

Mudando a Gestão da Escola para Melhorar a Qualidade: O Caso de Rondonópolis

Alvana Maria Bof

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que analisou a implementação do Programa de Gestão da Qualidade - PGQ), um programa piloto com o objetivo de melhorar a qualidade e eficiência do ensino fundamental, particularmente reduzir os índices de repetência e abandono, em 11 escolas municipais no município de Rondonópolis, MT. O PGQ focalizou o desenvolvimento de um processo de planejamento e gestão participativos nas escolas, baseados nos princípios da Gestão da Qualidade Total.

Cinco estudos de caso foram conduzidos em cinco escolas, entrevistas foram realizadas com diretores, coordenadores pedagógicos, professores e funcionários e autoridades da Secretaria Municipal de Educação para determinar como o PGQ foi formulado e implementado nas escolas, quais as percepções dos participantes sobre as

dificuldades e incentivos para a sua implementação e quais as mudanças iniciais atribuídas ao Programa nas escolas e no sistema.

Alvana Maria Bof
*Doutora em Administração
Educativa e Políticas
Públicas, Universidade
George Washington, EUA*
*Gerente e Coordenadora de
Gestão Educacional,
FUNDESCOLA -
MEC/BIRD, Brasília - DF*

A análise mostra que, embora houvesse uma grande resistência inicial dos participantes e outras dificuldades, o programa foi implementado. Os grandes incentivos foram o comprometimento da liderança, incluindo diretores, o prefeito municipal e a Secretária Mu-

nicipal de Educação, um sistema de acompanhamento atuante de uma equipe (Escritório da Qualidade) da Secretaria de Educação e as mudanças iniciais percebidas nas escolas pelos participantes. Dentre essas mudanças, destacam-se mudanças na gestão da escola, no trabalho dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores, na Secretaria de Educação, nos alunos e nos índices de repetência e abandono escolar.

Palavras-chave: *Gestão escolar – Implementação de programas educacionais – Mudança na escola – Melhoria da Qualidade – Gestão da Qualidade Total.*

Introdução

Nas últimas décadas, as políticas educacionais do Brasil mudaram visivelmente o seu foco. Enquanto as reformas educacionais dos anos 70 focavam a expansão do acesso ao ensino fundamental, nos anos 90, elas voltam-se para a melhoria da qualidade e eficiência do sistema educacional.

Parte dessa mudança é justificada por dados estatísticos. Se por um lado, o acesso ao ensino fundamental no Brasil está próximo à universalização (94%), o país apresenta índices muito baixos no que se refere ao desempenho educacional. Os índices de abandono e repetência estão entre os piores da América Latina e somente 45% dos alunos brasileiros completam os oito anos do ensino fundamental (MEC, 1998). Sabe-se também que o aluno brasileiro permanece, em média, 8,6 anos na escola, mas não ultrapassa a 5ª série. O que esses dados sugerem é que um dos maiores desafios da educação brasileira hoje é melhorar o seu desempenho, de modo que as crianças permaneçam na escola, progridam normalmente pelas séries e concluam o Ensino Fundamental em oito anos.

Recentes tentativas de melhorar a qualidade e a eficiência do ensino fundamental têm centrado seu foco na es-

cola. Após anos de ênfase em burocracias centralizadas e distribuição de insumos pelos órgãos centrais, alguns estados e municípios iniciaram um movimento de descentralização de seus sistemas educacionais e estabeleceram políticas visando tornar as escolas mais efetivas. Estudos no Brasil e no exterior apontam para o papel central das escolas na melhoria do desempenho acadêmico dos alunos e muitos concordam que, para melhorar a qualidade de ensino, a escola deve estar no centro das políticas educacionais (Heneveld & Craig, 1996; Mello, 1994; Amaral Sobrinho, 1994; Xavier, 1991, 1995, 1996; Vespoor, 1989).

Especial atenção tem sido direcionada a novos padrões de planejamento e gestão escolar. Políticas que mudam o modo como as Secretarias de Educação relacionam-se com as escolas têm sido lançadas, promovendo uma maior delegação de recursos e tomada de decisões para as escolas e suas comunidades. Assim, cada vez mais escolas contam com uma maior autonomia, quer seja ela administrativa e/ou financeira e/ou pedagógica.

Mas se é verdade que tais propostas políticas vêm sendo implementadas, é verdade também que poucos estudos têm sido conduzidos para analisá-las. Sabe-se ainda pouco sobre dificuldades, incentivos e a efetividade das estratégias de implementação utilizadas, bem como sobre os efeitos (previstos e não-previstos) derivados das mesmas.

O presente estudo tenta contribuir

para essa área de conhecimento. Trata-se de uma análise da implementação do Programa de Gestão da Qualidade (PGQ), um programa que se insere nesse novo contexto de políticas educacionais. O PGQ foi lançado no segundo semestre de 1995 no município de Rondonópolis, Mato Grosso, com o objetivo de melhorar a qualidade e eficiência do ensino fundamental por meio do desenvolvimento de um novo padrão de gestão e planejamento na Secretaria da Educação e em 11 escolas envolvidas. Seguindo esse novo padrão, a Secretaria teria seu foco nas escolas, oferecendo-lhes autonomia e condições para serem eficientes, e as escolas focariam o aluno e sua aprendizagem, organizando todos os seus segmentos para garantir essa aprendizagem.

O trabalho inicia com a apresentação do Programa de Gestão da Qualidade e alguns aspectos importantes no seu contexto de formulação. Em seguida, apresentam-se as fases de implementação do Programa, identificam-se as dificuldades e incentivos percebidos pelos participantes e apresentam-se as mudanças iniciais percebidas por eles. Finalmente, tecem-se algumas conclusões e considerações sobre o processo de implementação do Programa.

É importante esclarecer de antemão que o estudo não pretendeu fazer uma avaliação do impacto do Programa Gestão da Qualidade, mas, sim, especificar incentivos e barreiras para a sua implementação, o modo como os participantes e as escolas experienciaram essa

inovação e as mudanças iniciais percebidas por eles. Espera-se contribuir para um melhor entendimento do que ocorre, especialmente no nível da escola, quando esse tipo de iniciativa é promovido.

A autora gostaria de expressar o seu mais sincero agradecimento aos professores, diretores, coordenadores pedagógicos e pessoal da Secretaria de Educação de Rondonópolis que pacientemente e gentilmente dividiram o seu tempo e experiências, tornando este estudo possível. Agradece, também, a José Rogério Sales que permitiu o acesso e apoiou a realização deste estudo em Rondonópolis. Finalmente, expressa sua gratidão ao Dr. Edward Henevel, Dr. Getúlio Carvalho, Dr. Gregg Jackson, Dr. Jonh Boswell, Dr. Lisa Horvath e Dr. Ray Charles Rist pelas perguntas, comentários e sugestões em diferentes fases do estudo.

1. O PROGRAMA GESTÃO DA QUALIDADE (PGQ)

O Programa Gestão da Qualidade (PGQ) foi iniciado pela Secretaria Municipal de Educação de Rondonópolis em 1995. Na verdade, ele fazia parte de uma estratégia mais abrangente da administração municipal que visava a criar uma nova cultura na administração pública e alcançar a excelência nos serviços públicos prestados à comunidade (*Prefeitura Municipal, Plano geral, 1995, p.1*). A principal tática definida no Plano Geral da Prefeitura Municipal era a implementação de um novo modelo gerencial baseado na Gestão da Qua-

lidade Total em todas as unidades da Prefeitura, incluindo a Secretaria de Educação.

Seguindo a orientação da empresa de consultoria que orientava o processo, a Secretaria de Educação recebeu uma atenção especial. Além de envolver a Secretaria, tentando criar nela uma nova cultura gerencial que focalizasse o atendimento às escolas, envolvia também 11 escolas municipais (cerca de 70% dos alunos do município), tentando criar nelas também uma nova cultura gerencial, onde o aluno era o centro e todos os segmentos da escola deveriam ser organizados conjuntamente de modo a promover a sua aprendizagem. Um conjunto dos princípios, instrumentos e técnicas formavam, assim, um quadro teórico e operacional que possibilitaria às escolas monitorar constantemente os seus processos e resultados e melhorar constantemente a sua qualidade de forma participativa.

O objetivo geral do PGQ na Secretaria de Educação era melhorar a qualidade de ensino, especificamente reduzir os índices de repetência e abandono escolar no sistema.

1.1. OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PGQ

O PGQ estava embasado em princípios da Gestão da Qualidade Total (GQT). A GQT é um modelo gerencial que focaliza sua atenção no cliente, interno e externo,¹ e propõe que toda a organização deve estar voltada para satisfazer as necessidades e expectativas do cliente, principalmente externo. De uma maneira simplificada, a GQT pode ser descrita como sendo o compromisso conjunto de uma organização (envolvendo todos os seus setores e pessoal) para garantir a satisfação das expectativas de seus clientes e promover uma melhoria contínua.

Os princípios da GQT que serviam de base do programa são os seguintes:

- 1. Total Satisfação do Cliente:** O foco deve estar no cliente (No caso da escola, alunos e pais). Suas expectativas devem ser satisfeitas;
- 2. Desenvolvimento de Recursos Humanos:** é fundamental investir na educação e capacitação de pessoal, pois os recursos humanos de uma organização são o seu principal componente;
- 3. Gestão Participativa:** A participação dos funcionários deve ser fortalecida na organização. Todos os membros de uma organização, e não apenas os gerentes, devem participar na

¹ Na GQT há genericamente dois tipos de clientes: os clientes externos, ou seja, aqueles que utilizam os serviços ou produtos da organização; e os internos, ou seja, aqueles que fazem parte do processo de produção ou execução dos produtos/serviços (No caso da escola, os clientes internos são os professores e funcionários).

identificação e solução de problemas relacionados à qualidade. As idéias e sugestões das pessoas envolvidas nos processos devem ser estimuladas. Este procedimento fortifica as decisões, mobiliza os recursos humanos disponíveis e gera compromisso;

4. Melhoria Contínua: A organização deve estar continuamente buscando melhoria, até o cliente estar completamente satisfeito;

5. Decisões baseadas em fatos e dados: A tomada de decisões deve ser feita com base em informações e dados confiáveis. Coletar dados sobre o desempenho do sistema e analisá-los é essencial para gerar informações que podem servir como base para a tomada de decisões;

6. Gerenciamento de processos: Os processos ou atividades da organização devem ser identificados e gerenciados para garantir a qualidade. Todos os processos devem ser monitorados e continuamente melhorados. Quando um processo atinge o desempenho desejado, deve ser padronizado;

7. Garantia de Qualidade: A qualidade dos processos deve ser garantida por meio do controle de qualidade. O controle de qualidade consiste na coleta sistemática de dados, o monitoramento do processo e padronização de processo bem desenvolvidos. Por meio da coleta sistemática de dados, os processos podem ser monitorados e os erros corrigidos;

8. Disseminação da informação: É necessário que haja um constante fluxo de informações dentro da organização. Todos na organização devem ser capazes de identificar qual a missão da organização, seus objetivos, alvos e processos;

9. Não aceitação de erros: É necessário estimular a busca contínua de soluções para problemas até que se atinja um desempenho padrão desejável na organização;

10. Continuidade de Propósito: os novos propósitos e práticas da organização devem ser reforçados até a institucionalização da mudança esperada. A adoção de novos valores em uma organização é um processo lento e gradual e precisa levar em conta a cultura existente na organização.

Quando traduzidos para a escola, esses princípios formariam uma estratégia gerencial onde todos que trabalham na escola - professores, o diretor, o coordenador pedagógico, o secretário, as merendeiras, os serventes e outros - deveriam estar comprometidos em oferecer, conjuntamente, serviços que satisfizessem as expectativas dos alunos, isto é, aprender com qualidade.

O modelo possui um controle de qualidade constante, que é a maneira pela qual os problemas podem ser detectados e, posteriormente, solucionados. Assim, por meio do monitoramento contínuo da aprendizagem dos alunos e dos processo que se desenvolvem dentro da

escola, problemas específicos podem ser identificados, soluções podem ser vislumbradas e um plano de ação pode ser desenvolvido para colocar em prática essas soluções. Isso gera um contínuo processo de busca de melhoria da qualidade. O principal processo gerencial utilizado é o ciclo do PDCA, um processo de planejamento circular que possui quatro passos (Plan=planejar; Do=fazer; Check=checar; Act=agir corretivamente) e possibilita um monitoramento constante dos processos que ocorrem na organização.

O conjunto dos princípios, instrumentos e técnicas formam um quadro teórico e operacional que possibilita a qualquer organização monitorar constantemente os seus processos e resultados e melhorar

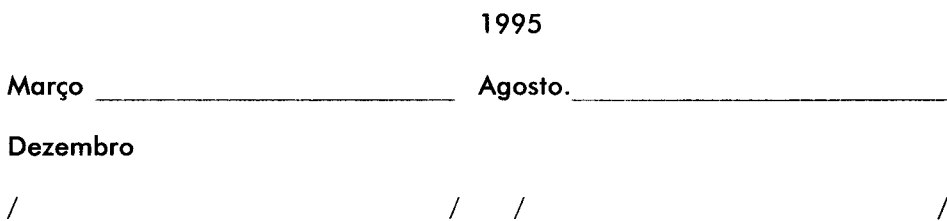
constantemente a sua qualidade de forma participativa.

Não existe, no entanto, consenso em relação à aplicabilidade do GQT à educação. Enquanto alguns indicam que a metodologia do GQT pode ser adaptada à escola (*Barbosa et al, 1995; Neiva, 1994; Tzeng, 1994, Xavier, 1991, 1995*), outros consideram que o modelo não se aplica à realidade educacional (*Medici, 1994; Aroyo, 1985*).

1.2. O PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ

A estrutura para a implementação do PGQ envolvia duas fases, conforme mostra o cronograma na Figura 2.

Figura 2. O Cronograma de implementação do PGQ



Fase I: Capacitação dos chefes de Departamentos da SME, diretores, coordenadores pedagógicos pelos consultores

Fase II: Implementação nas escolas. Capacitação do pessoal da escola pelos diretores e coordenadores pedagógicos.

Na primeira fase, consultores capacitariam o pessoal da Secretaria de Educação e das escolas em curso sobre os princípios, instrumentos e técnicas a serem adotadas no Programa. Participariam dessa capacitação os chefes de Departamento da Secretária de Educação e os membros do Escritório da Qualidade das escolas (diretores, coordenadores pedagógicos e, em alguns casos, os secretários das escolas ou um professor). Eles seriam responsáveis pela implementação do Programa em seus respectivos ambientes e serviriam como multiplicadores e consultores internos.

Na segunda fase, os membros do Escritório da Qualidade das escolas (EQE) iniciariam a implementação do Programa nas escolas. De acordo com os membros do Escritório da Qualidade da Secretaria, cada escola deveria:

- Conduzir o treinamento sobre o PGQ (seus princípios, instrumentos e atividades) com o pessoal da escola. Nesse treinamento, o diretor, coordenador pedagógico, secretário e algumas vezes professores que eram os membros do Escritório da Qualidade da Escola transmitiriam aos professores e funcionários os conceitos, processos e instrumentos do Programa, incluindo instrumentos para monitorar o rendimento dos alunos. A escola implantaria também o Programa 5 S, um programa para melhorar o ambiente de trabalho e a sua organização, bem como de seus professores, funcionários e alunos;

- Fazer um diagnóstico da situação da escola, verificando os índices de abandono e repetência, e elaborar um Plano de Desenvolvimento para a escola;

- Desenvolver uma nova cultura gerencial na escola com a utilização dos novos conceitos, instrumentos e técnicas apresentados.

O Escritório da Qualidade da Secretaria, composto de técnicos, assistiria e monitoraria as escolas durante a implementação, sendo que cada escola deveria apresentar um relatório mensal sobre o seu processo de implementação do PGQ.

2. O CONTEXTO INICIAL

O primeiro passo para a análise da implementação de uma política ou programa é compreender como tal política foi formulada e o contexto em que ela se insere (Pressman & Wildavsky, 1984). A análise de documentos e as entrevistas com pessoas-chave envolvidas no processo possibilitaram a identificação de alguns aspectos importantes do contexto em que o PGQ foi implementado. Tais fatores são apresentados abaixo.

2.1. APOIO POLÍTICO DO PREFEITO MUNICIPAL

Um aspecto muito importante a ser notado na formulação e implementação do PGQ é o total apoio do Prefeito Municipal em exercício. Todos os informan-

tes claramente indicaram o apoio constante e decisivo do prefeito para a Implementação do Programa. O prefeito municipal não só conferiu ao Programa um apoio formal, mas também empenhou-se no seu monitoramento extensivo por meio de reuniões semanais com os Secretários, encontros para avaliar o andamento do Programa em todas as Secretarias e visitas às escolas. Assim, o PGQ foi um programa acompanhado de perto pela autoridade máxima da administração municipal, o que, certamente, foi decisivo para a sua implementação.

2.2. RESTRIÇÃO DE TEMPO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ

Outro aspecto importante a ser mencionado é que havia uma restrição de tempo para a implementação do PGQ. Como a administração municipal em exercício já estava na metade de seu mandato, restando apenas dois anos para a sua conclusão, o PGQ obteve um formato que previa a sua execução em dois anos. Um dos consultores assim colocou a necessidade de se trabalhar dentro do prazo político existente:

“Nós trabalhamos num tempo político. Essa é a realidade. Não adianta você dizer: olha, eu tenho uma proposta que vai mostrar resultados em cinco anos... O prefeito tinha dois anos. Assim, a questão era: Como podemos maximizar resultados em dois anos”.

Assim, a restrição de tempo político condicionou o formato do Programa que necessariamente deveria apresentar alguns resultados no prazo determinado de dois anos.

2.3. RESISTÊNCIA INICIAL

O PGQ sofreu uma resistência inicial muito intensa da Secretaria de Educação. Todas as pessoas entrevistadas na Secretaria de Educação reportaram que, no começo, eram resistentes ao PGQ. Os principais motivos eram:

- Primeiro, acreditavam que a Gestão da Qualidade Total era um programa para empresas e não serviria para o setor da educação. Tal resistência tinha cunho ideológico e era disseminada por um grupo de professores da universidade local;
- Segundo, temiam que o PGQ quisesse controlar os professores, ou quisesse impor aos professores o que fazer na sala de aula;
- Terceiro, julgavam que a linguagem utilizada nos treinamentos não era adequada à Educação. Um dos informantes colocou:

“No começo havia muita resistência. Mesmo no treinamento, quando nós começamos a fazer alguns exercícios, tinha o problema de chamar (a escola), por exemplo, “meu negócio”. (...) Outro problema era chamar o aluno de “cliente”. Assim, surgiu essa resistência com o uso de certos termos”.

Talvez a maior resistência tenha sido a ideológica, disseminada por um grupo de professores universitários e seguida por vários segmentos na Secretaria de Educação e nas escolas. Entrevistas com alguns professores e a revisão de artigos de jornal apontaram para divergências conceituais entre professores e consultores. O principal argumento contra o PGQ era, na verdade, contra o modelo da Gestão da Qualidade Total (TQM), que tais professores argumentavam ser um modelo capitalista bom para empresas, mas não para as escolas. Alegavam também que a GTQ seria um modelo neoliberal e estaria trazendo de volta o tecnicismo dos anos 60. Finalmente, o grupo argumentava que o Programa apoiava um programa pedagógico inapropriado que impedia as crianças de perceberem a sua realidade e pensarem criticamente.

Como veremos a seguir, a maior parte dos participantes nas escolas mudou a sua opinião sobre o Programa no transcorrer de sua implementação, embora a resistência ideológica tenha permanecido para alguns.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ

A implementação do PGQ seguiu o cronograma estabelecido: de abril a agosto de 1995, os consultores proveram um treinamento aos membros do Escritório da Qualidade da Secretaria e lideranças das escolas envolvidas (Fase I) e, de agosto a dezembro, as lideranças das escolas, isto

é, o diretor, coordenador pedagógico e um professor e/ou secretário, que formavam o Escritório da Qualidade das escolas, iniciaram a capacitação dos professores e funcionários nas escolas (Fase II). Apresentamos abaixo, os principais aspectos identificados por este estudo durante as duas fases de implementação.

3.1. FASE I – CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS DO ESCRITÓRIO DA QUALIDADE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E MEMBROS DO ESCRITÓRIO DA QUALIDADE DAS ESCOLAS

Durante a Fase I, três aspectos foram notados pelos membros do Escritório da Qualidade da Secretaria e das escolas que participaram da capacitação: uma resistência inicial muito intensa, uma diminuição da resistência com o passar do tempo e dificuldades causadas pela rapidez da implementação.

3.1.1. RESISTÊNCIA INICIAL

Todos os participantes do treinamento da Fase I entrevistados, incluindo os membros do Escritório da Qualidade, reportaram que, no início, eram resistentes à implementação do PGQ. As razões apontadas foram:

- **Descrença:** Eles viam o PGQ como outro programa qualquer, sem qualquer serventia, e que iria acabar assim que a nova administração do município tomasse posse.

- **Falta de conhecimento sobre o PGQ e medo de repassá-lo às escolas:** Muitos diretores e mesmo membros do Escritório da Qualidade da Secretaria tiveram dificuldades, no início, para entender os conceitos e instrumentos do PGQ e tinham medo de transmiti-los aos professores nas escolas.

- **Resistência Ideológica:** Muitos não gostavam da comparação entre escolas e empresas e pensavam que a Gestão da Qualidade Total não podia ser aplicada à escola. Eles se sentiam incomodados com a linguagem utilizada e termos tais como: "cliente" (para aluno); "produto" (para a aprendizagem do aluno); "gerente" (para o diretor) e "meu negócio" (para a escola). Temiam que o PGQ fosse explorar os professores e promover uma abordagem de ensino errônea, que iria transformar os alunos em "máquinas", isto é, seres não pensantes, mecanicamente treinados para agir como máquinas.

3.1.2. DIMINUIÇÃO DA RESISTÊNCIA

Com o andamento dos trabalhos de implementação, a resistência inicial dos participantes diminuiu gradativamente. A maior parte deles relatou que sua percepção sobre o Programa foi mudando quan-

do começou a perceber a utilidade do mesmo. Muitos disseram que se convenceram da aplicabilidade do Programa quando os consultores começaram a trabalhar com os dados de repetência e abandono da escola e começaram a apresentar exemplos e exercícios baseados nos processos do dia-a-dia da escola. Segundo eles, somente a partir daí é que perceberam que os conceitos e instrumentos da GQT podiam ser aplicados à escola e tiveram suas preocupações, principalmente ideológicas, diminuídas. No momento da pesquisa, 100% dos membros do Escritório da Qualidade, seja da Secretaria ou da Escola, demonstravam entusiasmo em relação ao PGQ, reconhecendo que os instrumentos introduzidos ajudavam a sua prática no gerenciamento da escola.

3.1.3. DIFICULDADES CAUSADAS PELA RAPIDEZ DA IMPLEMENTAÇÃO

Outro aspecto consistentemente relatado pelos participantes da Fase I foi que a capacitação na Fase I havia sido muito rápida. Segundo eles, muitos conceitos novos foram introduzidos num espaço de tempo muito curto. Além do mais, eles alegaram não ter tempo suficiente para coordenar suas atividades normais na escola e participar dos encontros de treinamento. Alguns sentiam-se culpados por ter de abandonar a escola para participar dos encontros.

Em virtude desses problemas, diretores e coordenadores pedagógicos

sentiram-se despreparados, isto é, sem o completo domínio dos conceitos e instrumentos do PGQ, para iniciar a capacitação na escola. Isso fez com que eles tivessem de dedicar muito tempo de estudo extra para a compreensão dos conceitos e instrumentos do Programa e a realização da capacitação na escola.

3.2. FASE II - A IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ NAS ESCOLAS

A segunda etapa de implementação do PGQ se iniciou em agosto, quando os membros do Escritório da Qualidade das escolas (diretor, coordenador pedagógico, etc.) iniciaram a capacitação dos professores e funcionários. Todas as escolas da amostra, exceto a escola 5, conduziram a capacitação até dezembro. Nesse período, cada escola estabeleceu uma maneira própria de desenvolver as atividades previstas. No entanto, de um modo geral, os conceitos e instrumentos do PGQ foram transmitidos aos professores e funcionários, e exercícios foram realizados. Todas as escolas identificaram seus problemas e as causas desses problemas, com a utilização de diagramas de causa-e-efeito, e elaboraram o seu plano de desenvolvimento.

Os professores foram apresentados aos novos instrumentos para acompanhar o desempenho dos alunos, incluindo o Formulário de Verificação e gráficos demonstrativos de rendimento por série e disciplina e as escolas iniciaram um processo de apresentação bimestral/mensal dos

gráficos de desempenho e acompanhamento sistemático por série e disciplina. Reuniões de planejamento ocorreram e a implementação de ações destinadas a sanar alguns dos problemas verificados foram sendo colocados em prática. Dentre essas ações estavam aulas de reforço, uso de novos métodos e técnicas de ensino, visitas organizadas às famílias e reuniões periódicas com os pais.

3.2.1. DIFICULDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ NAS ESCOLAS

Quatro foram as dificuldades identificadas durante a implementação do PGQ nas escolas pesquisadas: resistência inicial, falta de preparo dos membros do Escritório da Qualidade das escolas, falta de tempo para eles executarem suas tarefas habituais e as do PGQ e falta de discussão nas escolas.

3.2.1.1. RESISTÊNCIA INICIAL

Uma das maiores barreiras para a implementação do PGQ nas escolas também foi a resistência, principalmente dos professores. Em todas as escolas, com exceção da escola 2, a resistência inicial era bastante acentuada. As causas mais comuns eram:

- **Descrença:** Os professores também relataram que viram o PGQ como mais um programa que não iria durar muito tempo.

• **Resistência Ideológica:** Como ocorreu na Fase I, muitos professores não gostavam da comparação entre escolas e empresas e pensavam que a Gestão da Qualidade não podia ser aplicada à escola. Eles se sentiam incomodados com a linguagem utilizada e temiam que o PGQ fosse explorar os professores e promover uma abordagem de ensino errônea, que iria transformar os alunos em "máquinas". Particularmente, eles se opunham fortemente ao novo sistema de monitoramento dos alunos, alegando que era muito limitado porque focalizava somente números.

• **Medo da mudança:** Os professores estavam ansiosos pois não sabiam o que esperar do PGQ. Alguns pensavam que o Programa traria reformas radicais e que eles teriam de aprovar todos os alunos. Outros temiam perder o emprego, por exemplo.

• **Medo de serem avaliados:** os professores sentiram que o PGQ iria, de certa forma, avaliá-los em função do desempenho dos alunos. Mesmo que os membros do Escritório da Qualidade das escolas dissessem que a utilização dos gráficos não era para avaliar o professor, em todas as escolas, exceto a escola 2, os professores sentiram-se inicialmente desconfortáveis com a utilização dos mesmos. A intensidade desse desconforto parecia estar relacionada à maneira como os gráficos foram introduzidos em cada escola pelos membros do Escritório da Qualidade. Por exemplo, na Escola 2, nenhum problema maior surgiu com a utilização dos gráficos porque a diretora e a coordenadora pedagógica apresentaram-nos aos

professores de uma maneira muito positiva. Já na escola 5, os gráficos foram apresentados como sendo uma imposição da Secretaria de Educação, o que levou os professores a concluir que eles seriam utilizados para avaliá-los, causando revolta. Na escola 1, houve uma resistência inicial muito forte, mas à medida que a diretora foi explicando que os gráficos serviam para ajudar os professores a localizar os problemas e monitorar o desempenho dos alunos, a resistência diminuiu.

• **Medo de um aumento na jornada de trabalho:** Os professores pensavam que o PGQ fosse aumentar sua jornada de trabalho. Alguns acreditavam que a Gestão da Qualidade Total era uma maneira de explorar o trabalho dos professores, fazendo-os trabalhar mais por uma menor remuneração.

Embora uma certa resistência inicial tenha existido em todas as escolas da amostra, somente na escola 5 ela foi tão intensa que o Programa não pode ser implementado conforme o planejado. Segundo os membros do Escritório da Qualidade da escola, a forte resistência ideológica e divergências políticas entre alguns professores e a direção da escola impediram que o treinamento e atividades prosseguissem. Mesmo assim, eles conseguiram implementar alguns dos elementos do PGQ, mas sem mencionar o nome "Qualidade Total" que era vigorosamente rejeitado por alguns professores. O resultado, no entanto, pareceu bastante frágil: a maior parte dos professores desconheciam pontos fundamentais do Programa e seu funcionamento.

3. 2.1.2. FALTA DE PREPARO DOS MEMBROS DO ESCRITÓRIO DA QUALIDADE DAS ESCOLAS

Uma das maiores dificuldades relatadas pelos diretores, coordenadores pedagógicos e outros membros do Escritório da Qualidade das escolas foi a sua falta de preparo para iniciar a capacitação nas escolas. Esta falta de preparo deveu-se, principalmente, à maneira rápida com que os conceitos e instrumentos do PGQ foram transmitidos a eles na capacitação da primeira etapa do PGQ e a sua falta de experiência com esse tipo de instrumentos. A maioria dos membros do Escritório da Qualidade das escolas disseram que passaram a entender de fato os instrumentos da GQT quando eles efetivamente os utilizaram nas escolas.

Na maior parte dos casos, a limitação inicial no conhecimento e entendimento dos instrumentos do GQT pelos membros do Escritório da Qualidade foi também sentida pelos professores. Alguns deles comentaram que isso contribuiu para aumentar a sua falta de confiança no próprio Programa.

3. 2.1.3. FALTA DE TEMPO DOS MEMBROS DO ESCRITÓRIO DA QUALIDADE DAS ESCOLAS.

Outra dificuldade freqüentemente apontada pelos membros do Escritório da Qualidade das escolas foi a falta de tempo para conduzir as atividades do PGQ e as suas atividades normais na escola. Alguns sentiram-se sobrecarregados e sugeriram que fosse destinada à escola uma pessoa que se responsabilizasse em fazer todos os documentos do PGQ.

O problema, no entanto, parecia dever-se ao fato de que a escola não tinha nenhum sistema formal de coleta e análise de dados e a sua organização de documentos era muito deficiente. Assim, a liderança escolar teve de iniciar a organização dessas informações. Além disso, o novo modelo gerencial exigia que tudo fosse descrito e registrado e a escola não estava habituada com tais procedimentos. Só quando tais ações tornaram-se rotina na escola é que a liderança sentiu-se mais aliviada. Finalmente, nenhuma das escolas possuía computador e todo o material tinha de ser preenchido à mão e depois datilografado em máquinas de escrever. Isso certamente significava um grande trabalho para os membros do Escritório da Qualidade.

A "falta de tempo" para se reunir também afetou a realização dos treinamentos nas escolas. Várias escolas encontraram dificuldades para marcar as sessões de treinamento com os professores, devido à dificuldade de conciliar tais sessões com os horários de trabalho dos professores. Nesse caso, cada escola teve de achar uma solução para o problema. Algumas fizeram sessões de treinamento aos sábados, outras conciliaram as reu-

niões de treinamento com atividades diversificadas para os alunos, outros aproveitaram as reuniões de planejamento pedagógico. Outras, ainda, dispensaram os alunos por um período, mesmo sendo isto contrário à determinação da Secretaria.

3. 2. 1. 4. FALTA DE DISCUSSÃO NAS ESCOLAS

Outra dificuldade apontada pelos professores foi a falta de discussão sobre o PGQ nas escolas. Vários reclamaram que não lhes foi dada muita oportunidade de discutir o PGQ em mais detalhe. Nas escolas 1 e 2, esse aspecto surgiu ligado ao desejo que tinham os professores de um entendimento mais profundo do PGQ. Nas escolas 4 e 5, ele estava ligada à reclamação da maneira autoritária como o Programa havia sido introduzido. Nessas escolas, os professores sentiram o PGQ como uma imposição da Secretaria de Educação, o que provocou uma forte rejeição ao Programa. De um modo geral, essa falta de discussão contribuiu para o aumento da resistência ao Programa.

3.2.2. DIMINUIÇÃO DA RESISTÊNCIA AO PGQ: ENGAJANDO OS PROFESSORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Pesquisas nas áreas de implementação de políticas e desenvolvimento

institucional têm repetidamente chamado a atenção para a resistência que as pessoas têm à mudança. *Hillary (1990)*, por exemplo, mostra que todo processo de mudança é caracterizado por um período de "desequilíbrio" que causa ansiedade, ambigüidade, frustração, confusão, cinismo e mesmo raiva. Particularmente, pesquisas mostram que mudanças impostas de cima para baixo por uma burocracia levam à resistência (*Westhuizen & Theron, 1996*).

Com o PGQ não foi diferente. Inicialmente, os participantes estavam claramente resistentes ao Programa e descontentes com o modo impositivo pelo qual estava sendo implementado. No entanto, um ano após seu início, 100% dos diretores e coordenadores pedagógicos tinham uma opinião favorável ao Programa. De acordo com eles, o PGQ havia ajudado, e muito, especialmente no monitoramento do desempenho dos alunos, na organização da escola e no planejamento de ações para reduzir os índices de abandono e repetência da escola. Do mesmo modo, aproximadamente 75 % dos professores das escolas pesquisadas, excluindo-se a escola 5 onde o PGQ não foi efetivamente implementado, também expressavam uma opinião positiva sobre o Programa. O restante permanecia com uma resistência ideológica forte, embora reconhecesse que o Programa possuía alguns aspectos positivos.

A questão que se coloca é: o que provocou a mudança na opinião da grande maioria dos participantes?

Embora não haja uma resposta simples, há alguns elementos que parecem estar ligados a uma possível explanação. Primeiro, o fato de que o PGQ propunha ampliar o espaço de decisão da escola deu aos membros da comunidade escolar mais autonomia do que eles pensavam que teriam no início. Embora o PGQ fosse imposto pela Secretaria de Educação, o modelo de gestão por ele proposto conferia aos participantes - diretores, professores e funcionários - maior poder para decidir o que deveria ser feito na escola e efetuar mudanças². O processo participativo que o próprio modelo de gestão gerava colocava nas mãos da comunidade escolar o questionamento sobre seus problemas e estratégias de melhoria. Assim, diferente de outros programas implementados de cima para baixo, o PGQ conferia aos participantes instrumentos que lhes permitiam a autogestão da escola, o que foi sendo reconhecido pelos participantes ao longo da implementação.

Um segundo aspecto a ser considerado é que as preocupações ideológicas que eram colocadas no início enfraqueceram-se com o andamento da implementação. Os diretores, coordenadores pedagógicos e professores que argumentavam, no início, que a Gestão da Qualidade Total não poderia ser aplicada às escolas, perceberam que essa premissa era falsa. Os conceitos e instrumentos do PGQ não só podiam ser aplicados à escola, como também estavam sendo muito úteis para que eles pudessem

organizá-la melhor, identificar problemas, planejar atividades de melhoria, coordenar um processo de gestão participativa, onde todos na escola podiam colaborar e, finalmente, gerenciar a escola com maior eficiência em benefício do cliente central: o aluno. Assim, um ano após o início do Programa, todos os membros do Escritório da qualidade das escolas da amostra estavam entusiasmados em relação ao PGQ. Eles continuamente falavam de como os novos instrumentos e técnicas gerenciais utilizados estavam sendo úteis e os tinham ajudado a lidar melhor com os problemas da escola e o seu gerenciamento.

Na verdade, esse aspecto pode ser melhor entendido se considerarmos que a grande maioria desses profissionais nunca teve um treinamento gerencial de fato. Em geral, eles eram professores que estavam agora exercendo uma posição administrativa na escola. Assim, pela primeira vez, eles estavam tendo (de forma mais ou menos clara) diretrizes e instrumentos que facilitariam a sua atuação como gerentes da escola.

Do mesmo modo, a maioria dos professores reconheciam o valor do Programa para a escola. Mesmo os que tinham restrições ao Programa, reconheciam que ele possuía elementos bons que melhoraram a escola como um todo.

De um modo geral, pode-se dizer que a diminuição sensível da resistência

² Obviamente, esse poder de decisão era limitado por normas legais e recursos econômicos.

dos professores ao PGQ deveu-se basicamente a três fatores:

- **Aceitação do Programa:** muitos professores disseram que entenderam mais o que era o Programa e perceberam que ele possuía elementos de valor, principalmente no acompanhamento do desempenho dos alunos. Além disso, na medida em que foram ocupando o seu espaço de participação, a maioria deles sentiu-se mais motivada e comprometida com o PGQ e com o processo de melhoria de sua escola.

- **Percepção das Melhorias na Escola:** A maior parte deles percebeu algumas melhorias nas escolas (melhor organização, diminuição dos índices de repetência e abandono) que indicavam que o Programa estava dando resultados. Isso fez com que eles mudassem sua opinião sobre o mesmo.

- **Resignação ao Programa:** Alguns professores, principalmente nas escolas 3 e 4, implícita ou explicitamente sugeriram que eles haviam se resignado ao Programa, isto é, ou eles não se importavam mais com ele, ou perceberam que eles não tinham outra coisa a fazer a não ser seguir as regras. Esses professores permaneciam ideologicamente contra o Programa e, embora tenham participado da implementação, visivelmente não estavam fortemente comprometidos com o processo.

Finalmente, há, ainda, outras duas variáveis relacionadas à mudança dos participantes na aceitação do

PGQ na escola. Primeiro, a estratégia adotada pelos membros do Escritório da Qualidade da Escola (diretor, coordenador pedagógico, etc.) para apresentar o PGQ na escola e conduzir a capacitação do pessoal. De acordo com a maneira pela qual o PGQ foi apresentado durante a fase de capacitação em cada escola, a reação dos professores foi diferente e a resistência mais ou menos saliente. Segundo, a estratégia de acompanhamento da equipe do Escritório da Qualidade da Secretaria de Educação, que organizou um cronograma permanente de visitas às escolas e se colocava à sua disposição para esclarecimentos. A equipe escolar, acostumada a raramente receber a visita de qualquer pessoa da Secretaria de Educação, viu-se assistida pela equipe, o que sinalizava que o programa era diferente e que a Secretaria estava interessada em acompanhar efetivamente a escola. Todas as lideranças escolares entrevistadas apontavam o apoio e a postura da equipe da Secretaria de Educação como fundamentais ao andamento do processo.

3.2.3. INCENTIVOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PGQ NAS ESCOLAS

Durante a implementação do PGQ, alguns fatores foram considerados como incentivos para a continuidade do processo nas escolas pelos participantes. O primeiro foi o compromisso visível expresso pelas lideranças, seja do escritó-

rio da Qualidade da Secretaria, seja da própria Secretária e, principalmente, do Prefeito; o segundo foram as próprias mudanças iniciais que ocorreram na escola e que sinalizavam que o Programa estava funcionando.

3.2.3.1. COMPROMETIMENTO DA LIDERANÇA

Muitos professores que mudaram sua avaliação inicial do PGQ disseram que o compromisso e o entusiasmo do diretor e/ou coordenador pedagógico foram decisivos para essa mudança. Também o apoio da Secretária de Educação, dos membros do Escritório da Qualidade e, principalmente, do próprio Prefeito foi muito importante. Segundo os professores ele sinalizava a seriedade do trabalho e demonstrava o compromisso da administração municipal com a educação. Tal compromisso era evidenciado também pela melhoria das condições físicas das escolas, da qualidade da merenda e também pelo pagamento em dia dos salários dos professores. Esses fatores criavam um clima de satisfação entre a maioria dos professores, o que colaborou para a implementação do Programa.

3.2.3.2. MUDANÇAS INICIAIS NA ESCOLA

Nas quatro escolas da pesquisa onde o PGQ foi implementado, havia um consenso de que o maior in-

centivo para a continuidade do PGQ foram as mudanças que começaram a surgir na escola. Mudanças, como uma sensível melhoria na organização da escola e a diminuição dos índices de repetência e abandono, fizeram com que muitos professores mudassem sua opinião sobre o PGQ. A maioria deles reportou que mudou de opinião quando pôde ver esses resultados concretos na escola. Tais mudanças iniciais propiciaram uma diminuição em sua resistência inicial e o enfraquecimento das pré-concepções ideológicas presentes no início do processo.

4. MUDANÇAS INICIAIS OCORRIDAS

Quando este estudo foi conduzido (de setembro a dezembro de 1996), o PGQ tinha um pouco mais do que um ano. A maior parte das escolas haviam já implementado o treinamento no segundo semestre de 1995 e estavam neste período desenvolvendo as atividades definidas nos seus planos de desenvolvimento para 1996.

Embora fosse muito cedo para avaliar os resultados do Programa, era possível determinar se os participantes percebiam e/ou havia evidências de mudanças iniciais relacionadas ao PGQ. Apresentam-se, a seguir, as mudanças percebidas no gerenciamento da escola, nos diretores e coordenadores pedagógicos, nos professores, nos alunos, nos índices de repetência e abandono e na Secretaria de Educação.

4.1. MUDANÇAS INICIAIS NO GERENCIAMENTO DA ESCOLA

Em todas as escolas pesquisadas, os participantes apontaram para uma mudança sensível na organização da escola. Segundo eles, as escolas estavam mais limpas, a documentação mais organizada, e, de um modo geral, os serviços mais eficientes.

Em todas as escolas, com exceção da Escola 5, os participantes apontaram também para um processo de decisão mais coletivo, maior delegação de atividades pela direção, uma melhoria no monitoramento do desempenho dos alunos através do novo sistema de monitoramento que utilizava os gráficos e a padronização de processos da escola.

Percebeu-se, ainda, um aumento nos trabalhos em equipe realizado entre professores, a direção e o coordenador pedagógico e a participação dos pais na escola. Segundo os participantes, foram realizadas mais reuniões para a discussão de questões relevantes para a escola com os professores e com os pais, bem como um maior número de visitas às famílias pela equipe escolar.

4.2. MUDANÇAS INICIAIS NOS DIRETORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS

De um modo geral, os participantes perceberam que os diretores e coordenadores pedagógicos ficaram mais preocupados com o desempenho dos alunos e, principalmente, com os índices de repetência e abandono da escola após o PGQ. Embora a preocupação já existisse antes, eles acreditam que ela tenha aumentado depois do Programa. Os próprios diretores e coordenadores pedagógicos apontaram para essa mudança, relatando as novas medidas adotadas para reduzir a repetência e abandono da escola, como aulas de reforço, visita às famílias de alunos ausentes, etc.

Outra mudança apontada foi um aumento do trabalho do coordenador pedagógico e/ou diretor, principalmente no início do Programa. Muitos expuseram sua dificuldade em coordenar suas tarefas normais na escola com as tarefas do PGQ. Alguns reconheciam que suas atividades "normais" ficaram prejudicadas em virtude dos trabalhos do programa. Em várias escolas, o problema foi resolvido com horas de trabalho extra e a delegação de atividades. Em algumas escolas, no entanto, esse problema estava relacionado à deficiências no quadro de pessoal. Por exemplo, as Escolas 4 e 5 não possuíam coordenadores pedagógicos suficientes para satisfazer a demanda de trabalho existente. De qualquer forma, o programa aumentou o trabalho desses profissionais.

Finalmente, todos os diretores e coordenadores pedagógicos perceberam que houve um aumento na eficiência do seu trabalho. Alguns menciona-

ram a melhoria no monitoramento do desempenho dos alunos com o uso dos instrumentos do PGQ; outros mencionaram uma melhoria pessoal em termos de organização, relacionamento pessoal e habilidades gerenciais. A maioria deles estava entusiasmada com as melhorias percebidas em seu próprio desempenho e no desempenho da escola.

O processo de mudança para os diretores e coordenadores pedagógicos parece ter evoluído da seguinte maneira: primeiro eles tiveram que dedicar-se para entender os princípios e instrumentos do PGQ, dedicando várias horas de estudo. Segundo, eles utilizaram os instrumentos na escola, onde descobriram a sua utilidade e as vantagens do processo participativo. A grande maioria concorda que a aprendizagem realmente ocorreu quando os instrumentos foram aplicados na escola. Finalmente, eles sentiram-se preparados para utilizar a metodologia e instrumentos e estavam confiantes para fazer o planejamento do ano subsequente.

4.3. MUDANÇAS INICIAIS NOS PROFESSORES

O maior efeito identificado nas cinco escolas pesquisadas em relação aos professores foi um aumento visível da sua preocupação com o desempenho acadêmico dos alunos. A grande maioria dos participantes percebeu que os professores estavam mais conscientes em relação aos problemas da repetência e abandono, sentindo-se, assim, mais responsáveis pelo desempenho de suas turmas. Mui-

tos atribuíram essa maior preocupação ao uso dos gráficos que demonstravam o rendimento dos alunos por série e disciplina, uma vez que os professores sentiram-se também avaliados por eles. Daí a maior preocupação com o rendimento dos alunos e a sua aprovação.

Essa maior preocupação dos professores com o rendimento dos alunos aumentou a sua disposição e o seu compromisso na busca de melhorar o seu desempenho em sala de aula. Em quatro das escolas, os participantes relataram que os professores, embora algumas vezes não todos, estavam mais interessados em buscar novas capacitações ou mesmo novos métodos, técnicas e materiais para melhorar as suas aulas. O trabalho em equipe entre professores também havia aumentado, uma vez que a troca de experiências oferecia novas alternativas para promover a aprendizagem do aluno.

Em algumas escolas, no entanto, parece ter havido um efeito negativo que preocupou alguns diretores. Alguns professores parecem ter tentado "inflacionar" as notas dos alunos, isto é, aumentar as notas ou facilitar as provas para que os gráficos demonstrativos do rendimento de sua turma não ficassem muito baixos. Tal fenômeno, embora fosse bem mais restrito, causou preocupação por parte de alguns diretores e coordenadores pedagógicos que criaram alguns mecanismos para evitá-lo, como um reforço no acompanhamento pedagógico junto a alguns professores e provas amostrais para testar o conhecimento dos alunos.

4.4. MUDANÇAS INICIAIS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Duas foram as mudanças na Secretaria de Educação apontadas por unanimidade pelos diretores e coordenadores pedagógicos das escolas entrevistadas. A primeira foi que a Secretaria de Educação teve seus serviços melhorados, tornando-se mais eficiente. Tal maior eficiência era constatada desde a provisão de materiais e documentos para as escolas e/ou pais, até a distribuição da merenda escolar.

A segunda foi que o pessoal da Secretaria tornou-se mais atencioso e

cordial no atendimento ao público em geral. Aparentemente, esta mudança estava relacionada ao princípio de satisfação total do cliente, disseminada pelo modelo do GQT.

4.5. MUDANÇAS INICIAIS NOS ÍNDICES DE ABANDONO E REPETÊNCIA

Conforme dados estatísticos do período de 1994 a 1996 (Tabela 1) houve uma diminuição nos índices de repetência das escolas da amostra, com exceção da Escola 1 (Figura 5) a partir de 1995. Os dados também mostram que houve uma diminuição no índice de abandono escolar em todas as escolas da amostra (Figura 6).

Tabela 1 – Índices de Repetência e Abandono Escolar - 1993 to 1996 - Escolas da Amostra

School	REPETÊNCIA (%)				ABANDONO(%)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
1*	-	21.9	6.1	11.4	-	6.4	1	0 (zero)
2	15	17.3	17.4	12.6	16.1	17.7	8.8	0 (zero)
3	38.3	32.4	22	11.1	23.3	27.4	14	6.1
4	22.9	29.9	18.1	14.5	9.8	10.5	5.6	1.9
5	25	30.5	20.8	16.6	15.1	13.3	7	1

A Escola 1 não possuía dados de 1993 e os dados de 1994 referem-se a quatro pequenas escolas rurais que, em

1995, foram agregadas para formar uma Escola Pólo.

Figura 5. Repetência Escolar – Escolas da Amostra (1993-1996)

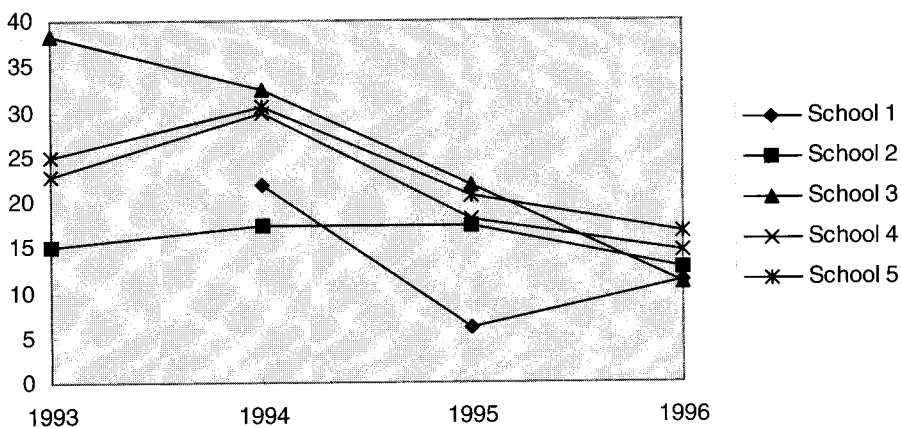
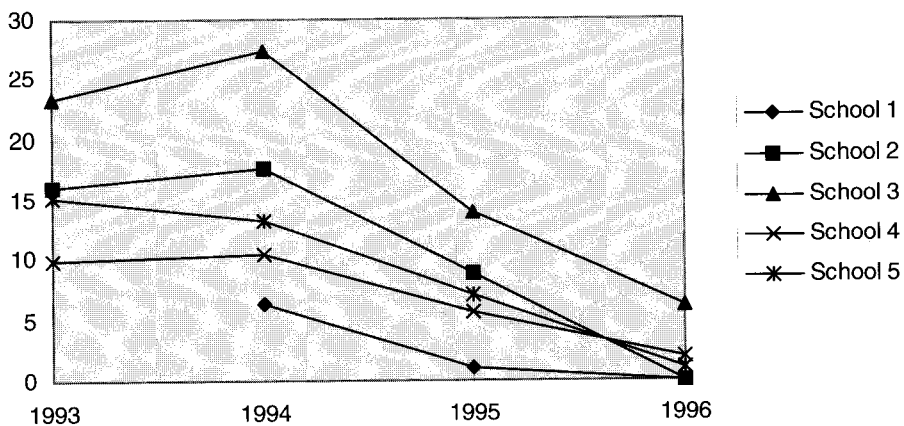


Figura 6. Abandono Escolar – Escolas da Amostra (1993-1996)



A maioria dos participantes atribuíram a redução da repetência e do abandono escolar às ações desenvolvidas pela escola dentro do PGQ no combate a esses problemas. A diminuição da repetência foi geralmente associada à utilização do novo método de acompanhamento contínuo do desempenho dos alunos (a utilização de gráficos de desempenho), o desenvolvimento de novas técnicas de ensino e o desenvolvimento de aulas de reforço para os alunos com dificuldades.

Nas escolas 1 e 2, a diminuição dos índices de repetência e abandono foi atribuída a uma maior conscientização por parte dos professores sobre os problemas do abandono e da repetência e o comprometimento da escola para solucioná-los. Essas duas escolas conseguiram zerar o índice de abandono em 1996. Quanto à repetência, embora o índice de repetência tenha diminuído nas duas escolas em 1995, ele aumentou em 1996 na escola 1. O resultado surpreendeu a escola e sugere que a diminuição da repetência talvez exija mais tempo para se solidificar.

Nas escolas 3 e 4 e, especialmente na Escola 5, alguns professores, direta ou indiretamente, questionaram se os números relativos à repetência realmente correspondiam à realidade. Alguns suspeitavam que alguns professores estavam "inflacionando" as notas dos alunos, isto é, atribuindo notas que não correspondiam ao nível de conhecimento alcançado pelo aluno. Alguns diretores e coordenadores pedagógicos relataram

que estavam atentos a esse possível problema e tomaram algumas medidas para evitá-lo. Por exemplo, na Escola 3, após perceber que um professor havia facilitado uma prova para os alunos, permitindo que eles fizessem consulta, o diretor intensificou o trabalho da coordenadora pedagógica para ajudar os professores com dificuldades e implicitamente monitorar a qualidade das provas que eram aplicadas. Na escola 4, os coordenadores pedagógicos fizeram testes de Português e Matemática para 20% dos alunos da cada série a fim de verificar se o percentual de alunos com média na amostra se comparava ao percentual de alunos com média na avaliação bimestral fornecida pelos professores.

De qualquer modo, a questão merece uma análise mais aprofundada. Alguns participantes colocaram que o problema ocorreu com professores que são menos comprometidos com a profissão. A forma como o Programa foi iniciado na escola também parece ter influenciado alguns professores. É possível, ainda, que o problema com a "inflação de notas" tenha sido mais sensível em 1995 porque havia muita pressão por resultados, já que o programa havia sido desenhado para apresentar resultados em dois anos. Somente um estudo mais aprofundado poderia levantar a dimensão do problema e também analisar por que ele ocorre com alguns professores.

Quanto ao abandono escolar, o resultado é claro: a diminuição foi consistente em todas as escolas da amostra, sendo que duas escolas conseguiram eli-

minar o problema. Tal diminuição foi associada a um monitoramento constante da presença dos alunos na escola, à visitas aos pais do aluno no caso de ausências e a reuniões de conscientização promovidas com os pais. Nesse caso, a experiência mostra que as escolas podem efetivamente contribuir para a permanência dos alunos na escola.

CONCLUSÃO

O processo de implementação do PGQ aponta para as dificuldades iniciais e incentivos que uma mudança no âmbito da gestão escolar pode ocasionar. Mudar a cultura gerencial de uma escola não é tarefa fácil e envolve muito trabalho e persistência da liderança escolar, além de uma estrutura de acompanhamento atuante do sistema de ensino correspondente. No entanto, o trabalho parece tornar-se possível quando há uma liderança comprometida e os membros da comunidade escolar são envolvidos, esclarecidos e motivados. No PGQ, a motivação da liderança, a sinalização clara do caminho a ser seguido e as mudanças iniciais concretas que foram ocorrendo na escola serviram como incentivos fundamentais às escolas participantes. De um modo especial, o apoio intenso da liderança maior do município, o Prefeito, juntamente com a Secretária de Educação e a atuação dos membros do Escritório da Qualidade da Secretaria de Educação foram cruciais para a continuidade da implementação, mostrando a importância do comprometimento político na efetividade de novas políticas e implementação de programas.

Por outro lado, a experiência do PGQ mostra como a resistência inicial dos participantes, a demasiada rapidez da implementação e a falta de um conhecimento maior do programa no início da implementação podem transformar-se em dificuldades no processo de implementação. Destaque-se, aqui, a forma como conceitos pré-estabelecidos e crenças ideológicas podem tornar-se pontos fortes de resistência a mudanças propostas. Segundo o estudo, grande parte dos participantes não acreditavam inicialmente no Programa, pois não aceitavam a idéia de que o método de gerenciamento proposto pudesse ser aplicado à escola. No entanto, quando começaram a aplicar os instrumentos concretamente na escola, perceberam que tais instrumentos eram úteis e ajudavam a escola a organizar-se melhor em torno de seus objetivos finais: promover a aprendizagem e permanência dos alunos. Um ano e meio após o seu início, 100% das lideranças das escolas entrevistadas, incluindo diretores e coordenadores pedagógicos eram favoráveis à proposta.

Mas se, de um lado, o PGQ entusiasmou os diretores e coordenadores pedagógicos pois ofereceu-lhes instrumentos que auxiliaram o seu trabalho no acompanhamento da escola e da aprendizagem de seus alunos, ele também mostrou que é preciso que tais instrumentos sejam introduzidos de forma clara e positiva na escola para evitar possíveis problemas. Um dos efeitos negativos mencionados em algumas escolas foi a "inflação de notas" dos alunos, isto é, o

mascaramento de resultados na avaliação dos alunos por alguns professores. Esse problema merece a maior atenção daqueles que pretendem implementar propostas como a do PGQ e aponta para a necessidade de haver uma estratégia clara de acompanhamento e mecanismos que evitem tais distorções.

As mudanças iniciais verificadas nas escolas sugerem que a adoção de um novo modelo de gestão escolar com foco do aluno podem trazer mudanças significativas num espaço de tempo relativamente curto. A experiência do PGQ sugere que, em apenas um ano e meio, o Programa ajudou as escolas a focalizarem seus problemas e a encontrarem várias maneiras de melhorar o ambiente

escolar e o seu ensino, reduzindo a repetência e abandono escolar.

Finalmente, a experiência do PGQ corrobora a literatura sobre escolas eficazes, que defende que "a escola faz a diferença". Mesmo quando as condições sócio-econômicas das populações envolvidas são precárias, as escolas podem organizar-se de maneira a promover a permanência e o sucesso do aluno. Todas as escolas pesquisadas eram escolas de periferia e as melhorias observadas durante a implementação do PGQ sugerem que uma escola bem gerenciada, participativa e com foco na aprendizagem do aluno pode melhorar a qualidade de seu ensino, diminuindo a repetência e o abandono escolar.

ABSTRACT

This qualitative study examined the implementation of the Programa de Gestão da Qualidade (Quality Management Program - QMP) in the municipality of Rondonópolis, Mato Grosso, Brazil. The QMP was a pilot program to improve the quality and efficiency of primary education, specifically to reduce grade repetition and dropout rates in 11 municipal schools. It focused on the development of a school-level planning and management model based on Total Quality Management (TQM) principles.

Five case studies were conducted in five schools. Interviews were also conducted with principals, pedagogic coordinators, teachers and Secretariat of Education (SE) staff to determine how the QMP was formulated, how implementation began, and identify participants' perceptions about difficulties and incentives to QMP implementation, as well as to gain perceptions on early changes the program had brought about in the individual schools and in the school system itself.

The analysis shows that, even though participants were very resistant in the beginning and other difficulties existed, the Program was implemented. Perceived incentives were the commitment of leadership, including principals, the Secretary of Education and the Mayor, the monitoring work of the Quality Management Office at the Secretary of Education, and the appearance of early changes in the schools. Participants perceived changes in school management, in the work of principals, pedagogic coordinators, and teachers, in the Secretary of Education, in students, and in grade repetition and dropout rates.

Keywords: School management – Implementation of educacional programas – School change – Quality improvement – Total Quality Management.

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de una pesquisa cualitativa que analizó la implementación del Program de Gestão de Qualidade – PGQ), un programa piloto con el objetivo de mejorar la calidad y eficiencia de la enseñanza fundamental, particularmente reduce los índices de repetición y de abandono, en 11 escuelas municipales en el municipio de Rondonópolis, MT. O PGQ focalizó el desarrollo de un proceso de planeamiento y de gestión participativos en las escuelas, basados en los principios de la Gestión de la Calidad Total. Cinco estudios de caso fueron conducidos en cinco escuelas, se realizaron entrevistas con directores, coordinadores pedagógicos, profesores y funcionarios y autoridades de la Secretaria Municipal de Educación para determinar como el PGQ fue formulado e implantado en las escuelas, cuales eran las percepciones de los participantes sobre las dificultades e incentivos para su implementación y que cambios iniciales eran atribuidos al Programa en las escuelas y en el sistema. El análisis muestra que, aunque hubiese una gran resistencia inicial de los participantes y otras dificultades, el programa fue implementado. Los grandes incentivos fueron el compromiso de los líderes, incluyendo directores, el alcalde municipal y la Secretaria Municipal de Educación, un sistema de acompañamiento activo de un equipo “Escritório da Qualidade” de la Secretaría de Educación y los cambios iniciales percebidos en las escuelas por los estudiantes. Entre esos cambios, se destacan mudanzas en la gestión de la escuela, en el trabajo de los directores, coordinadores pedagógicos y profesores, en la Secretaría de Educación en los alumnos y en los índices de repetición y abandono escolar.

Palabras-clave: Gestión escolar – Implementación de programas educativos – Cambios en la escuela – Mejora de la Calidad – Gestión de la Calidad Total.

Referências Bibliográficas

- AMARAL SOBRINHO, J. *Eficiência e qualidade no ensino fundamental*. 1994. Mimeografado.
- _____, XAVIER, A.C.R., MARRA, F. *Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências*. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p. 51-105. (Série IPEA, n.145)
- AROYO, M.G. *Qualidade na Educação*. 1985. Mimeografado.
- BARBOSA, E.F. *Implantação da qualidade total na Educação*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, UFMG, Escola de Engenharia, 1995. xvi, 188p.
- BATISTA, F. (Coord.) *Passos para o gerenciamento efetivo de processos no setor público: aplicações práticas*. Brasília: DF: IPEA, 1996. 53p. (Texto para discussão; n.427)
- BRASIL Ministério da Educação e do Desporto. *Development of education in Brazil*. Brasília, DF, 1998.
- DEMING, W.E. *Out of crisis*. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology, c1986. 507p.
- HENEVELD, W., CRAIG, H. *Schools count: World Bank project designs and the quality of primary education in Sub-Sahara Africa*. Washington, DC.: World Bank, 1996. (World Bank Technical Paper n.3003, Africa Technical Department Series)
- HILLARY, J.C. *Paradigm change: more magic than logic*. *Outcomes*, v.9, n.4, p.30-8, 1990.
- HUBERMAN, A.M., MILES, M.B. *Innovation up close: how school improvement works*. New York: Plenum, c1984. 309p. (Invironment, development, and public policy. Public policy and social services)
- JURAN, J.M. *Juran planejamento para qualidade*. Tradução por João Mário Scillag e Cláudio Scillag. São Paulo: Pioneira, 1990. 349p. (Coleção Novos Umbrais) Tradução de: Juan on planning for quality.
- _____. *Quality control handbook*. 3rd. ed. New York: MacGraw-Hill Book, 1979. 1v.
- LONGO, R.M.J. et al. *A busca da excelência nos serviços públicos: o caso de Rondonópolis*. Brasília, DF: IPEA, 1994. 21p. (Texto para discussão; n.407)
- MAIA, E.M., PFILHO, L.P. *A proposta no gerencial da escola: disfunionalidades e tendências*. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p.123-40. (Série IPEA, 145)

- MEDICI, A.C. Qualidade total nas escolas: realidade ou utopia? In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p.257-91. (Série IPEA, 145)
- MELLO, G.N. Escolas eficazes: um tema revisitado. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p.329-49. (Série IPEA, 145)
- MORTIMORE, P. *School matters*. Berkeley, CA.: University of California Press, 1988.
- NEIVA, E. Gerência da qualidade total no Sistema Pitágoras de Ensino. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p.329-49. (Série IPEA, 145)
- PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectation in Washington are dashed in Oakland*. 3rd. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. 281p. (The Oakland projects series)
- RONDONÓPOLIS. Prefeitura Municipal. *Plano geral*. 1995.
- TZENG, LIN CHENG WEN. Gerência da qualidade total em Educação. XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (Org.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília, DF: IPEA, 1994. p.167-90. (Série IPEA, n.145)
- VESPOOR, A. *Pathways to change: improving the quality of education in developing countries*. Washington, DC.: World Bank, 1989. (World Bank Discussion Paper, 53)
- WESTHUIZEN, P., THERON, A.M. *Resistance to change educational organisations*. In: CONFERENCE OF BRITISH EDUCATIONAL MANAGEMENT AND ADMINISTRATION SOCIETY, 1996. Paper present at the quadrennial research. Cambridge (England).
- XAVIER, A.C.R. *A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação*. Brasília, DF: IPEA, 1996. 17p. (Texto para discussão; n.408)
- _____. *Gestão da qualidade total nas escolas: um novo modelo gerencial para a Educação*. Brasília, DF: IPEA, 1991. 10p. (texto para discussão; n.234)
- _____. *Uma agenda para a melhoria da gestão da qualidade na Educação brasileira*. Brasília, DF: IPEA, 1995. Relatório Interno n. 04/95.