

2 Referencial teórico

O referencial teórico, estruturado em dois tópicos, buscou desvelar o estado da arte em termos de modelos e desafios da gestão da educação profissional no Brasil, a fim de cumprir com o objetivo principal de identificar os fatores críticos de sucesso para a melhoria da gestão das instituições de ensino técnico. Em termos de campo organizacional, buscou-se cumprir com o objetivo intermediário de mapear o ambiente de atuação de uma unidade educacional.

2.1. Modelos de gestão

Na primeira década deste novo milênio, o mundo vivencia uma verdadeira transformação nas suas diferentes esferas, mais contundentemente no que diz respeito aos ambientes social, econômico e tecno-científico. A globalização, impulsionada pela revolução tecnológica iniciada no final do século XX, criou uma verdadeira aldeia global, acalorada pela avalanche de empresas “ponto-com” e a desenfreada corrida pelo comércio eletrônico (*e-commerce*) (HOBSBAWN, 1996).

No momento atual, por meio da democratização do uso dos computadores pessoais, ferramentas como a internet passaram a fazer parte do cotidiano, tornando as pessoas quase apêndices de um mundo cada vez mais integrado e digital. É dentro deste contexto, ainda no século XX, que o modelo *taylorista-fordista* já dava claros sinais de esgotamento, ansiando por novas alternativas, devido à necessidade de introdução de novos mecanismos que pudessem subsidiar a nova ótica global de mercado, com novos padrões de consumo e troca, além da construção de um novo modelo de cidadão atuante no mundo (LEITE, 2001).

É a partir deste momento que a visão de gestão adquire uma conotação holística e ganha força nos diversos segmentos e setores sociais. O conceito de gestão ganha uma amplitude nunca antes vista e que requer um olhar minucioso sob a égide e os pilares que o alicerçam.

Bateman (2006) aponta este novo cenário, afirmando que, mesmo com a mudança no transcorrer dos tempos, as práticas administrativas sempre distinguirão aquelas organizações que são eficazes das ineficazes. Ainda de acordo com o autor, quatro elementos-chave compõem o alicerce deste novo cenário, servindo de base para o entendimento da gestão e da construção da vantagem competitiva¹: a *internet*, a globalização, o conhecimento e a colaboração global. E, no bojo do conceito de vantagem competitiva, tem-se:

Para sobreviver e vencer, é preciso conseguir uma vantagem sobre a concorrência e lucrar com isso. Essa vantagem é conquistada ao fazer algo que tenha um valor para os clientes melhor do que o oferecido pelos concorrentes. Os fatores fundamentais do sucesso são a inovação, a qualidade, a velocidade e a competitividade em custos. (BATEMAN, 2006, p. 12)

Esta visão de gestão, com ênfase na obtenção de uma vantagem competitiva, reside justamente no conceito de mercado atual, cada vez mais diversificado, global e permeado por uma concorrência avassaladora, em que a cada momento surge algo novo, devendo, então, os elementos constitutivos da vantagem competitiva estar cada vez mais alinhavados com a estratégia da corporação.

Além disso, há que se considerar a proposição de Mintzberg (1992), que destaca a importância de uma estrutura organizacional efetiva que possa refletir justamente uma consistência, uma adequação, entre os fatores contingenciais (externos) e os parâmetros de *design* da empresa, como a especialização do trabalho, a formalização do comportamento, o treinamento e doutrinação, o

¹ Entende-se por vantagem competitiva um atributo ou mais que destaca a empresa com relação aos seus concorrentes, colocando-a em superioridade no mercado. Geralmente, origina-se de uma competência central do negócio, devendo para isso ser difícil de imitar, única, sustentável, superior à competição e aplicável a múltiplas situações (BARNEY, 1991; PORTER, 1989). Em tempo, Porter (1989) destaca três fontes genéricas de vantagem competitiva: a diferenciação, baixo custo e enfoque em mercado específico.

agrupamento da unidade de negócio, o tamanho da unidade de negócio, o planejamento e os sistemas de controle, os mecanismos de ligação, a descentralização vertical e a descentralização horizontal. Tem-se, assim, a estrutura como reflexo da situação, justamente para que a empresa possa estar em constante aprimoramento das suas práticas e, ao mesmo tempo, em consonância com as mudanças e tendências externas.

Diante do exposto, verifica-se que o contexto dos negócios está passando por diversas transformações que exigem um entendimento profundo acerca dessas novas dinâmicas e especificidades do mercado. Contudo, de acordo com Bateman (2006), ainda há muitos princípios atemporais que caracterizam os bons administradores e empresas. Embora o pensamento original e as novas abordagens sejam, atualmente, mais necessários, muitas das antigas lições sobre práticas administrativas de sucesso permanecem relevantes, úteis e adaptáveis, com pensamento renovado ao ambiente dos negócios do século XXI. Ainda segundo o autor, os gestores de sucesso na atualidade aplicam rigorosamente os princípios fundamentais da administração, dentre os quais se destacam as suas quatro funções tradicionais: planejar, organizar, liderar e controlar.

Bateman (2006) afirma que, apesar de tradicionais, essas funções permanecem relevantes e ainda são necessárias tanto em empresas novas quanto em corporações estabelecidas, havendo apenas a evolução na forma. Somente por intermédio da harmonia entre essas funções, a gestão da empresa e dos negócios poderá transcorrer de forma a obter êxito. Negar uma delas significa fracassar em algum momento. O modelo de gestão contemporâneo reside na integração e na qualificação de cada uma destas funções-chave da administração (BATEMAN, 2006).

2.1.1. Desafios da gestão dos recursos

O planejamento enquadra-se como uma das principais funções-chave da administração no que tange, principalmente, ao processo de alinhamento da estrutura e da organização em prol dos objetivos. Há, ainda, muita confusão com relação à planejamento, à efetividade operacional e à estratégia (PORTER, 1996).

Segundo Bateman (2006), planejamento é o processo consciente, sistemático, de tomar decisões sobre metas e atividades que um indivíduo, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscará no futuro. O conceito de planejamento emerge no bojo da estruturação estratégica, o que recentemente cunhou o conceito de planejamento estratégico: “A importância do planejamento formal nas organizações tem crescido bastante. Até meados do século XX, a maior parte dos processos de planejamento era desestruturada e fragmentada, e o planejamento formal era restrito a poucas grandes empresas” (BATEMAN, 2006, p.117).

Dentro de uma linha evolutiva deste planejamento estratégico, temos uma primeira fase fortemente marcada por um volume de recursos alto e que acompanhava um modelo de planejamento baseado na predição, ou seja, amparado por um nível de incerteza baixo e por um cunho estratégico que pautava na previsão futura de longo prazo uma continuidade (repetição) da situação dos anos anteriores (CAMILLUS, 1997). De acordo com Hoskisson (1999), essa época data das décadas de 50 e 60 do século passado, principalmente, com forte apelo às práticas e às forças internas, com formulação e implementação dos objetivos e metas.

Contudo, a partir da metade da década de 60, com o aumento da incerteza no cenário competitivo, com o novo dinamismo social e corporativo, além da entrada de novos *players* e modificação das circunstâncias externas, o modelo baseado na predição e na continuidade, com foco exclusivamente dentro da empresa, tornou-se um tanto quanto ineficaz para acompanhar o ritmo de crescimento do mercado. É neste momento que o foco incide sobre as contingências ambientais (PORTER, 1996).

Diante desse quadro, fazia-se necessário acompanhar as tendências e mudanças no cenário externo para dar subsídios à competitividade. Com o crescimento da incerteza e da incapacidade de prever o futuro, as empresas passaram a ver seus planos de forma diferente. É neste momento que ganha força um modelo de estratégia baseado na aprendizagem, valorizando os cenários e a matriz SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), que passa a vigorar como uma ferramenta efetiva no processo de planejamento (CAMILLUS, 1997).

Conforme ensina Hoskisson (1999), o foco naquele momento estava na estrutura externa da indústria e na dinâmica competitiva da mesma.

Nessa perspectiva, Porter (1996) cunha o conceito de estratégia, como sendo a criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades. Outrossim, edifica-se o conceito de posicionamento estratégico, como fonte de obtenção de vantagem competitiva, que se solidifica principalmente nas décadas de 70 e 80, tendo o próprio Michael Porter como um de seus principais defensores.

Dentro de uma perspectiva mais atual e em um contexto evolutivo, emerge o conceito estratégico de visão baseada em recursos (*Resource Based View*), que busca, no alinhamento das competências (como recursos) com o ambiente externo, direcionando para a visão estratégica da empresa, gerar vantagem competitiva (HOSKISSON, 1999).

Nesse escopo, Camillus (1997) aponta para o que chamou de paradigma transformacional, que engloba duas diferenças preponderantes em relação aos modelos anteriores. Ainda de acordo com o autor, estas diferenças tratar-se-iam, primeiramente, de um paradigma baseado em um modelo proativo, no intuito de antever mudanças e antecipar ações de acordo com os recursos e o ambiente externo; e a relação entre os concorrentes, na medida em que a força e o grau da competitividade tão presentes e importantes nos paradigmas anteriores, agora passam a vigorar como fontes de colaboração e cooperação. (CAMILLUS, 1997; PRAHALAD e HAMEL, 1991).

No momento atual, o termo competência adquire uma conotação extremamente positiva no cenário corporativo mundial, como uma das principais fontes de vantagem competitiva, não só no setor de serviços como na indústria (manufatura). Conforme apregoam Prahalad e Hamel (1991), as competências centrais (principais) são o aprendizado coletivo dentro da organização, especialmente na maneira de coordenar conhecimentos e habilidades diversos e integrá-los aos múltiplos fluxos (eixos) de tecnologia. Além disso, os autores destacam três características fundamentais das competências centrais: a capacidade de proverem acesso e disputarem em uma ampla variedade de

mercados, de fornecerem uma significativa contribuição à percepção dos benefícios dos consumidores no produto final, e o fato de, dificilmente, serem imitadas pelos concorrentes.

Diante dessa mudança paradigmática, os colaboradores passavam a ser a maior fonte de ativos da organização, responsáveis justamente por compartilhar, expandir, aprofundar e aprimorar essas competências (PRAHALAD e HAMEL, 1991). Ainda segundo Prahalad e Hamel (1991), isto se deve ao fato de que, diferentemente dos ativos físicos, as competências não deterioram, não diminuem ao longo do tempo. Pelo contrário, quanto mais são aplicadas e compartilhadas, elas crescem e melhoram, necessitando para tal de abastecimento e proteção, o que, em outras palavras, significa dar condições para que os colaboradores possam ter um espaço de atuação e prática, além de um efetivo sistema que mantenha as mesmas dentro dos “muros” da corporação (BARNEY, 1991; PRAHALAD e HAMEL, 1991).

De acordo com Prahalad e Hamel (1991), é nesse momento, diante da importância da estratégia no cenário mundial, que a alta direção e os grandes executivos das empresas, principalmente transnacionais, não conseguiram se desvencilhar da visão baseada em unidades estratégicas de negócios, para migrarem para uma visão baseada em recursos pautada em um portfólio de competências que transpassaria as fronteiras de uma unidade física. Rummler e Brache (1992) por sua vez, reconhecem que a sobrevivência das organizações está relacionada à capacidade que elas têm de adaptar seu gerenciamento de forma rápida e eficiente e que as interfaces funcionais estão por trás das oportunidades de melhoria de performance. Os autores defendem que a visão de uma organização departamentalizada quando substituída por uma visão baseada em sistema permite o entendimento do trabalho das diversas áreas como um processo e conduz a melhoria do desempenho. Nas palavras do autor:

(...)a visão de sistemas de uma organização é o ponto de partida – a fundação – para a criação e gerenciamento de organizações que respondam eficientemente à nova realidade de concorrência acirrada e de expectativas em mutação dos clientes (Rummler e Brache, 1992, p.11).

Diferentemente de Rummler e Brache (1992), a Escola Baseada em Recursos, entende as regras de competição dos mercados a partir de outras premissas. Assim, tende-se para a integração das diversas unidades de negócio, com compartilhamento da visão, objetivos e informações tanto no nível da corporação quanto da unidade de negócio. Dessa forma, haveria uma distinção crucial entre a estratégia competitiva no nível da unidade de negócio e a estratégia competitiva no nível da corporação (PRAHALAD e HAMEL, 1991, p.7).

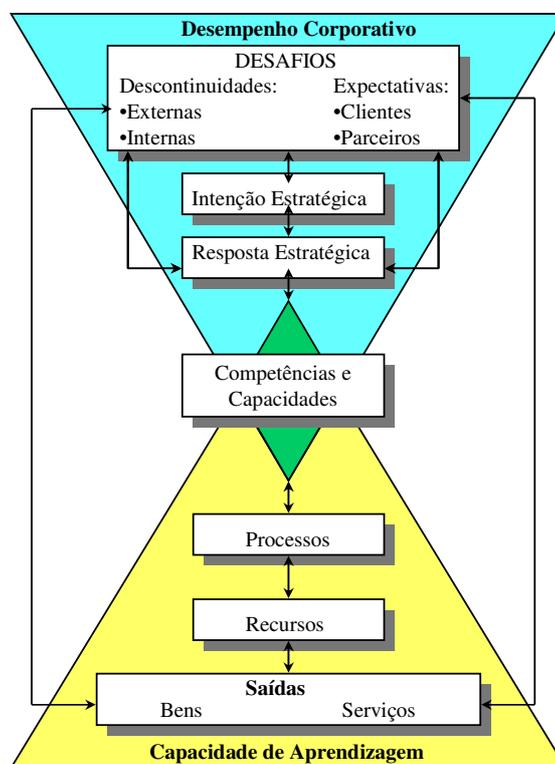
A competição unilateral deu lugar a uma política de alianças e colaboração, visando justamente ao aprendizado e à melhor utilização das competências centrais que cada empresa teria dentro de seu portfólio (CAMILLUS, 1997; PRAHALAD e HAMEL, 1991). Contudo, uma visão distorcida desta tendência fez com que empresas acabassem terceirizando etapas da sua produção que, na sua visão, não seriam centrais, com o objetivo de reduzir investimentos, baixando custos, mas que, de fato, funcionavam como uma parte importante de suas competências centrais e fontes de vantagem distintiva para com seus concorrentes. Prahalad e Hamel (1991) corroboram o exposto com o exemplo da montadora americana Chrysler, que ficou extremamente dependente da Mitsubishi e da Hyundai, com relação à fabricação dos motores de seus carros. Isto não seria considerado de fundamental importância ante a fabricação dos veículos, mas não foi enxergado desta forma pelos seus consumidores (clientes).

No bojo da discussão de recursos e competências, Prahalad e Hamel (1991) destacam ainda uma importante distinção entre competências centrais, produtos centrais e produtos finais. No nível das competências, o objetivo é construir uma liderança mundial no *design* e no desenvolvimento de uma classe particular de funcionalidade produtiva, expandindo para diversos mercados competidores. Já os produtos centrais são aqueles que têm esta funcionalidade da competência central de forma física (componente), mas que está sob a égide de uma marca que, na verdade, compõe o produto final. Para ilustrar, os autores citam o caso da Canon, que possui 84% de participação de mercado (*market share*) no componente de motor das impressoras a *laser* de diversas marcas, mas que possui apenas 5% de participação de mercado (*market share*) no produto final 'impressora a *laser*', com a sua própria marca. No âmbito desta visão por competências, os colaboradores devem estar cientes de que eles não pertencem a uma unidade de

negócio específica, mas que seus talentos e suas competências devem estar disponíveis aos diversos projetos e objetivos da corporação de uma maneira ampliada.

No bojo dessa visão mais atual e contextualizada, Vollmann (1996) argumenta que a ação de planejamento estratégico se encontra no bojo de uma transformação empresarial que passa a definir sistematicamente como sendo de dominação ou morte da ação, que pode ser construída por intermédio do que chamou de oito facetas transformacionais, em que o somatório das mudanças de cada uma destas dimensões resultaria em um contexto global de mudança. Isto porque a mudança poderia começar por qualquer uma das dimensões, incorporando todas as outras posteriormente, para que culminasse com uma transformação ampliada, de acordo com a visão de cada corporação para iniciar o processo de mudança. Desta forma, Vollmann (1996) aponta estas oito dimensões, a saber: intenção estratégica (missão), competências, processos, recursos, produtos-finais ou saídas (*outputs*), resposta estratégica, desafios e a aprendizagem.

Figura 1: As oito facetas de uma organização



Fonte: Vollmann, T.E. *The Transformation Imperative*, 1996.

Tais dimensões seriam responsáveis por um diagnóstico preliminar dada a peculiaridade do olhar para cada uma destas facetas que, de acordo com as quais uma organização pode tanto se orientar quanto se certificar de que suas atividades estão alinhadas à transformação em andamento. Em última análise, resultaria numa transformação empresarial, por intermédio das mudanças em cada uma delas.

Conforme ressalta Vollmann (1996), as oito facetas não estão dissociadas; cada uma delas compõe a organização. Porém, a observação isolada permite a visão da organização por um diferente prisma; além disso, a análise por meio de cada uma dessas esferas, permite a elaboração de uma lista de verificação, asseguradora tanto da integridade quanto da consistência nos objetivos de toda a organização e, a partir daí, um diagnóstico sistêmico da organização pode ser elaborado.

A faceta intenção estratégica, segundo o autor, permite verificar se a missão e visão da organização estão alinhadas com as ações adotadas; alterações na intenção estratégica quando necessárias, provocam impacto nos processos, comportamento organizacional e nos recursos da organização.

As competências, conjugadas com as habilidades existentes em uma organização, são apresentadas por Vollmann (1996) como mais uma esfera, que o autor desmembra em quatro graus: competências distintivas, competências essenciais, competências rotineiras e competências terceirizadas. A primeira delas, a competência distintiva, é segundo esse autor, difícil de ser copiada ou desenvolvida pela concorrência, sugerindo, portanto, um certo grau de raridade. A competência essencial é necessária para organização apesar de ser observada entre os principais competidores de uma indústria ou mercado. A competência rotineira, como o próprio nome sugere, é comum à maioria das organizações e, por fim, a competência terceirizada, caracterizada pelas competências que são mais lucrativas quando executadas por terceiros e não pela organização. Essas competências são dinâmicas e, para alcançar ou manter a vantagem competitiva na indústria, cabe a cada organização otimizar a combinação dessas competências. A análise dessa faceta permite avaliar se a organização dispõe das competências adequadas para implementar uma transformação.

A análise da faceta de processos visa avaliar a infra-estrutura geral de uma organização. De acordo com Vollmann (1996) essa faceta é constituída por um conjunto de processos e sistemas que suportam a execução das diversas atividades e iniciativas existentes em uma organização. Os processos precisam ser confiáveis e consistentes com os objetivos da mudança.

Volmann (1996) entende que uma organização é composta por três recursos fundamentais: as pessoas, as informações e as tecnologias. O autor observa que mudanças nos processos de uma organização afetam diretamente a faceta de recursos. Em relação à faceta de saídas (*outputs*), o autor a apresenta como sendo os produtos e serviços gerados por uma organização; é por meio desta faceta, que se entendem as transformações dos clientes da empresa, bem como, do perfil destes, e o que eles esperam da organização. É também a partir dessa faceta que a empresa decide o perfil de cliente que deseja atender.

Quando uma organização está em transformação, sua resposta estratégica deve mudar. O diagnóstico desta faceta ocorre a partir da análise das ações, reações e definição das prioridades de uma empresa. A maneira de atuar da organização é impactada pelos desafios esperados. Dessa maneira, a forma como a organização se posiciona frente às oportunidades, aos problemas e desafios, permite a análise desta sob a faceta dos desafios. Esta faceta é crítica para o entendimento das demais esferas.

Segundo Vollmann (1966) as empresas precisam aprender e desaprender. A faceta capacidade de aprender tem que estar alinhada à estratégia e às outras sete facetas que compõem o diagnóstico de transformação.

No momento atual, de extrema volatilidade dos mercados, do crescente avanço tecnológico e do dinamismo das ações e relações, além das peculiaridades e preceitos supracitados, o modelo baseado em recursos promove o ajuste necessário dos recursos internos para a construção das competências necessárias ao estabelecimento de uma vantagem competitiva sustentável (BARNEY, 1991). Igualmente, de acordo com Barney (1991), a obtenção desta vantagem competitiva será o resultado da implementação de estratégias que explorem as forças (recursos internos), respondendo aos anseios e às oportunidades do

ambiente externo (CAMILLUS, 1997; BARNEY, 1991; PRAHALAD e HAMEL, 1991). Barney (1996) entende os recursos da firma como sendo aqueles ativos, capacidades, processos, informações e conhecimentos controlados por uma organização. O autor ressalta que nem todos os recursos têm relevância estratégica, mas a administração de alguns deles, viabiliza a implementação das estratégias, que melhoram a eficiência e a eficácia, conduzindo à vantagem competitiva. Na visão de Barney (1996), os recursos que levam à vantagem competitiva sustentável dispõem de certas características: são valiosos, ou seja, potencializam as oportunidades ou neutralizam as ameaças do mercado; são raros, sendo, portanto, difíceis de serem imitados pelos demais competidores, por serem recursos físicos intrínsecos à empresa, ou seja, somente ela os detêm, ou são frutos de condições históricas específicas, ou também não têm substitutos estrategicamente equivalentes em termos de valor ou raridade.

De acordo com as percepções acima relatadas nota-se que, para acompanhar a acirrada competição dos mercados, as organizações atuais precisam administrar e otimizar recursos não financeiros. Surge, aqui, a questão sobre como executar a administração de recursos e gerenciar as mudanças organizacionais, além das ações que devem ser adotadas para o alcance dos resultados estabelecidos para o futuro. Nesse âmbito, a questão do aprendizado organizacional ganha posição de destaque frente à articulação, ao controle e à melhor gestão dos recursos e competências dentro de uma organização. O modelo de construção do conhecimento organizacional preconizado por Nonaka e Takeuchi (1997), traz como grande inovação a valorização do conhecimento tácito, visto pelos referidos autores como elemento essencial na construção do arcabouço do conhecimento dentro das corporações. Da interação entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito, quatro modos de conversão do conhecimento são postulados: **1)** socialização – conhecimento tácito em conhecimento tácito; **2)** externalização – conhecimento tácito em conhecimento explícito; **3)** combinação – conhecimento explícito em conhecimento explícito; e **4)** internalização – conhecimento explícito em conhecimento explícito. Nonaka e Takeuchi (1997) estruturam a sua teoria em duas dimensões que produziriam espirais que estariam continuamente em um processo de interação, a saber: epistemológica e ontológica. Na dimensão epistemológica é onde ocorre a conversão do conhecimento tácito

em conhecimento explícito. Na dimensão ontológica, o conhecimento criado pelos indivíduos é transformado em conhecimento em nível de grupo e em nível organizacional. Da interação mútua e contínua entre estas duas dimensões (espirais) floresce o modelo de cinco fases de criação do conhecimento organizacional, onde cada uma de suas fases reflete a tradução dos modos de conversão do conhecimento, a saber: **1)** Fase de compartilhamento do conhecimento tácito; **2)** Fase de criação de conceitos; **3)** Fase de justificação de conceitos; **4)** Fase de criação de arquétipos; e **5)** Fase de difusão interativa do conhecimento. Ainda de acordo com Nonaka e Takeuchi (1997), cinco condições organizacionais, conhecidas como condições capacitadoras, são imperativas para que os quatro modos de conversão sejam transformados em uma espiral do conhecimento, são eles: intenção, flutuação/caos, autonomia, redundância e variedade de requisitos.

Outrossim, no ambiente de negócios do século XXI, onde justamente o conhecimento visto enquanto recurso e no âmbito da visão de competências, apontando ainda segundo Prahalad e Hamel (1991) o colaborador como principal ativo organizacional e fonte de criação de vantagem competitiva, a forma pela qual as empresas e os seus líderes vão gerir este conhecimento dentro da corporação pode ser um fator decisivo de diferenciação e obtenção de sucesso. Isto pode ficar ainda mais evidente em ambientes em que a diferenciação entre os *players* torna-se cada vez mais tênue.

Em tempo, Mintzberg (1980) traz uma grande contribuição no âmbito da função de organizar, em que busca justamente tipificar, classificando em cinco tipologias, sendo estas a Estrutura Simples, a Máquina Burocrática (Burocracia Mecânica), a Burocracia Profissional, a Estrutura Divisionalizada e a Adhocracia, que refletiriam a estrutura organizacional de uma empresa.

Segundo Mintzberg (1980), essas tipologias seriam o resultado de uma combinação de elementos que curiosamente apareceriam sempre em cinco quesitos, que incluem **(a) cinco partes básicas da organização** – o vértice estratégico, o centro operacional, a linha hierárquica média, a tecnoestrutura e o pessoal de apoio; **(b) cinco mecanismos básicos de coordenação** – supervisão direta, ajuste mútuo, padronização dos resultados, padronização dos processos de

trabalho e padronização das qualificações; (c) **parâmetros de design** – especialização da tarefa, formalização comportamental, treinamento e doutrinação, grupamento da unidade, tamanho da unidade, sistemas de planejamento de ação e controle de performance, mecanismos de ligação, descentralização vertical e descentralização horizontal; (d) **fatores contingenciais** – idade (tempo de existência) e tamanho, sistema técnico, ambiente e poder. Cada uma das cinco tipologias (configurações) é apoiada por um dos cinco mecanismos de coordenação e favorece uma das cinco partes básicas da organização.

Por fim, para que as corporações estabeleçam a configuração de sua estrutura, organizá-la, Mintzberg (1980) propõe a hipótese da configuração estendida, apregoando que uma estrutura efetiva requer uma consistência entre os parâmetros de *design* e os fatores contingenciais. Dessa forma, as organizações, para se tornarem competitivas e atingirem o sucesso, além de estarem constantemente em condições de se (re)avaliarem diante de seus concorrentes e da dinamicidade dos mercados, deveriam adotar uma estrutura tida como ideal, levando-se em consideração o setor de atuação e suas características e peculiaridades. Deste fato, decorre ainda a noção de que empresas que atuam dentro de um mesmo setor (segmento), tendem a adotar estruturas similares a de organizações que estejam obtendo sucesso dentro deste.

Além disso, ainda no âmbito da hipótese da configuração estendida, Mintzberg (1980) destaca fundamentalmente a coerência e as relações internas e externas ante a qualquer mudança, para que haja uma consistência entre os recursos e características internas e o que se pretende buscar em termos de mudança no setor de atuação.

2.2. Modelos de gestão em educação

Antes mesmo da chegada dos colonizadores, havia um modelo educacional familiar e tribal nas comunidades de nativos residentes nos diversos locais espalhados, pelo que no futuro se chamaria Brasil (ARANHA, 1996). Com a chegada dos primeiros colonizadores no século XVI, tem-se início o primeiro modelo de gestão educacional no Brasil, naquele momento advindo de Portugal e tendo-o como referência.

Dessa forma, a História da Educação no Brasil efetivamente inicia-se no período colonial, quando começam as primeiras relações entre Estado e Educação, por meio dos jesuítas que chegaram em 1549, chefiados pelo padre Manuel da Nóbrega (RIBEIRO, 1978).

Segundo Aranha (1996), somente a partir da Reforma pombalina², com a expulsão dos jesuítas, há a instituição do ensino público e laico. Sobre isso, afirma Zotti (2004, p.32):

O Brasil não é contemplado com as novas propostas que objetivavam a modernização do ensino pela introdução da filosofia moderna e das ciências da natureza, com a finalidade de acompanhar os progressos do século. Restam no Brasil, na educação, as aulas régias para a formação mínima dos que iriam ser educados na Europa.

Durante o transcorrer dos séculos, é inegável que muitas outras medidas e reformas foram importantes até que chegássemos ao modelo de gestão educacional dos dias de hoje. Dentre estas, destacam-se a de Benjamim Constant (1890), de Epitácio Pessoa (1901), de Rivadávia Correia (1911), de Carlos Maximiliano (1915), de João Alves da Rocha Vaz (1925), de Francisco Campos (1932), de Gustavo Capanema (1946) e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, 1968, 1971 e 1996. (RIBEIRO, 1978).

Contudo, no âmbito da administração de um modelo de gestão educacional, tem-se no século XX a sua marca mais forte, mais precisamente na sua última década. A partir da promulgação da constituição de 1988, com a maior autonomia dos estados da federação, além da maior articulação entre os três níveis federativos (união, estados e municípios), o financiamento e a gestão dos gastos e recursos públicos em educação passaram a ser mais bem organizados e

² A reforma educacional pombalina, conduzida pelo primeiro ministro português Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, culminou com a expulsão dos jesuítas das colônias portuguesas, tirando o comando da educação das mãos destes e passando para as mãos do Estado. Os objetivos que conduziram a administração pombalina a tal reforma foram a posição mundial no modelo industrial iniciado pela Inglaterra, assim como a sua situação econômica desvantajosa frente aos acordos firmados, principalmente entre ambos os países. Extintos os colégios jesuítas, o governo não poderia deixar de suprir a enorme lacuna que se abria na vida educacional tanto portuguesa como de suas colônias. Para o Brasil, a expulsão dos jesuítas significou, entre outras coisas, a destruição do único sistema de ensino existente no país. Instituíram-se as aulas avulsas (régias), com professores não capacitados, causando uma verdadeira desfragmentação do ensino no Brasil. (SECO e AMARAL, 2008).

direcionados. Isto porque, anteriormente, somente cerca de 1/3 dos recursos disponíveis chegavam efetivamente para a utilização nos serviços educacionais (TIEZZI, 2002). Por meio desta integração, diminuiu-se de forma bastante acentuada a burocratização que marcava sistematicamente a gestão do ensino público no Brasil, além, de alguma forma, reduzir a corrupção e os desvios de verba, mesmo que esta redução ainda não fosse significativa.

Por outro lado, no cenário global, o modelo de bem-estar social e a estrutura de produção e acumulação capitalistas pautaram nitidamente uma estrutura gerencial hierarquizada marcada pela centralização do poder e das decisões no estado ao longo de praticamente todo o século (ARRUDA, 2005). Todavia, nos primeiros anos da década de 60 e no decorrer da década de 70 do século XX, começaram a surgir profissionais que voltaram seus estudos e reflexões para a administração da educação e para suas relações sociopolítico-econômicas e culturais. Há uma crescente preocupação com a complexidade e a especificidade das organizações de ensino, culminando com a necessidade e a proposição de modelos que orientem as ações e práticas dos administradores na organização – Educação.

Somente a partir do governo Fernando Collor, inicia-se uma abertura em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (ARRUDA, 2005). Todas as transformações mundanas como a globalização e a revolução tecnológica, por exemplo, passaram a afetar e influenciar maciça e decisivamente o modelo que vigorava desde então. Havia uma necessidade latente de abertura para mudanças.

É nesse momento que a gestão democrática e a transferência de atribuições para a iniciativa privada e a sociedade civil se edificam e ganham força como novos paradigmas da gestão contemporânea. A velocidade das transformações passa a atingir o segmento educacional, segmento este que tradicionalmente é marcado pela manutenção do *status quo*, resistindo às mudanças e sustentando práticas que acabam culminando com o fracasso, uma vez que as rupturas tornaram-se cada vez mais frequentes na nova dinâmica social e econômica, exigindo respostas e modelos que pudessem dar conta de uma gestão moderna e inovadora. É neste sentido que a gestão democrática reflete o desejo de uma

sociedade que rejeita o autoritarismo, o clientelismo, o assistencialismo e a corrupção e, ao mesmo tempo, propõe introduzir novas bases sociais e políticas que impeçam os velhos acordos entre elites e promovam a integração entre os diversos atores sociais. (ARRUDA, 2005).

2.2.1. Modelos de gestão em educação profissional

Por volta dos anos 70, a estratégia de substituição das importações realizada a partir da crise mundial de 1930, em que os países da América Latina viram suas demandas reduzidas drasticamente, começou a dar os primeiros sinais de esgotamento. Inicia-se, assim, a expansão do capitalismo internacional e algumas indústrias não conseguem exportar de forma competitiva (LEITE, 2001). Weinberg (1996, apud LEITE, 2001, p. 21) argumenta que:

Uma nova estratégia de desenvolvimento passa a ser então estabelecida, com base na substituição de setores que tradicionalmente tinham alavancado o desenvolvimento (a petroquímica, a siderurgia, etc.) por outros novos (a informática, a microeletrônica, a biotecnologia, etc.); na redução de importância para a produção de fatores como recursos naturais e força de trabalho e aumento da importância de fatores vinculados ao conhecimento, à tecnologia e à gestão e desenvolvimento empresariais; na globalização da economia e das sociedades em geral.

Segundo Leite (2001), o cenário da formação profissional na América Latina acompanha as transformações econômicas e sociais, refletindo-se em demandas por trabalhadores alinhados com as exigências do mercado. Dessa forma, ainda segundo Leite (2001), a educação profissional passa a ter destaque no novo contexto da complexidade da globalização, do desenvolvimento tecnológico do setor produtivo e da nova organização do trabalho, na América Latina.

Além disso, continua Leite (2001), o desenvolvimento da formação profissional em diversos países da América Latina apresentou traços bastante comuns nos diversos modelos utilizados. Dentre eles, destacam-se: **(a)** a complicada missão de gerar empregos; **(b)** a necessidade de articulação entre a educação formal e a educação profissional; **(c)** a gestão do sistema de educação

profissional envolvendo diversos outros atores, como o Ministério do Trabalho, empresários, trabalhadores e outras organizações da sociedade civil; **(d)** novas formas de ensino, orientadas para o mercado e em articulação com os setores produtivos e a educação voltada para a formação de competências e habilidades e criação de sistema de certificação de competências; **(e)** mudanças no foco estratégico, reforma da estrutura organizacional e implantação de novos modelos de gestão, com ênfase na gestão de qualidade. Tais mudanças vinham ocorrendo em vários países, como a Colômbia, o Chile e a Guatemala, apoiadas pelo Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional da Organização Internacional do Trabalho (CINTERFOR/OIT) que considera que “[...] a gestão de qualidade nos serviços de formação profissional é um dos desafios que as entidades devem assumir a fim de atingir maiores níveis de competitividade.” (CINTERFOR, 2000 apud LEITE, 2001, p.23).

Diante do exposto, pode-se considerar a ocorrência de uma reestruturação nos países da América Latina, por meio da constituição de formas de produção mais flexíveis, além do gerenciamento da organização do trabalho, empregando mais inovação e criatividade, levando em consideração a aprendizagem, o compartilhamento dos saberes, tanto da empresa quanto dos funcionários (colaboradores). Na verdade, este novo momento remete justamente a uma adequação da relação produtiva capital-trabalho face aos ajustes do sistema produtivo mundial dentro desta nova ótica global de acirramento da competitividade, rápido avanço tecnológico e presença global (multimercados).

A partir do cenário supracitado, segundo Deluiz (2008), os elementos das novas práticas de gestão que configuram o modelo da competência no mundo do trabalho e, concomitantemente relativos à educação profissional, seriam: a valorização dos altos níveis de escolaridade nas normas de contratação, a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da carreira, novos critérios de avaliação que valorizam as competências do trabalhador e seu compromisso com a empresa, a formação contínua, e a desvalorização de antigos sistemas de hierarquização e classificação, ligando a carreira ao desempenho e à formação. Dessa forma, tais elementos estimularam a reforma da educação.

Por sua vez, Leite (2001) ressalta que a reforma da educação profissional brasileira se iniciou em maio de 1995 a partir da publicação do documento "Planejamento Político-Estratégico 1995/ 1998" pelo Ministério da Educação.

Já nas primeiras versões do documento "Política para a Educação Profissional", publicado em 1995 pelo MEC/MTb, é estabelecida, claramente, a divisão entre a educação básica, constituída dos ensinos fundamental e médio, e a educação profissional, reforçando a ideia de que esta complementa a formação geral e a de que a parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho reforça o aspecto prático da educação profissional de atendimento ao mercado, perdendo, dessa forma, o seu caráter estritamente acadêmico.

Tal situação, segundo Leite (2001, p.25), estimulou a formação de uma ampla rede de educação profissional:

“Composta por diversas agências formadoras, públicas e privadas, retirando das mãos da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC/MEC) e o seu conjunto de Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Agrotécnicas a responsabilidade quase que exclusiva, pelo ensino técnico formal”.

Leite (1996 apud Leite, 2001, p.25) complementa:

“A necessidade de criação dessa nova rede, que engloba organismos díspares em modelos organizacionais, gerenciais, pedagógicos e de financiamento, para cumprir uma política única de educação profissional, requer homogeneizar a diversidade institucional através do mapeamento e avaliação dos atuais modelos e do surgimento de uma nova forma institucional que seja a base do sistema de educação profissional do Brasil: os Centros Públicos de Educação Profissional”.

“A nova institucionalidade da EP no Brasil deve se corporificar em um tipo de agência totalmente diferente das que hoje existem: os Centros Públicos de EP, a serem criados principalmente a partir da reestruturação da atual rede de ensino técnico - federal, estadual e municipal, pública e privada”.

Os Centros Públicos de Educação Profissional (CPEPs), segundo Brasil (1995), Leite (1996 apud Leite, 2001) e Brasil (1997 apud Leite, 2001), não possuem uma definição específica, no entanto, devem possuir algumas características fundamentais para definir sua formatação, das quais se destacam:

foco na formação profissional, priorizando o atendimento dos trabalhadores em qualquer nível de escolaridade (média, pós-média, superior e pós-superior); formação dos professores, dos gestores e dos executivos em educação profissional e a produção de serviços de intermediação profissional; a gestão democrática multipartite e paritária, com a participação dos diversos segmentos envolvidos; e, finalmente, o financiamento, no início, com recursos públicos, mas buscando progressivamente a autossustentabilidade, por meio da diversificação da clientela e dos produtos e serviços que possam ser disponibilizados no mercado.

Entretanto, para que se possa implementar as condições ora traçadas para a institucionalização dos Centros Públicos de Educação Profissional, torna-se de vital importância a reestruturação do modelo atual de gestão das unidades escolares, conforme define o MEC/SEMTEC/PROEP:

“As novas atribuições cometidas ao segmento da educação profissional pela Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e Decreto 2208/97, e outras normas expedidas pelo MEC, sinalizam para a elaboração de modelos mais ágeis e flexíveis, permitindo às instituições de ensino profissional mais independência e dinâmica para trabalhar as ameaças e oportunidades do seu meio ambiente, de acordo com a sua realidade”.

“Portanto, é previsível a necessidade de mudança dos atuais padrões existentes para modelos de gestão diversificados rumo a sistemas abertos, diferenciados e eficazes, com ênfase no vínculo com o setor produtivo. A finalidade é reformular e fortalecer institucionalmente as escolas, provendo-as de personalidade jurídica adequada e estrutura organizacional flexível e descentralizada”. (BRASIL, 2000, p.1).

A partir de uma análise histórica do contexto da educação profissional na América Latina e, mais especificamente, no Brasil, observaram-se princípios que apontam para modelos de gestão independentes, ágeis, flexíveis, multipartites, descentralizados, integrados com os setores produtivos e tendo como público-alvo a população economicamente ativa (LEITE, 2001). Como pressupostos para tal análise, Leite (2001) destaca os seguintes aspectos: autonomia para a geração de receitas e gestão de recursos humanos com vistas à autossustentabilidade, interação com o mercado por meio de avaliação constante da demanda de profissionais e da interação de professores com as empresas, fundamentado nos princípios da administração estratégica.

Para a elaboração de um novo modelo de gestão da Educação Profissional, alguns princípios e pressupostos são estabelecidos a partir da pesquisa elaborada por Marcelino e Pontes (1999), conforme descritos abaixo (LEITE, 2001).

Como princípios:

“Abertura para a comunidade (integração técnica e social); decisões suportadas por sistemas de informações; carreiras flexíveis com possibilidade de desenvolvimento lateral; inter-relações baseadas em sistemas de comunicação verticais e horizontais”. (MARCELINO e PONTES, 1999 apud LEITE, 2001, p. 28).

E como pressupostos:

“Adaptação da estrutura à estratégia formulada para a organização; redução de níveis hierárquicos - estrutura rasa; preferência por órgãos de decisão colegiados; localização dos órgãos decisores no fluxo das informações; ênfase nos resultados (atendimento aos clientes) e não nas atividades-meio; valorização da equipe de trabalho como núcleo básico da produção educacional”. (MARCELINO e PONTES, 1999 apud LEITE, 2001, p. 29)

Dessa forma, Leite (2001) conclui que o aspecto fundamental a ser considerado para o desenvolvimento da estrutura organizacional é a compreensão da necessidade de buscar a operacionalidade da organização, por meio da ênfase na democratização (interna e externa), da integração permanente com o mundo do trabalho e da sua flexibilização, advindo a compreensão dos pressupostos básicos para a estrutura que se quer construir (LEITE, 2001):

- A.** Estrutura formulada em função da estratégia organizacional;
- B.** Horizontalização da estrutura;
- C.** Democratização da estrutura, através da priorização e fortalecimento de órgãos colegiados;
- D.** Estrutura flexível e voltada para o cliente (sociedade);
- E.** Facilidade de controle e avaliação institucional.

Leite (2001) observa que a estrutura, quando reformulada em função da estratégia organizacional, passa a permitir que o foco da instituição, entre ensino, pesquisa e extensão seja reequilibrado.

Dessa maneira, conclui-se que a elaboração de um novo modelo de gestão de Educação Profissional, com as características supracitadas, trará melhorias ímpares para a formação profissional, tais como: a horizontalização da estrutura facilita a comunicação entre as hierarquias, melhorando, assim, o processo gerencial e pedagógico; a participação de múltiplos agentes democratiza as decisões por meio da elasticidade das relações com a comunidade interna e da maior participação da sociedade nos rumos da instituição; a estrutura voltada para a sociedade permite uma interação constante com o mercado de trabalho, refletindo uma sintonia entre a oferta de cursos e a demanda; a maior interação com os egressos permite ações corretivas para minimizá-los; a constante atualização do quadro de professores, a compatibilização de currículos e a possibilidade de interação e produção de novas tecnologias alinham a educação profissional com as exigências do mundo do trabalho; e, finalmente, a avaliação constante dos cursos oferecidos e das instituições viabilizará uma cultura de decisão suportada por um sistema de informações e ampliarão a capacidade interna de pesquisa em função dos problemas identificados (LEITE, 2001).