Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

UM NOVO PARADIGMA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO : A Revolução da Qualidade

Antonio Carlos da R. Xavier

NOVEMBRO DE 1994

IPEA
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Um Novo Paradigma Gerencial na Educação: A Revolução da Qualidade

Antonio Carlos da R. Xavier

NOVEMBRO DE 1994

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Um Novo Paradigma Gerencial na Educação: A Revolução da Qualidade

Antonio Carlos da R. Xavier

NOVEMBRO DE 1994

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE
Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO
Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO
Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA
Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS
Ana Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC
Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO

II O TÉCNICO E O POLÍTICO NA GESTÃO ESCOLAR

III OS VENTOS DA MUDANÇA

IV A REVOLUÇÃO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

V. AS LIÇÕES APRENDIDAS

I. INTRODUÇÃO

O mundo moderno vem sendo objeto de profundas e aceleradas transformações — econômicas, políticas e sociais — que têm levado as nações e seus governos a adotarem estratégias diferenciadas e inovadoras para elevar a qualidade de vida de suas populações.

A experiência tem demonstrado que a implantação dessas estratégias só se torna possível quando constitui um projeto da maioria da sociedade e um objetivo de governo. A transformação que se requer exige mudanças político-institucional, técnico-econômica e cultural de grande envergadura e profundidade, demandando tempo, vontade e competência por parte de todos os atores envolvidos. Um objetivo-chave nessa estratégia de transformação é a elevação do nível global de competitividade da economia e, nesse contexto, a centralidade do papel da educação e da produção do conhecimento é reconhecida por todos.

Entretanto, tem-se alegado, não sem grande dose de razão, que os governos em geral, e o setor educacional em particular, não têm desempenhado a contento suas funções, envoltos em burocracias lentas e centralizadoras, preocupados excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução dos problemas. O mundo tem mudado cada vez mais rapidamente, mas os governos e a educação não têm acompanhado essas mudanças.

A busca por transformações estruturais — mudanças revolucionárias que descentralizam a autoridade, reduzem a hierarquia, estimulam parcerias e privilegiam a qualidade com foco nos clientes — visando elevar a competitividade nos novos mercados globais que se configuram, não é preocupação apenas dos governos. Ao contrário, essa busca tem sido mais intensa nos outros segmentos da sociedade — empresas, organizações não-governamentais — que procuram se tornar mais flexíveis, inovadoras e empreendedoras para fazer frente aos desafios da modernidade.

Mas, não pode ser negado o papel fundamental dos governos e da educação no processo de transformação produtiva com eqüidade da sociedade. A formação de uma moderna cidadania, ou seja, a consolidação e aprofundamento da democracia, da coesão social, da eqüidade e da participação terá que ser obtida via estratégias que impulsionem a transformação da educação e da capacitação dos povos, aumentando o potencial científico- tecnológico das nações. Somente um governo efetivo, com uma educação efetiva, pode conferir efetividade ao funcionamento da sociedade. A construção coletiva de um projeto de governo, onde a essencialidade da educação e da produção do conhecimento seja reconhecida, cujos valores e crenças sejam compartilhados pelos agentes sociais, passou, assim, a ser tarefa prioritária e inadiável das nações modernas.

Na consecução desses objetivos, a busca pela qualidade, pela excelência na prestação de serviços à população passa a ser uma constante preocupação dos governos. Para tal é necessário se contar com métodos modernos e eficazes de gestão, sem o que todo esforço de mudança corre o risco de não se efetivar.

O Brasil não está imune a essa discussão. Muitos anos de irresponsabilidade administrativa, de descaso com a *res publica*, de conivência com modelos excludentes de desenvolvimento fizeram com que a nação brasileira ostente, no limiar do século XX, baixos níveis de qualidade de vida e uma das mais perversas distribuição de renda do planeta. Os ventos da mudança, entretanto, começam a se fazer sentir. Poucos momentos na história brasileira registraram, como atualmente, uma cobrança social por estabilidade macroeconômica e um maior e melhor acesso a bens e serviços básicos. Embora muito tímidas, as transformações começam a se manifestar. Já não se discute mais, por exemplo, a necessidade de se ter um projeto explícito de educacão nacional, de longo prazo. Discute-se, sim, como efetivá-lo, priorizando alvos críticos, num contexto de restrições fiscais. Do fortalecimento e melhoria da escola, à construção e conquista de novas parcerias e à modernização e melhoria dos processos de gestão, inúmeras sugestões vêm sendo apontadas como absolutamente necessárias para enfrentar os novos desafios e provocar mudanças.

O presente artigo visa contribuir para essa discussão, tomando como foco a melhoria da qualidade dos processos de gestão educacional. Analisa como alguns setores da educação brasileira vêm procurando enfrentar esses novos desafios e sugere que nenhuma transformação duradoura poderá ser obtida caso a questão gerencial não seja devidamente equacionada.

II. O Técnico e o Político na Gestão Escolar

Embora haja uma concordância quase unânime sobre as mazelas da educação, quando o assunto diz respeito ao aperfeiçoamento dos processos de gestão, as divergências e a incompreensão são assustadoras. As opiniões variam do se achar que a gestão é uma forma de tratar os alunos e as suas necessidades como sistemas artificiais, burocracias e rotinas, até considerá-la como manipulação, como uma capa que esconde a verdadeira realidade da vida escolar, como controles sem aplicabilidade para o fenômeno educativo, ou como uma atividade que pode facilitar e estruturar a definição de objetivos educacionais, dando-lhes igualmente expressão prática.

Na verdade, pelo menos dois planos de análise, não excludentes, devem ser considerados. Um, mais geral, que diz respeito à democratização da prática educativa, com busca de maior autonomia e liberdade para as escolas, retratado num modelo popular e participativo de gestão, que se convencionou chamar de gestão democrática de educação. Outro, mais voltado para o efetivo controle da qualidade dos serviços educacionais, por meio de um conjunto estrategicamente organizado de princípios, métodos e técnicas. Se no primeiro caso a ênfase é colocada na dimensão política da prática educativa, no segundo a ênfase recai nos meios de se atingir os objetivos dessa prática.

A dicotomia entre uma visão e outra é mais ilusória do que real. O desafio maior do sistema educacional é o de oferecer um ensino de qualidade em que a formação do "cidadão participativo, crítico e consciente" esteja assentada nas exigências de eficiência e eficácia nas relações ensino-aprendizagem. A repetição do chavão de se formar "alunos críticos, participativos e conscientes", expressa nos inúmeros documentos que tratam da gestão democrática da educação não substitui a necessida-

de do planejamento, organização, disciplina, assiduidade, pontualidade e demais componentes necessários e fundamentais à sistematização da prática educativa. Como a demanda real é por um ensino de qualidade não pode haver excludência entre qualidade e democratização da gestão educacional. Ou, dito de outra forma, a "qualidade política" da educação, entendida como estratégia de formação e emancipação das novas gerações, de sujeitos sociais capazes de definir por si seu destino histórico, não se contrapõe à "qualidade formal" da educação, que tem a ver com a aquisição e produção de competência tecnológica e sua instrumentalização.

Assim, seria grave erro considerar a gestão escolar como uma atividade puramente técnica, divorciada dos valores e objetivos educacionais e da dimensão política desses valores e objetivos. Uma visão meramente "técnica" do processo gerencial seria tão equivocada como uma visão estritamente "política" desse mesmo processo.

III. Os Ventos da Mudança

Do tempo em que os educadores começaram a aplicar pela primeira vez os princípios do gerenciamento científico de Frederick W. Taylor aos dias de hoje, ocorreram consideráveis melhorias nos métodos de gestão. Entretanto, no caso brasileiro, quando se considera a totalidade dos sistema educacional, os avanços nessa direção têm sido decepcionantes.

Quem se dedicar à análise do funcionamento dos sistemas de ensino acabará por encontrar provas contundentes de que a gestão é uma componente decisiva da eficácia escolar. Inúmeros estudos, no Brasil e no exterior, vêm comprovando, direta ou indiretamente, que escolas bem dirigidas e organizadas são mais eficazes.

Sem negar a evidente e muitas vezes superestimada importância dos fatores externos sobre a qualidade do ensino, é principalmente a partir dos anos 90, no Brasil, que a influência da gestão passou a ser analisada de forma sistemática.

Tomando como foco a gestão dos sistemas educacionais, o comprometimento político do dirigente municipal ou estadual, a busca por alianças e parcerias, a melhoria das condições de ensino e da escola com valorização dos profissionais da educação e a gestão democratizante do sistema e o fortalecimento e a modernização da gestão escolar têm sido apontados como essenciais para a melhoria da qualidade do ensino. No entanto, ao passo que nos anos 80 o aspecto sobressalente da gestão referia-se mais à democratização e participação do que à racionalização e produtividade, é este último aspecto que passa a surgir como preocupação mais intensa em muitas das administrações educacionais nos anos 90. Dentre os traços mais marcantes desse "novo padrão de gestão" destacam-se:

a) participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos;

b) mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados:

c) redefinição de papéis do nível central, visando maior descentralização;

d) produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso.

É muito cedo para se saber se esse padrão emergente de gestão representa uma tendência nacional, mas é indiscutível que os pontos acima mencionados constituem agenda obrigatória na discussão dos rumos da educação brasileira, em todos as instâncias administrativas.

A preocupação pelo sistema deixou em segundo plano, por muito tempo, o que efetivamente ocorria dentro das escolas. A questão de conhecer melhor o que torna uma escola eficaz, se a escola faz alguma diferença, ou seja, o quão a organização interna da escola poderia ser determinante no desempenho dos alunos adquiriu fôlego, no Brasil, somente a partir dos anos 90, seguindo uma linha de investigação que despontava, há algum tempo, nos EUA e Europa. Os estudos que vem sendo realizados, a exemplo do que se observa em outros países, apontam para as seguintes conclusões quanto às características das escolas eficazes:

a) forte liderança do diretor:

b) clareza quantos aos objetivos:

c) clima positivo de expectativas quanto ao sucesso;

d) clareza quanto aos meios para se atingir os objetivos;

e) forte espírito de equipe;

f) envolvimento dos diferentes agentes educacionais;

g) capacitação dirigida dos profissionais da escola;

h) planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola;

i) foco centrado no cliente principal da escola: o aluno.

É evidente, dos resultados dos estudos mencionados, que a dimensão gerencial da educação é fator crucial que deve ser obrigatoriamente equacionado para um adequado desempenho escolar. Em nenhuma hipótese pode ser negligenciado ou reduzido unicamente a sua expressão política, como até agora tem sido feito, e os profissionais da educação, todos, sem exceção, deverão adquirir modernas habilidades gerenciais para o bom desempenho de suas funções. O improviso deve ceder lugar ao método e o achismo deve ceder lugar à tomada de decisões com base em fatos e dados.

IV. A Revolução da Qualidade na Educação

A partir dos anos 90 vem se intensificando o debate sobre o que atualmente é denominado Gestão da QualidadeTotal (Total Quality Management). Embora as discussões sobre a moderna concepção da qualidade remonte aos anos 30, é somente a partir dos anos 50 que esse modelo gerencial passou a adquirir importância, devido a sua utilização crescente por empresas japonesas, inspiradas nos ensinamentos e esforços de Deming e Juran. Deming, em 1950, em Tóquio, incitou os principais líderes empresariais japoneses a adotarem o controle da qualidade, com base no con-

trole estatístico dos processos e no foco às necessidades dos clientes, para conquistarem os mercados mundiais num prazo de cinco anos. Os próprios japoneses ficaram incrédulos, mas o tempo se encarregou de dar razão a Deming. Dessa época em diante, e principalmente a partir dos anos 80, o movimento pela qualidade se alastrou, como um imperativo de sobrevivência empresarial, para fazer face à concorrência que se acirrava em termos mundiais.

Concebido inicialmente para ser utilizado em empresas, o novo modelo gerencial vem sendo progressivamente utilizado nos mais variados setores da atividade humana, inclusive o educacional. No Brasil, e no ensino público, a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais e a Secretaria de Educação de Cuiabá constituem os exemplos mais flagrantes de utilização da Gestão da Qualidade Total em larga escala. No exterior, em especial nos Estados Unidos, as experiências se multiplicam em ritmo acelerado, a partir de 1988.

Foi somente a partir de 1990, com o lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que a questão da qualidade tomou impulso no Brasil. No mesmo ano, em novembro, o MEC organizou um Encontro sobre Qualidade da Educação, onde pioneiramente o Prof. Vicente Falconi Campos apresentou um trabalho intitulado "Gerenciamento por Sistemas ou Gerenciamento Participativo da Qualidade da Educação Brasileira". Nesse artigo, pela primeira vez se coloca num foro de educadores a Gestão da Qualidade Total (GQT) como alternativa possível de gestão para os sistemas educacionais. Em 1991, Xavier aprofundou os pontos abordados por Falconi Campos, discutindo-os sob a perspectiva dos educadores e desde então diversos textos vem sendo produzidos sobre o tema no país.

Mas, afinal de contas, em que consiste a Gestão da Qualidade Total na Educação?

A GQT pode ser concebida como um conjunto estrategicamente organizado de princípios e métodos, que visa à mobilização e à cooperação de todos os membros de uma unidade de produção ou de prestação de serviços, com o intuito de melhorar a qualidade de seus produtos e serviços, para obter a máxima satisfação dos seus clientes e um acréscimo de bem-estar para os seus membros, de acordo com a s exigências da sociedade.

De modo geral, há cinco imperativos fundamentais que devem ser perseguidos na GQT :

a) conformidade: o serviço educacional deve atender às necessidades de seus clientes, por meio de uma adequada conformidade a especificações definidas com base em estudos sobre a satisfação dos alunos, pais e professores; no limite, seria importante contar com um verdadeiro barômetro de opinião de todos os atores envolvidos;

b) prevenção: na concepção e execução do serviço educacional devem ser tomadas medidas, levando-se em conta os seus custos, para que falhas ou defeitos sejam evitados; por exemplo, são considerados aqui os dispositivos para auxiliar os alunos em dificuldades ao longo do curso;

c) excelência: fazer certo a coisa certa, da primeira vez; os resultados da excelência se concretizam em taxas crescentes de aprovação e de desempenho; todo erro, falha ou defeito nos processos devem ser recusados, pelo respeito às especificações e às exigências do serviço educacional;

d) medição: as características da qualidade podem e devem ser medidas; é preciso desenvolver procedimentos de avaliação dos alunos, das políticas educacionais e da própria gestão escolar, com o objetivo de identificar os problemas, suas causas e a não-qualidade do sistema; sem medida adequadamente realizada do processo educacional torna-se impossível identificar corretamente os problemas e suas causas;

e) responsabilidade: é o respeito estrito aos quatro imperativos mencionados acima; trata-se de respeito individual e coletivo, perpassando todas as pessoas, todos os níveis da escola, assim como o ambiente externo a ela.

As instituições escolares que passaram a adotar a GQT estão descobrindo aspectos importantes de sua implantação. Primeiro, a GQT, com certeza, não é uma fórmula mágica que resolve todos os problemas da educação. Jamais terá sucesso se for encarada como "mais um programa" ou o "modismo do ano". Segundo, as recompensa verdadeiras começam quando as idéias e práticas da GQT se tornam parte integrante da cultura da organização, do trabalho diário das pessoas. Os benefícios decorrem como resultado natural do processo de melhoria contínua, ao longo do tempo e de maneira consistente.

A implantação de GQT resulta em inúmeros benefícios:

a) as pessoas se sentem melhor com relação a si mesmas e ao seu trabalho;

b) as pessoas passam a ter mais orgulho do seu trabalho e o relacionamento entre elas se torna mais franco e aberto;

c) os administradores se sentem menos isolados, com mais apoio em suas tomadas de decisão;

d) a produtividade aumenta em virtude do compromisso com a melhoria contínua dos processos;

e) com a mudança organizacional surgem as oportunidades de crescimento pessoal e profissional, juntamente com o orgulho e a alegria de melhorar cada dia mais e ajudar outras pessoas a fazer o mesmo.

Numa escola com Qualidade Total — que constitui o objetivo principal da implantação dessa filosofia gerencial — as seguintes características devem estar presentes:

a) foco centrado nos seus clientes, principalmente no aluno;

b) todos os seus objetivos claros, bem definidos e compartilhados por todos;

c) todos os seus processos documentados e otimizados;

d) todos os funcionários e setores conhecendo suas atribuições;

e) todos os funcionários capacitados para executar as suas tarefas;

f) ampla participação de todos os funcionários nos processos, ações e soluções que os envolvam;

g) informações circulando rápida e corretamente entre todos os setores e funcionários, de maneira a permitir a avaliação constante dos processos e sua melhoria;

h) preocupação constante com a inovação e a mudança.

Um dos fatores de grande incompreensão tem sido a utilização da expressão "qualidade total" (QT) no serviço educacional. Significa, simplesmente, que a qualidade do ensino não pode se restringir apenas a sua dimensão pedagógica ou, dito de outra maneira, ao seu aspecto "formal" e "político", na acepção dada a esses termos por Demo. Essa dimensão constitui o que os teóricos da QT denominam "qualidade intrínseca" ou "qualidade ampla" do serviço educacional, mas outras dimensões devem ser consideradas. Assim, a qualidade intrínseca deve vir acompanhada do custo de se obtê-la e do seu preço para o cliente (aluno, pai, sociedade). O atendimento é outra dimensão importante (quantidade certa de educação, no prazo certo e no local certo), ao lado da segurança dos clientes (internos e externos) no ambiente escolar e do moral da equipe que fornece o serviço educacional. Finalmente, há uma dimensão ética que deve ser observada entre os atores do processo educativo, verdadeiro código de conduta responsável pela transparência e lisura das ações. São essas seis dimensões (qualidade intrínseca, custo, atendimento, segurança, moral e ética) que definem a característica de totalidade do serviço educacional.

V. As Lições Aprendidas

O clamor generalizado por mais e melhor qualidade de vida, e a necessidade inadiável de o país atingir uma adequada inserção na economia mundial, tem levado a mudanças nas prioridades governamentais, destacando-se a educação como fator crucial nesse processo.

O baixo nível de desempenho da educação brasileira é fator limitante do exercício da cidadania moderna, baixo desempenho esse motivado por políticas educacionais equivocadas, ausência de projeto nacional de longo prazo e pouco comprometimento das lideranças políticas. Some-se a isso, ou como conseqüência, a descontinuidade adminsitrativa, falta de constância de propósitos, ausência de objetivos claros e reduzida capacidade gerencial do sistema educativo.

Vários estados e municípios, além de sistemas particulares de ensino, procuraram desenvolver caminhos próprios, muitas vezes à margem dos poderes centrais e até mesmo apesar desses poderes. À preocupação pela democratização da gestão educacional dos anos 80, somou-se nos anos 90 a preocupação pelo que se passa dentro da escola e em que medida o desempenho pode ser melhorado se um efetivo controle (gerência) dos processos escolares for implantado. As experiências se multiplicaram pelo país e guardam algumas características comuns, já apontadas neste

estudo. Entretanto, do ponto de vista de política pública algumas questões permanecem em aberto: como generalizar o processo de racionalização e produtividade dos serviços educacionais por todo o sistema? como assegurar a qualidade desses serviços?

As respostas para essas questões têm sido variadas, mas, em todas, o componente gerencial é crítico. O arcaísmo das relações nos processos educacionais, sua inadequação diante dos novos paradigmas (que vêm de fora!), e a insuficiente preparação dos agentes para exercerem com excelência os seus novos papéis lançam desafios de difícil, senão inviável, solução no curto prazo. Autonomia, descentralização, eleição de dirigentes escolares, repasse direto de recursos têm sido medidas constantes em muitas dessas experiências. Algumas chegam a explicitar um modelo gerencial a ser seguido, como é o caso de Minas Gerais e Cuiabá, outras não.

Das que explicitaram o modelo gerencial, como meio de se garantir a gestão democrática da educação, muitas lições foram aprendidas. Primeiro, que o caminho a trilhar é difícil e que não há nenhuma panacéia à disposição das pessoas para resolverem os problemas educacionais. Segundo, que o comprometimento das lideranças é essencial. Onde esse compromisso existe, principalmente na escola, os resultados obtidos são surpreendentes. Terceiro, que o foco deve estar obsessivamente e claramente centrado no aluno, para que a sua satisfação seja garantida. Não é esta uma prática comum e quando se diz que é há mais retórica do que fato concreto. Quarto, que o trabalho em equipe é essencial para o sucesso. Não é prática comum em nossas escolas. Quinto, que a valorização do profissional da educação (motivação intrínseca — orgulho do trabalho bem feito, e motivação extrínseca — melhores condições materiais de trabalho) é fundamental. Também aqui há muito por se fazer. Sexto, que deve haver um método gerencial à disposição das pessoas para que executem suas tarefas. Na GQT é o chamado "Ciclo PDCA" (Plan, Do, Check, Act). O improviso é muito grande nas escolas brasileiras. Sétimo, que a gestão deve estar baseada em fatos e dados, devidamente coletados e avaliados. Inexistem ou são utilizados de maneira inadequada no processo de gestão escolar.

Apesar das dificuldades alguns resultados têm sido francamente animadores, como é o caso de escolas em Minas Gerais e Cuiabá que conseguiram reduzir drasticamente suas perdas (não só no processo pedagógico), elevando sua taxa de aprovação e de desempenho, obtendo por isso reconhecimento nacional e internacional.

Para a educação brasileira, nos novos tempos, valeria a observação de F.W. Taylor: "... ciência, em lugar de empirismo; harmonia, em vez de discórdia; cooperação, não individualismo; rendimento máximo, em lugar de produção reduzida; desenvolvimento de cada homem, no sentido de alcançar maior eficiência e prosperidade." E, para nós todos, a consciência de que escola boa é aquela em que o aluno aprende.