

Parcerias Público-Privadas na Educação



Documento
Informativo da
CGE

O que são parcerias público-privadas (PPP)?

O termo parceria público-privada (PPP) é um termo pouco preciso, usado para referir uma ampla gama de acordos contratuais entre as instituições públicas e o sector privado. As parcerias público-privadas (PPP) são um fenómeno em muitos países, independentemente do rendimento, mas têm vindo a crescer em países de baixo e médio rendimento nos últimos anos. Desde a crise financeira global de 2008, as PPP têm vivido uma espécie de ressurgimento, e muitos governos olham para as PPP na esperança de que elas possam ‘alavancar’ o financiamento privado em serviços públicos. Tal tem sido acompanhado por uma narrativa de que as PPP são vitais para alcançar de forma mais eficaz e eficiente os objectivos de desenvolvimento, em tempos de constrangimento fiscal. Esta narrativa teve uma forte influência sobre o discurso de desenvolvimento pós-2015, quando as PPP foram promovidas como uma ferramenta chave para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹, melhorar a eficiência e, segundo este argumento, cortar as despesas.

Quais são as principais características das parcerias público-privadas (PPP) na Educação?

As PPP estão a tornar-se uma característica cada vez mais presente na educação, com modelos emergentes bem conhecidos, incluindo a externalização de serviços de apoio, tanto educacionais como não-educacionais, esquemas de cheque-ensino e escolas ‘charter’ (que recebem ajuda parcial do governo). Embora os formatos possam variar consideravelmente, algumas das características comuns são as seguintes:

- **Cobertura:** As PPP na educação centraram-se inicialmente na infraestrutura física e na construção, mas têm passado cada vez mais para a prestação de serviços, incluindo serviços de apoio, tais como transporte, alimentação, limpeza ou manutenção, e estendendo-se a prestação direta de serviços de educação como o fornecimento de livros didáticos, desenvolvimento de curricula, formação do professorado, avaliação de

estudantes ou mesmo o funcionamento pleno das escolas, como no caso das escolas ‘charter’. O esquema de ‘cheque ensino’ é quando o governo oferece fundos para pagar as propinas de estudantes individuais em escolas privadas escolhidas pela família.ⁱⁱ

- **Impulsos e motivações:** O que impulsiona a expansão das PPP na educação, como escolha política dos governos, varia muito. Os atores privados podem ser motivados pelo lucro, filantropia, ou responsabilidade social corporativa. Podem ser desde empresários locais a sociedades globais. Mas grande parte da expansão para o mundo em desenvolvimento tem sido impulsionada por uma rede de especialistas, académicos e consultores que trabalham no contexto da Instituição Financeira Internacional (IFC) e o Banco Mundial, e os seus homólogos regionais, tais como o Banco de Desenvolvimento da Ásia¹, que têm posicionado as PPP como uma solução política de custo eficaz para os problemas de acesso e qualidade na educação, especialmente em países de baixo e médio rendimento.ⁱⁱⁱ
- **Risco:** A ‘parceria’ normalmente destina-se a envolver alguma forma de partilha de riscos. Os governos, no entanto, oferecem muitas vezes uma garantia de que quaisquer custos iniciais assumidos pelo prestador privado irão originar um lucro ao longo da vida do contrato. Na verdade, como alguns comentadores apontam, há muitas vezes uma tensão fundamental entre a responsabilidade pública e a orientação comercial.^{iv}
- **Pagamento e lucro:** A empresa privada é normalmente paga ao longo de alguns anos através de taxas garantidas pagas pelos utilizadores, ou através de pagamentos efetuados pelo governo, ou por uma combinação de ambos. Um único contrato PPP serve muitas vezes como uma astuciosa oportunidade de negócio para uma entidade privada, proporcionando um fluxo de rendimento, muitas vezes durante décadas, em grande parte subscrito pelo governo (particularmente quando o governo continua a ser o principal detentor de obrigações).

¹ Ver o Capítulo 4, Estudo de Caso 4A no kit de ferramentas “O Bem público sobre o Lucro Privado” sobre o papel da ADB nas Filipinas.

Provisão privada de escolas: uma tendência crescente

Algumas das principais formas de expansão de envolvimento privado e parcerias público-privadas no sector de educação globalmente são os fenómenos da provisão privada de escolas, em que os operadores privados ostensivamente dirigem e gerem escolas 'públicas', às vezes fazendo lucro. Duas formas notáveis de provisão privada de PPP destacam-se como parte desta tendência crescente:

- 1. Escolas 'Charter':** Escolas 'charter', escolas 'livres', ou academias, no seu nível mais básico, são escolas de gestão privada, financiadas publicamente. Este modelo está a expandir-se globalmente inclusivamente, por exemplo, nos EUA (escolas charter), elas desempenham um papel proeminente.
- 2. Os esquemas de cheque ensino:** Os cheques-ensino podem ser ou universais ou dirigidos a grupos específicos e áreas geográficas. Podem também ser complementados, se as propinas forem de valor superior ao valor do cheque ensino, sendo a diferença assumida pelas famílias, com os seus próprios recursos. Estes esquemas tentam superar as barreiras de custo, oferecendo educação que deveria ser gratuita no local de uso.

As instituições de ensino privado podem variar enormemente; podem incluir atores com fins lucrativos assim como empresas privadas, e atores sem fins lucrativos como as organizações não-governamentais e grupos religiosos. Estes podem ser entidades sem fins lucrativos mas, cada vez mais, empresas com fins lucrativos, estão a expandir-se para esta arena.

A CGE está preocupada que os interesses com fins lucrativos ameacem o direito à educação.

A evidência disponível mostra que as empresas com fins lucrativos, e nomeadamente empresas multinacionais, estão cada vez mais ativas em muitos países de baixo rendimento, com ganhos significativos possíveis a partir da expansão destas formas de ensino privado. O anúncio feito pelo governo da Libéria, no início de 2016, sobre a mudança para um modelo PPP de escola 'charter' na educação básica, em todo o sistema escolar - o que permitiu que a Bridge Academies, como grande empresa multinacional com fins lucrativos, oferecesse educação na PPP - parecia anunciar uma nova onda de tais escolas a ser implementadas em países de baixo e rendimento e em países frágeis (ver Capítulo 2, Estudo de Caso 2A no kit de ferramentas 'O bem público sobre o lucro privado').

A preocupação da GCE é que elas estão a originar violações do direito à educação e a criar barreiras importantes à concretização da educação equitativa e de qualidade para todos e todas.

Quais são as preocupações da CGE em relação às PPP de educação?

Os críticos das PPP salientam que estas podem ser uma diversão perigosa à concretização de uma educação equitativa e de qualidade bem como de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas. A CGE está particularmente preocupada com o crescimento das PPP na educação, e com o impacto sobre a realização do direito à educação, especificamente:

- **O papel do Estado na garantia do direito à educação:** as PPP na educação implicam que o Estado se afaste do papel de provedor direto das escolas, ensino e outros serviços de educação, para um papel mais indireto de financiador ou regulador. Isto levanta questões sobre a imparcialidade e potencial conflito de interesse se os governos estiverem simultaneamente a desempenhar um papel regulador e estiverem envolvidos na parceria.^v
- **Aumento da desigualdade e segregação, com poucos benefícios de qualidade:** Verificou-se que algumas PPP, nomeadamente de provisão privada de escolas, levam a desigualdade sistémica e segregação, em que escolas de qualidade diferentes atendem a grupos socioeconómicos diferentes, muitas vezes com pouca ou nenhuma melhoria geral de qualidade. Este facto contribui para a desigualdade, segregação social e maior estratificação social, minando o papel da educação como um bem público. Esta se mostrou uma preocupação particular através do uso de cheques ensino e escolas 'charter'. A evidência disponível em relação aos cheques ensino (ver Quadro 1), por exemplo, sugere que estes parecem conduzir a resultados educacionais mais desiguais, criando barreiras importantes para a concretização da educação equitativa e de qualidade para todos e todas. No Chile, por exemplo, a utilização durante 20 anos de cheques ensino universais - a experiência mais longa e mais extensa - originou grandes níveis de desigualdade, segregação e práticas discriminatórias na admissão às escolas. Em 2013, originou manifestações populares generalizadas contra a grave estratificação no sistema de ensino. Evidências dos Estados Unidos e da Suécia também indicam que os cheques ensino podem aumentar a desigualdade.
- **Quadros regulatórios fracos ou inexistentes causam problemas em assegurar o direito à educação:** As PPP devem ter um quadro regulamentar robusto para assegurar que os prestadores privados adiram às normas e padrões de qualidade, transparência, responsabilidade pública e supervisão. A capacidade dos Estados para efetivamente regular é fundamental para assegurar o direito à educação, e para mitigar eficazmente a desigualdade. No entanto, tem-se visto que é limitada a capacidade (ou vontade) dos estados para definir, monitorizar e regular os prestadores privados, especialmente em países de baixo rendimento ou países com contextos frágeis com problemas de governança.^{vi} Além disso, os sistemas de educação em muitos países estão, cada vez mais, a ser abertos ao comércio e a fins lucrativos. Especialmente em ambientes com fraca regulamentação os interesses privados e comerciais estão cada vez mais envolvidos na definição da agenda, bem como na provisão. Esta situação pode ter implicações perigosas quando se trata de assegurar que o direito à educação se mantenha central na tomada de decisão.
- **Quando as PPP correm mal:** Como referido no Direito Internacional dos Direitos Humanos^{vii}, os governos são o último garante do direito à educação, de tal forma que são eles os responsáveis - e suportam os custos de qualquer risco - no caso das PPP falharem. Isto aponta para os limites do princípio subjacente de 'partilha de riscos' entre os sectores público e privado, incluído nas PPP da educação: se os serviços falharem, o Estado deve intervir para reparar os problemas (muitas vezes dispendiosos). Em última análise, este custo é suportado pela própria cidadania que, através dos seus impostos, devem pagar para garantir que o Estado possa cumprir a sua responsabilidade de proporcionar educação para todos e todas.
- **Os ganhos de eficiência não são claros:** Estudos sobre a relação custo-eficácia das PPP, um dos argumentos centrais de muitos proponentes das PPP, mostram que as provas são mistas. Este argumento será severamente prejudicado se, a longo prazo, os Estados tiverem que abordar preocupações em torno da equidade e qualidade.^{viii} Além disso, quaisquer ganhos de eficiência com as PPP normalmente ocorrem à custa do agravamento das condições de trabalho dos professores e professoras e são conseguidos mais 'ganhos de eficiência' na educação através da introdução de profissionais pouco qualificados e mal pagos.^{ix}

- **Responsabilidade pública e transparência:** Muitas vezes as PPP são apresentadas com inúmeras promessas infundadas e contratos incrivelmente complexos. As decisões em torno das PPP podem ocorrer em circunstâncias pouco claras, sem consulta pública, e as PPP operam muitas vezes fora das instituições de escrutínio público ou operam sem oferecer garantias de acesso à informação por parte do público. As PPP também podem circumnavegar os mecanismos de controlo públicos normais. Como tal, podem minar a responsabilidade democrática incorporada nos sistemas de governança pública.
- **Fora do balanço e livros orçamentais:** Muitas vezes as PPP escondem empréstimos públicos, visto que ocorrem 'fora do balanço'. Uma das razões pelas quais as PPP continuam atraentes para os decisores é porque elas permitem aos governos contornar limites orçamentais legislados. Notavelmente, algumas PPP, por serem cofinanciadas de início através de investidores do sector privado, permitem aos governos manter o projeto PPP e os passivos contingentes 'fora do balanço', visto que um passivo contingente é registado nas contas apenas se a contingência for provável, e se o montante do passivo puder ser estimado.^x

Notas Finais

- i Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acritical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>. Como salienta este relatório, esta situação foi impulsionada pelo crescimento económico e daí a necessidade de desenvolvimento de infraestrutura, mas também pela crise pós financeira e por taxas de juro baixas nos países desenvolvidos o que levou os investidores a procurar rendimento noutros sítios.
- ii É tanto como é visto como a forma mais completa de privatização num continuum público-privado mas também como adere a algumas das narrativas mais forçadas pró privatização em torno do aumento de escolha (ver o kit de ferramentas da CGE, secção 1). Para mais informação ver também Verger and Mauro Moschetti, UNESCO -GMER documento de referência: "Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges"
- iii Nomeadamente, o relatório do Banco Mundial *The role and impact of PPPs in education* foi uma publicação de grande influência sobre o tema de oferta de formas alternativas de educação. Verger, A. 2012. Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 109-130.
- iv Skelcher, C. 2005. Public-private partnerships and hybridity. E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press.
- v Minow, M. 2003. Public and private partnerships: Accounting for the new religion. *Harvard Law Review*, Vol. 116, No. 5, pp. 1229-1270.
- vi Para uma revisão das legislações e regulamentos nacionais sobre os atores privados a nível mundial, consultar <http://www.right-to-education.org/resource/national-laws-private-provision-education>
- vii (CESCR, GC 13 Resolution A/HRC/32/L.33).
- viii Romero, 2015 Op Cit
- ix Termes, A., Bonal, X., Verger, A. and Zancajo, A. 2015. *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of "Colegios en concesión"*. London, Open Society Foundations.
- x Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acritical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>.

Este documento baseia-se no relatório da Campanha Global pela Educação, *Lucro Privado, Prejuízos Públicos: por que razão a tendência para as escolas privadas de propina reduzida está a pôr em causa a educação de qualidade* (2016).

Foi escrito por Jo Walker e editado por Shaharazad Abuel-Ealeh para a Campanha Global pela Educação.