Administração de sistemas educacionais: análise de alguns problemas à luz das teorias das relações humanas

Ricardo de Rezende Martins *

1. Introdução; 2. A teoria das relações humanas: antecedentes históricos e postulados teóricos; 3. A teoria das relações humanas e os sistemas educacionais.

1. Introdução

O presente trabalho pretende, por meio de uma revisão dos principais postulados da teoria das relações humanas, inferir algumas possibilidades de sua aplicação no campo da administração educacional. A relevância deste estudo parece colocar-se no fato de que inexistem, até o momento, na literatura moderna e em particular na brasileira, trabalhos que ofereçam subsídios para a sistematização da administração dos sistemas educacionais mediante a aplicação de princípios já largamente estudados e aceitos na administração em geral. Em outras palavras, intenta-se chamar a atenção para a necessidade de se desenvolver uma teoria da administração educacional.

Com certeza, aqui não se pretende exaurir o tema, mas tão-somente apresentar sugestões que visem o encaminhamento de questões a ele relativas, tentando ultrapassar os limites dentro dos quais tradicionalmente é abordada a problemática da administração educacional. Trata-se de abandonar o estudo dos aspectos meramente operacionais ou funcionais, para focalizar aspectos atinentes à filosofia da administração educacional, estes muito pouco lembrados em estudos já publicados.

* Professor-assistente do Instituto de Estudos Avançados em Educação da FGV.

Neste sentido, o sistema educacional formal será enfocado como um conjunto de organizações produtivas, isto é, as escolas e instituições congêneres.

Uma organização produtiva pode ser entendida como a combinação de recursos materiais e humanos que, numa interação determinada, apresentam resultados consubstanciados em produtos finais. Trata-se, portanto, da combinação dos fatores capital e trabalho que, em certo ponto ótimo, atingem a níveis desejados de produção.

A determinação deste ponto ótimo é função de diversos fatores, entre eles o grau de crescimento da economia, o nível de demanda presente e futura, a maior ou menor disponibilidade de insumos e matérias-primas, e a capacidade produtiva dos recursos materiais e humanos empregados. No entanto, o atingimento deste ponto ou nível de produção desejado e sua manutenção estável são, dadas as demais condições, função especial da organização e administração a que está submetida a empresa. A função administrativa engloba não apenas a viabilização da produção nas condições estabelecidas de recurso, como também o zelo pela sua compatibilidade com o estado geral da economia. Assim, parece evidenciar-se que a função administrativa possui dois aspectos fundamentais: um voltado para a interioridade da empresa e outro voltado para as condições externas do mercado em que se insere a organização.

A sociedade contemporânea, caracterizada pelas grandes organizações industriais, parece estar amplamente condicionada pelo modo com que os homens encarregados das tarefas administrativas desempenham suas funções. Como escreve P. Drucker, após discorrer a respeito das diferentes facetas da função administrativa:

"If one of these were omitted we would not have management any more — and we also would not have a business enterprise or an industrial society." [1]

Ao que tudo indica, a estabilidade da sociedade moderna é substancialmente determinada pela das organizações produtivas e a destas pelo adequado desempenho das respectivas administrações.

[1] Drucker, Peter, *The Practice of management*. London, Pan Books, 1968.

Dentro de uma organização produtiva, os principais desafios administrativos não se colocam exatamente no plano dos recursos materiais, cuja manipulação não é especialmente difícil, dada a sua passividade e quase infinita possibilidade de moldagem. Do lado do fator mão-de-obra, porém, os problemas e dificuldades se multiplicam, a despeito da elevada taxa de mecanização de algumas indústrias. Tal fator não é tão passível de manipulação mas, antes, de condução e orientação. A tarefa administrativa, neste sentido, é muito mais complexa.

O interesse deste trabalho volta-se especificamente para o último aspecto, ainda mais que, em termos das organizações produtivo-educacionais, os recursos humanos ainda hoje são preponderantes.

Por este motivo é que aqui se focaliza a teoria que levou o pensamento administrativo a voltar sua atenção para os problemas humanos da administração — a teoria das relações humanas. Este estudo se constitui na primeira parte do trabalho. Adiante, tenta-se analisar alguns aspectos dos sistemas educacionais, à luz das concepções teóricas da escola mencionada.

2. A TEORIA DAS RELAÇÕES HUMANAS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E POSTULADOS TEÓRICOS

2.1 *Antecedentes históricos*

Até os primórdios do século XX, os problemas de administração, visando a obtenção de produtividade máxima, que mantivesse um ritmo constante de crescimento na economia, vinham sendo solucionados por meio de procedimentos não sistematizados, ou então pelos postulados da chamada teoria clássica. [2] Tal escola, cujas origens remontam ao século passado, enfatizava a excelência da organização formal, isto é, a estrutura organizacional da empresa, organicamente considerada sob um prisma exclusivamente econômico. Seus principais postulados podem ser resumidos em cinco tópicos: a) a tarefa a ser cumprida pelos trabalhadores deve ser claramente delineada, de modo a que possam executá-la com eficiência, sem oferecer razões de descontentamento aos chefes; b) os trabalhadores devem ser selecionados de acordo com suas aptidões para as respectivas tarefas; c) a administração

[2] Os principais expoentes desta escola teórica foram Frederick Taylor, nos EUA, e Henri Fayol, na França.

deve estar aberta à inovação e mudança; d) a cooperação entre administradores e empregados é essencial, de modo a possibilitar controle e eficácia no trabalho e, deste modo, o atingimento de níveis de produção preestabelecidos; e) os operários devem ser estimulados através da concessão de incentivos financeiros.

Assim, além de defender a racionalização do trabalho mediante a especialização, a chamada "administração científica" propugnava, em relação aos recursos humanos, uma visão de *homo economicus,* cuja produtividade poderia ser maximizada por meio de recompensas de ordem estritamente material. Em outras palavras, quanto maior o salário, maiores atrativos e, portanto, maior a produtividade do indivíduo dentro de uma organização, considerada como uma engrenagem na qual, estabelecidas as regras do jogo e as diversas partes em processo, tudo poderia ser obtido. Deste modo, observa-se que a visão mecanicista desta escola desconsiderava em grande parte, senão totalmente, a humanidade do recurso humano inserido no processo produtivo. Conseqüentemente, as organizações nela inspiradas vinham a se concretizar, contraditoriamente ao seu postulado referente à abertura para inovações, pela rigidez administrativa, pela supervalorização da organização formal, tentando a integração do indivíduo na estrutura da empresa e a identificação entre empresa e empregado mediante recursos normativo-funcionais.

Embora esta escola tenha oferecido contribuições importantes para a evolução do pensamento e da prática administrativos — em especial no que tange à racionalização do trabalho — uma de suas principais finalidades não foi atingida: reduzir ou mesmo acabar com a atmosfera de agitação social que marcou a passagem do século, e, ainda antes, levou Durkheim a falar em anomia na civilização industrial.[3] Na Europa, a partir de 1905, grandes greves revolucionárias eclodiram, em particular na Inglaterra, França e Itália. Nos EUA, a tentativa de racionalização do trabalho abalou consideravelmente a sociedade industrial, gerando greves de resistência às inovações. A tentativa de solução dos conflitos, ao invés de resolvê-los, veio a gerar outros, sendo muito relativa a aplicação do princípio geral tayloriano de que seria preciso assegurar a máxima prosperidade para o empregador junto à máxima prosperidade para o empregado. Freqüentemente, o único a prosperar era o primeiro.

[3] Anomia, no sentido que lhe empresta Durkheim, significa anarquia, isto é, desorganização social motivada pelo desenvolvimento industrial.

Não tendo obtido sucesso na solução dos conflitos sociais por desconsiderar o lado humano na produção industrial e por ter dado margem a tipos de organização extremamente autoritárias, os postulados da administração científica foram gradativamente sofrendo contestação, em especial após a I Guerra Mundial e a grave crise econômica de 1920-22. Estes fatos históricos, particularmente na América do Norte, provocaram o refortalecimento da mentalidade social-democrática, gerando substanciais alterações na ética social dominante, que passou a acentuar a importância de considerar a natureza humana e seus valores no processo administrativo da organização produtiva. Em outras palavras, surgiu progressivamente *uma consciência social de que os conflitos existentes muitas vezes tinham origem na deficiente relação do homem com o seu trabalho e não apenas em baixos níveis salariais.*

Começaram então a surgir novas concepções teóricas para tratar do estudo da civilização industrial e das empresas, que passaram a ser enfocadas inclusive por aspectos psicológicos. Isto é particularmente observável na obra de Mary Follett e no desenvolvimento da psicologia do trabalho, da psicologia dinâmica de Kurt Lewin, etc. Todas preconizavam a mútua adaptação entre trabalhador e trabalho, não apenas pela aptidão mas também pelo nível de satisfação e realização pessoal.

É neste clima que tem seu surgimento a escola das relações humanas. Suas principais raízes históricas se encontram nos experimentos de Hawthorne, realizados por Elton Mayo e seu grupo, nas instalações da Western Electric Company, no período de 1927 a 1932.

Tais experiências basicamente consistiram em modificações sucessivas no ambiente e regime de trabalho, ora tornando as condições mais agradáveis, ora tornando-as menos suportáveis. As modificações positivas introduzidas revelaram um incremento sistemático na produção dos operários submetidos a teste. De acordo com os informes editados pela própria companhia, o incremento produtivo era fundamentalmente explicável pelos seguintes fatores: a) os empregados sentiram-se mais satisfeitos; b) o seu estado de saúde manteve-se bom, estando os operários trabalhando com capacidade máxima; c) as novas condições de trabalho geraram vontade, disposição e interesse em trabalhar.

Constatou-se então, através destes sucessivos trabalhos de observação, que sobre os fatores físicos preponderavam aspectos de ordem sociopsicológica,

em especial aqueles decorrentes da integração social dos indivíduos no grupo e seu nível de satisfação na atividade desenvolvida. Daí, então, a ênfase nas relações humanas dentro da organização e o surgimento da escola humanística de administração.

2.2 *Fundamentos teóricos*

Os principais fundamentos teóricos da escola humanística de administração não são de difícil identificação. Na obra de Elton Mayo, a preocupação central se coloca nos problemas advindos do progresso industrial. Este autor busca inspiração na visão de mundo oferecida por Durkheim e advoga a urgente necessidade de evitar o "desastre social" gerado pela anomia, voltando-se especificamente para os problemas das organizações industriais. [4] Para ele, a sociedade apresenta um elevado grau de desorganização, em especial nos grandes centros industriais, onde as relações grupais, familiares e tradicionais vão sendo gradativamente deterioradas com o progresso. Conclui então que o indivíduo, no trabalho em que se emprega, deve encontrar e conseguir desenvolver relações grupais estáveis e duradouras. Segundo afirma, o conjunto destas relações constitui a "organização informal" de uma empresa, coexistente à organização formal.

Mayo propõe que as organizações estejam estruturadas e administradas de modo a possibilitar ao indivíduo a obtenção de uma compensação para a deterioração de seus laços externos. Este pensamento do autor coloca-se claramente dentro da posição de que a organização empresarial se assemelha a uma comunidade primitiva, onde as relações interpessoais e as diversas funções sociais dos indivíduos são nitidamente delineadas e devem ser cuidadas para o bem e preservação da coletividade.

Esta ênfase nos aspectos psicossociais da organização leva Elton Mayo a buscar na obra de Jean Piaget o outro pólo teórico em que apoiar suas concepções, principalmente no que se refere à análise da mudança social operada pelo avanço científico. [5]

Este enfoque sociológico, acrescido de rasgos psicológicos, com que Mayo tratou de estudar as organizações industriais, reformulou completamente os

[4] Mayo, Elton. *The social problems of an industrial civilization.* Andover, Andover Press, 1945. p. 7-8.

[5] Id. *Problemas humanos de una civilización industrial.* Buenos Aires, Galatéa-Nueva Visión, 1959. p. 153.

conceitos da teoria administrativa até então desenvolvida. Sua grande novidade foi a atribuição de um particular papel da organização no sentido de oferecer aos indivíduos condições internas de relacionamento interpessoal efetivo. Enfatizando as relações que o indivíduo trava com seu meio, as influências que recebe deste e os aspectos psicológicos pessoais, a teoria das relações humanas apresentou noções altamente inovadoras acerca das organizações industriais, da função administrativa e de seu papel social. Neste contexto se encontram enunciados os dois principais postulados de Mayo a respeito da função administrativa:

"Every social group, at whatever level of culture, must face and clearly state two perpetual and recurrent problems of administration. It must secure for its individual and group memberships:

1. The satisfaction of material and economic needs;

2. The maintenance of spontaneous cooperation throughout the organization." [6]

A teoria das relações humanas procurou evidenciar a realidade de todo homem pertencente a um grupo, que sobre ele exerce influências restritivas ou emulatórias. Deste modo, suas concepções tomam como unidade-base o grupo, caracterizando um enfoque eminentemente social e voltando seu interesse básico para as inter-relações desenvolvidas pelos indivíduos enquanto membros de agrupamentos definidos. Encarando o *âmago* das organizações por este ângulo de visão, a escola humanística propõe a noção de que uma organização, globalmente considerada, possui uma dupla finalidade. Além da finalidade econômica, visando a produção de bens e serviços, deve atender a outra de cunho social mais amplo, a distribuição de satisfações entre os indivíduos.

2.3 *Principais conceitos*

Os novos conceitos enunciados pela teoria das relações humanas transmudaram o foco de interesse do pensamento administrativo, enfatizando agora o aspecto humano do processo produtivo, em prevalência ao aspecto puramente organizacional formal.

[6] Mayo, Elton. *The Social problems...* p. 9.

2.3.1 A organização

A partir de uma visão da sociedade como um sistema cooperativo inclusivo, composto por pessoas, sistemas físicos e sociais e organizações, a noção que a teoria humanística oferece para estas últimas apresenta dois aspectos fundamentais: de um lado, a organização formal, cujo conceito já fora amplamente desenvolvido pela administração científica, referindo-se à estrutura horizontal e vertical de atribuições e tarefas específicas voltadas para a produção; de outro, a organização informal, formada pelos grupos de indivíduos envolvidos no processo produtivo, grupos estes que, embora oriundos dos contatos e aproximações motivados pela organização formal, são de tal modo que a transcendem e, por ultrapassarem seus limites, assumem especial relevância no contexto da organização como um todo. A teoria ora analisada dá especial ênfase à organização informal, coerente com suas inspirações sociológicas. Considera o grupo como o grande condicionador do comportamento do trabalhador. Alterações no comportamento individual estão sujeitas a valorações típicas do grupo, que atribui recompensas e sanções sociais e simbólicas (reconhecimento, prestígio, desprezo, etc.). As novas concepções administrativas passam a trabalhar com noções até então pouco evidenciadas, como satisfação e motivação, daí surgindo os conceitos de eficiência e eficácia do trabalhador na organização.

2.3.2 Eficiência e eficácia

As noções de eficiência e eficácia são referentes, respectivamente, à qualidade do trabalho e quantidade produzida. O trabalhador eficiente é aquele que trabalha bem e satisfeito, apresentando resultados médios próximos de sua capacidade produtiva total. Tais resultados traduzem, numericamente, sua eficácia. Está portanto implícita a noção de produtividade do trabalhador, diretamente condicionada pelo grau de satisfação que o indivíduo alcança em sua tarefa. Daí ser possível entender a importância dada à relação homem/trabalho, à adequação recíproca de ambos, não apenas a nível de aptidão ou capacidade mas também de realização pessoal, requerendo o que Mayo designa como o "estado de equilíbrio do trabalhador" no desempenho da função.

2.3.3 O "estado de equilíbrio"

O estado de equilíbrio a que se reporta Mayo quando discorre acerca dos efeitos da monotonia do trabalho sobre o trabalhador diz respeito não

somente às condições físicas do indivíduo, mas principalmente à sua vida emocional, cujas transformações, muitas vezes oriundas de causas externas à organização, podem afetar substancialmente seu rendimento no trabalho. Por outro lado, qualquer dificuldade de adaptação do trabalhador no seu ambiente profissional, seja em relação a seus superiores, seus companheiros ou subordinados, pode igualmente prejudicá-lo no desempenho de suas funções. [7]

Insiste-se no problema do ambiente de trabalho e o aspecto das relações humanas que nele se desenrolam, incluindo definitivamente as diversas condições externas — problemas familiares, etc. — que afetam o desempenho do empregado. O fato de incluir as limitações — biológicas, físicas, psicológicas e sociais — a que está sujeito o trabalhador constituiu-se em extraordinário avanço no pensamento administrativo.

2.3.4 Cooperação, participação e comunicação

As origens do estudo da cooperação na organização remontam à obra de Chester Barnard. Os indivíduos co-participantes de determinada estrutura organizacional produtiva têm, a princípio, uma disposição voluntária de cooperar a ser desenvolvida e estimulada dentro da organização. Do contrário, o "estado de equilíbrio" se rompe e o rendimento decai, motivado por um crescente nível de insatisfação. Desta maneira, a organização é caracterizada como "um sistema de forças ou atividades conscientes coordenadas, de dois ou mais indivíduos." [8]

A colaboração grupal é algo que não deve ocorrer esporadicamente, mas deve ser planejada e desenvolvida. Neste sentido, a obra da psicologia do trabalho e psicologia dinâmica e em especial os trabalhos e teorias de dinâmica de grupo de Kurt Lewin são largamente integrados às concepções humanísticas da administração. Se o comportamento do indivíduo está condicionado pelo comportamento do grupo, faz-se necessário explicar, transformar e orientar este último através de determinados métodos, os mais científicos possíveis.

Contudo, para que possa haver a cooperação, é necessária a participação do trabalhador no processo decisório, ao menos naquilo que toca à sua

[7] Mayo, Elton. *Problemas humanos...* p. 64.
[8] Barnard, Chester. *Funções do executivo.* São Paulo, Atlas, 1971,

tarefa específica. As conclusões advindas do experimento de Hawthorne, onde os operários tiveram ocasião de opinar e participar das decisões referentes às mudanças nas diversas etapas, elevando-se efetivamente seu nível de satisfação no trabalho, induziram Mayo e seus seguidores a enfatizar as possibilidades de participação dos trabalhadores, como grupo, nas decisões a eles afetas. Por outro lado, as entrevistas realizadas demonstraram a necessidade de permitir-se aos trabalhadores enunciar suas dificuldades, carências e reclamações. A criação de canais adequados, através dos quais deve fluir livremente a comunicação dentro da empresa, foi salientada como um meio ótimo para detectar possíveis rupturas no "estado de equilíbrio" do operariado.

2.3.5 Supervisão e liderança

Para assegurar o atingimento das condições já descritas, o tipo de supervisão não pode ser opressivo ou fiscalizador a ponto de constranger o trabalhador e conseqüentemente restringir sua capacidade criativa, pelo tolhimento de sua liberdade funcional. A supervisão deve ser realizada discretamente, respeitando as normas internas do grupo a ela submetido. Assim, a liderança, entendida como um fenômeno social, é determinada pelas características da pessoa que a exerce, do grupo a ela afeto e pelo modo como ambos se inter-relacionam. Além disso, a liderança exercida pela supervisão deve levar em conta as lideranças naturais que se originam no próprio grupo que pretende dirigir; conflitos, neste caso, são tidos como desastrosos. Por conseqüência, a escola humanística adota a concepção de que a autoridade deve repousar na aceitação e consentimento dos indivíduos.

O tipo de liderança preconizado pelos humanistas da administração é o democrático, cuja finalidade precípua é a otimização da ação do grupo no processo de atingir suas finalidades, produzindo meios recíprocos de satisfação.

2.3.6 Identificação de objetivos

Se, numa organização, os grupos informais são considerados como entidades reais e existentes, certamente não se pode olvidar que tais grupos apresentam objetivos e aspirações particulares, além dos específicos de cada indivíduo. E, se pretendidas a cooperação, a participação e a comunicação dentro da organização, tais objetivos devem estar compatibilizados com os da

organização. Assim sendo, faz-se necessário um contínuo trabalho de identificação dos objetivos, de modo a evitar quaisquer conflitos daí originários, tidos como altamente nocivos ao sucesso do processo produtivo.

2.3.7 Recompensas e estímulos

Obtidas as condições adequadas de ambiente e trabalho, torna-se necessário manter este "ponto ótimo de equilíbrio", mediante incentivos e recompensas aos trabalhadores. Diferentemente da escola clássica, os humanistas da administração preconizavam tipos de incentivos sociais, tais como associação de empregados, colônias de férias, boa alimentação no trabalho, assistência médica e social, etc.

3. A TEORIA DAS RELAÇÕES HUMANAS E OS SISTEMAS EDUCACIONAIS

A ênfase dada ao grupo social e suas inter-relações pode sugerir uma grande proximidade entre os postulados da teoria humanística de administração e a realidade dos sistemas educacionais. Estes colocam-se normalmente como processos preponderantemente interpessoais através dos quais são veiculados conhecimentos e valores.

Para a realização de uma análise deste gênero, deve-se inicialmente aceitar que o processo desenvolvido em um sistema educacional apresenta um número suficiente de elementos que permita caracterizá-lo como um processo produtivo. Neste sentido, basta lembrar que no processo educacional há insumos materiais e humanos que passam por sucessivas etapas de interação transformadora da matéria-prima, no caso os alunos. Estes, uma vez formados, podem ser considerados como produtos finais.

À primeira vista, esta colocação pode parecer por demais *fria,* desprezando o aspecto humanista da educação. Isto, contudo, não é verdade. Os aspectos humanistas, pedagógicos ou formativos da educação dizem respeito ao modo com que o processo produtivo educacional de cada instituição se encontra organizado. Cada estabelecimento organiza o seu *modo de educar* específico — se é que é possível haver originalidade real neste campo — de acordo com a sua orientação pedagógica ou filosofia educacional, mas todos operam no mesmo esquema-base, similar ao de uma empresa comum. Não parece haver, portanto, incompatibilidade entre uma visão empresarial da administração educacional e os objetivos *maiores* de uma escola. Pelo contrário,

verifica-se uma complementaridade evidente e necessária, mediante a conformação de uma sólida base organizacional que permita o desenvolvimento dos mais abrangentes objetivos educacionais.

Assim sendo, pode-se afirmar, sem muita distância da realidade, que os sistemas educacionais em muito se assemelham a organizações, tais como definidas na teoria administrativa.

A analogia certamente não é perfeita para todos os casos de estabelecimentos de ensino. Várias escolas, como as públicas, não auferem receitas e tampouco se constituem em unidades orçamentárias. Outras, particulares, percebem uma receita determinada mas, ao menos declaradamente, não têm objetivo de lucro, não explorando comercialmente a educação. E ainda aquelas há que, tendo por objetivo o lucro, identificam-se perfeitamente com uma empresa de cunho capitalista. Contudo, os problemas de gestão e alocação de recursos, de otimização do uso da capacidade instalada, as dificuldades de natureza organizacional são mais ou menos comuns a todas. As diferenças de natureza econômica se traduzem tão-somente em umas poucas modificações no "modo de educar" (processo produtivo da unidade escolar).

Uma escola que tenha por objetivo o lucro, provavelmente tenderá a aumentar o número de alunos por turma, de modo a aumentar a receita. Tal aumento na relação aluno/turma tem, porém, um limite, seja o fixado pela capacidade instalada a curto ou médio prazo, seja aquele ponto no qual a qualidade de ensino fique prejudicada. Uma escola não pode aumentar indefinidamente a dimensão de suas turmas sem correr o risco de perda qualitativa de competitividade de seu produto no mercado educacional. É comum encontrar, entre estas escolas, turmas de 60 ou 70 alunos, chegando a 100 ou 120 alunos por grupo no ano pré-vestibular. Em escolas de ensino superior, tornam-se cada vez mais freqüentes turmas de mais de 150 alunos.

Mesmo entre escolas que se declaram como de fins não lucrativos, não é incomum encontrar, por motivos de sobrevivência institucional, turmas com mais de 50 alunos. Este quadro fá-las muito semelhantes às demais. Os embates administrativos a serem enfrentados são aproximadamente os mesmos. Do mesmo modo, não há razão para desconsiderar as escolas públicas, embora estas possam constituir um subgrupo típico, dadas as restrições orçamentárias a que estão sujeitas.

Desta maneira, parece viável realizar uma análise que pretenda vislumbrar alguns caminhos para a racionalização administrativa dos sistemas educacionais, como se fossem organizações produtivas comuns. Há, contudo, que chamar a atenção para uma característica particular do sistema produtivo educacional, característica esta que o diferencia sensivelmente dos demais: o tipo de matéria-prima, assim como os principais insumos são humanos. No campo educacional, os recursos humanos parecem assumir uma relevância muito maior que nos demais setores da economia. De fato, recentes estudos apontam na direção de que o sucesso da atividade educacional, com suas naturais decorrências de ordem administrativa, está essencialmente condicionado pela qualidade dos recursos humanos e dos alunos, colocando em papel secundário os recursos materiais. Tais estudos enfatizam também que o rendimento escolar dos alunos está amplamente condicionado por fatores exógenos ao próprio sistema educacional, tais como a escolaridade familiar, em particular a materna, o *status* socioeconômico, etc. Tais fatores são mesmo considerados como elevadamente explicativos de fenômenos tais como a evasão escolar. [9]

Ora, se pesquisas tão recentes fornecem tais indicações, parece clara a proximidade entre a concepção administrativa das relações humanas e a realidade educacional. Poder-se-ia colocar alguma consideração relativa à atualidade da teoria humanística de administração. Realmente o pensamento administrativo evoluiu bastante. Contudo, os seus principais postulados continuam presentes na base das mais modernas teorias, justificando portanto esta aparente retroação no tempo.

Os principais desafios da administração educacional se localizam no plano dos recursos humanos; em comparação com estes, a administração e gerência dos recursos materiais são de dificuldade muito relativa. Dois motivos podem ser apontados para isto: em primeiro lugar, os sistemas educativos, de modo geral, ainda não são suficientemente complexos no que tange à utilização de recursos materiais, restringindo-se normalmente ao básico indispensável, como giz, quadros, audiovisuais, etc.; em segundo, muitos estabelecimentos não contam sequer com este mínimo indispensável de recursos materiais, resolvendo-se o problema pela inexistência de recursos a serem alocados.

[9] Alexander, L. & Simmons, J. *The Determinants of school achievement in developing countries: the educational production function.* Washington, BIRD, 1975. mimeogr.

No entanto, as dificuldades inerentes à gerência de pessoal são de grau tanto mais elevado quanto maior a dimensão da instituição escolar.

3.1 *Problemas da administração educacional*

Parece óbvio afirmar que quanto maior uma organização educacional, maiores as dificuldades em administrá-la e maiores as necessidades de recursos para operá-la. Isto, contudo, nem sempre é percebido pelos administradores cujas instituições sofreram uma considerável expansão. É comum encontrar estabelecimentos que, muito maiores que há 10 ou 15 anos, permanecem no mesmo ritmo administrativo, servindo-se de *ritos* que, outrora adequados, hoje se constituem em verdadeiros vícios que entravam o funcionamento do sistema.

A expansão de qualquer organização fá-la necessariamente mais complexa. Por maior complexidade organizacional deve-se entender não só o agravamento de dificuldades já existentes nas organizações de pequeno porte, como o surgimento de novas, diretamente relacionadas com o maior tamanho.

Num estabelecimento de 100 alunos que requer uns poucos professores e funcionários, as relações pessoa/pessoa e pessoa/material são de magnitude relativamente simples. Nestes casos, há possibilidades de um real relacionamento interpessoal e os problemas podem ser resolvidos por entendimentos diretos. O grau de divisão de responsabilidades é reduzido e a administração pode ser centralizada por uma liderança pessoal. Enfim, é possível a operação bem sucedida de uma instituição destas dimensões, sem grandes sofisticações administrativas, na base da *boa vontade* e da colaboração direta.

No entanto, quando se pensa em termos de milhares de alunos, a situação é radicalmente diversa. O número de pessoas envolvidas passa a ser tão grande que as possibilidades de relacionamento direto se reduzem drasticamente. O anonimato se introduz e a divisão de responsabilidades se impõe. Os entendimentos para a resolução de problemas seguem vias indiretas, a administração se descentraliza. Em resumo, configura-se um quadro complexo de relações não mais pessoais, mas funcionais, que requerem um tratamento administrativo diverso daquele adequado para um pequeno estabelecimento. A análise de alguns aspectos deste tratamento administrativo é realizada a seguir.

3.1.1 A organização

A organização produtiva educacional enfrenta duas principais dificuldades para seu funcionamento adequado: de um lado, o freqüentemente reduzido período de tempo que os funcionários-professores passam dentro da escola — em geral apenas o suficiente para dar seu número certo de aulas — fato que obstaculiza a formação do que Peter Drucker chama "the spirit of the organization". Por outro lado, a predominante proporção de recursos humanos sobre os materiais ocasiona o constante surgimento de problemas relacionados com problemáticas individuais, que se constituem em contínuas interferências no processo de produção. Estando a principal unidade produtiva — a aula — quase totalmente determinada pela capacidade, motivação e estado de ânimo do corpo docente, a inexistência de adequadas políticas e procedimentos administrativos que visem atender e *solucionar* tais problemas pode comprometer substancialmente o rendimento da produção. Além do mais, a matéria-prima em transformação — o aluno — reage e provoca reações sobre o insumo transformador — o professor — determinando um tipo de interação que necessita ser constantemente dimensionado pela administração da instituição. Deste modo, a manutenção do "estado de equilíbrio" mencionado por Mayo é algo que solicita muito maiores atenções à administração educacional. Se no sistema educacional o fator humano é preponderante, com muito mais razão se dá o desenvolvimento acentuado das chamadas organizações informais, com todas as suas implicações já mencionadas.

Parece bastante plausível admitir que um estrangulamento da organização informal, pela rigidez da organização formal das instituições escolares, pode comprometer de modo irrecuperável a qualidade do processo educacional.

A organização educativa não pode pois caracterizar-se pela rigidez formal. Há muito mais sentido pensar em "grupos educacionais integrados", cuja estruturação informal gere contínuas mudanças, adaptações e atualizações nos aspectos formais mínimos indispensáveis da organização. A organização educacional deve possuir um dinamismo contínuo de mudança, apresentar um grau de maleabilidade compatível com o potencial de transformação existente no grupo que a compõe. Esta não é uma questão trivial.

Uma estruturação verticalista das instituições educativas, rigidamente hierarquizada, parece ser incoerente com a própria natureza do processo educacional e de seus insumos básicos. Sem dúvida, é muito mais adequado pensar

em termos de uma estrutura horizontalmente integrada, em que a verticalidade surge como conseqüência, baseada no consenso.

3.1.2 A motivação

Uma mão-de-obra docente desmotivada, não ciosa de bem desempenhar suas funções, pode comprometer definitivamente a eficiência e a eficácia do processo produtivo educacional, cujo índice de mecanização é ínfimo.

Ao que parece, a motivação e o sucesso de um professor estão largamente relacionados com o salário que percebe. [10]

De modo geral, os níveis de remuneração da mão-de-obra docente são reduzidos, no sistema educacional brasileiro. Ainda assim, sendo a mão-de-obra o insumo fundamental, é o que consome a maior parte dos recursos financeiros disponíveis: em média, a rubrica de gastos de pessoal representa mais da metade dos custos por aluno/ano de uma escola comum.[11]

Havendo pouca flexibilidade no aumento de verbas destinadas à educação, a expansão da rede física escolar em muitos casos se dá mediante uma *economia* relativa na remuneração de seus fatores. Por um lado, economiza-se em recursos materiais e, por outro, mantêm-se os salários dos professores em baixos níveis. Já no ensino privado, salvo honrosas exceções, a manutenção da remuneração do pessoal docente a níveis reduzidos pode ser explicada pelo objetivo do lucro, já que tais instituições operam como empresas voltadas para a acumulação.

Esta situação, explicável, em termos contábeis, é injustificável em termos administrativos mais amplos. No caso das organizações educacionais, a redução de custos oriunda de uma economia em gastos de pessoal resulta em diminuição da qualidade dos recursos humanos empregados. Se são estes os determinantes principais do nível qualitativo do processo educacional, tal *economia* parece implicar aviltamento do produto final do processo educacional.

[10] Marques, Evair A. *O Professor e sua influência sobre os alunos.* Rio de Janeiro, PUC, 1979. Dissertação de mestrado.

[11] Castro, Cláudio de Moura et alii. *Custos e determinantes da educação: o caso de Brasília.* Rio de Janeiro, Programa ECIEL, 1978. p. 225. mimeogr.

Ora, as instituições de ensino particular operam em regime de mercado, onde o nível de procura de seus serviços está diretamente relacionado com a qualidade do produto que oferecem. Entre estas instituições, a diferenciação dos produtos realmente gera captação de consumidores, por umas, e perda, para outras. Não se justifica, pois, em termos administrativos, uma política de baixos níveis salariais que possa comprometer o produto final. Tal mecanismo, ao menos nas escolas de 1º e 2º graus, é bastante evidente. Não faz muitos anos, muitas pequenas escolas tiveram suas portas fechadas devido à impossibilidade de manter a qualidade do ensino a nível compatível com a expectativa da clientela. Isto, em grande parte, deveu-se à incapacidade de oferecer salários atrativos para uma mão-de-obra docente qualificada e, conseqüentemente motivada.

Já no caso das instituições de ensino superior privado, o mecanismo parece um tanto amortecido. Isto se deve ao fato de que estão funcionando em caráter supletivo, absorvendo uma demanda não atendida pelas instituições tradicionalmente procuradas. A clientela que não tem acesso a estas últimas volta-se para os outros estabelecimentos, menos pela qualidade do ensino que oferecem e mais pela possibilidade de uma transferência futura ou por comodidade, tal como a proximidade escola/domicílio. Contudo, uma vez sanado este desequilíbrio entre oferta e demanda de vagas, tudo leva a crer que o mecanismo venha a funcionar, tal como nos outros níveis de escolarização.

3.1.3 A comunicação e a participação

Dada a observável tendência a uma relativa independência do professor na sala de aula ou na regência de sua disciplina — embora muitas vezes os programas curriculares sejam predeterminados, em especial no ensino público — os aspectos de comunicação e participação são fundamentais. Caso não sejam desenvolvidos adequados meios de comunicação e participação, pode ser gerado um alto grau de desagregação do processo. Este, tornando-se incontrolável, pode tornar-se completamente ineficiente e improdutivo. São estes os meios que permitem à administração educacional desenvolver sistemas de controle e avaliação do processo educativo.

O desenvolvimento de canais para comunicação e mecanismos para participação é requisito básico para que se possa falar em estruturas organizacionais horizontalmente integradas. Por outro lado, sem sua existência não

haveria como manter a relação de interdependência entre horizontalidade e verticalidade. De outro modo, a tendência seria no sentido de um clima de autoritarismo e tensão, cujas conseqüências mais imediatas são a insatisfação e a ineficiência do processo produtivo.

3.1.4 A liderança e a autoridade

Os aspectos referentes à liderança apresentam especial relevância. Para desempenhar suas funções, um professor necessita apresentar alguma característica de liderança, ao menos para o manejo de turma. Em vista disto, são normalmente perceptíveis, nas organizações educacionais, conflitos de liderança e uma elevada dose de contestação, mesmo latentes. Assim é que o exercício da liderança educacional é difícil, pois trata-se de liderar *líderes*. Muitas vezes os problemas de autoridade estão ligados a choques entre situações de fato, tendentes à participação, e as situações de direito, em que as disposições regimentais da organização formal das instituições prevêem um sistema autoritário de comando, de pura delegação de autoridade. Em muitos casos, as funções carecem de autoridade inerente, constatando-se, ainda menos, a autoridade repousada sobre o consentimento do grupo.

Este é um problema diretamente ligado ao arcaísmo que caracteriza, em grande parte, a estrutura organizacional das instituições escolares e, mais ainda, a sua filosofia administrativa. É possível detectar, ainda hoje, reflexos de antigas concepções em que a "autoridade do mestre" era incontestável e, do mesmo modo, incontestável era a autoridade da administração superior das escolas. Parece plausível supor que este fenômeno seja herança, entre outros fatores, da rigidez de princípios da hierarquia eclesial que inspiraram a criação do sistema educacional brasileiro.

Ao que tudo indica, existe um descompasso entre a evolução da sociedade (e, em certos casos, da consciência crítica da mão-de-obra docente mais qualificada) e a filosofia administrativa que inspira o funcionamento do sistema educacional formal. De um lado, esta filosofia apresenta um cunho autoritário, não participativo, gerando verticalismo dogmático; de outro, a própria natureza do processo que pretende embasar, natureza esta dirigida para linhas de participação e autoridade consensual.

Deste modo, por mais funcionais que sejam os meios educacionais empregados dentro das instituições e por mais sofisticados que sejam os recursos

tecnológicos disponíveis, esta oposição opera como fator corrosivo no processo, ocasionando, mesmo latentemente, a existência continuada de questionamentos e críticas geradoras de instabilidade e falta de segurança no desenvolvimento das atividades educativas. Caso fosse efetivamente implantado um sistema participativo, pelo exercício de uma liderança originária de autoridade consensual, tais questionamentos e críticas teriam seu foco de atenção deslocado dos defeitos de uma estrutura vigente para o aperfeiçoamento continuado de uma estrutura organizacional construída e remanejada por todos os participantes do processo.

3.1.5 Os objetivos e a filosofia educacional

Se a teoria das relações humanas chama a atenção para a necessidade de identificação dos objetivos, no sistema educacional tal fenômeno é crucial, já que se trata de transmissão não apenas de conhecimentos, mas de valores e concepções de vida. Se a filosofia educacional e aquelas particulares de seu corpo docente não estiverem compatibilizadas dentro de uma instituição, e a heterogeneidade entre as diversas filosofias individuais não estiver claramente explicitada, a formação dos alunos estará marcada por contradições latentes, não realizadas. Certamente aqui não se advoga uma uniformidade filosófica mas, antes, clareza e evidência das diferenças.

Este é um problema crucial. Na verdade, deve ser a filosofia educacional aquela a inspirar a filosofia administrativa das instituições escolares. Contudo, na maioria das vezes, observa-se uma separação entre ambas, como se fossem coisas absolutamente distintas. Nestes casos, é bastante comum haver conflitos entre o setor acadêmico-pedagógico das escolas e o setor administrativo, como se este último não devesse existir em função do primeiro. Este divórcio compromete em muito o desempenho do processo educativo.

Em outras situações, a filosofia educacional das instituições é tão etérea, definida em termos tão bonitos quanto vagos, que sua operacionalização é inviável, sendo impossível dela retirar decorrências válidas que inspirem procedimentos concretos, tanto a nível pedagógico como administrativo. Nestes estabelecimentos, não há objetivos institucionais claramente definidos, mas apenas um mosaico de objetivos individuais do corpo docente, cuja conjugação é impraticável. Estes se encontram dispersos pela ausência de um centro polarizador — embora não uniformizador — normalmente constituído pelo conjunto de objetivos educacionais das instituições.

Patenteia-se que a evidência da filosofia educacional das instituições, sem ser dogmatizante, é fundamental para que o confronto entre seus objetivos e os do corpo docente — e também os do corpo discente — possa se dar de modo claro, equilibrado e positivo para o sucesso do empreendimento educativo.

3.1.6 Os recursos materiais

De modo geral, as administrações escolares não encaram de modo adequado os problemas relativos aos recursos materiais. Acostumadas a atentar para os volumes totais de gastos, normalmente restringem as verbas destinadas à aquisição de materiais didáticos básicos. É muito comum que escolas controlem, de modo estranho, os gastos com giz, apagadores, cortinas de salas de aula, realizando uma *economia* que no mais das vezes se traduz em escassez destes materiais no decorrer do ano letivo.

Enquanto a atenção das administrações se volta para estes detalhes mínimos, os demais problemas já abordados, muito mais importantes, aguardam soluções adiadas *sine die*. De fato, em contraste com estas preocupações inferiores, muitas escolas não apresentam uma política definida em relação a seus recursos humanos, à otimização do uso de sua capacidade instalada e à compatibilização desta com a qualidade do ensino oferecido.

Tendo-se em conta que os gastos por aluno/ano em equipamento raramente ultrapassam o nível de 1% a 2% dos custos totais de uma escola, é possível entender como é perfunctório o excessivo controle administrativo neste campo, enquanto outros não recebem o mínimo de atenção.[12]

É inadmissível que inúmeras instituições não apresentem o básico indispensável para suporte de sua atividade principal. É incompreensível que em certas instituições até mesmo afamadas faltem giz, datilógrafos, mimeógrafos ou recursos audiovisuais em aceitável estado de conservação.

No caso em que as escolas se constituem em unidades orçamentárias — como as particulares — este é um problema que lhes diz respeito diretamente, sendo esta situação muitas vezes conseqüência de uma administração doméstica, não especializada e tampouco racional. A solução seria, portanto, uma mudança na visão e prática administrativas.

[12] Castro, Cláudio et alii. op. cit.

No caso das escolas públicas, que não se constituem em unidades orçamentárias, a solução parece estar numa mudança dos mecanismos de ação da administração central. Talvez a dotação de verbas específicas para a realização de tais gastos por escola fosse uma boa solução. No tocante a este aspecto, preocupações referentes a desperdício ou desvio de verbas seriam meramente inexpressivas, dada a dimensão mínima do montante destes gastos quando comparados com os dispêndios globais em educação. Além disso, operações deste calibre não eliminam a possibilidade de controle efetivo para sua realização.[13]

3.1.7 O uso dos recursos e a qualidade do processo educacional

O incremento sucessivo na intensidade de uso da capacidade instalada e dos recursos, mediante o aumento sistemático das relações aluno/turma, tem sido procedimento usual das instituições escolares, notadamente as particulares e, entre estas, as de ensino superior. Até certo ponto, este é um procedimento racional, na medida em que reduz os custos e aumenta a rentabilidade dos recursos disponíveis. Contudo, tal expansão tem um limite, definido teoricamente naquele ponto em que uma maior intensidade de uso passa a se traduzir em perda da qualidade do produto educacional.

De fato, uma sala de aula superlotada deixa de ser um ambiente propício ao estudo. Isto sem falar no crescente desgaste da mão-de-obra docente que, a um mesmo salário, deve atender a grupos cada vez maiores. Neste ponto-limite, a redução dos custos (ou aumento dos lucros) torna-se apenas aparente, posto que passa a reduzir a qualidade do produto. A redução da eficácia e eficiência dos recursos empregados, em especial os humanos, é inevitável.

Ao que parece, muitas instituições não se dão conta deste fato ou, pelo menos, a ele fecham os olhos. Na região do Rio de Janeiro, são observáveis turmas de 120 ou até mesmo de 180 alunos. Tais instituições devem apresentar, sem dúvida, saldos positivos de receita sobre despesa. Entretanto, a longo prazo, esta situação não deve ser sustentável. Uma vez dissolvidos ou menos intensos os fatores que provocam uma pressão de demanda de vagas às instituições, passarão a agir mecanismos próprios da clientela para selecionar os estabelecimentos que melhor ensino ofereçam, tornando-se então fatal para muitas instituições o diferencial da qualidade de seu

[13] Id. ibid.

ensino em relação às demais. Esta é uma visão de longo prazo que se encontra, no mais das vezes, ausente na administração destas instituições.

Além disso, o *gigantismo* das turmas de muitos estabelecimentos é apenas provisório, cunhado pela transitoriedade. Fosse calculada, certamente seria elevada a taxa de mobilidade interinstitucional do corpo discente, particularmente de 3º grau.

3.2 *Conclusões*

Na realidade, o que se observa atualmente na administração dos sistemas educacionais é uma ainda deficiente consciência de que tais sistemas devem ser encarados como verdadeiras organizações produtivas, apresentando, de modo um pouco diferente, os mesmos problemas administrativos.

Sem dúvida os problemas se acentuam no lado humano, com implicações sociopsicológicas ao menos mais evidentes. É fato, portanto, que a formação de administradores educacionais deve cobrir conhecimentos nesta área, sem descuidar dos conhecimentos relativos à administração de materiais. Esta última apresenta-se igualmente deficiente, apontando pouca racionalidade na aplicação dos recursos e excessiva dose de burocratização.

De modo geral, o sistema educacional formal não tem acompanhado a velocidade de transformação da moderna sociedade industrial. Isto leva ao surgimento de grandes hiatos entre a educação e a realidade externa, gerando conflitos administrativos não pequenos. O problema requer uma administração educacional mais dinâmica, com maior capacidade de absorção de inovações, a fim de não apenas modernizar as estruturas organizacionais, como também incrementar os respectivos processos produtivos. O fato é especialmente urgente dado o contínuo crescimento do macrossistema educacional nacional.

Parece que a teoria das relações humanas e suas derivadas têm muito a oferecer à administração educacional. A aplicação sistemática de seus postulados, porém, é algo que ainda necessita de comprovação empírica. Na realidade, nenhum esforço real de aplicação da teoria administrativa no campo educacional foi realizado de modo consistente, crítico e aprofundado. Nesta situação, uma filosofia e procedimentos administrativos inspirados na

teoria das relações humanas e congêneres, podem ser de grande utilidade para a Educação, uma vez que esta última se resume realmente num processo de relações humanas, cujo produto é também humano.

BIBLIOGRAFIA

Alexander, L. & Simmons, J. *The Determinants of school achievement in developing countries: the educational production function.* Washington, BIRD, 1975. mimeogr.

Barnard, Chester. *As funções do executivo.* São Paulo, Atlas, 1971.

Castro, Cláudio de Moura et alii. *Custos e determinantes da educação: o caso de Brasília.* Rio de Janeiro, Programa ECIEL, 1978. mimeogr.

Chiavenato, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração.* São Paulo, MacGraw-Hill, 1977.

Drucker, Peter F. *The practice of management.* London, Pan Books, 1968.

Lodi, João Bosco. *História da administração.* São Paulo, Pioneira, 1977.

Marques, Evair A. *O Professor e sua influência sobre os alunos.* Rio de Janeiro, PUC, 1979. Dissertação de mestrado.

Mayo, Elton. *Problemas humanos de una civilización industrial.* Buenos Aires, Galatéa-Nueva Visión, 1959.

———. *The social problems of an industrial civilization.* Andover, Andover Press, 1945.

Motta, Fernando P. *Teoria geral da administração, uma introdução.* São Paulo, Pioneira, 1974.