



TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 234

Gestão da Qualidade Total nas Escolas: Um Novo Modelo Gerencial Para a Educação

Antonio Carlos da R. Xavier

SETEMBRO 1991

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Brás Matos Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Paiva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Luiz Carlos Eichenberg Silva

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. UMA NOVA ABORDAGEM DA
QUALIDADE

3. EDUCAÇÃO E QUALIDADE

4. A GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL
NAS ESCOLAS

BIBLIOGRAFIA

**GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NAS ESCOLAS:
UM NOVO MODELO GERENCIAL PARA A
EDUCAÇÃO**

Antonio Carlos da R. Xavier

Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

SINOPSE

O artigo define o que deve ser entendido por qualidade em educação. Defende o ponto de vista de que qualquer esforço visando à melhoria dessa qualidade deve, em primeiro lugar, e obrigatoriamente, se esforçar em modernizar a gestão de educação, e propõe a adoção de um método moderno de gestão, a Gestão da Qualidade Total. Sustenta que sem essa condição prévia serão poucos, não permanentes, os ganhos que eventualmente puderem ser obtidos ao longo de ações isoladas.

1 - Introdução

Poucos assuntos têm-se tornado tão corriqueiros na literatura educacional, quanto os que tratam da qualidade da educação. Semelhante à história dos cegos que foram solicitados para descreverem um elefante, segundo suas impressões ao apalpá-lo, uma rápida olhada nos textos mostra que a palavra qualidade, em educação, além de ser conceituada de forma imprecisa, refere-se, muitas vezes, à qualidade do sistema educacional, da escola, do ensino e da educação, indistintamente e sem rigor, de acordo com as diversas maneiras de se conceber e de se entender o fenômeno educacional (Plank, Sobrinho e Xavier, 1990). Vilã de muitas das mazelas de todos os níveis do sistema educacional, a ela, qualidade, tudo é atribuído, direta ou indiretamente. É comum ouvir-se, de especialistas e leigos, que a educação não é mais como a de antigamente, que antes se aprendia muito mais, que a qualidade era melhor, e expressões muito similares, como demonstração de nossas percepções sobre o assunto.

Entretanto, que evidências dão suporte a essas percepções?

Pelo menos duas. Em primeiro lugar, a de que a qualidade do ensino, medida segundo normas tradicionais, tem baixado muito ao longo dos últimos anos, se considerado, por exemplo, o inferior desempenho dos alunos de hoje em dia. Em segundo lugar, a de que é claro o declínio em qualidade e quantidade dos insumos disponíveis por aluno, quando se observa a grande proporção de professores sem qualificação ou insuficientemente qualificados, classes superlotadas, turnos de fome, baixos salários, e a penúria de material didático e de ensino-aprendizagem.

Outros argumentos, mais ou menos na mesma linha, procuram mostrar porque as discussões sobre qualidade da educação tomaram tanta importância nos últimos anos (Fuller, 1986): (a) apesar dos grandes investimentos efetuados para a expansão do sistema educacional, constata-se que as escolas continuam ineficientes; (b) as pesquisas sugerem que têm sido limitados os benefícios econômicos de anos adicionais de escolarização, devido aos baixos níveis de qualidade e de desempenho escolar.

Ademais, um dos grupos mais afetados pelo problema de qualidade educacional é o constituído pela população que vive em condições de pobreza, o que, além de excluir milhões de pessoas dos benefícios do desenvolvimento econômico, cria um limite a este, a médio e longo prazos, ao inviabilizar um bom investimento em resultados do progresso tecnológico que é gerado nos países desenvolvidos (Filp et alii, 1989).

O objetivo deste artigo é o de definir o que deve ser entendido por qualidade em educação, tentando operacionalizar o seu significado. Ao mesmo tempo, propõe-se a traçar as linhas gerais, preliminares, de como a Gestão da Qualidade Total - um método moderno de gestão - pode ser de extrema utilidade para a melhoria da qualidade educacional. O nosso foco de atenção será a escola, mas os princípios aqui enunciados podem ser estendidos aos outros níveis do sistema. Defendemos o ponto de vista de que qualquer esforço sério visando à melhoria da qualidade na educação deve, em primeiro lugar, obrigatoriamente, esforçar-se em modernizar a gestão da educação. Sem essa condição prévia, preenchida de modo sistemático e científico, serão poucos, e não permanentes, os ganhos que eventualmente puderem ser obtidos ao longo de ações isoladas.

2. Uma Nova Abordagem da Qualidade

Nesta seção procuraremos precisar os conceitos sobre os quais se fundamenta um novo enfoque de qualidade, definir o que entendemos por qualidade total, e daí extrairmos alguns princípios importantes.

Para ser útil, a definição de qualidade deveria ser precisa. Entretanto, quase sempre é definida de maneira intuitiva, prestando-se assim a equívocos, tanto conceituais como práticos. Há diversas maneiras de se abordar os aspectos conceituais da qualidade.

A qualidade pode ser considerada como uma característica, propriedade ou estado que torna um produto ou um serviço plenamente aceitável, embora esta aceitação seja derivada não de análises e estudos feitos, mas de constatação prática, principalmente da experiência. A

qualidade seria apenas observável, mas não poderia ser descrita.

A qualidade pode, também, ser vista sob uma perspectiva mais prática, segundo a qual as diferenças de qualidade equivaleriam àquelas, observáveis e passíveis de medição, de alguns atributos ou elementos desejados. Segundo esta abordagem, é possível avaliar a qualidade de um produto ou serviço, fixando-se um padrão cujas unidades de medida integram uma escala contínua e bem definida. Neste caso, qualidade seria o grau com que um produto ou serviço determinado se conformaria a um projeto ou a uma especificação. Igualmente, um produto ou serviço seria considerado de boa qualidade se apresentasse alto grau de conformidade a um custo aceitável. Assim, um produto ou serviço de qualidade seriam aqueles que fossem ao mesmo tempo bons e baratos.

Finalmente, a qualidade poderia ser pensada em função da fixação, primeiro, do que o consumidor, ou o cliente, ou o usuário desejam, procurando-se, a partir daí, desenvolver um produto ou serviço que os satisfaçam.

O fato de existirem muitas conceituações de qualidade, utilizadas em contextos específicos, pode levar a confusões e a discussões intermináveis, sem que ninguém saiba exatamente do que se está falando. Alguns conceitos são claramente imprecisos, outros valorizam a especificação do produto ou serviço, e outros o destinatário (cliente ou usuário) dos produtos ou serviços.

Sem querer esgotar o assunto, uma definição moderna, de qualidade, simples e abrangente, poderia ser (Juran e Gryna, 1991): qualidade é adequação ao uso. Nesta definição estariam incluídas as características que levam à satisfação com o produto ou serviço e, além disso, a ausência de defeitos ou falhas nestes produtos ou serviços. Assim, a qualidade seria a aptidão de um produto ou de um serviço para satisfazer as necessidades daqueles que os utilizam. Por necessidades deve-se compreender tanto as expressas como as potenciais, i.e., aquelas não claramente formuladas pelos beneficiários. Quanto aos que utilizam os produtos ou serviços, pensa-se, evidentemente, no cliente final, mas a definição se aplica aos usuários internos e externos da unidade de produção. Em outras palavras,

todos são clientes ou usuários a serem satisfeitos.

Nessa definição de qualidade é conveniente observar o seguinte:

- a) o cliente ou usuários está no centro das atenções, tudo se definindo com relação a ele;
- b) a qualidade é uma noção dinâmica, pois que as necessidades também o são;
- c) a qualidade não pode ser dissociada do seu custo para o cliente.

Portanto, pode-se dizer que qualidade não deve ser confundida com luxo, e que exige um equilíbrio entre os seguintes fatores (Falconi Campos, 1989):

- a) qualidade intrínseca do produto ou serviço;
- b) custo;
- c) atendimento (quantidade certa, local certo, prazo certo).

Todos esses fatores devem ser atendidos simultaneamente com o objetivo de satisfazer o consumidor do produto ou do serviço oferecido.

3. Educação e Qualidade

Pode a definição acima mencionada de qualidade ser aplicada à educação?

Não há dúvida quanto à resposta a essa indagação. Entretanto, algumas considerações devem ser feitas. Quem garante que o aluno-cliente exprime suas necessidades de acordo com algum tipo de critério que seja socialmente adequado? Dito de outra forma, como verificar o ajuste dos objetivos dos alunos aos do sistema escolar e aos da sociedade? Se há várias vozes na sociedade, quais devem ser consideradas? Alunos, pais, professores, empresários, igreja, governo?

Pode-se afirmar que num dado momento histórico é sempre possível definir, dentro de um determinado contexto social, a quantidade e a qualidade mínimas de educação que a sociedade julga como aceitável. Essa quantidade e qualidade mínimas, no caso da educação, um bem público, são definidas, em muitos casos, sem uma participação efetiva dos

usuários, quer porque sejam relativamente incapazes de assim procederem, quer porque a definição desses mínimos procedem de mecanismos alternativos de expressão social. No primeiro caso estaria, por exemplo, a situação em que alunos e mesmo pais não podem, com precisão, definir o conteúdo programático dos cursos. No segundo, estaria toda a complexa estrutura sócio-educacional que é montada para que duração, forma e conteúdos educacionais atendam aos interesses sociais.

Isso tem a ver com a qualidade intrínseca da educação, com o seu custo e com o atendimento. Infelizmente, essas definições, quaisquer que sejam as modalidades que assumam, não são expressas ou consideradas com a devida clareza. As discussões entre os ideais humanistas e profissionalizantes da educação, se o ensino deve ser público ou privado, e que critérios utilizar para avaliar o desempenho dos alunos são apenas algumas das questões que consomem muita tinta e tempo.

Todavia, qualquer que seja a forma que assumam essas discussões, o fato inelutável é que não se pode falar em educação de qualidade, sistema educacional de qualidade ou sistema de ensino de qualidade se, ao nível de cada sistema, os aspectos mencionados na definição de qualidade não forem considerados: qualidade ampla, que tem a ver com uma boa especificação do que se quer; custo adequado e atendimento compatível, tudo isso com o objetivo de satisfazer os clientes internos e externos ao longo do processo educacional. No âmbito da escola, por exemplo, isso significaria que durante o processo de ensino-aprendizagem há sempre um ou mais indivíduos exercendo funções específicas, que são, ao mesmo tempo, clientes e fornecedores: clientes de uns, e fornecedores de serviços ou produtos para outros.

Um complicador quanto ao que poderíamos chamar de qualidade da conformação é que, no processo educacional, a matéria-prima aluno é muito heterogênea. Mesmo que se controlem internamente todos os elementos do processo, não se dispõe, ao iniciá-lo, de alunos com características uniformes, o que afetará de forma variada o resultado final. São inúmeras

as pesquisas que chamam a atenção para esse aspecto, mas isso não invalida o fato de que a maximização do resultado só pode ser obtida mediante uma adequada combinação de insumos, dentro dos princípios já mencionados.

Um outro aspecto refere-se à discussão entre quantidade e qualidade da educação. Como garantir essa qualidade num sistema educacional em constante expansão e, freqüentemente, com custos crescentes? Como combinar os critérios de eficiência e equidade, preservando a qualidade? Essas questões não são muito fáceis de serem respondidas. Entretanto, novamente, salientamos que a dificuldade em respondê-las não invalida a necessidade de se trabalhar com um conceito de qualidade voltado para as necessidades dos usuários, ainda que neste conceito esteja embutido um ideal social distributivista definido. Ademais, como observa Deming (1990), melhor qualidade implica aumento da produtividade. Isto porque há menos retrabalho, menos desperdício. Ocorre uma reação em cadeia no processo produtivo, que leva a custos mais baixos, menos erros, menos obstáculos e melhor utilização dos insumos, conduzindo a um aspecto da produtividade.

Até o momento falamos de qualidade numa conceituação conhecida como qualidade total. Qual a razão deste nome? A qualidade total significa que o objetivo de gerenciar a qualidade se estende em três direções.

Em primeiro lugar, trata-se de controlar toda a vida do produto ou serviço, e não apenas a concepção e a produção, mas incluindo os fornecimentos, as atividades administrativas e de gestão, etc. Todas as funções e atividades da unidade produtiva são afetadas, sem exceção. Em segundo lugar, a participação de todos é indispensável. Em verdade, a qualidade total é um assunto que diz respeito a todos: cada um, no seu nível, deve ter objetivos de qualidade, identificar problemas e adotar medidas preventivas e corretivas. Enfim, a qualidade total deve se entender ao ambiente da unidade de produção. Todos os sócios do empreendimento devem estar no mesmo movimento: fornecedores externos e internos, autoridades, etc.

4. A Gestão da Qualidade Total nas Escolas

Podemos conceber a Gestão da Qualidade Total - GQT 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, com o intuito de melhorar a qualidade de seus produtos e serviços, de suas atividades e de seus objetivos, para obter a satisfação dos clientes e um acréscimo de bem-estar para os seus membros, de acordo com as exigências da sociedade.

Restringindo nossas considerações às escolas, embora o raciocínio seja válido igualmente para outros níveis do sistema, há cinco imperativos fundamentais da qualidade que deveriam ser perseguidos num programa de GQT: conformidade, prevenção, excelência, responsabilidade e medição.

Todo produto ou serviço deve atender a uma necessidade satisfazendo o(s) cliente (s) / usuário (s). Assim, há que se contar com uma adequada conformidade a especificações definidas com base em estudos sobre a satisfação dos alunos, dos professores, e dos pais. No limite, seria importante contar com um verdadeiro barômetro de opinião de todos os atores envolvidos.

Por prevenção deve-se entender as medidas (e os custos a elas associados) para que erros, falhas ou defeitos sejam evitados. Assim, por exemplo, devem ser considerados os dispositivos para auxiliar os alunos em dificuldades, ao longo do curso, eventualmente com uma maior autonomia pedagógica das escolas.

Fazer correto desde o primeiro instante é o que constitui a base da excelência. Taxas crescentes de aprovação e de desempenho são o resultado da excelência. Para tanto, todo erro, falha ou defeito deve ser recusado. O respeito às especificações, às exigências, aos engajamentos feitos devem conduzir ao zero defeito.

A medição tem a ver com o desenvolver procedimentos de avaliação dos alunos, das políticas educacionais e da gestão escolar com o objetivo de identificar problemas e a não-qualidade. Sem medida -- adequadamente realizada -- é impossível identificar corretamente os defeitos, os problemas.

Por responsabilidade deve ser entendido o respeito aos quatro imperativos citados acima: a conformidade, a prevenção, a excelência e a medição. Essa responsabilidade é individual e coletiva e perpassa todas as pessoas e todos os níveis da escola, assim como o ambiente externo a ela.

Para que um programa de GQT possa ser implementado, respeitando os cinco imperativos da qualidade, alguns pontos devem ser respeitados:

- a) convencer os dirigentes;
- b) implantar uma estrutura-qualidade;
- c) obter a adesão do pessoal no nível de gerência intermediária;
- d) elaborar e implementar programa de formação em todos os níveis.

Os obstáculos que devem ser evitados são os seguintes:

- a) passividade das chefias;
- b) falta de constância de propósitos;
- c) resultados imediatos;
- d) mobilidade da administração.

Se os princípios aqui alinhavados forem seguidos pelas escolas, certamente os resultados obtidos serão muito melhores dos que os de hoje em dia. A tese que defendemos é que uma gestão democrática da educação passa, é certo, por uma maior participação dos atores na gestão da escola. Porém, isso será pouco positivo se não estiver baseado em princípios e métodos que conduzam a resultados duradouros, agindo verdadeiramente nas causas dos problemas, e não nos seus efeitos.



BIBLIOGRAFIA

- CAMPOS, V. Falconi. - Gerência da qualidade total: Estratégia para Aumentar a Competitividade da Empresa Brasileira, Rio de Janeiro, Bloch, 1989
- DEMING, W. E. - Qualidade: A Revolução da Administração. Rio de Janeiro, Marques Saraiva, 1990.
- FILP, J. et alii. - Sistemas de Medición de la Calidad de la Educación Básica: una propuesta. Cuarta Reunión Técnica de la Red Regional para la Capacitación, Innovación y la Investigación en los Campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización; Informe Final. Santiago, Chile, PREALC/UNESCO, 1989.
- FULLER, B. - Is Primary School Quality Eroding in the Third World? Comparative Education Review, v.30 n.4, p. 491-507, Nov. 1986.
- JURAN, J. M. e GRYNA, F. M. - Controle da Qualidade. Conceitos, Políticas e Filosofia da Qualidade. São Paulo, McGraw Hill e Makron Books do Brasil, 1991. v.1.
- PLANK, D. N., AMARAL SOBRINHO, J. e XAVIER, A. C. R. - Uma Estratégia para a Qualidade do Ensino Fundamental: Os Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais. Texto apresentado no Encontro sobre Qualidade da Educação Brasília, 26-27 nov. 1990.

