

Título: Gestão Estratégica nas escolas

Autor: Carlos Estevão

Colecção: Cadernos de Organização e Gestão Curricular

ISBN: 972-8353-45-6

Editora: Instituto de Inovação Educacional

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I - PLANEAMENTO E ESTRATÉGIA	2
PLANEAMENTO	2
ESTRATÉGIA	2
II - UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	5
SENTIDO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	5
RELAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA COM OUTROS FACTORES	7
FASES DA GESTÃO ESTRATÉGICA	8
ANÁLISE SUMÁRIA DAS FASES DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	8
Ambição estratégica	8
Fins estratégicos	9
Objectivos estratégicos	9
Diagnóstico	10
Opções estratégicas	10
Decisão estratégica	12
Implantação organizacional e comportamental	12
Controlo estratégico	13
III - A GESTÃO ESTRATÉGICA NAS ESCOLAS	15
LIMITES E POTENCIALIDADES DA GESTÃO ESTRATÉGICA APLICADA ÀS ESCOLAS ..	15
FASES DA GESTÃO ESTRATÉGICA ESCOLAR	18
GESTÃO ESTRATÉGICA E PROJECTO EDUCATIVO	19
IV - CONCLUSÃO	21
ANEXO I	22
ANEXO II	23
ANEXO III	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25
BIBLIOGRAFIA BASE	27

INTRODUÇÃO

O campo da gestão tem sido pródigo em inovações, propostas de modelos e também em *receitas*, que quase se atropelam, mas que o têm colocado na ordem do dia, invadindo muitos outros domínios, públicos e privados, da esfera social, política e organizacional.

Não é de estranhar, pois, que a gestão estratégica, com todo o seu arsenal de conceitos e teorizações, tenha penetrado a gestão na educação, contribuindo para tal não só a exuberância simbólica e técnica e o privilégio dado à mudança, mas também o seu cariz racionalizador e interactivo com outros processos e dinâmicas organizacionais.

Interessará, no entanto, esclarecer este conceito, analisar as suas virtualidades, mas também questionar se ele não passará de mais uma *moda* veiculando, por um lado, determinados valores de convívio nem sempre fácil com os defendidos pelos educadores e, por outro, uma visão hiperracionalizada das organizações e um discurso gerencialista de planeamento estratégico, omitindo a problematização da verdadeira natureza das organizações educativas, a especificidade das práticas de *gestão de contacto* e das relações estratégicas entre os actores educativos.

Com isto não se pretende, porém, cair na tentação de negar o potencial inovador que a gestão estratégica pode trazer às organizações educativas, contagiando a gestão das nossas escolas e do sistema educativo. Apenas se alerta para os perigos de um certo *gerencialismo*, característico das políticas neoliberais, que pode empobrecer, em nome da actualidade e das virtudes do progresso e da ciência, a nobreza do estatuto da educação.

Com esta publicação pretendemos sobretudo que os seus leitores sejam capazes de, no seu final:

- explicar o conceito de gestão estratégica;
- descrever o processo de gestão estratégica;
- compreender a natureza da decisão estratégica;
- aplicar a gestão estratégica às organizações públicas e, em particular, às escolas;
- problematizar a aplicação da gestão estratégica ao contexto educativo.

I - PLANEAMENTO E ESTRATÉGIA

PLANEAMENTO

A gestão tem andado tradicionalmente muito ligada ao planeamento, tornando-se este uma das principais funções do gestor, se não a principal.

A natureza do planeamento entretanto evoluiu, passando de uma visão inicial que a restringia às preocupações orçamentais, com motivações claras de controlo financeiro a curto prazo, para a acentuação de perspectivas mais sofisticadas que lhe ampliaram os horizontes e realçaram a capacidade de previsão. Será sobretudo a partir dos anos 50 que o planeamento irá adquirir a dimensão de longo prazo, desdobrando-se depois, nos anos 60, em planeamento estratégico e planeamento operacional, referindo-se aquele à integração da análise dos factores ambientais na definição da estratégia organizacional. O planeamento estratégico passa, a partir de então, a ser entendido sobretudo como assentando

«[...] num processo de recolha e tratamento da informação sobre o ambiente e a empresa tendo em vista a tomada de decisão através das quais a empresa se adapte, modifique e actue sobre o contexto em que está inserida» (Cardoso, 1992: 23/24).

É na sequência desta função que a gestão começa (nos anos 70) a assumir-se como estratégica também, como um «processo de formulação e implantação de planos que orientam a organização» (*idem*: 25), englobando quer o planeamento estratégico quer as decisões operacionais e o funcionamento da organização.

Ainda nos anos 70 verificar-se-á, por razões várias, a crise da noção de planeamento, acusada de veicular uma visão de estabilidade, de se ter transformado num processo administrativista, que não privilegia o desenvolvimento de novas operações ou actividades, que limita o diagnóstico do contexto aos factores económicos, reduzindo, por conseguinte, a criatividade e a utilização de métodos modernos de análise estratégica.

É neste sentido que Mintzberg (1994) virá profetizar, mais tarde, a «queda» do planeamento e a «ascensão» da estratégia, propondo congruentemente a separação do planeamento da estratégia, uma vez que o planeamento se apresenta como um processo baseado na *análise* que deve acompanhar a estratégia (e não anteceder-la), tendo sobretudo a ver com a função de controlo e de coordenação de actividades para a consecução dos objectivos, ao passo que a estratégia se baseia na *síntese* e deve reflectir sobre o que está na base da vantagem competitiva de uma organização.

ESTRATÉGIA

A noção de estratégia está ligada a qualquer processo de tomada de decisões que afecte toda a organização por um prazo temporal dilatado; constitui, assim, um conjunto de decisões e de acções que têm por finalidade assegurar a coerência interna e externa da organização, mobilizando todos os seus recursos.

A estratégia é sobretudo um «posicionamento das forças antes das acções começarem» (Rowe, *et al.* 1986: 95), que pressupõe um compromisso com a produção de um futuro com que a organização deve lidar; tem a ver com os valores que se pretendem para a organização, especificando *o que fazer* (e não *como fazer*, que é próprio do planeamento estratégico).

Tal como o planeamento, também a noção de estratégia evoluiu, sobretudo a partir dos finais da Segunda Grande Guerra Mundial. No entanto, antes de 60, o termo estratégia aparece muito pouco na literatura gerencial, em contraste com o discurso da *gestão científica* que propunha um método de gestão supostamente *ótimo*. É com Ansoff (1965) e os professores de Harvard Business School que a noção de análise estratégica ganha um impulso decisivo, contribuindo estes autores para destacarem, entre outros aspectos, a noção de *competência distintiva* e posicionarem o factor-chave do sucesso das organizações na consideração do *meio*, entendido como uma conjugação de oportunidades e de ameaças.

A partir dos anos 70, a reflexão estratégica orienta-se para a análise sobretudo do contexto concorrencial e da tipologia dos sistemas concorrenciais (ver o trabalho de Boston Consulting Group, de 1971), falando-se agora menos de *mercado* e mais de *organização* compreendida como um *actor* capaz de desenvolver uma estratégia. Nos anos 80, aparece uma segunda geração de modelos de análise estratégica, sobressaindo aqui o de Porter (1993) que cruza o alvo estratégico das organizações com as vantagens estratégicas.

Não obstante a importância que estas meta-análises alcançaram, elas acabaram também por ser alvo de dúvidas e de críticas por poderem revelar-se demasiado estáticas face a um mundo dinâmico e imprevisível, onde, por vezes, o êxito pode emergir de decisões de gestores intermédios ou não obedecer até a qualquer estratégia escrita ou intencionalmente planeada. Daí que outro grupo de investigadores tivesse preferido, nessa mesma altura, abordar a estratégia de um modo menos formalizado, destacando-se aí o trabalho de Peters & Waterman (1987) que, numa abordagem psicossociológica, sublinha a função da cultura no êxito das organizações. Não obstante esta nova proposta, estes autores não ficaram também imunes a críticas, uma vez que as suas receitas para a obtenção da excelência das organizações pareciam obedecer a um processo de nivelamento cujos efeitos reverteriam a favor da consolidação da posição no mercado das organizações líderes, ao mesmo tempo que reduziriam as iniciativas estratégicas.

A tendência actual no que concerne à estratégia parece ir no sentido de a relacionar não com os custos mas com a diferenciação, ou seja, com a capacidade de a organização «pôr à disposição do consumidor uma oferta cujo carácter único é reconhecido e valorizado por este último» (Strategor, 1993: 82). Por outras palavras, a estratégia é definida através de respostas às perguntas:

- Qual vai ser a nossa vantagem concorrencial sustentável?
- Qual será a nossa competência distintiva?
- Quais as finalidades estratégicas da nossa organização?

Não poderíamos, ao falar de estratégia, omitir uma referência, ainda que sintética, a um dos últimos trabalhos de Porter. Este autor (1996) relaciona a estratégia com a produção de vantagens competitivas (resultantes do conjunto de todas actividades e não apenas de algumas). A estratégia, ou o posicionamento estratégico, implica, segundo ele, exercer actividades *diferentes* das organizações rivais ou exercer actividades semelhantes de um modo *diferente*.

II - UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

SENTIDO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

A gestão estratégica numa organização procura tornar *significativa* uma *diferença* quanto às organizações congéneres, instituindo-a como um problema sério e uma oportunidade excitante.

Por outras palavras, num mundo caracterizado pela incerteza, pela evolução tecnológica, pela pressão do *just-in-time*, pelo maior dinamismo da sociedade e das suas associações, obriga as organizações a *queimarem a sua gordura* (isto é, a suprimirem as estruturas intermédias que a avolumam), a procurarem alcançar a *qualidade total* pelo serviço ao cliente e pelo empenhamento de toda a organização. Exige-se, portanto, que as organizações procurem respostas estratégicas mais eficientes, que a própria inovação se torne estratégica também dentro do princípio de que a vantagem competitiva reside na criação e sustentação de uma diferença orientada não já para as organizações concorrentes mas para os clientes, uma vez que se trata de uma diferenciação ligada à vantagem concorrencial, a qual decorre, por seu turno, da *cadeia de valor* da organização e do seu reconhecimento pelos consumidores.

A gestão estratégica é, assim, apesar da dificuldade de encontrar uma definição universalmente aceite, um *processo global* que visa a eficácia, integrando o planeamento estratégico (mais preocupado com a eficiência) e outros sistemas de gestão, responsabilizando ao mesmo tempo todos os gestores de linha pelo desenvolvimento e implementação estratégica; ela é um processo contínuo de decisão que determina a *performance* da organização, tendo em conta as oportunidades e ameaças com que esta se confronta no seu próprio ambiente mas também as forças e fraquezas da própria organização.

Neste sentido, o gestor estratégico ultrapassa o papel do mero planeador profissional, tornando-se o conselheiro e facilitador das decisões em todos os níveis da organização. Reconhece-se então que o estrategista-chave é o gestor executivo dos programas em que a estratégia se desdobra.

Como se infere facilmente, a gestão estratégica apresenta um conjunto de características que a distinguem de outros processos (como o de planeamento estratégico, que é um dos seus componentes essenciais) e de que destacamos:

- é um processo integral; implica a orquestração de todos os recursos da organização para a obtenção de vantagens competitivas;
- é contínua e iterativa, isto é, consiste de uma série de etapas que são repetidas de modo cíclico, exigindo um reajustamento contínuo;
- propicia um enquadramento que orienta a condução de outras fases da gestão (tais como a fase da orçamentação, avaliação de recursos, elaboração de programas, entre outros);
- valoriza a flexibilidade e a criatividade, mantendo uma articulação interna mais débil de todos os componentes e processos organizacionais;

- é difícil de realizar, dado exigir que a organização, em vez de aguardar o desenrolar dos acontecimentos ou das crises, corra o risco de escolher alternativas;
- ambiciona construir o futuro da organização, trabalhando numa perspectiva de longo prazo.

Do mesmo modo, quanto aos seus objectivos, a gestão estratégica deve procurar:

<p>— fornecer uma direcção estratégica, ou seja, estabelecer valores a partir das questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onde queremos chegar? • Que iniciativas são necessárias para lá chegarmos? • Onde devemos concentrar esforços? <p>— reorientar os recursos (materiais e humanos);</p> <p>— estabelecer padrões de excelência;</p> <p>— definir valores comuns;</p> <p>— lidar com a incerteza;</p> <p>— dar uma base objectiva ao controlo e à avaliação.</p>

Considerando que a gestão estratégica é fundamentalmente, como vimos, uma abordagem compreensiva para gerir as organizações, que implica uma interacção complexa entre diferentes aspectos dos seus processos internos, podemos sintetizar os aspectos organizacionais mais relevantes que pressupõe, do seguinte modo (quadro 1):

Quadro 1. Pressupostos da gestão estratégica

Visão da organização	sistema aberto; organizações abertas à mudança; confiança no planeamento estratégico
Orientação temporal	futuro; longo prazo; liga os processos estratégicos e operacionais
Cultura	exige mudanças e enfatiza a criatividade; promove a capacidade da organização fazer escolhas
Liderança	exige um compromisso de longo prazo; as equipas executivas de topo são as primeiras responsáveis pela implementação
Controlo gerencial	controlo forte utilizando sistemas de controlo interno; sistemas de controlo gerencial; avaliação da <i>performance</i>

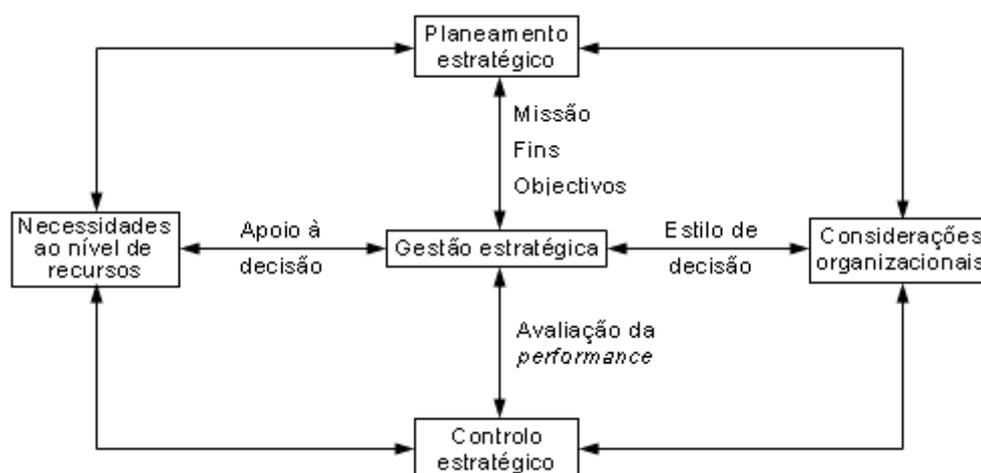
(Adaptado de Vinzant e Vinzant, 1996: 211)

RELAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA COM OUTROS FACTORES

A gestão estratégica é o «eixo» da roda da gestão e relaciona-se com outros factores, designadamente com o planeamento estratégico, com as necessidades de recursos, com a estrutura e processos organizacionais e, finalmente, com o controlo estratégico.

Para visibilizarmos um pouco melhor a relação complexa e dinâmica entre estes factores e a gestão estratégica, reparemos no seguinte diagrama (quadro 2) elaborado a partir da proposta de Rowe, *et al.* (1986):

Quadro 2. Diagrama dos 4 factores estratégicos



(Elaborado a partir de Rowe, *et al.* 1986: 302)

Transparece claramente deste esquema que a gestão estratégica interactua com quatro factores estratégicos: com as necessidades de recursos, que mantêm uma relação estreita com as fontes de recursos; com o planeamento estratégico, que sofre as pressões institucionais do meio externo; com as considerações organizacionais ligadas aos processos organizacionais e que são condicionados pela estrutura da própria organização; e, finalmente, com o factor do controlo estratégico, que é pressionado pelo meio interno.

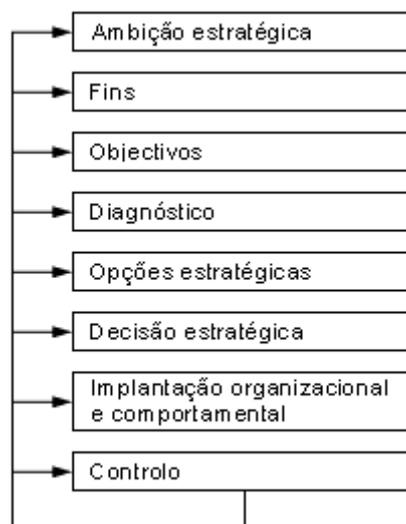
A relação da gestão estratégica com o factor dos recursos é fundamental para apoiar as decisões que o gestor deve tomar; do mesmo modo, a relação com o planeamento se apresenta crucial para a definição das missões, dos fins e dos objectivos; por sua vez, a interacção da gestão estratégica com o factor organizacional e com o controlo estratégico interfere respectivamente no estilo de decisão e na avaliação das realizações da organização.

Como ilustra ainda o diagrama, todos estes factores interagem entre si, propiciando determinadas análises do meio, dos serviços, da clientela e dos recursos, condicionando certos perfis das capacidades da organização assim como os tipos de controlo.

FASES DA GESTÃO ESTRATÉGICA

Depois deste enquadramento, podemos agora apresentar um modelo de gestão estratégica (cf. Cruz, 1988 e Cardoso, 1992), que pode ajudar-nos a reflectir sobre as práticas actuais de gestão que ocorrem nas nossas escolas (quadro 3):

Quadro 3. Modelo de Gestão Estratégica



ANÁLISE SUMÁRIA DAS FASES DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Antes de nos referirmos resumidamente a cada uma destas etapas, relembremos que todo o processo é dinâmico e que muitas das fases são realizadas de modo simultâneo e iterativo.

Ambição estratégica

Esta primeira fase raramente aparece na literatura caracterizada deste modo. Normalmente a gestão estratégica inicia-se com a *missão* da organização, em que se define, numa visão claramente continuísta, o cenário do futuro que se deseja a partir do passado.

Mais sintonizada com os desafios competitivos do mundo actual, a *ambição estratégica* parece ganhar mais sentido ao apoiar-se na vantagem distintiva que se pretende alcançar ou na vontade de dominar um determinado sector à medida da própria organização. Por esta conceptualização, a ambição é global, concentra e recentra esforços, engloba e ultrapassa a missão da organização, pressupõe determinados valores, crenças e atitudes, e não é propriamente atingida pelos constrangimentos imediatos revelados na fase do diagnóstico.

A grande ambição estratégica das organizações, num mundo tão concorrencial como é o nosso, pode ser resumida, então, na vontade de se gerar uma *diferença estratégica*, porque, na linha do que afirma Weill (1995: 298), o verdadeiro sucesso

parece consistir em produzir ou comercializar «não um produto ou serviço, mas sim *uma diferença*».

Fins estratégicos

No estabelecimento dos fins (ou finalidades) visa-se determinar alguns alvos que orientarão a organização, dando coerência aos objectivos e às estratégias. Poderão ser exemplo de fins estratégicos: assegurar a sobrevivência, maximizar o lucro ou privilegiar o crescimento de uma organização. Mas estes fins podem traduzir-se em fins mais precisos ainda e, nesse sentido, eles devem entender-se como objectivos gerais que explicitam a linha directora da estratégia da organização (um exemplo destes objectivos gerais poderá ser: «tornar-se a melhor escola do país até ao ano 2000 no atendimento às crianças com necessidades especiais»).

Considerando, no entanto, que as organizações nem sempre preparam tão claramente a sua acção estratégica (na linha que é acentuada por March e Olsen, 1976), pode levantar-se aqui a questão da inexistência frequente de fins numa organização, ideia esta que é corroborada pela sociologia das organizações que acentua serem estas menos racionais do que se pensa, regulando-se por fins pouco precisos e modificáveis em função do meio envolvente e de outras relações que perpassam as organizações.

Objectivos estratégicos

Os objectivos têm a ver com o que a organização pretende atingir de um modo mais preciso e operacionalizável. Visam fixar alvos de desempenho durante um período determinado. Eles podem ser definidos como a «tradução numérica dos fins da organização» (Weill, 1995: 42) e devem basear-se em factores controláveis pela organização. Em síntese, eles devem possuir, ainda segundo este autor, as seguintes características:

- prever a duração das intervenções;
- apoiar-se em medidas precisas;
- basear-se em valores razoáveis ou realizáveis;
- incidir sobre pontos decisivos da organização;
- ser difíceis de realizar mas simultaneamente exequíveis;
- resultar, na medida do possível, de factos controláveis;
- ser priorizados.

Claro que na definição e na hierarquização dos objectivos há que ter em consideração a natureza da organização, o seu sistema de valores, a configuração do

poder interno e externo... o que pode desde logo tornar difícil, nomeadamente nas organizações educativas, a verificação de todas as características mencionadas.

Todavia, os gestores na área da educação devem usar os objectivos como guias para a tomada de decisões, como balizas para aumentar a eficiência organizacional e para viabilizar a avaliação organizacional.

Diagnóstico

O diagnóstico estratégico clássico assentava fundamentalmente na observação dos produtos ou serviços e no comportamento da clientela, atendendo pouco às surpresas tecnológicas e da concorrência e também à imprevisibilidade dos mercados e da própria clientela; ao mesmo tempo, a valorização do rastreio às forças e fraquezas da organização tornou-se difícil face à vulnerabilidade da organização perante as evoluções do meio e da estratégia organizacional.

Daí, então, que se compreenda o movimento de as organizações inflectirem um pouco a sua orientação, recentrando-se em si mesmas (desenvolvendo políticas de qualidade, de imagem, de recursos humanos, de simplificação de estruturas...) e procurarem uma elaboração estratégica confinada a uma racionalidade de curto prazo.

Weill, na obra já citada, propõe um diagnóstico mais dinâmico, cobrindo o médio e longo prazo, reconhecendo que o sucesso não resulta do par *produto ou serviço x mercado*, mas da obtenção de vantagens distintivas fortes. Utilizando o modelo de Porter (1993: 50), aquele autor sugere que essas vantagens podem provir: a) da aptidão para dominar um sector pelos custos; b) da diferenciação (ou estratégia para criar um produto ou serviço percebido como único pelo consumidor); c) da focalização/concentração num determinado grupo, segmento de mercado ou área geográfica.

Como se verifica, a metodologia SWOT (Strengths=forças e Weaknesses=fraquezas; Opportunities=oportunidades e Threats=ameaças) é ultrapassada, exigindo-se, em sua substituição, que o diagnóstico interno analise as vantagens competitivas duradouras (e não as forças e fraquezas actuais) e que o diagnóstico externo foque as oportunidades e coerções futuras (e não as oportunidades e ameaças actuais).

Opções estratégicas

Depois de percorridas as etapas anteriores, deparamos com o momento de ter de sopesar as alternativas estratégicas, isto é, de fazer a análise estratégica das opções com que nos confrontamos. Para tal, há que saber se as estratégias conduzem, por exemplo, a um nicho de mercado não ocupado, se melhoram as condições competitivas, se mobilizam as vantagens e os pontos fortes, se fornecem flexibilidade, se são congruentes com os fins, os valores e os objectivos, se são percebidas pelos sectores a que se destinam, se obedecem aos enquadramentos legais e éticos, etc..

Ansoff (1977: 92) propõe-nos, baseado na relação *produto x mercado*, uma matriz em que é possível destacar 4 opções estratégicas sugeridas pelo vector de crescimento (quadro 4):

Quadro 4. Componentes do Vector de Crescimento

Produto Mercado	Actual	Novo
Actual	Penetração no mercado	Desenvolvimento de produtos
Novo	Desenvolvimento de mercados	Diversificação

(Adaptado de Ansoff, 1977: 92)

Apesar de veicular uma perspectiva enquadrável numa fase em muitos aspectos já ultrapassada, esta matriz não deixa de ser útil para nos interrogarmos sobre a direcção de crescimento de uma organização, no sentido de saber se a sua estratégia é, por exemplo, continuar com o mesmo serviço e a mesma clientela (penetração) ou se ela visará, daqui a 5 anos por exemplo, a diversificação de serviços e de clientela.

Transpondo esta matriz para o mundo da educação, poderíamos ter, por exemplo, uma universidade que, face ao panorama nacional actual, decidisse oferecer um produto novo, criando um curso novo para um novo mercado ou uma nova clientela; neste caso, a opção estratégica seria claramente a da diferenciação.

Servindo-nos ainda do par *produto x mercado*, uma organização educativa poderia optar idealmente por uma estratégia de investir na oferta diversificada de serviços para uma mesma clientela (por exemplo, abrindo cursos ou vias de ensino para os estudantes do ensino formal), ou então, manter o mesmo serviço mas para clientelas diferentes (por exemplo, criando um departamento de formação contínua para professores, pessoal auxiliar da acção educativa e pessoal administrativo).

Poderíamos ainda referir outras estratégias decorrentes de outras propostas matriciais e de outros pressupostos e que nos dariam estratégias mais defensivas, competitivas, agressivas ou conservadoras, ou então, estratégias de estabilidade, crescimento, desinvestimento ou formas híbridas, ou finalmente, estratégias genéricas de ganhar vantagem competitiva por custos baixos, por diferenciação ou por concentração.

Face a este leque de estratégias possíveis, a sua selecção deve ter em conta alguns critérios, designadamente, os que têm a ver com: a adequação ao meio externo, a garantia de uma vantagem competitiva durável, a consistência com outras estratégias da organização, a flexibilidade que induz, a conformidade com a ambição, fins e objectivos, e a sua praticabilidade.

Decisão estratégica

A decisão vem na sequência lógica da análise efectuada às opções estratégicas ou da avaliação à cadeia de valor da organização e prende-se com a selecção de um conjunto de decisões e de acções que visam assegurar a coerência interna e externa da organização durante um determinado período de tempo. A decisão estratégica, portanto, é a fase em que se processa a escolha de uma estratégia considerada mais vantajosa e conforme às exigências de concretização da competência distintiva, ou diferenciadora, de uma dada organização.

A decisão estratégica é, ainda, afectada por factores vários, internos e externos, e deve ter em conta diferentes níveis em que a estratégia se desdobra: o nível societal (que diz respeito às relações com o meio, definições de cidadania, responsabilização, questões éticas); o nível organizacional, relacionado com as metas da sobrevivência da organização; o nível da eficiência competitiva e o nível funcional (Boseman e Phatak, 1989). Uma vez decidida, a estratégia leva a um novo jogo organizacional, a uma nova postura global, a uma nova forma de se gerir a organização e o meio assim como as expectativas da clientela.

Implantação organizacional e comportamental

A decisão estratégica é, por natureza, única e não-rotineira, sistémica e de longo prazo, situando-se a um nível institucional. Após a decisão, a estratégia escolhida deve prever as estratégias mais específicas ao nível dos recursos (financeiros, humanos e tecnológicos) e o desenvolvimento e implementação dos planos operacionais. Por outras palavras, a estratégia organizacional deve ser convertida em resultados e em acção concreta, uma vez que a capacidade de implementar a estratégia é na verdade crítica para a organização e pode ser a chave da sua sobrevivência.

A implantação eficiente da estratégia depende do grau de consistência com a *cultura* ou *culturas* organizacionais pretendidas, com a estrutura organizacional, com as estratégias individuais dos membros e grupos da organização, com as políticas de recursos humanos. Poderíamos resumir os factores-chave de uma implementação bem sucedida, do seguinte modo (quadro 5):

Quadro 5. Factores-chave para a implementação da estratégia



(Fonte: Boseman e Phatak, 1989: 112)

Em suma, para se realizar uma estratégia há que atender a diversas questões, como nos dizem Certo e Peter (1990: 13):

- quanta mudança é necessária quando a organização implementa uma nova estratégia?
- qual é o melhor modo de lidar com a *cultura* organizacional, para ter a certeza que a estratégia será implementada sem problemas?
- como se relaciona a implementação da estratégia com as estruturas organizacionais?
- que abordagens de implementação o gestor pode seguir?
- que competências deve o gestor possuir que facilitem a realização da estratégia?

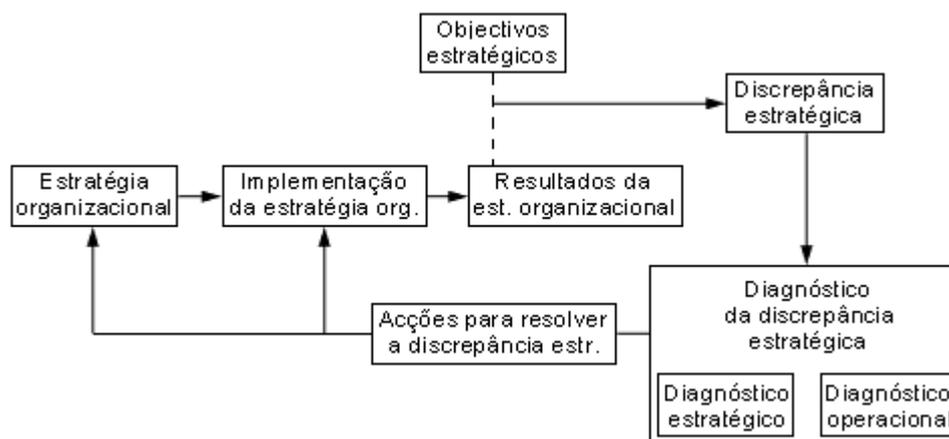
Controlo estratégico

É a fase em que, de acordo com a ambição, com os fins, prioridades e objectivos, e atendendo a determinados critérios (consistência, adequação, grau de satisfação e de operacionalização, entre outros), se determina o grau de consecução e de desvio face a padrões estabelecidos, no sentido da correcção e do melhoramento de todo o processo estratégico.

Este controlo é, portanto, um tipo especial de controlo organizacional que foca a monitorização e avaliação do processo de gestão estratégica em ordem a assegurar que tudo funcione adequadamente. Visa tornar seguro que as estratégias se desenrolarão segundo o previsto, ou seja, que tudo acontecerá segundo o planeado.

É este controlo que fornece o *feedback* considerado crítico para determinar se todas as fases do processo de gestão estratégica são apropriadas e compatíveis. Esquemáticamente, poderíamos sintetizar a questão do processo de controlo estratégico, ou do controlo da estratégia organizacional, do seguinte modo (quadro 6):

Quadro 6. Processo de controlo estratégico



(Adaptado de Boseman e Phatak, 1989: 134)

Pela análise do esquema, o conceito de discrepância estratégica entre a *performance* de toda a organização (que tem a ver com a implementação da estratégia organizacional) e os resultados esperados (que se relacionam com os objectivos estratégicos) torna-se essencial, no sentido de isolar os problemas e poder evitar assim a deteriorização da organização pela reformulação da estratégia ou através de mudanças nos métodos e processos utilizados para concretizar a estratégia organizacional.

III - A GESTÃO ESTRATÉGICA NAS ESCOLAS

LIMITES E POTENCIALIDADES DA GESTÃO ESTRATÉGICA APLICADA ÀS ESCOLAS

Serão as abordagens da gestão estratégica, que se baseiam sobretudo no sector empresarial, aplicáveis directamente às organizações de serviços públicos e, mais concretamente, às escolas?

Pensamos que em sentido estrito, talvez não; ou seja, na medida em que aquele modelo se orienta para a criação de factores intimamente ligados ao aumento da competitividade e da produtividade, jogando com combinações de mercados e produtos na base das margens de lucro, torna-se difícil a sua transposição para o campo da educação.

Na verdade, se tivermos em conta a especificidade das organizações educativas, enquanto organizações públicas,

- que lidam com valores determinados por processos políticos como resposta a um meio cambiante (Stewart e Ranson, 1994);
- que têm de se confrontar com políticas de protesto, com valores e interesses diversificados;
- que têm de ter presente jogos de poder mais visíveis e propósitos políticos não coincidentes;
- que a sua estratégia é fundamentalmente o resultado de compromissos negociados de actores, com estratégias eventualmente contraditórias entre si;
- que a sua ambição de criarem uma diferença estratégica tem de respeitar constrangimentos vários, advindos dos meios políticos;
- que as suas opções estratégicas se encontram particularmente condicionadas pelo peso administrativista e burocrático de uma administração centralista;
- que os fins e objectivos estão sujeitos a formulações por vezes ambíguas, que não permitem, por conseguinte, interpretações unívocas e muito menos quantificações e controlos de mensuração;
- que as políticas mais sectorializadas relativas a pessoal e à afectação de recursos financeiros promanam de instâncias exteriores às próprias organizações;
- que a responsabilização se faz sobretudo perante as instâncias políticas e administrativas segundo metas previamente traçadas e em nome do interesse público e não tanto dos cidadãos;
- que avaliação e controlo das estratégias obedecem também a critérios políticos...

então o modelo de gestão estratégica depara-se com dificuldades para se impor nas organizações públicas.

Acresce que a tradição de planeamento e de definição de políticas e orientações educativas persistiu, no nosso país, como uma prerrogativa dos serviços centrais do ministério da educação, limitando-se as escolas à fase operacional de elaboração de planos de actividades, entendidos sobretudo como colecções de actividades propostas pelos grupos disciplinares e aprovados pelo conselho pedagógico. De facto, nunca às nossas escolas públicas lhe foi reconhecido o direito de possuírem, por exemplo, um departamento de planeamento, com pessoas envolvidas em desenhar e implementar sistemas de gestão estratégica; elas nunca tiveram verdadeiramente uma estratégia própria (no sentido em que nós interpretamos aqui este conceito), condicionadas como sempre estiveram pela missão, pelo projecto político, pelas decisões estratégicas do Estado em relação à educação.

Apesar das dificuldades em pensar e actuar estrategicamente, em formular e executar estratégias, em saber o que constitui verdadeiramente a gestão estratégica nas escolas — dada a existência de uma «cultura de dependência» em que as decisões estratégicas continuam a ser impostas do exterior (cf. West-Burnham, 1994) —, pensamos que, num contexto de autonomia, as organizações educativas podem intentar aplicar mais facilmente este modelo, tornando-se eventualmente então um exercício altamente desafiante, capaz de disponibilizar, pelo menos, elementos e sugestões para uma gestão mais eficiente das dependências políticas. Cremos assim que, num contexto política e administrativamente descentralizado e com reconhecimento de margens amplas de autonomia às escolas, é possível imaginar-se então que estas invistam mais na construção de estratégias diferenciadoras, claramente expressas num *projecto de escola*.

Insistindo mais um pouco neste ponto, pensamos que apesar de «a literatura da gestão estratégica no sector público ser limitada e inconclusiva» (Vinzant e Vinzant, 1996: 204), é tecnicamente viável, embora com as cautelas devidas, transferir o arsenal da gestão estratégica para as escolas, facilitando a capacidade de os seus actores lidarem com a complexidade organizacional e ambiental.

Então, o que significa verdadeiramente pensar e actuar estrategicamente no domínio da educação?

Vamos sugerir algumas questões que poderão ser objecto de discussão por parte dos nossos leitores e que podem contribuir para avaliar o alcance, mas também os limites, da própria gestão estratégica quando mobilizada pelos responsáveis das escolas:

- qual é a nossa ambição de construir uma diferença relativamente às outras escolas?
- quais os valores básicos actuais e futuros que devem ser negociados para a nossa escola?
- quais são as nossas agendas estratégicas no momento actual?

- o que fazemos melhor relativamente às outras escolas?
- quais as inovações estratégicas que gostaríamos de desenvolver?
- que público servimos e que público gostaríamos de servir (público potencial)?
- que serviços reais e potenciais a escola disponibiliza?
- quais as oportunidades e constrangimentos actuais e futuros?
- que políticas devem ser estabelecidas de modo a que todas as actividades se realizem segundo a nossa estratégia e em concordância com a ambição e a filosofia da escola?
- em que sentido é a qualidade estratégica uma propriedade transfuncional na escola?
- quais os factores-chave de sucesso da escola?
- que morfologia estrutural é mais adequada à nossa ambição de distintividade?
- que grau de responsabilização a exigir aos diferentes actores pelos resultados da escola?
- de que modo o meio afecta a escola?
- como negociar as nossas fronteiras com o meio?
- como integrar no projecto da escola projectos de outros sectores da sociedade?
- como constituir um campo interorganizacional com outras escolas?
- como criar parcerias estratégicas?

Tendo em conta apenas os aspectos relevantes da gestão estratégica quando aplicada às escolas e considerando que um dos seus grandes objectivos é assegurar que as organizações no seu conjunto se articulem bem com os seus meios, também as escolas podem ganhar com este tipo de gestão, uma vez que elas são igualmente afectadas por um conjunto de factores ambientais tão importantes como: a legislação, as mudanças de condições e políticas de trabalho, os desafios que a própria autonomia pode espoletar em termos de uma certa competição entre escolas públicas e entre públicas e privadas, as limitações de ordem económica, os factores sócio-culturais (que incluem os símbolos de *status*, as orientações religiosas, os valores e atitudes da sociedade), o nível de desenvolvimento tecnológico, as ideologias e atitudes políticas face à educação.

FASES DA GESTÃO ESTRATÉGICA ESCOLAR

Partindo do quadro das fases da gestão estratégica, que são, como vimos:

- Ambição estratégica
- Fins
- Objectivos
- Diagnóstico
- Opções estratégicas
- Decisão estratégica
- Implantação organizacional e comportamental
- Controlo

podemos afirmar que a gestão estratégica nas escolas irá abarcar também um leque complexo de responsabilidades e tarefas, obrigando a que:

- a) se defina a ambição (e a missão da escola): decidir em que sector ou aspecto da escola investir o esforço de todos, de modo a mobilizá-los para a produção de uma *distintividade* organizacional;
- b) se discriminem os valores, as crenças, as atitudes que dêem um cunho próprio ao modo como as coisas são feitas;
- c) se estabeleçam e coordenem políticas, isto é, linhas orientadoras dos planos de acção, de modo a concertarem-se com a estratégia da escola e também com os factores de sucesso críticos;
- d) se definam fins e objectivos de modo a tornar mais objectiva a ambição da escola e a operacionalizá-la em planos que realizam a estratégia;
- e) se diagnostiquem possíveis áreas em que a escola pode adquirir *vantagens competitivas* face às outras escolas, assim como descobrir oportunidades e constrangimentos futuros;
- f) se identifiquem os destinatários, os parceiros e os supervisores, assim como as suas necessidades;
- g) se detectem os pontos de fertilidade inovadora da escola e se estabeleçam os factores críticos de sucesso;
- h) se analisem rumos estratégicos possíveis de crescimento, no sentido de ser escolhida a direcção estratégica considerada mais viável e enriquecedora para todos os actores, mas sempre sujeita a reponderação consoante a informação fornecida pelo processo de avaliação e controlo;

- i) se desenvolva a estratégia seleccionada, mobilizando-se conceitos, ideias e planos para realizar com êxito os objectivos;
- j) se reelabore a estrutura organizacional para facilitar a consecução das actividades segundo a ambição, a filosofia, a estratégia e as políticas, com recurso, por exemplo, a uma organização mais flexível através de equipas pluridisciplinares ou de grupos autónomos;
- l) se considerem outras variáveis da organização interna (como as subculturas, estilos de gestão, as pessoas);
- k) se forneçam recursos (humanos, materiais e financeiros) suficientes;
- m) se envolvam todos os actores de modo a que a construção do futuro não seja propriedade só de alguns;
- n) se desenvolvam programas de gestão e planos de trabalho dentro de parâmetros negociados;
- o) se motivem as pessoas numa actuação conforme à ambição, à filosofia e às políticas, na realização dos planos;
- p) se formem os actores em técnicas várias, como as de resolução de problemas e de tomada de decisões, propiciando-lhes condições para o exercício de um pensamento criativo;
- q) se forneça informação e metodologias de controlo.

A importação deste modelo de gestão estratégica vai implicar, como se depreende, que as escolas não fiquem à mercê das mudanças das políticas educativas nacionais, numa atitude de mera reacção às contingências da sua implementação; pelo contrário, ela vai exigir, insistimos, uma margem ampla de autonomia para actuar proactivamente, desafiando os processos tradicionais de gestão em favor de um modelo normativo mais interveniente e desafiador do *statu quo*; vai implicar ainda que as próprias políticas estatais estimulem este processo oferecendo quadros legais amplos e apoios efectivos e desafiadores à construção de identidades organizacionais diferenciadas.

GESTÃO ESTRATÉGICA E PROJECTO EDUCATIVO

Um dos documentos essenciais que na escola deve consubstanciar os aspectos estratégicos aqui referenciados é o projecto educativo ou o projecto de escola (Barroso, 1992), precisamente porque nele se definem as ambições, os fins e os objectivos, se pressupõe um diagnóstico e uma avaliação das estratégias, se exprime a decisão estratégica e as prioridades de desenvolvimento.

Assim concebido, o projecto educativo constitui-se, de facto, num instrumento institucional de organização/gestão de médio e longo prazo, devendo incluir, por conseguinte, o diagnóstico interno e externo da situação da escola, expressar as decisões estratégicas colectivamente assumidas e os contornos da identidade

procurada, sistematizar os fins e objectivos estratégicos da instituição escolar, assegurando-lhe ao mesmo tempo coerência interna e externa.

Uma das implicações desta perspectivação de projecto educativo é que ele deve emergir como resultado de um processo participativo e negociado entre os diferentes actores sobre metas, valores, princípios e prioridades, enfim, sobre um futuro que se ambiciona construir, procurando reflectir deste modo uma dinâmica essencialmente *política*, globalizante e flexível. Ou seja, a construção do projecto educativo vai reclamar uma outra lógica, que não coincide propriamente com a lógica da racionalidade técnica da gestão estratégica *stricto sensu*, mas que apela à multi-referencialidade, a critérios de natureza política e democrática.

Por outro lado, se a ideia de projecto educativo pode articular-se com muitos dos aspectos do modelo de gestão estratégica aqui proposto e se pode contribuir para a revalorização da *territorialização* das políticas educativas, da autonomia e de uma gestão mais centrada na escola, é possível afirmar então que, não obstante todos os obstáculos, ela consolida a emergência de um novo modelo de regulação a partir da escola e que, por esse facto, pode transformar esta organização numa verdadeira plataforma de intervenção cívica, ou então, segundo a lógica reguladora de mercado, numa empresa prestadora de serviços, num espaço de concorrência.

IV - CONCLUSÃO

A gestão estratégica é uma proposta que está na moda. Apresenta potencialidades técnicas que podem ser recomendadas no sentido de melhorar a *performance* das nossas escolas, mas sem se tornar uma panaceia para todos os males de que elas padecem. Como tecnologia, ela é aliciante, mas pode fazer esquecer o carácter eminentemente político e simbólico da construção de um projecto estratégico ou da tomada de decisão estratégica (as estratégias nunca são meramente funcionais e é por isso que elas ameaçam a cultura e as posições de poder vigentes na organização).

Assim, o modelo de gestão estratégica aqui proposto não pode ser analisado independentemente das estratégias e racionalidades plurais que os actores escolares (pessoas ou grupos) mobilizam, negociando comportamentos (antes mesmo da decisão estratégica ocorrer) e resistindo frequentemente a imposições com as quais não se identificam. Não pode ser visto, ainda, independentemente da estrutura ambígua ou «debilmente articulada» das organizações escolares (Lima, 1992; Estêvão, 1997), o que pode levantar alguns escolhos à concepção de uma gestão estratégica essencialmente integradora e sistémica. Não pode ser interpretado independentemente de uma perspectiva mais política da realidade organizacional, que questiona a pretensa homogeneidade cultural (ao nível dos valores e da missão) da organização. Não pode omitir a indução institucional e o poder regulador do Estado sobre as escolas e os modelos de gestão intentados nas periferias do seu sistema educativo. Não pode ser estudado de modo separado das novas fórmulas de um certo “triumfalismo gerencial” que visa maior flexibilidade e participação técnica em nome da *qualidade total* e da ditadura do cliente, mas em que os direitos dos indivíduos como cidadãos cedem aos direitos dos indivíduos enquanto consumidores e em que se instaura, frequentemente, um novo ritual de um novo controlo e de uma nova hierarquia.

Terminaríamos com mais uma observação: a avaliação de um modelo de gestão estratégica não pode omitir também outras questões, como as éticas, que foram apenas afloradas aqui; isto é, na avaliação da gestão estratégica devem entrar critérios que tenham a ver com definições de cidadania, de equidade, de interesse geral. Qualquer responsável, pois, pela concretização de um modelo de gestão estratégica numa dada escola, a ser possível, deve considerar a responsabilidade social dos seus actos gestionários no sentido de ir além dos meros interesses economicistas e etnocentros da organização e almejar objectivos e actividades civicamente críticas e socialmente empenhadas.

ANEXO I

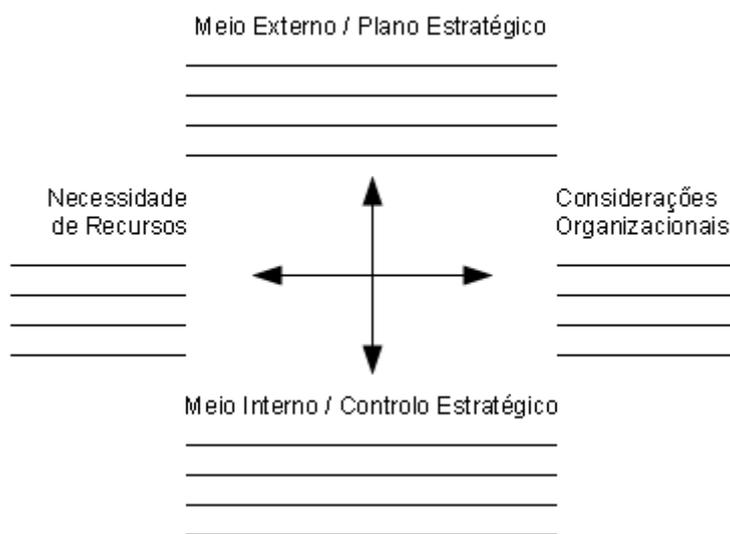
Procure preencher a seguinte ficha de trabalho relativa a uma escola imaginária (ESCOLA X) com grande autonomia e destinada, por exemplo, a alunos com necessidades especiais, mobilizando para tal os conhecimentos aqui colhidos sobre a tecnologia da gestão estratégica:

1. Ambição e missão estratégicas:
2. Valores a privilegiar:
3. Fins da escola:
4. Objectivos:
5. Caracterização do meio externo e do sistema de ensino:
6. Oportunidades futuras que este tipo de escola oferece:
7. Riscos potenciais deste tipo de escola:
8. Vantagens desta iniciativa:
9. Factores-chave do sucesso desta escola:
10. Estratégias organizacionais a ponderar:
11. Estratégias a seguir:
12. Políticas a coordenar:
13. Planos a operacionalizar:
14. Recursos a gerir:
15. Tipo de controlo:

ANEXO II

Faça ainda o seguinte exercício relativo à análise dos 4 factores estratégicos, tendo presente a mesma organização educativa do anexo I:

Escola: _____



ANEXO III

Discuta na sua escola a viabilidade de implantação de um modelo de gestão estratégica como o aqui proposto, tendo presente os actuais constrangimentos políticos e administrativos que impendem sobre as escolas.

Registe os argumentos:

a) A favor:

b) Contra:

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOFF, H. I. (1977). *Estratégia empresarial*. S Paulo: MacGraw-Hill.
- ANSOFF, H. I. e McDONNELL, E. (1990). *Implanting Strategic Management*. N. Y.: Prentice Hall.
- BARROSO, J. (1992) Fazer da escola um projecto. In R. Canário (Org.), *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa.
- BOSEMAN, G. e PHATAK, A. (1989). *Strategic Management. Text and Cases*. N. Y.: John Wiley & Sons.
- CARDOSO, L. (1992). *Gestão Estratégica. Enfrentar a Mudança*. s/l: IAPMEI.
- CERTO, S. C. e PETER, J. P. (1990). *Strategic Management. A Focus on Process*. Singapore: MacGraw-Hill.
- CRUZ, E. (1988). *Planeamento Estratégico. Um Guia para a PME*. Lisboa: Texto Editora.
- ESTÊVÃO, C. V. (1997). *A Escola Privada como Organização. Na Fronteira da sua Complexidade Organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (Tese de Doutoramento. Em publicação).
- LIMA, L. (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo à Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: I.E.P..
- MARCH, J. e OLSEN, J. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- MINTZBERG, M. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Prentice-Hall.
- PETERS, T. e WATERMAN, R. (1987). *In Search of Excellence. Na Senda da Excelência*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- PORTER, M. (1993). *Vantagem Competitiva*. S. Paulo: Atlas.
- PORTER, M. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, Nov./Dez., pp. 60-80.
- ROWE, A. J., MASON, R. O. e DILCKEL, K. E. (1986). *Strategic Management. A Methodological Approach*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- STEWART, J. e RANSON, S. (1994). Management in the public domain. D. McKevitt & A. Lawton (Eds.), *Public Sector Management. Theory, Critique & Practice*. London: Sage, pp. 54-70.

STRATEGOR (1993). *Política Global da Empresa*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

VINZANT, J. C. e VINZANT, D. H. (1996). Strategic management and total quality management: challenges and choices. *Public Administration Quarterly*. Summer, vol. 20, n.º 2, pp. 201-219.

WEST-BURNHAM, J. (1994). Strategy, policy and planning. T. Bush & J. West-Burnham (Eds.), *The Principles of Educational Management*. Glasgow: Longman, pp. 79-98.

WEILL, M. (1995). *A Gestão Estratégica*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

BIBLIOGRAFIA BASE

Dada a dificuldade com que nos deparámos na selecção de bibliografia específica em língua portuguesa, propomos como leitura quase obrigatória, a seguinte:

CARDOSO, L. (1992). *Gestão Estratégica. Enfrentar a Mudança*. s/l: IAPMEI.

- Redigido em linguagem muito clara e simples, didacticamente bem construído, profusamente ilustrado com esquemas que ajudam à nossa compreensão do tema e dos diversos modelos relacionados com a noção complexa de gestão estratégica, eis um livro que se recomenda.

ROWE, A. J., MASON, R. O. e DICKEL, K. E. (1986). *Strategic Management. A Methodological Approach*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

- Obra extremamente útil do ponto de vista metodológico, com propostas concretas de trabalho sobre diferentes temas relacionados com a gestão estratégica.

WEILL, M. (1995). *A Gestão Estratégica*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

- Livro consagrado a uma reflexão ampla sobre gestão estratégica, tratada de um modo actualizado e crítico, sendo de destacar as análises sobre a «transfuncionalidade da qualidade», a «ambição estratégica», a construção da «diferença estratégica» e o delineamento de pistas que deverão caracterizar as estratégias neste final de século.