

## O ESTADO COMO CLIENTE: INTERESSES EMPRESARIAIS NA COPRODUÇÃO DA INSPEÇÃO ESCOLAR

Eneida Oto **Shiroma** – UFSC

Agência Financiadora: CNPq

### Resumo

Este texto aborda o fornecimento privado de serviços públicos sob a forma das parcerias público-privadas construídas pelo governo britânico para realizar inspeção de escolas. Procuramos explicar os interesses das empresas privadas pela inspeção e os do Estado para terceirizá-la. O referencial teórico utilizado é o materialismo histórico, em especial as contribuições de Gramsci. Entre os procedimentos metodológicos adotados estão pesquisa bibliográfica, análise documental e etnografia de redes. Pesquisamos as empresas contratadas para inspecionar escolas na Inglaterra, descrevemos as articulações entre seus dirigentes com organizações governamentais, empresas e organismos multilaterais. O mapeamento de suas relações evidencia a conformação de densas redes. Por meio das quais é possível inferir a intensa troca de informações aproximando, confrontando e harmonizando concepções, promovendo fusão e coprodução de conhecimentos para a política. A análise da trajetória dos dirigentes evidenciou a permeabilidade entre instituições públicas e privadas, especialmente as relações entre Estado e capital para a produção de hegemonia. Estes híbridos de organizações públicas e privadas constituem novas arenas de produção de acordos, políticas e formas de governar a educação.

**Palavras-chave:** Trabalho e educação. Parcerias público-privadas. Terceirização. Redes de políticas públicas. Coprodução.

## O ESTADO COMO CLIENTE: INTERESSES EMPRESARIAIS NA COPRODUÇÃO DA INSPEÇÃO ESCOLAR

A avaliação e a inspeção de escolas são práticas antigas na Inglaterra. Desde 1830, a rainha nomeava inspetores que recebiam a alcunha de *Her Majesty Inspector* (HMI). Essa figura ainda existe, mas a partir de 1992 passou a atuar no *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted), órgão do

Departamento da Educação responsável por inspecionar e regular as escolas e provedores de serviços educacionais para bebês, crianças, jovens e formação de professores. O Conselho do Ofsted reporta-se diretamente ao Parlamento e alega ser uma instância independente do governo. Em 1993, o Ofsted começou a terceirizar as inspeções. Organizações privadas são contratadas para inspecionar escolas por período determinado, atualmente de seis anos, estabelecido em contratos de gestão. As parcerias público-privadas foram incentivadas no governo de Blair (1997-2007) e se popularizaram pelos incentivos à participação de múltiplos atores na gestão pública. Este modelo de gestão *caracteriza-se por uma* forma de governar por meio da formação de redes entre Estado e organizações da sociedade civil. Essa *nova gestão pública* foi disseminada para vários continentes via reformas de Estado da década de 1990 e sua importância é reiterada por Organizações Multilaterais (OM).

Em 2003, o Fórum Econômico Mundial (FEM) criou um programa intitulado *Partnerships for Education* para estimular o engajamento do setor privado, instituições acadêmicas e ONGs na gestão de “recursos e habilidades”. Parcerias dessa natureza consubstanciaram a ideia de educação como um serviço público que pode ser provido por organizações sociais privadas. Na reunião de 2007, em Davos, foi estabelecida uma parceria entre o FEM e a Unesco para alcançar as metas do *Educação para Todos*, enfatizando as contribuições do setor privado na educação pública (DRAXLER, 2008). Vê-se que o engajamento de empresários com políticas sociais em prol da educação não é uma iniciativa espontânea, mas sim globalmente orquestrada. Para Beder (2006, p.1), o propósito do FEM é “assegurar que os interesses corporativos avancem sobre outros e minem os processos democráticos de se decidir prioridades e políticas de governo”. Segundo a autora, as empresas do FEM controlam mais de um bilhão de dólares, compartilham informações, ideias, planos e fazem alianças e redes que são centrais na formulação de uma agenda global.

Tendo em vista conhecer o interesse do capital em se engajar na área da inspeção escolar, realizamos uma pesquisa documental e bibliográfica sobre o Ofsted na Inglaterra. Os gastos do governo com inspeção em todos os setores aumentaram de £150 milhões para £550 milhões no período de 1998 a 2003 (DAVIS; MARTIN, 2008). Considerando somente a inspeção no setor da Educação, o montante aplicado cresceu de £88 para £201 milhões, no período. Esse aumento gastos não era justificável perante o público. Assim, no planejamento estratégico de 2011-2015, o Ofsted anunciou um plano

de redução gradativa do gasto público com inspeção de £185 para £143 milhões em 2015 (OFSTED, 2011, p.22). No documento informam que os custos com inspeção e regulação haviam diminuído em relação a 2003-2004 e pretendiam reduzir mais 30% até 2015. Alegaram que contratar provedores externos para o serviço de inspeção permitiria que o Ofsted realizasse mais inspeções, de forma mais barata e eficaz.

O estudo das pesquisas sobre inspeção escolar incitaram vários questionamentos: Quais os interesses de grandes empresas pela inspeção escolar? Não lucrariam mais explorando outros setores? Para responder essas questões, analisamos as parcerias formadas pelo Ofsted e empresas privadas, examinando sua composição, abrangência e relações organizacionais.

### **Empresas privadas no provimento de serviços públicos**

Sujeitos e grupos de empresas se associam para interferir em determinada área que não é sua área fim, com alguns interesses. Para conhecê-los, compilamos estudos, informações de domínio público nos websites das empresas, do Ofsted e pesquisas na internet que permitissem evidenciar relacionamentos entre pessoas e organizações. Procurei conhecer o perfil das organizações que dela participam, mercados em que atuam, outras instituições com quem travam relações comerciais e a trajetória profissional de seus dirigentes pelos setores público e privado.

Em 2012, quatro empresas – Serco, Tribal, CfBT e Prospects - realizavam a inspeção de escolas, creches e instituições de educação infantil na Inglaterra. A divisão de escolas a serem inspecionadas por cada empresa é geográfica. A instituição de caridade *Centre for British Teachers (CfBT)* inspeciona escolas do norte do país, Tribal inspeciona as do Sul e algumas instituições de educação infantil; a empresa Serco as escolas da região central e a Prospects as instituições de educação infantil das regiões central e norte do país. O Quadro 1 indica o tempo de atuação e experiência das contratadas na área da educação e na atividade específica de inspeção escolar, bem como o faturamento e quadro de funcionários das empresas.

**Quadro 1 - Provedores do serviço de inspeção de escolas inglesas (2012)**

Empresa	área	Experiência com Educação (anos)	Experiência com inspeção (anos)	Turnover em 2011	Empregados
CfBT	Norte	47	19	£150 milhões	2000

<b>Tribal</b>	Sul	20	16	£110.8 milhões £ 31,7 m (inspeção)	2500 total 1200 inspetores
<b>Serco</b>	Centro	10	3	£ 3 bilhões £ 55 milhões	100.000
<b>Prospects</b>	Centro e Norte	17	2	£ 80 milhões £ 71 m (inspeção)	1300

No que tange à natureza jurídica das provedoras, a Cfbt é uma instituição de caridade, Prospects é uma empresa privada que vende serviços educacionais (treinamento, desenvolvimento profissional, materiais), Serco e Tribal são empresas privadas que atuam nos mais diversos setores e países.

A despeito da diferença de tamanho, abrangência de setores, as quatro empresas tem uma característica em comum, são especializadas em fornecer serviços para governos do Reino Unido, Oriente Médio, Estados Unidos e Europa. Essas empresas prestam serviços públicos em várias áreas - saúde, defesa, transporte, pedágios, controle de tráfego, aviação, ferrovias, agencia espacial, metrô, hospitais, Informática, Comunicações, Contabilidade - e também educação.

A Cfbt inspeciona escolas públicas e independentes, centros de formação de professores e educação infantil. Emprega cerca de 700 inspetores à base de contratos temporários que variam de 20 a 120 dias por ano (LAWN, 2013). A missão da Cfbt é fornecer pensamento de liderança para governos, gerenciando e apoiando seus programas de implantação de reformas nacionais. Trabalham com desenvolvimento curricular, capacitação, reformas estruturais e melhoria de escolas, fortalecimento institucional e sustentabilidade, participação comunitária, desenvolvimento de parcerias público-privado exitosas e assessoram reformas em contexto pós-conflito. Além de inspecionar, a Cfbt possui sua própria cadeia de *Academies*<sup>1</sup>.

Prospects é uma companhia líder no ramo de educação, treinamento e emprego atuando tanto nacional quanto internacionalmente. Seus serviços incluem: orientação de carreira para jovens e adultos; orientação e aconselhamento; programa para reingresso de desempregados no mercado de trabalho, extensa gama de consultorias educacionais para melhoramento de serviços e inspeção da educação infantil. A Prospects visa inspirar sucesso nos indivíduos por meio de educação diversificada e

---

<sup>1</sup> O governo de coalizão, liderado por David Cameron (2010-atual) definiu que escolas públicas que obtivessem avaliação insatisfatória seriam transformadas em *academies*, administradas pela iniciativa privada. O numero de academies cresceu de 629 em abril de 2011, para 3444 em novembro de 2013.

dinâmica, orientação e serviços de treinamento e emprego e “inspirar sucesso” nas organizações, por meio de soluções criativas focadas na excelência e resultados duradouros. São reconhecidos pela expertise em gestão de eventos, recrutamento e recursos educacionais. Prospects adquiriu recentemente 59,4% das ações da Zero One Data, companhia de software que fornece sistemas de internet e aplicativos móveis. Dentre seus grandes clientes encontram-se a Royal Air Force, Tesco, B&Q, Jaguar Land Rover e a British Gás. Em 2010, a Prospects foi contratada pelo Ofsted para inspecionar cerca de 55.000 fornecedores de educação infantil – pré-escolas, creches e centros infantis – na região central e norte da Inglaterra. Emprega mais de 200 inspetores e fornece consultoria, treinamento, assessoria e orienta organizações voluntárias, públicas ou privadas que pretendem expandir seus negócios na área da educação infantil. Prospects foi incluída recentemente no rol das contratadas pelo Departamento de Educação para ser conselheira e agenciadora de soluções para as *academies* com desempenho insuficiente trabalhando com os atuais e novos mantenedores.

Tribal é líder no provimento de sistemas e soluções para mercados de educação, treinamento e aprendizagem. Constroem *software* e fornecem serviços para melhorar a educação no Reino Unido e exterior. A missão da Tribal é criar, construir e oferecer ampla variedade de serviços e produtos baseados em tecnologia de classe mundial que contribuam para a excelência na prestação de serviço nas áreas de educação, aprendizagem e treinamento”. A Tribal é responsável pela inspeção de quase 1/3 das escolas públicas, emprega 1200 inspetores e realiza cerca de 25 mil inspeções ao ano. Em 2010, Tribal obteve outro contrato de inspeção para infância que lhe permitiu empregar 245 ex-inspetores do Ofsted como parte do contrato (LAWN, 2013). A Tribal pode ser classificada como um *edubusiness*. Em função de sua experiência com inspeção de desenvolveu um programa de melhoramento escolar, com suporte tecnológico que promete transformar a escola, articulando ‘resultados, processos e cultura’ para aprimoramento do desempenho. Em sua loja virtual, a Tribal vende softwares educativos para diagnóstico, incluindo ferramentas para auto avaliação. Em dois anos, a empresa pretende dirigir sua rede de *academies*. A Tribal também atua no exterior, principalmente no Oriente Médio, e só em Abu Dhabi possui contratos de £6 milhões para conduzir inspeções escolares.

A Serco é uma grande companhia com mais de 50 anos de experiência no fornecimento de serviços. Opera nas áreas de transporte público e privado, balsas e trens, aviação, aeroportos, controle de tráfego aéreo, aviação, armamento militar e

nuclear, prisões, centros de detenção de imigrantes, hospitais e escolas. Em 2009, a Serco foi selecionada pelo Ofsted para inspecionar escolas, faculdades de educação continuada e organizações de formação profissional na região central da Inglaterra. Este contrato de inspeção pelo período de seis anos foi de £55 milhões. Embora sem experiência em escolas, a Serco tem expertise em serviços de gestão e possui contratos de gestão em outras áreas como prisões e hospitais. A empresa destaca como pontos fortes suas equipes de gestão, logística, softwares, sistemas inovadores, automação e tecnologia e revela as vantagens de realizarem negócios em setores diversificados. Procuram construir um portfólio balanceado de contratos em diversas áreas, pois isso reduz os riscos da exposição às flutuações do mercado e visando ampliar oportunidades na medida em que lhes permite transferir *expertise* de um mercado a outro.

Procurando aprofundar a investigação sobre as relações entre empresas e o governo, examinamos a trajetória profissional dos dirigentes das quatro provedoras externas e dos conselheiros do Ofsted.

### **A trajetória dos diretores pelo público e privado**

Os diretores da Cfbt e da Prospects possuem longa experiência na área da educação. São professores, ex-inspetores, gestores de escola, conduziram reformas na área do currículo e avaliação, assumiram cargos administrativos ou consultivos, diretores de conselho Curador, fórum de escolas. Alguns trabalharam como consultores em Organizações Multilaterais, regionais e de governos. Em contrapartida, os diretores das empresas Tribal e Serco possuem experiência em outras áreas - contabilidade, administração de empresas -, mas não em educação. Alguns de seus diretores trabalharam nas maiores empresas de consultorias: Pricewaterhouse Coopers, Deloitte and Touche, KPMG, Ernst & Young, Arthur Andersen, Gemalto. Essas firmas de consultoria, somadas a McKinsey, Grant Thornton e Hay Group tem escritórios em mais de 140 países e faturamento da ordem de 120 bilhões de dólares. Outros diretores vieram do setor público e muitos ainda participam de organizações públicas como Conselhos Municipais, Assembleias, *Local Education Authorities* etc.

### **Figura 1 - Trajetória dos diretores das quatro provedoras de inspeção**



para o desenvolvimento de inspeções em escolas: trazem a cultura da inspeção, eficiência, resolução de problemas, gestão por resultados da empresa privada para a gestão da educação pública.

Para justificar sua intervenção como leigos na Educação, os empresários, se afirmam “independentes”. A participação de empresas em redes estimula não apenas a troca de informações, mas amplia a rede de relações entre as empresas provedoras e o governo. A legitimidade de suas avaliações e inspeção, bem como propostas e recomendações provem dos profissionais e experts da área com quem trabalham. As empresas que fazem a inspeção contrataram diretores aposentados ou que deixaram o serviço público tendo trabalhado em LEAs, no Departamento de educação, nas diretorias de curriculum e avaliação, e inclusive, ex-HMI, como Sir Jim Rose, HMI aposentado do setor público e diretor da Cfbt. Em função da larga experiência na educação pública, dominam conhecimentos específicos e os mecanismos institucionais do métier, conhecem “quem é quem” e o funcionamento do sistema.

Outro aspecto evidenciado na análise da trajetória dos diretores das quatro empresas, é a quantidade de relacionamentos que tiveram com bancos, instituições financeiras, consultorias. A quantidade de ligações recorrentes entre determinado grupo de atores, indica que eles tem ou tiveram muitas situações de encontro e troca de informações, discussão, decisão, em conselhos, órgãos, fóruns, parcerias em eventos, publicações, empreendimentos. Observando a grande permeabilidade entre público e privado indaga-se: qual o interesse de dirigentes dessas grandes companhias do setor produtivo, com trajetória por corporações bilionárias, adentrarem no ramo de provimento de inspeções escolares? E quais os interesses do governo em contratá-las para a inspeção? Qual a legitimidade de se contratar não-educadores para avaliar o trabalho de educadores?

### **Interesses subjacentes à terceirização da inspeção**

O relatório anual da Tribal de 2011 apresenta dados interessantes para a análise. Parte considerável da receita da Tribal, 28,5%, provem dos serviços de inspeção. Em sua estratégia para o biênio 2010-2011, anunciou que pretendia reduzir o escopo das atividades de quatro para apenas duas (tecnologia e serviços) de modo que os produtos tecnológicos aumentassem a eficácia dos serviços ofertados e o provimento de serviços alavancassem demandas por novos produtos e tecnologias a serem desenvolvidos,

impulsionando a inovação. Essa estratégia da Tribal expressa bem a ideia de sustentabilidade mencionada por Martin e Thompson (2010, p. 35) que se “refere à habilidade da empresa identificar áreas em desenvolvimento e geração de receitas em longo prazo”. Empresas visam arrebatar contratos com o governo que tenham potencial para desencadear uma longa cadeia de serviços públicos que possam ser providos pelo setor privado. Neste sentido, podemos inferir que as empresas provedoras de inspeções atuam de dois lados: demandam e oferecem produtos e serviços para o Estado. Possuem acesso privilegiado a informações sobre o que é e será demandado no setor (equipamentos, softwares, formação inicial e continuada de professores, gestores, lideranças, desenvolvimento profissional, avaliação, certificação) o que lhes permitem desenvolver cursos, material didático, workshops, tecnologia e consultorias nessas áreas.

Draxler (2012, p.54) elenca os principais objetivos das corporações ao estabelecer parcerias com o setor público: fortalecer a imagem da empresa; aproximar-se dos tomadores de decisão do setor público em contexto não-comercial; penetração em novos mercados; reduzido escrutínio comparado a atividades contratuais e principalmente, ter fácil acesso a informações sobre planejamento no setor público.

Realizando as inspeções, as empresas privadas obtêm acesso tanto aos dados das escolas quanto aos planos do Governo, podendo intermediar informações, podem identificar problemas, produzir ou indicar soluções ou outros fornecedores para o governo. Em suma, essas empresas funcionam como corretoras de informações que tem grande valor no mercado. Essa possibilidade lhes garante enorme vantagem competitiva, usada como marketing de consultoria e selo de garantia de qualidade e eficiência, afinal, foram selecionadas para prestar serviços ao Governo. Seu poder adicional é potencializado pelo fato de não serem meras fornecedoras de serviços, mas, como inspetoras, tem possibilidade de sugerir o que deve ser reformado no sistema educacional. Ou seja, além de prestar serviços, por identificarem os problemas podem ser as primeiras a oferecerem soluções ao governo.

### **Coprodução, cogerenciamento e co-governança**

Para avançar na análise da rede Ofsted e discutir os interesses das provedoras e do governo, recorreremos aos conceitos de coprodução, *cogerência* e de redes técnico-econômicas. O conceito de *coprodução*, desenvolvido originalmente por Elinor Ostrom

na década de 1970, foi usado para descrever e delimitar o envolvimento dos cidadãos na produção dos serviços públicos, considerando que a produção de serviços, em contraste com a de mercadorias, torna-se difícil sem a ativa participação dos beneficiários do serviço (PESTOFF, 2012). Definições mais recentes sobre *coprodução* designam o mix de agentes do serviço público e cidadãos que contribuem para a provisão de serviços públicos ou a parceria entre cidadãos e provedores.

A coprodução é “puxada pela demanda”, orientada pelo cliente. É uma produção de serviços que em sua concepção já leva em consideração as “preferências” do usuário, portanto tem mais possibilidade de atender às suas expectativas de qualidade, representando uma prestação de serviço enxuta, sob medida. Além da aparência democrática, de dar voz ao beneficiário, essa estratégia favorece a redução de reclamações, alivia tensões na medida em que redistribui as pressões, tira o Estado da linha de frente das reivindicações e críticas da população.

A ideologia do trabalho em rede com o terceiro setor envolta por slogans como participação, coesão social, empoderamento produz o ocultamento da destinação de recursos públicos para o privado, que passa despercebida ofuscada pelo brilho sedutor do conteúdo e forma do que promete: envolvimento da sociedade civil no provimento de melhores serviços, personalizados, bem ao gosto do contribuinte.

Avançamos na hipótese de que o interesse das provedoras da inspeção não é apenas de serem coprodutoras de um serviço, mas para desenvolver *cogerência* (PESTOFF; BRANDSEN, 2008) visando atingir *co-governança* (MANFREDI; MAFFEI, 2008). O termo *coprodução* caracteriza o mix de atividades realizadas tanto por agentes do serviço público, profissionais, quanto por cidadãos para o provimento do serviço. A partir do conceito de coprodução, Brandsen e Pestoff criam uma derivação de modos de co-operação a partir de seu desmembramento em três manifestações potenciais: coprodução, cogerência e co-governança. Todas dizem respeito ao tipo de operações em que o Terceiro Setor tem influência direta na prestação dos serviços públicos a população. *Coprodução*, em sentido restrito, refere-se aos arranjos e mecanismos que possibilitam que os cidadãos sejam envolvidos de algum modo na produção dos serviços que recebem; *cogerência* nos serviços públicos, refere-se aos arranjos em que organizações do terceiro setor com agências públicas e empresas privadas, atores que visam lucros, provem serviços em colaboração com o Estado (PESTOFF; BRANDSEN, 2008). Já a *co-governança* refere-se aos arranjos em que as organizações filantrópicas ou lucrativas participam com órgãos públicos não só da

oferta dos serviços públicos, mas também de seu planejamento e tomada de decisões, ou seja, tornam-se partícipes da governança. Essa prática é viabilizada pela formação de redes técnico-econômicas definidas como um conjunto coordenado de atores heterogêneos (laboratórios públicos, centros de pesquisa tecnológica, empresas, organizações financeiras, usuários e governos) que participam coletivamente na concepção, desenvolvimento, produção e distribuição ou difusão de procedimentos para produzir bens e serviços, alguns dos quais levam a transações mercantis (CALLON, 2001, p. 86).

### **Especificidades da terceirização da inspeção escolar**

Empresas privadas investem neste tipo de parceria que pode render-lhes contratos de prestação de serviços, acesso a informações, venda de produtos, fazer negócios lucrativos tendo o Governo como cliente. “Parcerias publico-privado servem como um cavalo de Tróia para privatizar responsabilidades do governo” (GINSBURG, 2012, p. 70). Contudo, observamos que essa relação comercial é diferente da terceirização no setor produtivo. As empresas estão interessadas na licença para atuar em nome do Governo, mas não desejam, em absoluto, usar o “rótulo” do governo, para evitar que a imagem do governo seja associada a sua logomarca, portanto, insistem em afirmar sua independência. Assumem-se como sociedade civil interessada em melhorar a qualidade da educação. Essas empresas conseguiram não só penetrar num mercado protegido, mas conquistaram a exclusividade para prover as inspeções com o Ofsted.

Semelhante ao que ocorre no setor industrial, há muitas vantagens para cliente e fornecedores neste negócio, as fornecedoras encontraram uma infraestrutura pronta para operar, e praticamente não há riscos. Contudo, é importante atentar para as diferenças com a terceirização no setor produtivo. As indústrias optaram pela externalização de serviços visando reduzir custos e pessoal, na lógica da produção enxuta, terceirizando funções não diretamente ligadas à qualidade do produto final, não essenciais para a atividade fim. Terceiriza-se serviços – limpeza, telefonia, vigilância, divulgação, distribuição, escoamento da produção – para que a empresa mãe possa concentrar esforços no que é estratégico, o planejamento da produção, pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e serviços. Em contraste, no setor educacional, a externalização está ocorrendo justamente na função considerada crucial para a qualidade, a inspeção

nacional de escolas. Deste modo, são os provedores externos que estão ganhando ideias, construindo demandas e mercados para seus produtos e serviços.

Outra diferença com a terceirização industrial é que as provedoras da inspeção não são meras executoras de serviços especificados, subordinadas a parâmetros preestabelecidos. Assim que são contratadas, essas provedoras se transformam em coprodutoras, *co-designers* da inspeção com o Ofsted. Coprodução em educação, devido à natureza e especificidades do trabalho pedagógico, envolve participação ativa. O *delivery service* em educação, não é mero fornecimento, não pode ser reduzido ao simples *fazer*, envolve pensar, planejar, definir a melhor forma de se realizar o trabalho e requer decisões que não são meramente técnicas. Mais do que executor de inspeções programadas, atuar com o Ofsted transforma as empresas em coprodutoras da política educacional.

No caso da inspeção de escolas, a execução adequada do trabalho exige que seus dirigentes realizem reuniões, discutam o modelo e a estrutura da inspeção, os focos e mecanismos, precisam acessar, portanto, informações estratégicas e se tornam *co-designers* das inspeções. A coprodução na inspeção, por envolver todos os profissionais e trabalho que desenvolvem na escola, pode ser entendida como uma via rápida para essas empresas privadas tornarem-se *co-planejadores* de políticas, novos participantes da governança da educação. Podemos inferir que outra consequência deste tipo de terceirização na educação, além da mercantilização de serviços é a redução de poder público na definição de políticas públicas.

Além da inspeção, o desenvolvimento de pesquisas, consultorias, relatórios, avaliações e produção de soluções para os problemas identificados são mercados em potencial para as empresas privadas estabelecerem novos negócios, tendo as organizações públicas como parceiros ou clientes. As provedoras externas da inspeção também estão envolvidas com a realização de pesquisas em parceria com OMs. A Cfbt, por exemplo, possui parceria com o Banco Mundial (BM).

A parceria da Cfbt com o BM não é recente, porém foi reforçada em 2011, com o lançamento do projeto SABER (*Systems Approach for Better Education Results*) onde assume a “missão” de engajar o setor privado na educação. O incentivo a este tipo de envolvimento tende a redesenhar o cenário das políticas públicas, realocando tarefas, evanescendo as fronteiras entre público e privado, imprimindo um compartilhamento do trabalho, de responsabilidades, e demandando reformas nos dispositivos político-jurídicos para abarcar os novos arranjos estabelecidos entre organizações estatais e não

estatais. No campo Regulação, em seu website, a Cfbt explicita as disposições necessárias para ingresso das empresas privadas nesse mercado, elencando ações que os Estados nacionais podem fazer para estimular a oferta de fornecedores não estatais e estabelecer uma “competição saudável” entre os concorrentes. Alegam que os sistemas efetivos dispõem de características como: leis e regulamentações que apoiem efetivamente a provisão não estatal; múltiplas autorizações independentes que assegurem avaliação objetiva dos novos fornecedores; processos claros para encorajar o ingresso, transparência e fortes incentivos financeiros para os bons fornecedores entrarem nesse mercado.

Além de fornecer serviço público de inspeção, essas empresas, com apoio de OMs, estão se engajando na produção da regulamentação, na redefinição de políticas. A Cfbt e BM recomendam que aos Estados nação que “o papel principal dos Ministros é trazer seus valores para informar objetivos e metas, mais que táticas e métodos onde a análise de experts deve desempenhar o papel mais importante “ (PERRY *et al*, 2010, p.5) Observa-se a completa inversão de funções: em vez do Estado regular as atividades da iniciativa privado, assiste-se empresas privadas produzindo diretrizes, definindo o que escolas, professores e ate o Ministro deve fazer. Tais mudanças exprimem o poder do capital nas redes politicas, e a emergência de redes de governança em que se mesclam sociedade politica e sociedade civil. Nesta perspectiva, governos de quaisquer países podem ser vistos como clientes em potencial por estes empreendedores, representantes do capital sem fronteiras.

A internacionalização é uma estratégia dessas empresas e condição para a expansão dos negócios. Em 2012, a *Cfbt* e *Tribal* foram as empresas selecionadas para inspecionar as escolas britânicas em atividade no exterior. Isso não é novidade para empresas que já possuíam extenso portfolio de negócios em outros países e procuram expandir e diversificar mercados. Elas atuam em setores diversificados e beneficiam-se da troca de experiência entre eles, construindo com a internacionalização da prestação de serviços, pontes entre áreas, setores, nações. Segundo a OECD, em 2010, UK foi o segundo maior exportador de produtos e serviços de educação (ROBERTSON; VERGER, 2012, p.106).

No site do BM em parceria com a Cfbt, encontramos recomendações explícitas sobre como identificar necessidades, e o site fornece um mapa interativo para obtenção de informações georeferenciadas de investimento privado em todos os países. Cabe ressaltar que os resultados das inspeções, bons ou ruins, geram necessidades para as

escolas, professores, pais, alunos e para o Estado. Necessidade de melhorar, de manter o nível, de mudar, de avançar, de dar uma resposta à sociedade sobre que medidas serão tomadas. Como se sabe, necessidades criam demandas de consumo e em torno destas se criam mercados. O capitalismo depende, pois, de ambos, de consumo e da criação de necessidades. Escolas tem necessidades gerais e específicas, mas as empresas de consultoria estão prontas para oferecer soluções industrializadas (softwares de gestão, pacotes de treinamento) ou customizadas, desenhadas especialmente para atender a especificidade de cada uma (HARTLEY, 2012).

A preocupação com a identificação de necessidades explica o papel estratégico das redes de políticas públicas das quais participam empresas, centros de pesquisas como produtores das evidências e os *policymakers* como atores centrais para o acesso a informações sobre as demandas e, portanto, criação de mercados em potencial.

### **A dimensão política da terceirização**

Estudos sobre terceirização de serviços costumam ressaltar as vantagens econômicas da transação, a redução de custos. Poucos abordam as implicações para a governança e relações de poder. No caso particular da inspeção, a comunidade escolar não tem sido consultada, e a voz que ecoa é a dos inspetores. Aparentemente, as empresas privadas que fazem a inspeção estão atuando “em nome do povo”, em prol do interesse público. Essa referência ao bem ou interesse público oculta tanto o interesse privado quanto o interesse do governo com a terceirização do provimento deste serviço.

Como dissemos, as empresas provedoras insistem em afirmar sua independência. Reafirmar “independência” das provedoras externas da inspeção é igualmente interessante para o governo. Ambos beneficiam-se dessa ambiguidade de papéis assumidos. No momento do contrato, o Governo, como cliente pode especificar o tipo de serviço requerido, exigir qualidade e prazos às empresas contratadas. As empresas contratadas também assumem um papel ambíguo: na condição de fornecedoras contratadas para executar o serviço de inspeção, estão subordinadas ao contratante. Porém, quando se assumem com a autoridade de inspetoras, afirmam sua independência, se colocam como cidadãs a exigir do Governo qualidade da educação, e no caso das escolas públicas, o Governo é o fornecedor do ensino, portanto, responsabilizado pelos resultados. O cenário de correlações de força é complexo e os imbricamentos são muitos; o Governo pode cobrar das empresas e ser cobrado por elas.

Para o Estado, a terceirização representa economia e pode levar à redução de custos com inspeção, na medida em que permite reduzir o contingente de efetivos, unidades a serem equipadas, mantidas e geridas<sup>2</sup>. Contudo, além da vantagem econômica, a terceirização da inspeção promove também a externalização das tensões e conflitos decorrentes das avaliações negativas das escolas. Com essa intermediação, na prática, quem julga o desempenho dos professores e do trabalho coletivo realizado pela escola e tem o poder de decidir por sua continuidade, fechamento, ou privatização, não é o Estado, é uma terceira instância, uma empresa privada. Com a terceirização, o Estado exterioriza não apenas a tarefa de inspecionar, mas também os conflitos decorrentes das avaliações e das medidas que incidirão sobre as escolas de baixo desempenho.

Professores, pais e gestores sabem que existem implicações para as escolas mal avaliadas pelos inspetores. A inspeção é marcada pela falta de diálogo dos inspetores com os professores. Os docentes sentem-se ameaçados, questionados em suas práticas. Pesquisas revelam que medo e inferioridade são sentimentos que alguns professores manifestam na iminência das avaliações do Ofsted (BURNS, 2000). Quais as implicações deste clima de insegurança e instabilidade sobre os profissionais e instituições responsabilizados por formar as próximas gerações?

Os efeitos da inspeção extrapolam os auditados e mesmo o âmbito da educação. Empresas privadas sempre orbitaram a política educacional, por diferentes interesses – formação moral, preparo das habilidades da força de trabalho, disciplinamento dos excluídos, alívio da pobreza etc. – mas agora adentraram como provedoras de uma função estratégica, as inspeções de escolas, pelas amplas possibilidades que oferecem no campo da reprodução de capital. Esse olhar sobre o modo de fazer política pública apresenta novos elementos a serem considerados pelos pesquisadores nas articulações público-privado, estatal e não estatal, internacional e nacional para refletir sobre dimensões da governança da educação na contemporaneidade. Trata-se de uma disputa não só para ganhar a licitação de prestação do serviço de inspeção, mas pelo acesso a informações privilegiadas que possibilitarão produzir lucro, pela possibilidade de intervir na definição das prioridades para políticas públicas. É o que evidenciamos com essa pesquisa sobre as empresas provedoras de inspeção. Elas fornecem consultoria para

---

<sup>2</sup> Nos últimos três anos, o Ofsted reduziu em 40% o quadro de funcionários efetivos empregados em sua unidade em Londres e pretendia reduzir ainda mais. Em 2012 existiam 1.470 inspetores empregados diretamente pelo Ofsted e 2.700 inspetores vinculados às empresas privadas que realizam a inspeção.

governos de vários países, oferecendo suporte e gerenciando seus programas de reformas nacionais. Atuam na área de desenvolvimento curricular, estabelecimento de *standards*, capacitação, reformas estruturais, fortalecimento institucional, sustentabilidade, participação da comunidade, desenvolvimento de parcerias público/privado oferecendo suporte para a reforma de países pós-conflitos. Neste países, considerados “Estados frágeis” pelo BM, luta por direitos humanos combate a pobreza, transforma os Fundos Públicos na mina de ouro para a iniciativa privada. Frente à necessidade de reprodução, o capital encontrou um mercado potencial impulsionado pelas reformas do Estado: o provimento, por empresas privadas, de produtos e serviços para o setor público. Em 2007, o primeiro ministro Brown anunciou o investimento de £65 milhões no *Futurebuilders Fund*, destinando empréstimos e subvenções para organizações que prestassem serviços públicos. Neste contexto, empresários do setor privado passam a apoiar a ampliação de recursos destinados às áreas sociais, que representam mercados potenciais para empresas que disputarão os fundos públicos.

Em suma, a formação de redes de políticas públicas é almejada tanto pelo governo quanto pelas provedoras externas por razões econômicas e políticas. O interesse das empresas pela coprodução de serviços ao Estado visando a *cogovernança não se limita ao* setor da educação nem à esfera nacional, como vimos essas empresas extrapolam suas ações para outros territórios. Também não se limitam aos ganhos econômicos de curto prazo obtidos com os contratos de gestão, mas relaciona-se à restauração da hegemonia do capital no âmbito do Estado ampliado. Empresários do setor privado defendem e fazem coro pela ampliação de recursos destinados às áreas sociais, que se abrem como novos mercados potenciais para as empresas privadas. Conclui-se que investir na inspeção escolar é um vantajoso negócio para as corporações recuperarem lucros, pois diz respeito à reprodução sustentável do capital que, em conjunturas de crise, busca de todas as formas de valorizar o valor e operar na esfera pública, patrocinado pela mão visível do Estado.

## Referencias

BALL, Stephen J. New philanthropy, new networks and new governance in education. *Political Studies*, 56(4), 2008. 747–765.

- BEDER, Sharon. *Suiting Themselves: How Corporations Drive the Global Agenda*, Earthscan, London, 2006
- BURNS, John. *Improvement through inspection? An investigation of teachers' perceptions of Ofsted as a vehicle for improvement*. Stoke-on-Trent : Trentham, 2000.
- CALLON, M (2001) Redes tecno economicas e irreversibilidade. *Redes*. Quilmes, Bernal Este Junho/2001, vol. 8(17)
- DAVIS, Howard; MARTIN, Steve. *Public services inspection in the UK*. London ; Philadelphia, Pa. : Jessica Kingsley, 2008.
- DRAXLER, A. 2008. *New Partnerships for Education: Building on Experience*. Paris: IIEP/UNESCO/ WEF.
- GINSBURG, Mark. *Public Private Partnerships, neoliberal globalizarion and democratization*. In ROBERTSON, S.; MUNDY, K.; VERGER, A.; MENASHY, F. *Public Private Partnerships in Education: new actors and modes of Governance in a Globalizing World*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2012.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- HARTLEY, David. *Education and the culture of consumption*. Personalisation and the social order. London: Routledge, 2012.
- HM Treasury. *The future role of the third sector in social and economic regeneration: Final report*, 2007.
- LAWN, M. Outsourcing the Governing of Education: the contemporary inspection of schooling in England. Paper presented in the *International Conference "Between the national and the global: Developments in national education systems*. University of Luxemburg. 14-16/feb./2013.(mimeo)
- MANFREDI, Francesco; MAFFEI, Mirella. Co-governance and co-production: from social enterprise towards public-private co-enterprise. In: OSBORNE, S. *The third sector in Europe: prospects and challenges*. London: Routledge, 2008.
- MARTIN, Frank; THOMPSON, Marcus. *Social enterprise: developing sustainable businesses*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- OFSTED. *Strategic Plan 2011–2015*. London: Ofsted, 2011.

OZGA, J.; BAXTER, J.; CLARKE, J.; GREK, S.; LAWN, M. (2013). The Politics of Educational Change: Governing and School Inspection in England and Scotland. *Swiss Journal of Sociology*, 39(2), 205-224.

PERRY, Adrian; AMADEO, Christian; FLETCHER, Mick; WALKER, Elizabeth. *Instinct or Reason: How education policy is made and how we might make it better*. Reading: CfBT 2010.

PESTOFF, V.A.; Brandsen, T. (eds.) *Co-production: The Third Sector and the delivery of public services*. London: Routledge, 2008.

ROBERTSON, Susan; MUNDY, Karen; VERGER, Antoni; MENASHY, Francine. *Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.