estratégia das organizações, ajudando os CEOs a gerenciarem desafios e a maximizarem as oportunidades, promovendo valor em longo prazo. A EY-Parthenon é uma marca sob a qual várias unidades da EY em todo o mundo prestam serviços de consultoria estratégica e de inteligência de mercado.

Para mais informações, acesse ey.com/parthenon.

© 2020 EYGM Limited.
Todos os direitos reservados.

Esta é uma publicação do Departamento de Marca, Marketing e Comunicação. A reprodução deste conteúdo, na totalidade ou em parte, é permitida desde que citada a fonte.