

South-South Programme

Building a South-South coalition on foundational learning
through education exchange and evidence synthesis



Aprendendo com o Paquistão

A experiência das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Sindh

Este documento é acompanhado de um podcast sobre o mesmo tema e faz parte de uma [Biblioteca de Bens Públicos Globais](#) sobre reformas educacionais e formação de coalizões nos países do Sul Global.

Incentivamos o público a compartilhar esses materiais livremente, mas seu uso é estritamente limitado para fins educacionais.¹

¹ Este documento foi produzido em 2023 por João Pedro Caleiro, do Programa da Fundação Lemann na Blavatnik School of Government da Universidade de Oxford, como parte do Programa Sul-Sul, com o apoio dos parceiros Education Development Trust (EDT), Fundação Lemann, Centro Lemann de Liderança e Equidade na Educação em Sobral, Fundação Zizi Afrique no Quênia, Idara-e-Taleem-o-Aagahi (ITA) no Paquistão e o Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) do Reino Unido.

Este é um documento de aprendizado discursivo destinado a formuladores de políticas educacionais de países do Sul Global. Ele descreve experiências de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para melhorar o aprendizado básico no Paquistão, com foco em projetos bem-sucedidos na província de Sindh. O documento também examina a estrutura regulatória das PPPs e suas realidades de implementação, além de destacar áreas de atenção que devem estar no radar daqueles que pretendem estabelecer uma PPP bem-sucedida na educação.

Esses materiais foram criados para serem úteis mesmo que você não tenha interesse em PPPs ou que elas não tenham relevância especial para o seu contexto. As PPPs são incrivelmente variadas e sua implementação abrange muitos tipos de desafios. Refletir sobre elas pode ajudar qualquer formulador de políticas a praticar como se concentrar em informações relevantes, entre detalhes substanciais, o que é uma habilidade fundamental em todos os domínios da formulação de políticas baseadas em evidências.

Em um documento separado, sugerimos tarefas de aprendizado a serem realizadas individualmente ou em grupos. Seu objetivo é enriquecer a qualidade da deliberação e da tomada de decisões na educação e incentivar os participantes a explorar como os elementos descritos nos documentos de aprendizagem discursiva funcionariam em seus próprios contextos.

Introdução

As Parcerias Público-Privadas (ou PPPs) são uma estratégia que os governos usam em muitas áreas de políticas públicas em todo o mundo, inclusive na educação, onde podem assumir muitas formas, desde a mera construção de escolas públicas por parceiros privados até a operacionalização real do ensino cotidiano nas escolas. Embora não haja uma pesquisa abrangente sobre seus números, nem um consenso sobre sua definição, acredita-se amplamente que as parcerias público-privadas (PPPs) na educação estão ganhando popularidade no Sul Global.

Em comparação com outros países em desenvolvimento, o Paquistão tem níveis muito baixos de investimento em educação como proporção do PIB¹. Para resolver esse problema, nos últimos 20 anos, o país tem usado as PPPs para lidar com muitos de seus desafios educacionais. Mais de 3,3 milhões de crianças estão matriculadas em esquemas de PPP no país².

Um dos principais desafios da educação no Paquistão é o acesso, já que 32% das crianças de 5 a 16 anos do país não frequentam a escola³. Isso equivale a mais de 20 milhões de crianças⁴, o segundo maior número absoluto de crianças que não frequentam a escola em todo o mundo⁵.

Os meninos superam as meninas em todos os níveis do sistema escolar paquistanês, e por grandes margens⁶: ao considerar apenas os níveis primário e secundário inferior, a porcentagem de crianças fora da escola é de 21,17% para meninos e 33,6% para meninas. As taxas de evasão escolar em praticamente todos os lugares são altas, e mesmo as escolas estabelecidas geralmente não têm instalações adequadas.

Os resultados de aprendizagem para aqueles que já estão na escola são insuficientes e, em 2019, antes da pandemia, 3 em cada 4 crianças no final da idade primária não eram proficientes em leitura (ajustado para crianças fora da escola)⁷. Essa é uma grande preocupação, já que os educadores geralmente enfatizam que o aprendizado fundamental, entendido como os primeiros anos de educação e a obtenção de alfabetização e numeramento na idade certa, garante a base sobre a qual o aprendizado subsequente se

¹ Tabassum, R., Zahid, J., & Saleem, K. (2017). Gaps and Challenges in Public Financing of Education in Pakistan. *Journal of Education and Practice*, 8(1), 18-28. Obtido em https://www.researchgate.net/publication/314065681_Gaps_and_Challenges_in_Public_Financing_of_Education_in_Pakistan

² Estimativa própria com base em dados oficiais do SEF e do PEF

³ Pakistan Bureau of Statistics. (n.d.). Pakistan Social and Living Standards Measurement. Obtido em <https://www.pbs.gov.pk/content/pakistan-social-and-living-standards-measurement>

⁴ Dawn News. (2021, 9 de setembro). The missing third: An out-of-school children study of Pakistani 5-16 year-olds. Dawn. Obtido em <https://www.dawn.com/news/1643918>

⁵ UNICEF Pakistan. (n.d.). Education. Obtido em <https://www.unicef.org/pakistan/education>

⁶ UN Women. (n.d.). Pakistan. Obtido em <https://data.unwomen.org/country/pakistan>

⁷ World Bank. (2019). Learning Poverty Brief. Obtido em <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/214101571223451727-0090022019/original/SASSACPKPALPBRIEF.pdf>

desenvolve.

Esses desafios pré-existent, tanto em termos de acesso quanto de resultados de aprendizagem, provavelmente foram exacerbados por dois eventos lastimáveis, que começaram em 2020. Primeiro, devido às políticas de distanciamento social para conter a pandemia da COVID-19, as escolas no Paquistão foram fechadas (total, parcial ou intermitentemente) por 64 semanas entre março de 2020 e março de 2022, alguns dos fechamentos mais longos do mundo⁸, e com suporte mínimo e desigual para o aprendizado on-line⁹.

Logo após a reabertura das escolas, muitas tiveram que ser fechadas novamente devido às enchentes catastróficas em 2022, que causaram a destruição generalizada da infraestrutura educacional¹⁰. O fechamento de escolas está associado a efeitos negativos "grandes, persistentes e desiguais" sobre o aprendizado¹¹, bem como a taxas mais altas de evasão escolar, acentuando o desafio preexistente de garantir que todas as crianças alcancem o nível básico de alfabetização e numeramento na idade certa.

O Paquistão tem um sistema educacional descentralizado e, desde a aprovação da 18ª emenda à Constituição em 2010¹², as províncias são responsáveis por fornecer educação a todas as crianças de 5 a 16 anos como um direito constitucional fundamental à educação; as PPPs são uma opção preferencial, juntamente com outras intervenções e reformas.

Punjab, a província mais populosa do país, obteve resultados positivos em PPPs

⁸ UNICEF UK. (2011, 20 de outubro). Schools for more than 2 million children in Pakistan remain inaccessible due to devastating floods. Obtido em <https://www.unicef.org.uk/press-releases/schools-for-more-than-2-million-children-in-pakistan-remain-inaccessible-due-to-devastating-floods/>

⁹ Shah, N. (2020, 30 de julho). COVID-19 School Closures Hit the Poorest Hardest in Pakistan. Center for Global Development. Obtido em <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-school-closures-hit-poorest-hardest-pakistan>

¹⁰ VOA News. (2011, 20 de outubro). Pakistan Floods Have Kept Over 2 Million Children from School, UN Says. VOA News. Obtido em <https://www.voanews.com/a/pakistan-floods-have-kept-over-2-million-children-from-school-un-says/6818193.html>

¹¹ Filmer, D. (2020, 4 de novembro). COVID-19 school closures fueled big learning losses, especially for the disadvantaged. World Bank Blogs - Development Talk. Obtido em <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-school-closures-fueled-big-learning-losses-especially-disadvantaged>

¹² Pakistan Institute of Development Economics (PIDE). (n.d.). Primary Education in Pakistan. Obtido em <https://pide.org.pk/research/primary-education-in-pakistan/>

usando "uma estrutura jurídica adequada, fortes mecanismos de tomada de decisão e um processo aberto, contratos claros, acordos prévios sobre a prestação de serviços e infraestrutura, um site bem desenvolvido com informações para os parceiros e acompanhamento e monitoramento e avaliação rigorosos acordados previamente"¹³, segundo o Banco Mundial.

Sindh, a segunda maior província do país em população, também enfatizou bastante o papel das PPPs no enfrentamento dos desafios educacionais, usando o financiamento público para o fornecimento privado de infraestrutura, ensino e administração de escolas. Aqui, examinamos sua estrutura institucional e um de seus projetos, chamado PPRS (Promoting Low-Cost Private Schooling in Rural Sindh), que aumentou o número de matrículas e as pontuações nos testes, de acordo com um estudo recente¹⁴.

O que é uma PPP?

As PPPs são definidas como um "mecanismo para que o governo adquira e implemente infraestrutura e/ou serviços públicos usando os recursos e a experiência do setor privado"¹⁵, com desempenho e riscos compartilhados por ambos parceiros. Nessa relação, o governo se torna menos um provedor direto e mais um regulador, facilitador e "administrador" do setor educacional¹⁶.

As PPPs na educação são uma prática generalizada em todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento e podem assumir vários modelos. Nos países desenvolvidos, elas estão geralmente associadas ao modelo de voucher, proposto pela primeira vez pelo economista Milton Friedman, embora também tenha havido experiências com voucher em países em desenvolvimento.

¹³ Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011, 31 de agosto). Designing Effective Public-Private Partnerships for Education. World Bank Blogs: Education for Global Development. Obtido em <https://blogs.worldbank.org/education/designing-effective-public-private-partnerships-education>

¹⁴ Felipe Barrera-Osorio, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dhushyanth Raju, Stephen P. Ryan; Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan. *The Review of Economics and Statistics* 2022; 104 (3): 399–416. doi: https://doi.org/10.1162/rest_a_01002

¹⁵ The World Bank Group. (n.d.). About Public-Private Partnerships. Obtido em <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-us/about-public-private-partnerships>

¹⁶ Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011, 31 de agosto). Designing Effective Public-Private Partnerships for Education. World Bank Blogs: Education for Global Development. Obtido em <https://blogs.worldbank.org/education/designing-effective-public-private-partnerships-education>

Esse é um sistema em que os pais recebem um subsídio do governo que pode ser usado para pagar a mensalidade de qualquer escola, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos. A ideia é que uma maior escolha dos pais levaria a uma concorrência entre as escolas que beneficiaria os alunos, levando a uma maior variedade e qualidade¹⁷ das escolas públicas.

No entanto, em vez de criar concorrência para melhorar a qualidade, as PPPs nos países em desenvolvimento geralmente estão mais relacionadas à melhoria do acesso público e da qualidade por meio da mobilização de recursos privados. Em modelos de subsídio, por exemplo, o governo paga uma taxa por aluno ou um subsídio em bloco para uma escola não estatal. No modelo de "escolas contratadas", as escolas são de propriedade e financiadas pelo governo, mas são operadas por um provedor não estatal, seja ele um empresário privado ou uma empresa com fins lucrativos, ou um operador sem fins lucrativos.

O ensino privado pago compõe uma grande parte do setor educacional no Paquistão (34% de todas as matrículas no ensino fundamental em 2019)¹⁸ e é impulsionado por vários fatores, incluindo preços baixos¹⁹, proximidade com os alunos e a percepção de que eles oferecem melhores resultados do que as escolas públicas²⁰. Embora o preço de suas mensalidades nem sempre esteja no nível de maximização dos lucros²¹, elas são, no entanto, impulsionadas principalmente por incentivos de mercado²².

As PPPs, por outro lado, podem ser administradas por uma entidade com ou

¹⁷ Levin, H. M. (2011). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. Teachers College Press, Columbia University.

¹⁸ World Bank. (n.d.). Primary education, private (% of total primary education) -Pakistan. Obtido em <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.PRIV.ZS?locations=PK>

¹⁹ Carneiro, P., Das, J., Reis, H. (2019). The Value of Private Schools: Evidence from Pakistan. Institute for Fiscal Studies Working Paper, W19/17. Obtido em <https://www.ifs.org.uk/uploads/WP201917-The-value-of-private-schools-evidence-fromPakistan.pdf>

²⁰ Jhagra, K. W. (2015). Factors Affecting Learning Outcomes In Pakistan: An Analysis Of The Private School Premium. Lahore Journal of Economics, 20(1), 27-53. Obtido em <https://core.ac.uk/download/pdf/188775129.pdf>

²¹ Carneiro, P., Das, J. and Reis, H. 2022. The Value of Private Schools: Evidence from Pakistan. RISE Working Paper Series. 22/091. https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2022/091

²² Leckie, G., & Baird, J. (2019). Primary School Class Size Reduction: A Systematic Review. UCL Institute of Education. Obtido em https://www.ucl.ac.uk/~uctppca/paper_20190711.pdf

sem fins lucrativos, mas seu objetivo é trabalhar com metas estabelecidas para resultados baseados em resultados anteriores para atingir os mesmos fins que a oferta pública regular: acesso, qualidade e equidade²³ na educação para todos.

Evidências

Uma análise do Education Partnership Group realizada em 2017 observa que não há muitos estudos de alta qualidade sobre PPPs e encontrou apenas evidências muito limitadas sobre o impacto dessa modalidade nos resultados de aprendizado nos países em desenvolvimento.

No modelo em que o governo subsidia uma escola particular ou uma organização religiosa, por exemplo, a análise encontrou evidências "fracamente positivas" de sucesso. Um estudo sobre Serra Leoa (Wodon e Ying, 2009)²⁴, onde mais da metade de todos os alunos frequentam escolas religiosas, constatou que, embora elas tenham um desempenho geralmente pior do que as escolas públicas, isso se deve ao fato de atenderem a uma população mais desfavorecida e de terem um desempenho ligeiramente melhor quando se controla as características da criança e da família.

Segundo os autores, essas escolas podem se beneficiar de financiamento externo e conhecimento especializado devido a vínculos com organizações irmãs em outros países. Outra possibilidade é que elas tenham autoridade moral e vínculos com os membros mais pobres da comunidade, o que pode ajudá-las a mobilizar recursos para as escolas.

No caso de Uganda (Osorio et al, 2016)²⁵, a dinâmica é exatamente o oposto: constatou-se que as pontuações eram mais altas para os alunos das escolas com PPP, mas isso se deveu principalmente à seleção dos alunos ou ao fato

²³ UNESCO. (2013). Role of non-state providers of education in Pakistan: who chooses, who loses? Obtido em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383517>

²⁴ Wodon, Q., & Ying, Y. (2009). Literacy and Numeracy in Faith-Based and Government Schools in Sierra Leone. Policy Research Working Paper, 4951. Obtido em <https://ideas.repec.org/p/prs/mprapa/16462.html>

²⁵ Barrera-Osorio, F., de Galbert, P., Habyarimana, J., & Sabarwal, S. (2015). The Impact of Public-Private Partnerships on Private School Performance: Evidence from a Randomized Controlled Trial in Uganda. International Growth Centre Working Paper, 15/0954. Obtido em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a09dce40f0b64974001a68/5_PPP_Uganda_Barre_raetal.pdf

de que os alunos dessas escolas tinham maior probabilidade de vir de famílias mais instruídas e com melhores recursos. Entretanto, o PPP também foi associado a mudanças positivas em fatores como a presença de professores e laboratórios de ciências, sugerindo que o programa PPP usa alguns insumos educacionais de forma mais eficiente e com alguns ganhos de escala.

Em uma comparação internacional, Woßmann (2005) chegou a uma "conclusão positiva" sobre as PPPs na educação, analisando os resultados de aprendizagem em leitura, matemática e ciências para crianças de 15 anos²⁶. Os dados foram obtidos de 29 países da OCDE que participam do PISA, uma iniciativa global que coleta resultados de testes comparáveis em dezenas de países. Embora o estudo não investigue os mecanismos de sucesso, ele conclui que as PPPs mais bem-sucedidas geralmente combinam operação privada com financiamento público, enquanto a combinação de operação pública com financiamento privado geralmente tem o pior desempenho.

Dois estudos separados realizados no Paquistão observaram uma vantagem nos resultados de aprendizagem associados à PPP quando gerenciada pelo setor privado por meio de modelos de financiamento do setor público. No entanto, é importante observar que ambos os estudos têm fortes ressalvas,

O primeiro deles (Malik et al, 2015) encontrou sinais positivos no mecanismo "adote uma escola" em duas províncias. Em Punjab, as escolas adotadas estão associadas a melhores resultados de aprendizado, com uma mudança percentual de 12% em matemática, 10% em urdu e 55% em inglês no período de 2009 a 2013, em comparação com as escolas não adotadas. No caso de Sindh, foram encontradas apenas melhorias de aprendizado moderadas a baixas entre os alunos da 4ª série, segundo os dados da pesquisa. Como os resultados podem ter demorado mais para aparecer e a qualidade dos dados subjacentes é menor, esses resultados devem ser considerados com cuidado, algo que os próprios autores reconhecem.

²⁶ Education Partnerships Group & Ark. (2017). Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: A Rigorous Review of the Evidence. Obtido em <https://epg.org.uk/wpcontent/uploads/2021/06/EPG-PPP-Report.pdf>

Amjad e McLeod (2014)²⁷ destacam que os alunos de escolas PPP superam geralmente o desempenho dos alunos de escolas públicas (eles têm 40% mais chances de serem bem-sucedidos na tarefa Urdu, por exemplo) e têm desempenho próximo ao dos alunos de escolas particulares. Entretanto, essa superioridade é atribuída quase que exclusivamente ao ensino suplementar privado. Ao controlar esse efeito, as escolas PPP não foram superiores às escolas públicas e, às vezes, tiveram um desempenho pior.

Um *working paper* de 2010 de Felipe Barrera-Ororio e Dhushyanth Raju examina os resultados do programa Foundation-Assisted Schools (FAS) em Punjab usando cinco rodadas de dados padronizados ao longo de três anos acadêmicos. Nesse programa, as escolas são permanentemente excluídas se pelo menos dois terços dos alunos testados não obtiverem 40% ou mais de aproveitamento em duas tentativas consecutivas. As estimativas revelam uma grande mudança no aprendizado entre as duas primeiras rodadas de testes, indicando que os mecanismos de responsabilidade e a ameaça de sanções funcionam como um fator fundamental para induzir melhores resultados de aprendizado.

Há uma grande variedade de modelos sob a égide das PPPs, administradas por instituições muito diferentes em locais com muitos tipos de desafios, portanto, é provável que a variedade de resultados observados nos melhores estudos disponíveis se deva a essa variação. É necessária uma pesquisa mais rigorosa para obter mais clareza sobre os impactos da PPP nos resultados fundamentais de aprendizagem nos países em desenvolvimento.

Educação e Parcerias Público-Privadas em Sindh

No Paquistão, o nível provincial é responsável por fornecer educação em todos os níveis. Nosso foco será a província de Sindh, localizada na região sudeste do país. Sindh tem 47 milhões de habitantes que estão divididos quase igualmente entre áreas rurais e urbanas²⁸. Sindh é relativamente rica (seu PIB

²⁷ Ali, M., & Andrabi, T. (2014). Private versus public schooling in urban Pakistan: A comparative analysis. *International Journal of Educational Development*, 34, 25-36. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2013.11.005>

²⁸ Pakistan Bureau of Statistics. (2017). Sindh Population Table. Obtido em <https://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/population/2017/tables/sindh/Table01p.pdf>

per capita é três vezes maior do que o do resto do país) e abriga a maior cidade e o centro econômico mais importante do país, Karachi.

Sindh tem aproximadamente 42.000 escolas primárias²⁹ e gasta cerca de 20% do orçamento da província em educação³⁰. No entanto, suas escolas geralmente estão em condições muito ruins: cerca de metade não tem água potável ou banheiros e 63% não têm eletricidade. Apesar dos avanços no acesso, quase 7 dos 12 milhões de crianças de 5 a 16 anos da província continuam fora da escola, equivalente a 56% do total.

Para enfrentar desafios como esse, o governo federal do Paquistão estabeleceu, desde o início da década de 1990, fundações educacionais semiautônomas em cada uma de suas quatro províncias, responsáveis por fazer intervenções educacionais, incluindo, entre outras, as PPPs. Atualmente, a Sindh Education Foundation (SEF) é responsável por 2.620 escolas, com 865.000 alunos e mais de 23.000 professores, e está expandindo amplamente seu portfólio, construindo cerca de 1.000 novas escolas³¹. Em seguida, dentro do governo provincial, foi criado um Conselho de Políticas de PPP para aprovar projetos de PPP³², liderado pela casa do ministro-chefe, e uma unidade de PPP dentro do Departamento de Finanças para auxiliar o Conselho de Políticas na promoção e no desenvolvimento de PPPs³³.

Essa estrutura burocrática é apoiada por um conjunto de regulamentos que regem o uso de PPPs. A Lei de Parcerias Público-Privadas de Sindh de 2010³⁴, que foi redigida principalmente com projetos de infraestrutura em mente,

²⁹ H.A.R.I. Foundation. (2022). The Political Economy of Education in Sindh in 2021. Obtido em <https://hariwelfare.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Political-Economy-of-Education-inSindh-in-2021.pdf>

³⁰ Asian Development Bank. (2017). Education Management Organizations Program in Sindh, Pakistan: Public-Private Partnership Profile. Obtido em <https://www.adb.org/publications/sindh-pakistan-education-management-ppp-profile>

³¹ Sindh government presentation https://www.canva.com/design/DAE4gddtrgk/KnlCpMSOelYpvRnryBbsAA/view?utm_content=D_AE4gddtrgk&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=publishsharelink#6

³² Asian Development Bank. (2021). Sindh Education Sector Plan Support Program. Obtido em <https://www.adb.org/projects/46538-002/main>

³³ Finance Official Website: <https://finance.gos.pk/SpecializedUnits/PPP>

³⁴ Government of Sindh. (2018). Public-Private Partnership Act 2018. Obtido em http://seldpppn.gos.pk/uploads/resources/PPP%202018%20act_updated.pdf

descreve pelo menos 14 categorias de PPPs, desde modelos simples de "construir e transferir" (quando o setor privado financia e constrói a infraestrutura educacional e depois a entrega ao setor público para operar) até joint ventures (em que uma empresa é de propriedade conjunta e operada pelos parceiros dos setores público e privado) e muitos outros³⁵. Em 2015, uma emenda foi aprovada para incorporar um conjunto mais amplo de serviços de PPP nessa estrutura legal.

Em 2017, Sindh se tornou a primeira província do Paquistão a produzir um documento abrangente descrevendo todos os processos e práticas envolvidos em se tornar um parceiro de PPP, o PPP Guide and Tool kit³⁶. Esse documento indica, por exemplo, que os operadores selecionados para executar uma PPP em parceria com o governo de Sindh têm independência de gestão, mas devem atingir determinados indicadores-chave de desempenho (KPIs). Esses indicadores estão vinculados ao nível de compensação financeira que o setor privado recebe e são monitorados pelo setor público para garantir que os objetivos acordados sejam atingidos.

Embora não haja um modelo padrão para esses KPIs, o School Education & Literacy Department avaliou as escolas que estão sendo entregues por meio de PPPs no âmbito do Projeto de Reforma das EMOs (Education Management Organisations), por exemplo, por meio de três pilares: Gestão e Organização, Aprendizagem e Ensino, e Ethos Escolar e Engajamento Comunitário. Em seguida, a SEF realiza sua própria avaliação das escolas, terceirizando-a para uma empresa especializada.

Os tipos de estruturas de PPP "construir e operar" são, de longe, os mais comuns em Sindh. O primeiro é o programa Foundation-Assisted Schools (FAS), administrado pela SEF, resultado da integração dos quatro programas anteriores da Fundação³⁷, (i) o SEF Assisted Schools (SAS), (ii) o programa

³⁵ Government of Sindh. PPP Guide and Toolkit. November 2017. Obtido em http://www.sindheducation.gov.pk/Contents/Menu/Final_PPP%20Guide%20Toolkit%20141117.pdf

³⁶ Government of Sindh. PPP Guide and Toolkit. November 2017. Obtido em http://www.sindheducation.gov.pk/Contents/Menu/Final_PPP%20Guide%20Toolkit%20141117.pdf

³⁷ Sindh Education Foundation. (n.d.). Foundation Assisted Schools. Obtido em

Promoting Private Schools in Rural Sindh (PPRS) - que será explicado mais adiante neste documento - (iii) o Existing Schools Support Program (EESP) e (iv) o SEF Middle and High School Program (SMHSP).

O FAS funciona por meio de um modelo de subsídio por criança pago pelo governo a operadores privados, selecionados por meio de um processo de licitação transparente. Quando selecionados, eles devem se comprometer a garantir um determinado nível de indicadores educacionais.

A segunda estrutura comum de PPP em Sindh é o programa Education Management Organisations (EMO)³⁸, semelhante ao modelo Concession Schools na Colômbia. Ele tem sido usado em várias escolas em Sindh desde 2016, incluindo algumas construídas com fundos da United States Agency for International Development (USAID). De acordo com esse programa, o Departamento de Educação Escolar e Alfabetização terceiriza a gestão e a administração de determinadas escolas públicas em Sindh para as EMOs, de acordo com um contrato de parceria público-privada com financiamento público substancial.

As instituições parceiras do governo no programa EMO, que podem ser com ou sem fins lucrativos, são responsáveis por todos os aspectos da operação da escola, desde a manutenção da infraestrutura até a oferta do currículo, enquanto o governo mantém a propriedade do terreno e dos prédios. O ensino envolve tanto professores do governo quanto professores contratados pelo EMO.

Em outras palavras, em ambos os programas, as escolas são de propriedade do governo e não podem ser cobradas taxas. Mas em um EMO, a escola é terceirizada para uma organização sem fins lucrativos ou com fins lucrativos por meio de um processo competitivo e recebe o preço da licitação. No caso do FAS, a escola é adotada voluntariamente por um indivíduo ou organização privada, que se torna responsável por melhorar a gestão e as operações.

<https://www.sef.org.pk/foundation-assisted-schools/>

³⁸ Asian Development Bank. (2019). Education Management Organizations Program in Sindh, Pakistan: Public-Private Partnership Profile. Obtido em

<https://www.adb.org/publications/sindh-pakistan-education-management-ppp-profile>

As partes interessadas

- O Sindh Education and Literacy Department (SELD) é o órgão do governo provincial responsável pela educação e tem um "nó de PPP" estabelecido para identificar e gerenciar esses tipos de projetos.
- A Sindh Education Foundation (SEF), criada conforme o Sindh Education Foundation Act de 1992, é uma organização semiautônoma com um mandato para apoiar a educação na província por meio de uma série de intervenções.
 - As escolas particulares são as principais partes interessadas na obtenção de resultados de aprendizado para as crianças paquistanesas. O Paquistão tem uma alta participação de matrículas privadas na educação, que cresceu exponencialmente desde a década de 1990.
 - Os parceiros privados nas PPPs são diversos. Alguns são empreendedores individuais (no caso dos programas do SEF), outros podem ser grandes organizações (no caso do modelo EMO em Sindh).
- As principais organizações não governamentais, como a The Citizen's Foundation (TCF), a Indus Resource Center (IRC), a HANDS, a Hari Welfare e a Idara-e-Taleem-o-Aagahi (ITA), atuam na área de educação no Paquistão e são frequentemente parceiras em PPPs.

Evidências sobre o programa PPRS (Promoting Low-Cost Private Schooling in Rural Sindh)³⁹

O programa PPRS, projetado e administrado pelo SEF e agora sob o guarda-chuva do FAS mencionado anteriormente, consiste no estabelecimento e na operação de novas escolas por provedores privados em vilarejos rurais da

³⁹ Felipe Barrera-Osorio, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dhushyanth Raju, Stephen P. Ryan; Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan. *The Review of Economics and Statistics* 2022; 104 (3): 399–416. Doi: https://doi.org/10.1162/rest_a_01002

província. As escolas são obrigadas a admitir todas as crianças gratuitamente e, por sua vez, recebem um subsídio por aluno, com compensação baseada em uma fórmula que utiliza a frequência verificada. Elas também recebem treinamento gratuito de liderança escolar e de professores, bem como livros didáticos gratuitos, outros materiais de ensino e aprendizagem e artigos de papelaria.

O SEF selecionou os distritos para participar do programa com base em alguns critérios que destacavam onde poderiam obter o máximo de ganhos: onde o tamanho da população de crianças fora da escola, a disparidade de gênero na matrícula escolar e a porcentagem de famílias localizadas a pelo menos quinze minutos de distância da escola primária mais próxima eram maiores.

Na primeira etapa, foram identificadas 263 aldeias que se encaixavam nos critérios do programa. Em seguida, elas foram distribuídas aleatoriamente em três grupos. No primeiro grupo, com 100 vilarejos, o programa foi estabelecido com um subsídio por aluno que era o mesmo para meninas e meninos: 350 rúpias por aluno por mês, o equivalente a 5 dólares. No segundo grupo, com 100 vilarejos separados, o subsídio por aluno era de 350 rúpias para meninos e um subsídio maior, de 450 rúpias, para meninas. Os 63 vilarejos restantes não receberam nenhuma intervenção: a ideia era que eles servissem como grupo de controle, uma base de comparação para entender o que teria acontecido sem o programa.

As primeiras escolas foram criadas no verão de 2009. Sua administração é altamente descentralizada, com os operadores tendo ampla liberdade para escolher os professores, por exemplo, com qualificações mais baixas do que a regra para os professores do governo.

O estudo mostra que, após um ano e meio de escolaridade, o programa aumenta o número de matrículas em 30 pontos percentuais em ambos os grupos de tratamento, em comparação com o grupo de controle. As aldeias controladas tiveram uma porcentagem de respostas corretas de 46,9%, enquanto as aldeias testadas apresentaram uma porcentagem maior de respostas corretas, de 66,7%. Em outras palavras, os alunos das escolas do programa obtiveram pontuações mais altas nos testes do que os alunos das

escolas públicas, apesar de terem origens mais desfavorecidas. As matrículas e as pontuações dos testes, em comparação com a linha de base, não diferiram por gênero ou tratamento de subsídio.

Embora não haja uma explicação clara ou única para esses resultados positivos e, principalmente, para a ausência de diferenças nos resultados de meninos e meninas, os autores concluem que *“as escolas do programa selecionaram insumos semelhantes aos de um planejador social que internaliza todos os benefícios da educação para a sociedade”*.

Em outras palavras, isso significa que os operadores das escolas em ambos os grupos de tratamento fizeram o que o governo esperava que fizessem e o que é melhor para o interesse público: contrataram professores, garantiram que a infraestrutura da escola fosse adequada e assim por diante, o que levou a níveis mais altos de frequência e aprendizado. O estudo tem suas limitações em termos de horizonte de tempo e dos aspectos da educação que abrangeu, e seus resultados não podem ser necessariamente extrapolados. Entretanto, ele mostra sinais promissores de como as PPPs podem melhorar o aprendizado em contextos muito desfavorecidos.

Temas de destaque nas PPPs de educação

Agora que temos uma melhor compreensão do cenário institucional e dos programas existentes no Paquistão, bem como das melhores evidências disponíveis sobre PPPs na educação, podemos consolidar as lições sobre as melhores práticas e elaborar algumas orientações gerais.

Aqui estão nove áreas de atenção dentro das PPPs educacionais que surgiram em entrevistas e pesquisas, e às quais os formuladores de políticas educacionais devem estar atentos ao considerar a implementação de PPPs em seu próprio contexto:

➤ Capacidade institucional

Um dos paradoxos da introdução de uma PPP educacional no Sul Global é que, muitas vezes, ela é desencadeada pela falta de capacidade do setor público - financeira, técnica e outras - para oferecer acesso e qualidade. No

entanto, a implementação bem-sucedida de PPPs requer a existência de um setor público capaz de executar, por exemplo, um processo de licitação justo baseado em mérito, com capacidade para avaliar os resultados da aprendizagem e a capacidade de garantir a aplicação das regras - ambas tarefas complexas. Em outras palavras:

“A constatação de que o setor privado pode administrar escolas melhor do que um Ministério com pouco financiamento e pessoal em um país em desenvolvimento hipotético (claramente uma premissa contestada) não é uma indicação de que esse mesmo Ministério de um país em desenvolvimento possa administrar a aquisição, o monitoramento e a avaliação e a governança geral de uma parceria público-privada com mais eficiência do que administra suas próprias escolas”⁴⁰.

Da mesma forma, as PPPs bem-sucedidas exigem um setor privado e/ou uma sociedade civil e um setor não governamental com considerável capacidade operacional e financeira, o que não existe em muitos contextos. No entanto, mesmo quando se parte de uma relativa falta de capacidade, é possível produzir um ciclo positivo e auto-reforçador de capacitação incremental em organizações públicas, privadas e da sociedade civil⁴¹ quando bons incentivos são introduzidos em cada uma dessas esferas e suas interações são aprimoradas.

“O desenvolvimento da capacidade é alcançado tanto pelo gerenciamento das relações e interações entre as organizações quanto pelo aumento da eficiência das organizações individuais. Essa abordagem dá mais importância à necessidade de coordenação, ao gerenciamento de diversas perspectivas e à resolução de conflitos”.

➤ **Resistência institucional**

Com frequência, as PPPs não são totalmente compreendidas ou adotadas,

⁴⁰ Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries. A rigorous review of the evidence (junho 2017) – Education Partnerships Group and Ark) <https://epg.org.uk/wpcontent/uploads/2021/06/EPG-PPP-Report.pdf>

⁴¹ Morgan, P. (2012). Capacity Development and Public Private Partnerships. United Nations Development Programme. Obtido em: <https://www.gdrc.org/uem/undp-capacity.html>

mesmo em contextos em que já são uma presença conhecida há algum tempo, como o Paquistão. Assim como em outras reformas educacionais, a diferença entre o fracasso e o sucesso das PPPs pode se dever à adesão e à propriedade das partes interessadas em todo o sistema, de modo que esclarecer conceitos errôneos e superar resistências institucionais costuma ser um aspecto importante para que as PPPs funcionem.

➤ **Estrutura regulatória**

Uma estrutura jurídica e regulatória sólida e robusta é um pré-requisito para o sucesso das PPPs⁴². Sindh implementou legislação e regulamentação que, conforme os atores governamentais e privados, dá às PPPs maior segurança regulatória e uma estrutura mais estável para definir responsabilidades e obrigações, tornando provável que os projetos atinjam suas metas declaradas.

Qualquer pessoa que pretenda implementar PPPs em seu contexto deve identificar as leis e os regulamentos que regem as PPPs atualmente em vigor e se envolver com os agentes políticos e a equipe técnica para garantir que eles possam criar e apoiar a estrutura legal e regulamentar necessária para permitir que as PPPs prosperem.

➤ **Mecanismos de prestação de contas**

As estruturas de prestação de contas devem ser uma parte fundamental de qualquer PPP⁴³ e visam responsabilizar os agentes privados, aumentando a probabilidade de que esses agentes privados estejam alinhados com a proposta pública. Sistemas sólidos de prestação de contas podem ajudar a obter resultados bem-sucedidos e evitar o caminho arriscado e demorado do litígio em caso de não cumprimento, desempenho insuficiente ou quebra de contrato. Além do relacionamento entre o governo e os agentes privados, a responsabilidade deve incorporar as preocupações das comunidades nas quais os projetos estão sendo implementados, e devem ser criados

⁴² World Bank. (2019, 29 de abril). Designing Effective Public-Private Partnerships in Education. Obtido em <https://blogs.worldbank.org/education/designing-effective-public-privatepartnerships-education>

⁴³ World Bank. (2019, 29 de abril). Designing Effective Public-Private Partnerships in Education. Obtido em <https://blogs.worldbank.org/education/designing-effective-public-privatepartnerships-education>

mecanismos para informar e envolver essas comunidades regularmente.

➤ **Medição e avaliação**

A avaliação é um pilar fundamental de qualquer sistema educacional e permite que professores, escolas e administradores monitorem o aprendizado e façam os ajustes necessários. Como dito anteriormente, a compensação financeira para as PPPs em Sindh está geralmente vinculada à obtenção de determinados indicadores-chave de desempenho (KPIs), e essa medição é executada por terceiros (em 2022, por meio de uma empresa chamada SIBA Testing Services). Os interessados em criar PPPs em seus próprios contextos devem tomar cuidado especial para garantir a qualidade, a confiabilidade e a frequência dos dados fornecidos.

➤ **Regulamentação privada**

A questão de quem detém o poder político de fato sobre as regulamentações relativas às PPPs afeta como elas se desenvolverão. Os provedores privados com representação política mais forte, por exemplo, podem ser capazes de pressionar por termos que lhes sejam mais favoráveis. Problemas de poder monopolista, por exemplo, podem surgir quando há apenas um provedor em uma determinada área, criando um desequilíbrio na relação público-privada.

➤ **Escalabilidade das melhores práticas**

Uma justificativa comumente usada para justificar as PPPs em uma área de política pública é a suposta maior capacidade de inovação do setor privado. Entretanto, os agentes privados podem resistir a compartilhar suas inovações para manter sua vantagem competitiva ou simplesmente devido à falta de canais de comunicação e à fragmentação do sistema. Os formuladores de políticas educacionais devem estar cientes desses riscos e implementar requisitos de transparência e mecanismos de aprendizado mútuo para garantir que as melhores práticas sejam amplamente compartilhadas em todo o sistema educacional.

➤ **Preocupações com a equidade**

Os mecanismos de mercado podem exacerbar as desigualdades preexistentes, e isso geralmente é uma preocupação na prestação privada de serviços públicos. Os agentes privados buscam eficiência, e obter maiores retornos pode significar atingir aqueles que são mais fáceis de alcançar. Em um país como o Paquistão, onde as lacunas regionais, sociais e de gênero na educação são substanciais, essa preocupação precisa ser incorporada ao projeto e ao contrato das PPPs.

➤ **Flexibilidade do contrato**

Os contratos de PPP devem abrir espaço para melhorias constantes e para a incorporação do aprendizado mútuo à medida que a parceria avança. Questões inesperadas tão variadas quanto a pandemia e pressões inflacionárias extremas podem surgir durante o período do contrato e afetar suas disposições. Embora nenhum contrato seja capaz de prever todos os problemas, alguma flexibilidade embutida pode diminuir o risco de uma entrega abaixo da média, mas precisa, ao mesmo tempo, evitar a fuga de responsabilidades.

Tarefas de aprendizado

Incentivamos os leitores a refletirem sobre os temas deste documento concluindo as tarefas de aprendizado disponíveis na [biblioteca do Global Public Goods](#).