

Issn: 1808 - 799X
ano 13, número 22 – 2015

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

Eneida Oto Shiroma¹

Resumo

Este artigo aborda o fornecimento privado de serviços públicos sob a forma das parcerias público-privadas construídas pelo governo britânico para realizar inspeção de escolas. Examina os interesses das empresas privadas pela inspeção e os do Estado para terceirizá-la. Pesquisamos as empresas contratadas para inspecionar escolas e analisamos, com base no referencial marxista, suas articulações com o Estado para explicar os interesses privados na coprodução de políticas públicas. Estas redes 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.

Abstract

This article examines the private delivery of public services stimulated by public-private partnerships promoted by the British government for school inspecting. It discusses the private firms interests in inspecting schools and the State's interest in externalize the inspections. Based on Marxists theories, I researched the four enterprises and analyzed their links with State in the policy networks to explain the private interests on the coproduction of public policies. These join public and private organizations constitute new arenas of policymaking and expresses new modes of governance in education.

¹ Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO/UFSC). E-mail: <eneida.shiroma@ufsc.br>.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X
ano 13, número 22 – 2015

Keywords: Work and education. Public-private partnerships. Outsourcing. Policy networks. Coproduction.

Introdução

A inspeção de escolas é prática antiga na Inglaterra. Desde 1830, a rainha nomeava inspetores para a tarefa 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), um 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 atividades de inspeção. Organizações privadas foram contratadas para inspecionar as escolas da Inglaterra por período determinado, atualmente de seis anos, estabelecido em contratos de gestão.

Parcerias público-privadas foram incentivadas no governo de Blair (1997-2007) e se popularizaram em função dos 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 organizações do Estado e da sociedade civil. Denominada *nova gestão pública*, sua importância foi ressaltada por Organizações Multilaterais (OM) e foi disseminada para vários continentes inspirando as reformas de Estado da década de 1990.

Em 2003, o Fórum Econômico Mundial (FEM) criou um programa intitulado *Partnerships for Education* para estimular o engajamento do setor privado, instituições acadêmicas e organizações não-governamentais (ONG) na gestão de “recursos e habilidades”. Parcerias dessa natureza consubstanciaram a ideia de

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

educação como um serviço público que pode ser fornecido por organizações sociais privadas. Na reunião do FEM de 2007, em Davos, foi estabelecida uma parceria entre o Fórum 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 globalmente orquestrada por lideranças econômicas. 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 do serviço público 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 mesmo período. Esse aumento de 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). Informou que os custos com inspeção e regulação haviam diminuído em relação a 2003-2004 e pretendiam reduzir mais 30% até 2015. Alegou-se que contratar provedores externos para o serviço de inspeção permitiria que o Ofsted realizasse mais inspeções, de forma mais barata e eficaz.

O estudo sobre inspeção escolar incitou vários questionamentos: Quais os interesses de grandes empresas privadas pela inspeção escolar considerando que lucrariam mais explorando outros setores? Qual o interesse do Estado em terceirizar as inspeções? Para responder essas questões, analisamos as parcerias formadas

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

pelo Ofsted e empresas privadas, examinando sua composição, abrangência e relações organizacionais.

Empresas privadas no provimento de serviços públicos

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

Durante a realização da pesquisa², em 2012, quatro empresas privadas – Serco, Tribal, CfBT e Prospects - realizavam a inspeção de escolas, creches e instituições de educação infantil na Inglaterra. A divisão de estabelecimentos a serem inspecionados por cada empresa é geográfica. A instituição de caridade *Centre for British Teachers (CfBT)* inspecionava escolas do norte do país, Tribal 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, em 2012, na área da educação e na atividade específica de inspeção escolar, bem como o faturamento e quadro de funcionários das empresas.

² Pesquisa de pós-doutoramento realizada na Universidade de Oxford (2012-2013) sob supervisão de Jenny Ozga, com apoio do CNPq.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X
ano 13, número 22 – 2015

Quadro 1 - Provedores do serviço de inspeção de escolas inglesas

Empresa	Área	Experiência com Educação (anos)	Experiência com inspeção (anos)	Receita em 2011 (milhões £)	Empregados
Cfbt	Norte	47	19	£150 m	2000
Tribal	Sul	20	16	£110.8 m £ 31,7 m (em inspeção)	2500
Serco	Centro	10	3	£ 3 bilhões £ 55 m (inspeção)	100.000
Prospects	Centro e Norte	17	2	£ 80 milhões £ 71 m (inspeção)	1300

Fonte: Ofsted e *websites* das empresas. Elaboração própria.

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 que atuam nos mais diversos setores e países.

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

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

fortalecimento institucional e sustentabilidade, participação comunitária, desenvolvimento de parcerias público-privado exitosas e assessoram reformas em contextos pós-conflito.

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 busca “inspirar sucesso” nos indivíduos por meio de educação diversificada e 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. Em 2012, empregava 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 no rol de 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 empresa 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

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

áreas de educação, aprendizagem e treinamento. A Tribal é responsável pela inspeção de quase um terço das escolas públicas britânicas, emprega 1200 inspetores e realiza cerca de 25 mil inspeções ao ano. Em 2010, Tribal assinou outro acordo para inspecionar instituições para a 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 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 própria 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 não possua 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 amplia oportunidades na medida em que lhes permite transferir *expertise* de um mercado a outro. Procurando aprofundar a investigação sobre as relações entre

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

empresas e o governo, examinamos a trajetória profissional dos diretores 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, foram diretores de conselho Curador, fórum de escolas entre outros. Alguns trabalharam como consultores em Organizações Multilaterais, órgãos 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. 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 atingem faturamento da ordem de 120 bilhões de dólares. Outros diretores vieram do setor público e muitos possuem assentos em instituições públicas como Conselhos Municipais, Assembleias e *Local Education Authorities*.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

Em 2012, o quadro de diretores do Ofsted era composto por dez membros. Os mais antigos deste grupo pertenciam ao quadro diretivo do Ofsted desde 2006, eram John Roberts e Museji Takolia, o primeiro foi membro do Conselho Consultivo do *Royal Mail Group* e o último, funcionário público do *Cabinet Office*³. A maioria dos membros fora indicada para o Ofsted em 2011, incluindo a Baronesa Morgan of Huyton que já foi Ministra de Estado, porta-voz do Governo para Assuntos da Mulher e é membro vitalício da *Câmara dos Lordes* do parlamento.

Analisando a trajetória profissional dos membros encontramos ex-professores e diretores de escolas, diretores do Instituto de Educação de Londres, *governors of school*, membros de conselhos de organizações públicas, mas também diretores e profissionais de companhias privadas. Este *know-how* acumulado potencializa as atividades das empresas em que atuam para entrar ou abrir novos mercados criando sinergias. As companhias aproveitam este mix de experiências de seus dirigentes cultivadas em outras áreas - consultorias, contabilidade, auditoria, *couching*. Eles não têm experiência em educação, mas possuem vasta em contabilidade, gestão, administração, cujos princípios e racionalidade imperam na lógica do trabalho da inspeção. Isso acarreta implicações 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 *Local Education Authorities*, no Departamento de Educação, nas Diretorias de Curriculum e Avaliação, e

³ O Cabinet Office é o departamento do Governo do Reino Unido responsável pelo apoio ao primeiro-ministro e do Gabinete do Reino Unido

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

inclusive, ex-inspetores, como Sir Jim Rose, 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 têm ou tiveram muitas situações de encontro e troca de informações, discussão, decisões discutidas 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

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

arrebanhar 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. No caso em tela, podemos inferir que 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 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 prestarem serviços, por identificarem os problemas, podem ser as primeiras a oferecerem soluções ao governo.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

Coprodução, cogereciamento 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” e orientada pelo cliente. É uma produção de serviços que em sua concepção leva em consideração as “preferências” do usuário, portanto tem mais possibilidade de atender às suas expectativas de qualidade, representando uma prestação de serviço customizada, 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 das críticas da população.

A ideologia do trabalho em rede com participação do chamado Terceiro Setor envolta por slogans como democracia, cidadania, 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 ao contribuinte.

Avançamos na hipótese de que o interesse das provedoras pela inspeção não é apenas para serem coprodutoras do serviço de inspetoria, mas para desenvolverem *cogerência* (PESTOFF; BRANDSEN, 2008) visando atingir a co-

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

governança (MANFREDI; MAFFEI, 2008). O termo *coprodução* caracteriza o mix de atividades realizadas por agentes do serviço público, profissionais e por cidadãos para o provimento do serviço. A partir do conceito de coprodução, Brandsen e Pestoff criam uma derivação de modos de cooperação 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 influencia diretamente a prestação dos serviços públicos à população. *Coprodução*, em sentido restrito, refere-se aos arranjos e mecanismos que possibilitam que os cidadãos sejam envolvidos de alguma forma na produção dos serviços que utilizam; *cogerência* nos serviços públicos, refere-se aos arranjos formados por organizações do terceiro setor com agências públicas ou por empresas privadas que provem serviços junto com o Estado visando lucro (PESTOFF; BRANDSEN, 2008). Já a co-governança refere-se aos arranjos em que as organizações filantrópicas ou lucrativas atuam com órgãos públicos participando não só da oferta de serviços, 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,

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

negócios lucrativos tendo o Governo como cliente. “Parcerias público-privadas servem como um cavalo de Tróia para privatizar responsabilidades do governo” (GINSBURG, 2012, p. 70). Semelhante ao que ocorre no setor industrial, há muitas vantagens para cliente e fornecedores neste negócio. As fornecedoras encontraram uma infraestrutura pronta para operar num setor em que, praticamente, não há riscos. Contudo, ressaltamos que a relação que ocorre entre o Ofsted e as empresas contratadas para realizar a inspeção escolar difere da terceirização que ocorre no setor produtivo.

As empresas provedoras da inspeção 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 à sua logomarca, portanto, insistem em afirmar a 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 realizar as inspeções junto ao Ofsted.

As indústrias optam pela externalização de serviços visando reduzir custos e pessoal, numa 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 caso da inspeção escolar britânica, a externalização ocorre justamente na função considerada crucial para a qualidade, a inspeção nacional de escolas. Deste modo, são os provedores externos que por meio deste contrato com o Estado ganham ideias, constroem demandas e mercados para seus produtos e serviços.

Outra diferença em relação à terceirização industrial a ser observada é que as provedoras da inspeção não são meras executoras de serviços especificados, não estão subordinadas a parâmetros preestabelecidos. Ao serem contratadas,

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

transformam-se em coprodutoras, *co-designers* da inspeção, junto ao Ofsted. Coprodução em educação, devido à natureza e especificidades do trabalho pedagógico, requer participação ativa. O provimento de serviços (*delivery service*) em educação, não é um mero fornecimento, não pode ser reduzido ao simples *fazer*, envolve pensar, planejar, definir a melhor forma de se realizar o trabalho e requer tomada de decisões que não são meramente técnicas. Mais do que executor de inspeções programadas, atuar com o Ofsted transforma essas empresas privadas em coprodutoras da política educacional pública.

O planejamento e execução da inspeção escolar exige que seus dirigentes realizem reuniões, discutam o modelo e a estrutura da inspeção, os focos e mecanismos, as provedoras externas precisam acessar, portanto, informações estratégicas do governo e se tornam *co-designers* das inspeções. A coprodução da inspeção pode ser entendida como uma via rápida para essas empresas privadas tornarem-se *co-planejadores* de políticas, participes da governança da educação pública. 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. Os interesses do setor privado sobre a área educacional extrapolam em muito a cobrança de mensalidades.

Além da inspeção, o desenvolvimento de pesquisas, consultorias, produção de avaliações e de soluções para os problemas identificados são mercados em potencial para as empresas privadas estabelecerem novos negócios, tendo o Estado como parceiro ou cliente. 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) que não é recente, porém foi reforçada em 2011, com o lançamento do SABER (*Systems Approach for Better Education Results*), parte da estratégia do BM para a Educação até 2020.

A Cfbt assume a “missão” de engajar o setor privado na educação. Essa investida tende a evanescer as fronteiras entre público e privado, imprimindo um compartilhamento do trabalho, das responsabilidades e demandando reformas nos

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

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 o recrutamento 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 das agências multilaterais, estão se engajando na produção da regulamentação, na redefinição de políticas públicas e do modo de fazer política. A Cfbt e o BM recomendam 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 privada, assiste-se empresas privadas produzindo diretrizes, definindo o que escolas, professores e até os ministros devem fazer. Tais mudanças exprimem o poder do capital nas redes de políticas públicas [*policy networks*] e a emergência de redes de governança. 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 portfólio 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

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

internacionalização da prestação de serviços, diversas pontes entre áreas, setores, nações. Segundo a OECD, em 2010, o Reino Unido foi o segundo maior exportador de produtos e serviços de educação (ROBERTSON; VERGER, 2012, p.106).

O site do BM em parceria com a Cfbt disponibiliza orientações sobre como identificar necessidades na área da educação, e fornece aos interessados um mapa interativo para obtenção de informações georeferenciadas de investimento privado em todos os países. Lembremos 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 os indicadores, de mudar, de avançar, de dar uma resposta à sociedade sobre que medidas serão tomadas. Como se sabe, necessidades geram demandas de consumo e em torno destas se criam mercados. O capitalismo depende de ambos, de consumo e da criação de necessidades. Diante das necessidades gerais e específicas das escolas, as empresas privadas estão prontas para oferecer soluções padronizadas – 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 que aproximam empresas privadas, centros de pesquisas como produtores de pesquisa, diagnósticos e os *policymakers* como atores centrais para o acesso a informações sobre as demandas e, portanto, abertura de mercados promissores.

A dimensão política da terceirização

Estudos sobre terceirização de serviços costumam ressaltar as vantagens econômicas da transação, a redução de custos, em detrimento das implicações para a governança e relações de poder. No caso particular da inspeção, a comunidade

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

escolar não é consultada e a voz que ecoa na mídia é a dos inspetores informando os cidadãos sobre a qualidade de cada escola. Aparentemente, as empresas privadas que inspecionam atuam “em nome do povo”, em prol do interesse público. Essa referência ao bem 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 essa imagem de “independência” das provedoras externas da inspeção é igualmente interessante para o governo. Ambos se beneficiam 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, co-responsabilizado pelos resultados. O cenário de correlações de forças 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 geridas⁴. 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, e sim uma terceira

⁴ 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.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

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. O governo de coalizão, liderado por David Cameron (2010-atual) definiu que escolas públicas com avaliações insatisfatórias seriam transformadas em *academies*, gratuitas aos alunos, porém com gestão privada. O número de *academies* cresceu de 629 em abril de 2011, para 3444 em novembro de 2013. A Cfbt, além de inspecionar escolas, possui sua própria cadeia de *academies*.

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 entre outros – 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

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

para 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-privadas oferecendo suporte para a reforma de países pós-conflitos. Nestes, considerados “Estados frágeis” pelo BM, luta por direitos humanos combate à pobreza, transforma os fundos públicos em uma mina de ouro para a iniciativa privada.

O capital encontrou um mercado potencial impulsionado pelo 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 relacionam-se à restauração da hegemonia do capital no âmbito do Estado integral no sentido gramsciano do termo. Empresários do setor privado defendem e fazem coro pela ampliação de recursos destinados às áreas sociais, que se abrem como mercados promissores para as empresas privadas. Conclui-se que investir na inspeção escolar é um lucrativo negócio para as corporações que buscam, de todas as formas, valorizar o valor e encontram espaço para operar na esfera pública, patrocinadas pela mão visível do Estado.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

Referências

- 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 irreversibilidad. *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.

Trabalhonecessário

Issn: 1808 - 799X

ano 13, número 22 – 2015

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*. Chalteham: Edward Elgar, 2012.

Recebido em: 16 de novembro de 2015.

Aprovado em: 05 de dezembro de 2015.