

A gestão da qualidade em educação, perspectivas e enfoques teóricos

ALBERTO BIVE DOMINGOS*

Resumo: Este trabalho se centra na construção de um debate teórico-prático em torno da temática da gestão da qualidade em educação, como fundamento do processo educacional. Com o mesmo pretende-se contribuir para reforçar a capacidade institucional dos gestores educacionais no atendimento às diferenças de aprendizagem, diversificando e consolidando-as, como propostas pedagógicas, de ampliar o universo de experiências, conhecimentos e habilidades, e ainda potencializar a prática do diálogo e o compartilhamento de responsabilidades entre as instituições Educacional e Familiar. Para além dos indicadores ligados à qualidade dos docentes e discentes e as infra-estruturas escolares, o trabalho reflete a qualidade como artefato de políticas públicas no desafio de estender a todas as crianças em idade escolar oportunidades de acesso à educação e de melhorar cada vez mais a qualidade de ensino a todos os níveis. O artigo resulta de uma pesquisa de índole qualitativo, que também, recorre a consultas bibliográficas para sustentá-lo. A qualidade institucional é condicionada por vários componentes, de entre os quais a seleção do pessoal, a atribuição de cargos, a avaliação do desempenho, a melhoria das infra-estruturas e mais. Porém, os debates enfatizam a teoria do capital humano, e sabe-se exatamente que, uma escola eficaz é resultado de avaliação e construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo. Por isso, há a necessidade de se criar uma cultura organizacional que permita analisar e resolver problemas e promover a inovação qualitativamente, de modo a reagir às mudanças, e elevar cada vez mais o brio e a motivação profissionais. Para que, esse desafio se materialize na escola é necessário o envolvimento de toda a comunidade educativa para o estabelecimento de um padrão de aferição da qualidade, apostando em iniciativas como o investimento no custo-aluno-qualidade.

Palavras-chave: A gestão da qualidade em educação; Perspectivas e enfoques teóricos; Qualidade da educação e Riscos à qualidade institucional.

Quality management of education, perspectives and theories focussing

Abstract: This work is based on the theory vs practice of the topic; Educational quality as the key for teaching and learning process. These has as aim at contributing and enforce the institutional capacity of educational managers in how to behave in different level of learning, diversifying and consolidating as a pedagogic purpose in order to spread the experience, knowledge and abilities, valorizing the dialogue among educational institutions and family. Beyond of indicator linked from the quality of teachers and learners and the school building, the work goes deeper about quality as artefact from public policy and the challenge of spreading the opportunity of education from school age and to improve more the education from all level. The article is a result of a qualitative research dealing with literature review as a base of any work. However, is notable that the institutional quality is conditioned from many components: selection of human resource, attribution of responsibilities, evaluation of performance, the renewal of building and so on. The debates, emphasize the theory of human stock, and it is already knowing that the efficiency of school is the result of the performance and the acquisition of pedagogic techniques and policy Education process. In addition to that, there's a need of creating an organizational culture that can allow and analyse, solving problems and promoting the qualitative innovation being aware in new changes, in order to becoming more brilliant and professional motivated. To become into practice, there is a need of being involved all community of educative to establish the standard of education quality, investing in cost student-quality.

Key words: Quality management; perspectives and theories focusing; Education quality; Risks to institutional quality.



* **ALBERTO BIVE DOMINGOS** é Doutor em Educação. Políticas Públicas, Administração e Gestão da Educação. Mestre em Administração Educacional, Graduado em Pedagogia e Psicologia. Docente da Universidade Licungo. E-mail: bivedomingos@yahoo.com.br.

Introdução

No presente trabalho, procurei refletir sobre as políticas educativas globais da qualidade de educação, com vista a aprimorar conceitos, práticas e experiências, contribuindo para a realidade e o contexto do quotidiano do gestor moçambicano.

Prime-se por uma abordagem qualitativa, tendo sido possível constatar que, as políticas educativas moçambicanas baseiam-se, essencialmente, na massificação do ensino. Para além do compromisso ou o desafio estrutural de estender a todas as crianças o acesso à educação, existe uma orientação de melhorar a qualidade de ensino cuja materialização carece do envolvimento de todos os atores do sistema educativo. Porque o sucesso organizacional da escola requer sua eficiência institucional e ativismo dos seus intervenientes.

No debate, o artigo instiga para o investimento no custo da qualidade. Estruturalmente se centra nos seguintes desdobramentos: enquadramento político-histórico, a qualidade em educação, abordagem teórico-conceitual, riscos à gestão da qualidade e considerações finais.

Enquadramento político-histórico

A gestão da qualidade tem o seu início no Japão e até os anos 80 do século XX, chegou aos EUA. Ela introduz um novo conceito de gestão baseado na redefinição de níveis de controle pela participação dos níveis mais baixos da organização. A nova agenda gestionária está ligada aos nomes de Deming, Juran e Feigenbaum. O seu propósito é o compromisso com a qualidade, isto é:

A partir dos anos 20 do século XX assume-se mais claramente que a qualidade deve ser entendida como controlo de qualidade, como controlo estatístico visando não apenas a verificação da qualidade após o

trabalho realizado (função de detecção e função curativa) mas também o seu controlo durante o processo de fabricação, por técnicas várias (como a elaboração de manuais e gráficos de controlo ou o uso de estatísticas de base), que possibilitariam a identificação das causas dos desvios e, consequentemente, a melhoria da performance dos processos (ESTÊVÃO, 2009, p. 35).

Para tal, a gestão da qualidade educacional é uma técnica de racionalidade que busca sua legitimação no meio externo da organização escolar para credibilizar as ações pedagógicas, isto é, os departamentos, os supervisores ou gerentes e funcionários da comunidade escolar e os “clientes”, também inseridos na organização, contribuem para a definição, elaboração e identificação de produtos, impondo padrões de melhoria e redução dos custos.

Todos, integrados num regime de cooptação, defendem os valores da modernização e da produtividade, da eficiência e da eficácia da empresa privada e, portanto, “[...] cada melhoria da qualidade é um passo em direção à perfeição e ao alcance de uma meta de zero defeitos [...]” (DAFT, 2006, p. 487). Desta feita, a gestão da qualidade devido ao seu caráter tecnocrático traduz uma ambigüidade de conceitos, aliás, a racionalidade econômica também é tida como fonte de qualidade, que é associada à racionalização dos meios, ao capital humano, à eficiência e eficácia. Assim, urge buscar os respetivos enfoques.

A qualidade em educação

A preocupação com a qualidade na educação foi trazida depois que se recomendou aos governos nacionais a materialização do direito à educação, sobretudo na distinção entre o acesso à educação e ao desenvolvimento de ações internas das escolas, face aos desperdícios

escolares. Com isso, “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço.” (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/d, p. 36). Todavia, o ponto de partida é a Declaração Universal dos Direitos do Homem promulgados em 1948, isto é, quando se incorporou o direito à educação como obrigação mundial.

Inicialmente foi inscrito “no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que não era *apenas* uma visão quantitativa, era também uma visão qualitativa, relativa aos objectivos e, portanto, aos conteúdos da educação.” (UNESCO, 2000, 74, 76, 77 apud MONTEIRO, 2008, p. 13). Devido aos acontecimentos mundiais da época (a guerra fria e a descolonização dos países), relativos ao progresso social e científico dos povos, as políticas educativas da época pós-guerra mundial visavam, em parte, as preocupações quantitativas, isto é, através da generalização do acesso à escola, ou seja, a democratização do acesso. Mais do que isso, por outra parte, de 1948 em diante, observaram-se uma série de eventos de âmbito internacional que enfatizam, cada vez mais, a necessidade de haver uma orientação bem clara em relação ao conceito de qualidade da educação.

Desta feita, a clarificação da qualidade de educação foi debatida em 1960, quando foi promulgada a Convenção sobre a luta contra a discriminação no ensino, sinalizando às barreiras existentes. Embora juridicamente a convenção seja mantida ainda como um instrumento jurídico válido internacionalmente do direito à educação, foi abraçada pela Conferência geral da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), onde foi claramente detalhada.

Enfim, segundo Monteiro (2008, p. 14) no inciso 1 e 2, do documento se descreve: “Para os fins desta Convenção, o termo educação refere-se a todos os tipos e níveis de educação, e inclui o acesso à educação, o nível e qualidade da educação, e as condições em que é ministrada.” Por isso, na sequência dos debates, em 1963, foi promovida a Conferência Internacional da Educação Pública, que teve como foco a recomendação sobre a luta contra a falta de professores primários nos sistemas educativos.

Na sua essência, o protocolo preconizava o seguinte, “a falta de professores primários constitui não só um obstáculo à expansão quantitativa da educação, mas é também prejudicial para a qualidade da educação” (MONTEIRO, 2008, p. 14). É sobre isso que, da ênfase à formação de professores no desenvolvimento da educação qualitativa, que em 1966 foi realizada uma conferência intergovernamental especial, resultante da boa harmonia entre a UNESCO e a OIT (Organização Internacional do Trabalho), apelando a “Recomendação sobre a condição dos professores” (MONTEIRO, 2008, p. 14). Com estes apelos, só depois de sucessivos debates e posicionamentos em princípios dos anos 80 a qualidade começou a entrar decisivamente no discurso público sobre a educação, influenciada pelas políticas monetaristas neoliberais, época em que, o mundo se batia com o choque petrolífero, a recessão econômica dos anos 70 e o desemprego maciço, pois, “a competitividade econômica mundial exigia a redução do investimento no crescimento dos sistemas educativos e mais seleção e melhor formação dos recursos humanos, do capital humano” (MONTEIRO, 2008, p. 15).

Nessa época, agudizou-se extremamente a competição econômica internacional e, por isso mesmo, a qualidade se tornou

num recurso estratégico de desenvolvimento (*Total Quality Management*) dos países. Porém, constatou-se também que, a “igualdade de acesso estava longe de significar igualdade de sucesso na escola, devido à persistência de fatores sociológicos e pedagógicos discriminatórios” (MONTEIRO, 2008, p. 16).

Em 1983, um relatório da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico) intitulado: “O ensino obrigatório face à evolução da sociedade, afirmava que, ‘no decorrer dos próximos dez anos, a prioridade será concedida a uma elevação da qualidade de ensino obrigatório” (MONTEIRO, 2008, p. 15). Diante deste marco político, no ano de 1984, os ministros da Educação da OCDE, “discutiram ‘a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, particularmente os ensinos primário e secundário”, e para tal, resultou justamente na elaboração de um Relatório publicado em 1989, denominado “As escolas e a qualidade” (MONTEIRO, 2008, p. 15). Desta forma, o debate sobre a qualidade da educação era cada vez mais aceso. Porém, a partir de 1990 com o fim do socialismo e domínio do capitalismo econômico, sobretudo com a adoção da Convenção sobre os direitos da criança, resultou radicalmente numa viragem brusca em relação à mudança de orientação e prioridades.

O objetivo passou a ser controlar os custos da educação, que não paravam de crescer. Outra reação dos responsáveis foi a procura de formas de melhorar a eficácia das escolas, fazendo subir o padrão de exigências e promovendo a excelência. Esta ênfase em assegurar a qualidade deu o tom à política educativa dos anos 80. [...] a educação está, [...] a ser promovida como um bem econômico [...]. Um sistema educativo de alta qualidade pode dar a uma nação uma vantagem

comparativa no mercado global. (MONTEIRO, 2008, p. 16-17).

Como se pode notar, a preocupação com a qualidade tendia para uma abordagem competitiva da mão-de-obra. De qualquer forma, o ‘capital humano já não visa, como a seguir à guerra, a generalidade da população, mas antes a seleção dos melhores, no contexto da preocupação pela qualidade motivada pela intensificação da competição econômica mundial. (MONTEIRO, 2008).

Na sequência dessas mudanças políticas, em 1990 realizou-se a Declaração da Conferência Mundial sobre a Educação Para Todos na Tailândia, e devido à degradação e às graves insuficiências da educação, a Declaração lançou um vigoroso apelo para melhorar a sua pertinência e qualidade, tornando, ao mesmo tempo, o seu acesso universal. Igualmente, em 1992, o Tratado sobre a União Européia decidiu recomendar aos países membros para a observância ao desenvolvimento de uma educação de qualidade (MONTEIRO, 2008). E com isso, a questão da qualidade de educação passou a ser um foco recorrente nas decisões internacionais sobre a educação. Em 2000, foi elaborado o Quadro de Ação de Dakar (Senegal), visando dar seguimento ao compromisso de educação para todos, através da plataforma do Fórum Mundial de Educação, tendo observado, através dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, algumas variáveis que compõem a qualidade:

(i) *Expandir e melhorar os cuidados e a educação da primeira infância, [...], especialmente para as crianças mais vulneráveis e carenciadas;*

(ii) *Assegurar que, até 2015, todas as crianças, em particular as raparigas, as crianças em situações difíceis e as que pertencem a minorias étnicas têm acesso e*

completam uma educação primária gratuita e obrigatória de boa qualidade;

(iii) Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos são satisfeitas, através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de preparação para a vida;

(iv) Aumentar em 50 por cento os níveis de literacia dos adultos, até 2015, especialmente das mulheres, e o acesso equitativo de todos os adultos à educação básica e contínua;

(v) Eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária, até 2015, e alcançar a igualdade de gênero na educação, até 2015, nomeadamente o pleno e igual acesso e sucesso das raparigas no que respeita a uma educação básica de boa qualidade;

(vi) Melhorar todos os aspectos da qualidade de educação e assegurar a excelência de todos, para que todos alcancem resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, em especial ler, escrever, contar e capacidades essenciais para a vida. (MONTEIRO, 2008, p. 17).

Na sequência da evolução progressiva das prioridades nas políticas educativas, em 2003 realizou-se uma sessão da UNESCO cujos debates também demandavam, aperfeiçoar a educação de qualidade. Para tal, estiveram presentes vários ministros e, igualmente, outros profissionais de educação de vários países. No ano seguinte, materializou-se a 47ª Sessão da Conferência Internacional da Educação e o tema central foi também a Educação de qualidade para todos os jovens: desafios, tendências e prioridades, entretanto, tinha um tom especial, a humanização da globalização. E, por conta disso, em 2005, a qualidade de educação foi tema alvo do

Relatório do Grupo de Alto Nível desta organização, que visava monitorar o Programa Educação Para Todos (EFA – *Global Monitoring Report*) (MONTEIRO, 2008).

É justamente sobre isso que, hoje a qualidade de educação tem dominado processos e, é um tema de alcance global, pois a UNESCO, o organismo que promove humanamente a educação tem na sua agenda como sua prioridade. Aliás, este organismo, concebe-a na promoção da equidade e, ainda se destaca mais na medida em que criou uma estrutura que superintende a promoção da qualidade da educação. Acima de tudo, sob olhar da UNESCO, a qualidade de educação é ressaltada sob várias perspectivas:

Para a Unesco, a dimensão ou perspectiva pedagógica é fundamental e se efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz. No que concerne à perspectiva cultural, os documentos apontam que os conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações a quem se dirige. Do ponto de vista social, a Unesco sinaliza que a educação é de qualidade quando contribui para a equidade. Do ponto de vista econômico, a qualidade refere-se à eficiência no uso dos recursos destinados a educação (UNESCO/OREALC, 2002/2003 Apud DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/a, p. 12).

A partir dessas reflexões, percebemos que, os aspetos históricos, culturais e morais do progresso da sociedade são fontes da qualidade de educação que seguem várias perspectivas e enfoques, por um lado, como capital humano, de natureza economicista, e por outro, como direito do ser humano, de natureza ética, enfim, sendo importante a sua abordagem.

Abordagem teórico-conceitual

O conceito de qualidade é complexo, mas ele pode se materializar através de três enfoques de políticas organizacionais viradas nomeadamente para: o interior da organização e seus processos (reduzindo o contato com os consumidores e suas reclamações), o seu exterior (baseada na satisfação do consumidor) e finalmente como construto.

Quer dizer:

A qualidade pode ser concebida como 'aptidão (adquirida) para o uso', considerando as características de produto que satisfazem as necessidades dos clientes e ausência de deficiências. [...] focaliza os processos internos da organização e assenta na clarificação das competências e responsabilidades de operadores e supervisores, os quais têm de conhecer organigramas, procedimentos e instruções de trabalho [...] pode ser como 'conformidade com os requisitos' devidamente esclarecidos e continuamente medidos. [...] a qualidade é muitas vezes mais usada como símbolo do que como tecnologia. (DOMINGUES, 2006, p. 9-10).

De qualquer forma, ou seja, qual for a perspectiva usada, a materialização da gestão de qualidade total é condicionada pela descentralização e trabalho em equipe. Por isso, em respeito à eficiência, há necessidade de treinar os funcionários de modo que evitem ou previnam os problemas e não somente a sua detecção, o que passa por outorgar a responsabilidade e poder de corrigir erros como propósito de sua correção e ainda pela escassez de recursos públicos. Quanto a isso, importa mostrar a perspectiva do Banco Mundial sobre a gestão da qualidade que é mais fundada nos insumos que nos processos.

O Banco indica que a melhoria da qualidade da educação efetivar-se-á

por meio da criação de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, tais como: livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica. Nesse sentido, os empréstimos do Banco estão cada vez mais vinculados ao financiamento de projetos que tenham por objetivos melhorar a qualidade e a administração da educação, aquisição de livros textos, capacitação de professores, equipamento de laboratório, avaliação de aprendizagem, sistemas de exame, administração educacional, assistência técnica e investigação, visto como fundamentais no desenvolvimento de uma educação de qualidade (BANCO MUNDIAL, 1996 Apud DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/a, p. 13).

No privilégio de objetivos e ações gerencialistas de privatização e controle financeiro, Daft (2006) expõe cinco técnicas de gestão da qualidade total que se interligam: i. círculos de qualidade, ii. *benchmarking*¹, iii. os princípios dos seis sigmas, iv. o tempo de ciclo reduzido, e, v. a melhoria contínua.

No enfoque do funcionamento escolar, sobretudo no *predomínio da lógica da responsabilidade sem autoridade* ou de contra autonomia profissional, sem deixar de lado a melhoria contínua, efetivamente, nos vamos concentrar em uma única técnica, em exclusivo, a de círculos de qualidade, que entendemos que possui maior expressão em educação, sobretudo no funcionamento dos grupos de disciplina.

Por vezes, os círculos de qualidade consistem na implementação de uma abordagem relativamente descentralizada,

¹ Processo de avaliação organizacional face à concorrência e busca por melhores desempenho através de medidas comparativas de outras, visando fundamentalmente o aperfeiçoamento dos métodos adotados.

onde um grupo de funcionários em número de 8-12, voluntariamente ou por imperativos laborais se reúnem semanalmente para discutir os problemas da sua área de trabalho, procurando corrigir aqueles que afetam o seu trabalho, concretamente a qualidade. As soluções para os problemas que afetam a área são trazidas por pessoas que realizam os serviços e conhecem melhor as atividades.

A princípio, o conceito técnico de administração de qualidade total é concebido como instância para melhorar o desempenho da educação e dos seus atores, coibindo os desperdícios na utilização racional dos recursos disponíveis, isto é, a avaliação em que se apregoa o modelo seria levada em conta na relação entre recursos e resultados, ou pela forma como se levam a cabo os processos de transformação desses fatores educacionais para o contexto específico, na qual a escola desenvolve a sua atividade numa simbiose de Contexto, aplicação de Recursos, Processo e Resultados da avaliação com os propósitos educativos.

De qualquer forma, implementa-se uma preocupação excessiva com os custos do ensino, de forma mais racional e eficiente, esquecendo-se, portanto, do modo de como a escola é administrada, que pressupõe a administração como mediação dialética para a realização de seus fins, embora se considere um conceito mais abrangente, que administração é sempre a utilização racional de recursos para realizar fins, independentemente da natureza da coisa administrada (PARO, 2010; DOMINGOS, 2017).

Relativamente ao assunto anteriormente abordado, falamos exatamente da qualidade de ensino quando há condições previamente preparadas para o processo educativo: recursos humanos e materiais, como bibliotecas, computadores, gestores e docentes qualificados. Para tal, há a

necessidades de os centros de formação de professores, as universidades e institutos vocacionados à formação, sejam cada vez mais rigorosos na preparação, seleção e formação, em repúdio ao consumismo que conduz à elitização da educação. Porém, sabe-se exatamente que os estágios também não são cumpridos com rigorosidade.

Sem preocupação com a democracia e baseado nas ações imediatas de funcionamento empresarial, Daft (2006) sistematiza alguns fatores de sucesso do programa de qualidade: a) as tarefas criam grandes demandas na habilidade dos funcionários; b) a qualidade total serve para enriquecer os trabalhos e motivar os funcionários; c) as habilidades de resolução de problemas são melhoradas para todos os funcionários, d) a participação e o trabalho em equipe são usados para atacar os problemas significativos, e, e) a melhoria contínua é um modo de vida.

Face a isso, para um maior controlo da qualidade existe uma estrutura global estabelecida de avaliação da qualidade nas organizações, designada por norma ISO 9000 (*International Organization for Standardization*) criada como um “[...] conjunto de padrões internacionais para a gestão da qualidade, estabelecendo diretrizes uniformes nos processos para garantir que os produtos estejam em conformidade com os requisitos dos clientes [...]” (DAFT, 2006, p. 490). Trata-se de programas competitivos de obtenção dos zeros da excelência, o combate à fábrica-fantasma, a concretização de sistemas de produção magra, o controlo por programas de *just-in-time*, a implementação da reengenharia de processos, a reorganização do trabalho por equipas autónomas ou semiautónomas (ESTÊVÃO, 2009).

Na sequência disso, constata-se uma série de normas (internacionais, regionais e

nacionais) de avaliação da qualidade da educação, tais como: o PISA², o Laboratório Latino-Americano³, SEACMEQ⁴ e o Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior e de Acreditação periódica de programas, a ser feita pelo Conselho Nacional de Avaliação da Qualidade em instituições públicas e privadas moçambicanas (DOMINGOS, 2010).

Neste contexto, segundo Paro (2010, p. 763), nota-se o predomínio de uma “[...] concepção conservadora da administração [...]”, que é, mais identificada pela crença do senso comum na educação, que na sua magnitude, advoga a aplicação universal de métodos e princípios *tayloristas*, idênticos aos aplicados na administração empresarial capitalista. Essas ações imediatas são contrárias às concepções políticas de cunho progressista, democrática que tenham em conta a condição social, cultural e histórica do trabalho complexo do ato pedagógico da escola no alcance dos objetivos educativos. Porque às lógicas empresariais

não enfatizam a relevância da organização na gestão humana das escolas.

A organização dos modelos de gestão das escolas, enquanto organizações complexas, das estruturas e das ações, dos processos de construção social e dos atores como participantes e construtores das próprias organizações, devem ser aberta e plural como processos que orientam a organização no seu cotidiano, isto é, a organização escolar deve assentar na construção social crítica, como escola inclusiva e para todos, para que a qualidade adquira outra dimensão, a serviço da democracia, da participação, da responsabilidade solidária, nos princípios cívicos e cooperação mútua nas interações locais comunicativas.

É extremamente importante salientar que, em nome da excelência, a qualidade de ensino é voltada para o atendimento às necessidades das pessoas dentro e fora da instituição, isto é, a eficiência deve satisfazer as necessidades do consumidor e a eficácia tem a ver com a conformidade e a especificação prévia do produto. Hoje em dia, visando acelerar o empenho na busca de objetivos comuns, associada à criatividade, à vantagem competitiva, à necessidade de sobrevivência pela escuta ao cliente, as organizações baseadas na gestão da qualidade optam por partilhar a informação, sendo que a aposta pelo trabalho em equipe e os gestores como facilitadores e líderes dos processos, tornam-se as evidências do sucesso às regras básicas.

Mais do que isso, hoje, fixados no sucesso da organização, num segmento de mercado, usam-se métodos administrativos designados por “[...] Administração do livro aberto [...]” (DAFT, 2006, p. 488), procedimento para mostrar e compartilhar as informações sobre finanças e a evolução da organização e as suas necessidades, cuja meta é pôr o funcionário informado para

² O PISA - *Programme for International Students Assessment* é a maior comparação internacional na área da Educação, conduzida em 65 países e economias e aplicada a uma amostra de mais de meio milhão de jovens, de três em três anos. Quando os resultados são divulgados, o mundo fica a saber quem melhorou, quem piorou e quem se destaca nestes *rankings* que testam a literacia matemática, científica e de leitura dos alunos aos 15 anos. (SCHLEICHER, 2016, s/p).

³ O laboratório Latino-americano é uma rede de sistemas nacionais de avaliação da qualidade de educação nos países latino-americanos que foi constituída em 1994 e é coordenada pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da UNESCO (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/a.).

⁴ SEACMEQ - Consórcio para Monitoramento da Qualidade Educacional na África Austral e Oriental. Trata-se de uma avaliação de alunos na África Austral, portanto avaliação de percentagem de alunos do 6º ano que atingem os níveis de competência de leitura, em 4 níveis: o mais alto, o nível 7-8, nível 5-6, nível 3-4 e o mais baixo o nível 1-2 (UNESCO, 2011).

passar a agir como dono da organização e não apenas como empregado.

Em parte, reconhece-se, evidentemente, a necessidade de transição da cultura integradora de dependência monótona à cultura política de autonomia como interdependência, por outra parte, há uma notável preocupação na busca integradora de pressupostos de excelência na gestão privada. Com isso, numa escola secundária, significa materializar a transferência de todos os procedimentos industriais de qualidade como investimento numa liderança forte e clara, desafiante e situacional; trabalho em equipe para uma maior partilha de valores de colaboração nos procedimentos; nos processos de trabalho conjunto; maior controle dos processos seletivos para admissão de alunos que condicionarão a qualidade e a representatividade das camadas socialmente privilegiadas no poder de escolha e influência nos processos escolares, cujo enfoque é a criação de um “mercado educativo” ou de “quase-mercado educativo” que seja capaz de propiciar:

[...] zero deserções de alunos, zero defeitos (não cometer erros em processos), reduzir o ciclo do tempo necessário para realizar uma tarefa (inscrição de alunos, p. ex.), performance contínua, diminuição do trabalho braçal (administrativo) do professor em favor de atividades profissionais, disponibilizando os que ficam sem trabalho para outras tarefas (deficientes, por ex.), plano para reduzir o tempo de ação ou a redução do espaço (parques, laboratórios), satisfação da clientela (MURGATROYD; MORGAN, 1994 p.122 apud ESTEVÃO, 2009, p. 36).

Por causa disso, enfatiza-se a iniciativa da sociedade civil na promoção da qualidade total, opondo-se ou amenizando às normas legalistas do Estado, porque as leis não possuem uma relação direta com a defesa

automática dos direitos cívicos, pois os direitos dos indivíduos como cidadãos cedem aos direitos dos indivíduos enquanto consumidores. Em nome da qualidade e da qualidade total, as decisões sobre políticas educativas podem não salvar os direitos cívicos, com consequências indesejadas ao nível da justiça social e da capacidade de mobilização coletiva organizacional dos menos capazes na defesa dos seus interesses. A par desse controle, verifica-se um oportunismo, dado que as organizações educativas como serviço público prestam contas perante os seus utentes, que é a sociedade que tem que receber os alunos conscientemente formados. E, por isso, na lógica competitiva do regime empresarialista, de desprestígio dos sindicatos e regulações do mercado laboral para garantia da qualidade total as escolas são submetidas a:

inscrições e políticas de portas abertas; publicação de indicadores de performance e publicitação da imagem da escola; publicitação de rankings de escolas; contratação de professores com capacidades especiais; ofertas diferenciadas de atividades complementares, competição por recursos públicos, por apoios empresariais ou de partenariado; novas fórmulas de gestão com uma menor preocupação pela legitimidade das pressões e protestos públicos; profissionalização da gestão; maior atenção ao controlo dos resultados e às medidas e padrões de performance; racionalização de metas e procedimentos despolarizados politicamente; prossecução do objetivo da total *quality management* (ESTEVÃO, 2009, p.41).

Diante disto, dado que as questões de justiça e da democracia não são funcionais no mercado educativo e para uma pedagogia que se preocupa com o outro, transformando a escola num lugar de

multiculturalidade, de cidadania, de dialogicidade e de responsabilidade social, a “[...] qualidade é entendida de modo muito específico e redutor, como uma engenharia a favor da desigualdade legítima [...] ao serviço de políticas restritivas dos direitos dos atores educativos [...]” (ESTEVÃO, 2009, p. 47) pelos cortes financeiros sobre investimentos para o aumento cada vez mais da quantidade de ingressados no acesso e sucesso escolar. Face a isso, não resta nada ao trabalho do gestor da escola, senão:

[...] fabricar uma imagem apresentável, em negar as incoerências, os desfuncionamentos, os esbanjamentos, as injustiças ou em minimizá-las, apresentando-as eufemisticamente como imperfeições, incidentes de percurso, exceções, faltas imputáveis a pessoas incompetentes ou irresponsáveis (PERRENOUD, 1994, p. 137).

Sabemos exatamente que, a qualidade é algo meramente subjetivo, mas também, “A qualidade é um construto social porque a sua definição varia de acordo com os grupos sociais, os setores de atividade e as épocas, depende muito das representações sociais do que é bom e mau, correto e incorreto, útil e inútil” (DOMINGUES, 2003, p.17), sobretudo, agradável e desagradável. É justamente sobre isso, que podemos admitir que existe qualidade pronta, a formal, sobretudo quando nos atemos aos normativos dos órgãos centrais.

Porque diz-se que, a escola não tem qualidade quando não conhece o seu público, ou seja, “[...] quando não sabe quem *ela* é, de onde vem, para aonde vai, o que *ela* deseja [...]” (ROSA, 2012, p. 115). Mas, em respeito a todos os atores educativos, a qualidade deve consubstanciar-se numa criação da própria escola, definindo suas regras, tendo em consideração uma gestão substantiva, ou

seja, sociopolítica e pedagógica, em que as comunidades e professores, “[...] não podem seguir regras prontas [...] *criando as suas* que digam quem *ela* é, e *que possa* melhorar aprendendo, estudando, desaprendendo, reaprendendo e se desenvolvendo em função das novas necessidades que surgirem [...]” (ROSA, 2012, p. 115).

Neste contexto, as políticas educativas e as escolas terão objetivos concretos na materialização da educação pública, pela renovação dos seus objetivos educativos de modo estrutural, isto é, interacionados visando:

...assegurar que [...], 100 por cento das crianças concluem a educação primária de qualidade e que, pelo menos, 75 por cento dos jovens tenham acesso à educação secundária de qualidade, com percentagens cada vez maiores de jovens que terminem seus estudos secundários, e oferecer oportunidades de educação ao longo da vida à população em geral. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/a, p.4).

Por isso, a questão da qualidade em gestão é indissociável dos meios e inseparável da avaliação, pois, “[...] se o professor, pedagogo, as instalações da escola, os equipamentos e materiais dedicados ao ensino não forem adequados, os alunos serão, certamente, prejudicados, e a sociedade em geral, também será [...]” (ROSA, 2012, p. 127), porque o déficit da educação tem implicações diretas cujo efeito é cíclico. Deste modo, a “[...] qualidade não é algo dado, não existe em si, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise de qualidade [...]” (SOUSA, 2013, p. 267).

Acima de tudo:

A qualidade exige disciplina contínua, perfeição consciente, regularidade procedimental e teimosia criativa. [...] ela não é apenas responsabilidade das

organizações que no mercado produzem produtos ou serviços, também depende dos organismos públicos tutelares que enquadram, por via da legislação e fiscalização, a atividade dos agentes organizacionais. E depende, ainda, do público anônimo que consome os seus produtos ou serviços e permite a sua existência, portador do direito de exigir qualidade e do dever de contribuir para a melhoria das práticas organizacionais. Exige mudança do olhar, melhoria continua das práticas, vigilância tenta (*sic*) dos processos (DOMINGUES, 2006, p. 7-8).

E, por conta disso, a avaliação é o seu complemento. Ela deve criar dinâmicas internas na escola, buscando a inovação. Serve também de instrumento para melhorar o estágio da qualidade, aliás, como foi dito, o melhor é pensar no sistema todo, na sua globalidade, quer dizer, do pré-escolar, escolar até ao superior. Daí, questiona-se como se promover o princípio de eficiência e eficácia, ou seja, a questão será seguinte, eficiência em relação a quê? Os resultados escolares medidos pelos exames ou avaliações? E como são concebidos?

Por exemplo, há escolas que colocam os nomes dos alunos assíduos nas vitrines como estímulo, mas o impacto está nos que não constam. Porém, face aos problemas que o mundo enfrenta (o terrorismo, a xenofobia, às alterações climáticas, etc.), alarga-se a abordagem, considerando que ela não é algo que possa ser tratada só em termos de *inputs* ou em termos de *outputs*.

Sobre a relevância da educação em condições de perpétua mudança e sobre a necessidade de se proporcionar educação que os jovens possam lidar com a incerteza, a mobilidade física e virtual, o desenvolvimento sustentável e a miríade de culturas, valores e estilos de vida, porque a modernidade pede muito mais da

educação e conta com os sistemas de educação para construir os alicerces de um mundo melhor, fundado nos valores universais da paz e da igualdade. Por isso, a qualidade deve cingir também no PIB para a educação.

Riscos à qualidade institucional

De acordo com Domingues (2003), na gestão da qualidade podemos identificar ações ou atitudes que podem dificultar a realização de objetivos institucionais de qualidade, por isso, os gestores de todos níveis deverão estar cientes desses riscos, que são exatamente: a concentração do poder de decisão; excessiva importância dos gestores de topo que da implementação; deficiente sistema de recolha de informação para diagnóstico de problemas; excessiva ênfase colocada nos números em desfavor da identificação de áreas problemáticas; instituição do sistema ao mesmo tempo em toda organização sem permitir constituir uma história interna de sucesso a ser usada como exemplo; antipatias causadas por comparações injustas entre seções distintas; e, preocupação do departamento da qualidade centrada na resistência à mudança em vez de se centrar na inovação baseada na análise dos processos. Portanto, é preciso “identificar e compreender problemas para projectar e sustentar a melhoria de qualidade” (DOMINGUES, 2003, p. 17). Porque os problemas criam a perda de coesão entre professores e alunos. Exemplo, o absentismo afeta a gestão da qualidade:

Prejudica a execução de trabalhos, adiando os prazos de conclusão ou obrigando a executar menos bem. Diminui a produtividade, dando das organizações má imagem. Também, contribui para o clima de irresponsabilidade que contamina as atividades e as relações de trabalho. (DOMINGUES, 2003, p. 101).

E, nalgumas vezes, nos professores, o absentismo é derivado pela progressiva escolarização para a consequente mudança de carreira e a possível melhoria de nível de vida o que nem sempre é possível a ritmo esperado, gerando revoltas e frustrações.

Considerações finais

O debate sobre a construção de uma matriz teórica sobre a gestão da qualidade educacional é antigo e, naturalmente se sujeita a várias interpretações (acadêmicas, políticas, econômicas, culturais, etc.). O contributo mais elucidativo deste paradigma relaciona-se, concretamente, com as condições de permanência dos alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem mais significativa, quer dizer, mais concreta, culturalmente, e mais próxima da vivência dos alunos o que implica qualificar a educação a ser oferecida, em todas as suas vertentes, bem como ressaltá-la como direito humano fundamental.

Porque é de extrema importância que a gestão da qualidade tome uma perspectiva inclusiva de sociedade, não se deve esgotar a uma única variável escolar, sendo cada vez mais global e processual no âmbito de vários enfoques pedagógicos:

Análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se as diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica

econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, s/a, p. 6-7).

Contudo, a educação de qualidade faz toda a diferença no desenvolvimento de um país, pois é a fonte para a definição de políticas públicas sustentáveis e decisões de qualidade (partilhadas e informadas) (DOMINGOS, 2019). Aliás, segundo Domingos (2017), no panorama da atual precariedade reflexiva sobre a justiça escolar, a busca por uma educação para todos e qualidade universal constituem uma das soluções, constantemente almejadas a partir de medidas, inovações e modelos novos de educação, ajustados à realidade local.

Referências

DAFT, R. L. **Administração**. Tradução 6ª ed. São Paulo: Thomson, 2006.

DOMINGOS, A. B.. **Administração do Sistema Educativo e a Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência (1975-1999): descentralização ou recentralização?** Braga: Universidade do Minho, 2010. **Dissertação (mestrado em educação)**. Braga: Universidade do Minho, 210 f. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/14546/1/tese.pdf>, 2010. Acesso em 15 set. 2015.

_____. A organização das escolas secundárias em Moçambique no período multipartidário 1994-2015: desafios e perspectivas para o desenvolvimento da gestão escolar. **Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP, Campus de Marília**, 2017.

_____. A contemporaneidade da educação africana: o presente a despeito do passado e da cultura. Que perspectivas? **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 6, n. 2, p. 275–288, mai./ago. 2017.

_____. Administração do sistema educativo e o papel da escola pública (secundária e “universitária”) e seus desafios na época neoliberal. **Revista Cadernos de África Contemporânea** | Vol.2 | Nº. 3 | Ano 2019 | p. 114.

DOMINGUES, I. **Gestão de qualidade nas organizações industriais: procedimentos, práticas e paradoxos**. Lisboa: Oeiras editora, 2003.

_____. **Organizações, cidadãos e qualidade**. Lisboa: Formalpress, 2006.

DOURADO, L. F., OLIVEIRA, J. F., SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Ministério da Educação Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (s/a).

ESTÊVÃO, C. A. V. Qualidade e gestão da qualidade total em educação: contributos para a desocultação da sua agenda. In: **Revista Brasileira de docência, ensino e pesquisa em turismo** - ISSN 1984-5952 - vol. 1, n. 1, p.34-51, Maio/2009.

MONTEIRO, A. R. **Qualidade, profissionalidade e deontologia na educação**. Porto editora: Porto, 2008.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Revista Educação e Pesquisa**, vol. 36, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, pp. 763-778, Universidade de São Paulo, 2010.

PERRENOUD, P. A organização, a eficácia e a mudança, realidades construídas pelos actores. In: THURLER, M. G.; PERRENOUD, P. **A escola e a mudança: contributos sociológicos**. Lisboa: Escolar, 1994, pp. 133-170.

ROSA, C. **Gestão estratégica escolar**. São Paulo: Vozes, 2012.

SCHLEICHER. A. “As escolas portuguesas ainda não fizeram a transição do ensino do século XX para o século XXI”. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-04-30-As-escolas-portuguesas-ainda-nao-fizeram-a-transicao-do-ensino-do-seculo-XX-para-o-seculo-XXI>>. Acesso em 29 abril 2016.

SOUSA, S. M. Z. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2013. p, 264-281.

UNESCO. **A crise oculta: conflitos armados e educação**. Relatório Conciso. Brasil, 2011.

Recebido em 2024-02-29
Publicado em 2024-03-06