

JOÃO UBALDO: UM DOS PRECURSORES BRASILEIROS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Reginaldo Souza Santos¹

Quando recebemos o desafio do Editor de Organizações & Sociedade (Prof. José Antonio Pinho) para comentar o texto de João Ubaldo Ribeiro, "Administração e Política", escrito no distante 1968 e republicado em 2006, na O&S, nossa preocupação maior foi tentar atualizar o leitor, informando-o que, antes de se tornar um literato famoso, o autor foi professor de Ciência Política da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Além disso, nos pareceu pertinente tentar fazer uma contextualização do trabalho do autor na ambiência acadêmica, profissional e política, daquela época.

Quando foi construído o trabalho "Administração e Política", o ambiente político do Brasil não era dos melhores, pois o regime autoritário implantado com o golpe militar de 1964 caminhava para o momento maior da exceção, com as edições, em 1969, do Ato Institucional n.5 e do Decreto-Lei 477 – uma espécie de AI 5 para as universidades. É um instante, também, em que o recém-criado sistema universitário brasileiro sofre fortes restrições que produzem conseqüências negativas até os dias de hoje.

Quando parte do professorado universitário é demitida e/ou aposentada precocemente, a produção do conhecimento no Brasil fica muito restringida, principalmente no campo das ciências sociais: o pensamento crítico ao positivismo sociológico que imperava foi abortado com as aposentarias de, entre outros, Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso; o novo projeto experimental de uma universidade voltada para a formação acadêmico-profissional de acordo com os interesses maiores da sociedade brasileira foi destruído com as demissões de Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Zeferino Vaz² da Universidade de Brasília (UnB); e o estudo da administração como campo do conhecimento (Administração Política) que nascia com o trabalho "Administração e Contexto Brasileiro" – e que certamente encontraria seguidores em jovens promessas como Maurício Tragtenberg e no próprio João Ubaldo – foi postergado para bem distante com a cassação do acadêmico-deputado Alberto Guerreiro Ramos – que terminou migrando, ainda em 1966, para os Estados Unidos da América e lá encerrou a sua brilhante carreira universitária, em 1983, quando faleceu!

No campo mais profissional da administração e da economia, esse é um período de um profundo processo de mudança de método e ação, que se inicia, em 1930, com a instalação do Governo Provisório de Getúlio Vargas. Os sistemas monetário e fiscal ganham um novo caráter institucional e instrumental com a criação do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e, sobretudo, com a Reforma Tributária que leva a um aumento extraordinário da produtividade fiscal. O sistema bancário segue regras de modernidade, fazendo uma dada segmentação de modo que os papéis do setor privado e do Estado ficavam melhores definidos, particularmente quanto ao financiamento de longo prazo. A previdência social é unificada e transformada num dos mais poderosos instrumentos de financiamento dos grandiosos projetos implantados no Brasil, a partir dessa

¹ Prof. NPGA/UFBA e diretor EAUFBA.

² Apesar de interventor em substituição a Anísio Teixeira, Zeferino Vaz, logo em seguida, adere às concepções do projeto original da UnB e, por essa razão, logo é demitido, deixando-o livre para se ocupar com a elaboração do projeto de criação da Universidade Estadual de Campinas –UNICAMP, o que aconteceu em 1965.

época. O orçamento público passa a se expressar por meio de programas – com a Lei 4.320, de 1964 –, e o planejamento é, definitivamente, tomado como método de ação da administração pública – com a edição do Decreto-Lei 200, de 1967. Enfim, desse momento em diante, o Estado brasileiro se constitui, em definitivo, no principal capitalista: produzindo mercadorias e serviços, intermediando as relações financeiras e, principalmente, arbitrando as proporcionalidades de ganhos do capital e do trabalho.

Na Bahia, em particular, estão acontecendo movimentos na mesma direção. Além da área cultural e artística, com os movimentos do cinema novo e da tropicália, no campo da economia as esperanças também ficam renovadas com a implantação do pólo petrolífero – com a Refinaria Landulfo Alves de Mataripe (RLAM) –, com a concepção do Plandeb-Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (1959) e a implantação do CIA-Centro Industrial de Aratu (1964). A Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (criada em 1959), por meio do acordo MEC/USAID, a partir de 1961, passa a formar novos quadros, enviando às universidades americanas do Sul da Califórnia e de Michigan jovens advogados e seus recém-formados para os programas de mestrado e, posteriormente, de doutorado.

A consequência disso foi a formação de uma *intelligentsia* em administração que possibilitou dar início a um movimento reformista da administração pública até então nunca experimentado no Brasil: a Reforma Administrativa da Bahia de 1966. Esse movimento no campo da administração foi intenso e intelectualmente tão forte que serviu de base para as reformas do governo federal, assim como possibilitou que a Escola de Administração assumisse a responsabilidade de liderar as reformas de outros estados nordestinos – a exemplo de Sergipe, Rio Grande do Norte, Maranhão e Piauí.

Enfim, é, sobretudo, um momento em que não se estava certo de nada: nem que essas mudanças de ordem administrativa e econômica, associadas ao autoritarismo político do Governo militar, possibilitariam ao Brasil entrar no último momento (denominado de “milagre” econômico) da longa e mais auspiciosa fase de toda a experiência republicana – de 1930 a 1979 –, e nem que a ditadura militar duraria tanto – duas décadas. Apesar do duro golpe sofrido pela nossa juvenil *intelligentsia* universitária, é também um momento em que as esperanças se renovavam, embaladas pelos movimentos políticos e culturais de consolidação da Bossa-Nova, de surgimento do Cinema-Novo, do Rock’in Roll (Jovem Guarda), da Tropicália etc.

Certamente essa ambiência impôs novos direcionamentos em diferentes campos de nossa realidade, inclusive o pioneiro e embrionário desejo de João Ubaldo Ribeiro para escrever “Administração e Política”. Acredita-se que o autor chama atenção para o fato de que os contornos do campo da administração estavam para além dos aspectos meramente instrumentais, como os estabelecidos na realidade americana, e que comportavam aspectos macros da gestão, envolvendo os conteúdos políticos. Enfim, no instante em que João Ubaldo conclui o referido trabalho, pode-se considerar que estavam criadas as expectativas de desenvolvimento de pesquisas no âmbito da Administração Política, da administração como um campo próprio do conhecimento.

II

Essa idéia fica patente quando o autor apresenta e define o seu trabalho de pesquisa, afirmando que “Os cinco capítulos que se seguem cuidam de caracterizar a Administração como ciência social aplicada, analisando as implicações políticas de sua prática, com o objetivo de proporcionar ao aluno uma visão esclarecedora da função social que virá a desempenhar como profissional” (O&S, 2006, n.37, p.166).

O Capítulo I – Ciência Social e Administração – é, portanto, dedicado à tentativa em definir uma epistemologia desse campo. E não poderia mesmo ter outro

ponto de partida senão por aquele que denominamos de uma impropriedade metodológica dos estudos em administração³ e que João Ubaldo diz ser:

A velha questão – ainda hoje desenvolvida, com certo toque bizantino, em manuais e apostilhas – sobre ser a Administração ciência ou arte, aparece, mais do que nunca, como um falso dilema. O advento das escolas de Administração, a profissionalização crescente dos executivos e uma série de outros fatores têm contribuído para que venham deixando de existir os administradores intuitivos que, obtendo êxito em seus esforços, se julgam portadores de um dom 'artístico' especial. Na realidade, não se deve obscurecer a existência de vocação ou talentos particulares. Isso ocorre em qualquer ramo do conhecimento científico, sem que seja este transformado em arte. O papel da intuição, do talento, ou até mesmo da imaginação, na descoberta científica ou na condução de experimentos – se bem que de avaliação talvez impossível – parece realmente importante, em muitos casos, mas não empresta a tais exemplos a condição de realizações artísticas, ou de consequência da utilização das normas vagas e indefinidas de uma arte (O&S, 2006, n.37, pp. 167/68).

Decerto que o autor não chega a definir objeto, métodos e pressupostos – até porque este não chega a ser o objetivo último do trabalho –, mas se a sua pesquisa tivesse continuidade parece certo que este seria o ponto de chegada bem natural. O que nos deixa seguros disso é o fato do autor afirmar que:

Se a Administração terá a unidade de método e conteúdo para ser definida como uma ciência autônoma é problema a discutir, para quem deseja conduzir uma epistemologia completa dessa área. O inegável, não obstante, é que o administrador, aquele que 'faz' Administração, aplica métodos, pressupostos e descobertas das ciências sociais, frequentemente necessita operar uma espécie de síntese prática das diversas ciências sociais, a fim de conseguir seus objetivos, como acontece quando é chamado a tomar parte preponderante num processo de planejamento, cuja natural complexidade açambarca uma extensa gama de dados sócio-econômicos. Se não é uma ciência autônoma, por conseguinte, a Administração é, de qualquer maneira, a aplicação, à gestão de organizações públicas ou privadas, de dados fornecidos pelas ciências sociais (O&S, 2006, n. 37, p.168).

Por outro lado, quando João Ubaldo afirma que é percebido um sem número de mecanismos que institucionalizam e disciplinam a realidade social, entre os quais o mais importante é, sem dúvida, o Estado (O&S, 2006, n.37, p.181), parece-lhe, então, que a operacionalização dos propósitos da sociedade é proporcionada por meio da gestão das relações sociais de produção – pressupondo, portanto, a existência da Administração Política.

Indo mais adiante na discussão, o autor tece fortes críticas àquilo que se pode compreender como Administração Profissional ou como ele denomina de administrador técnico; no seu modo de ver, a importação de conhecimentos técnicos – sem dúvida, úteis às necessidades brasileiras daquela época, mas que, nas Escolas de Administração, apresenta índices elevados – não reside o problema principal. O que se faz necessário, portanto, é um melhor exame dos pressupostos e uma crítica às epistemologias importadas ou adaptadas (O&S, 2006, n.37, p.188). Esse esmero das Escolas com os instrumentos que dão ao administrador base técnica para operar os processos administrativos leva João Ubaldo a perceber precariedades teóricas nos currículos de formação desse profissional, fato que impossibilita – ontem e ainda hoje – o administrador compreender questões complexas no processo de gestão das relações sociais de produção e distribuição. Por conta disso, fenômenos que estão no campo estrito da administração terminam sendo explicados pelos economistas políticos em razão da deficiência de formação do administrador. Sendo assim, João Ubaldo conclui:

O administrador é costumeiramente definido, muitas vezes por ele mesmo, como um agente de mudança. Sem dúvida, os melhores administradores produzidos

³ Sobre esse ponto ver SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. Editora Hucitec. Edições Mandacaru. São Paulo, 2004.

pelas escolas brasileiras estão capacitados a manejar os instrumentos destinados a introduzir mudanças sociais. Entretanto, poucos deles estão em condições de responder com precisão às perguntas, mudanças para quê? E mudanças por quê? As definições dos pressupostos e da metodologia geral da interferência modificadora nas estruturas administrativas necessitam, para sua formação adequada, de um suporte teórico sólido, de uma visão humanística e abrangente do contexto social. É duvidoso que a formação tecnicista consiga dotar o cientista social ou administrador das condições para a constituição de um quadro de referência apropriado. Esse quadro de referência, constituído a partir de um esforço interpretativo do sistema social, é que poderá fornecer os pressupostos para a ação do administrador. Mas esse esforço interpretativo não poderá ser jamais empreendido sem o entendimento preliminar da condição necessariamente engajada do cientista social e do administrador, e sem a formação teórico-humanista indispensável à inteligência da realidade⁴ (O&S, 2006, n.37, p.193).

Em conclusão à sua análise sobre a administração como campo do conhecimento e o papel que deve caber ao administrador, o autor admite que esse profissional pode até fazer opção de ser apenas um simples executor de tarefas, mas, sem dúvida, essa não será a do profissional que desenvolva plena consciência do significado da sua ação. Num processo de planejamento, por exemplo, o administrador tem uma postura política no instante em que é obrigado a escolher entre alternativas que envolvem conflitos de interesses nas relações sociais de produção e distribuição. Nesse processo, pode encaminhar ações mais radicais de transformação da sociedade e acelerar a efetivação dos fins propostos no planejamento, ou pode pautar-se por uma transformação mais gradual da realidade, uma superação paulatina das contradições (O&S, 2006, n.38, p.193). Qualquer dessas direções caracteriza-se como uma atividade política do administrador, diz João Ubaldo. Em adição, diríamos que, nessas circunstâncias, estamos diante de um administrador político, que tem a obrigação de definir e encaminhar os conteúdos mais adequados de gestão das possibilidades da sociedade.

III

Para concluir estes breves comentários acerca do texto de João Ubaldo, em epígrafe, gostaríamos de fazer outro brevíssimo comentário do porquê a administração, depois de mais de um século de desenvolvimento, não consegue ir muito além dos limites do campo estritamente técnico, profissional. Mesmo os aportes recentes, vinculados ao ramo da chamada administração estratégica, estão mais preocupados em construir instrumentos para a operacionalização das idéias do que a compreensão crítica sobre o sentido delas. Os estudos de Waldo, Guerreiro Ramos, Tragtenberg, João Ubaldo, entre outros, os quais dão direção às análises em administração, na perspectiva da compreensão da gestão das relações sociais de produção e distribuição – sustentadas em bases teóricas sólidas da filosofia, da economia política, da sociologia, da psicologia social, da antropologia e da ciência política –, não conseguem se transformar sequer naquilo que Kuhn chama de pré-paradigmas⁵.

⁴ *Desse tempo para cá, temos a sensação que a compulsiva formação técnica do administrador tenha se exacerbada*

– é só olhar a dinâmica curricular. Nos dias atuais, qualquer movimento em direção a uma mudança curricular, na formação do administrador, tem-se como prioridades a tecnologia da informação e a logística. Da base humanística sólida, reclamada por João Ubaldo, o pouco que existia parece dissolver-se

numa base mais instrumental da administração. A transformação de conteúdos baseados na filosofia, sociologia, antropologia e na psicologia para conteúdos relacionados com as organizações é um sinal evidente desse processo de perda de solidez teórica; portanto da incapacidade do administrador, ainda nos dias de hoje, compreender os macros movimentos da gestão das relações sociais de produção, ou seja, de se transformar de um administrador técnico em um administrador político.

⁵ *O período pré-paradigmático é aquele marcado por debates frequentes e profundos a respeito de métodos e possibilidades que sirvam para a resolução de problemas da ciência normal. KUHN, Thomas S. A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo: Perspectiva, 2006, pp. 72/73*

É certo que esse fato tem muito a ver com a epistemologia curricular dos cursos de administração, que, ao longo da história, tem contemplado mais os aspectos técnicos do que os mais teóricos. Não obstante isso, temos certeza que a causa explicativa mais contundente desse fato tem origem na opção feita pelos pioneiros quando passam a escoimar a administração como um campo disciplinar. Isto está ocorrendo ao longo do último quartel do século XIX, momento em que os novos estudos em economia abandonam a forte tradição clássica – de Smith, Say, Ricardo e Mill – e passam a ser fundados no cálculo econômico racional e na economia de bem-estar, visando o funcionamento ótimo do sistema econômico. Esses estudos estão sustentados nos princípios de uma ciência positiva, na concepção do valor utilidade em substituição ao valor trabalho (clássica) e nas decisões descentralizadas com destaque para a soberania do consumidor, do eleitor. Enfim, os estudos em economia abandonam a tradição clássica dos grandes movimentos – valor, renda, distribuição, investimento, emprego, preços, salários etc. – e passam a dedicar preocupações em relação ao comportamento dos setores da indústria, da firma, da empresa *per se*. Estava fundada a Escola Neoclássica, a Microeconomia, a Economia Pura.

Com destaque para a firma individual, com os seus resultados, passou-se, então, a dedicar especial atenção à organização da produção, com os tempos e movimentos; enfim, com a produtividade do negócio. Esse processo de trabalho não vai ser operado pelo economista e sim pelo engenheiro, criando um campo de atuação profissional próprio, o da engenharia da produção, e que vai constar do currículo de formação das escolas politécnicas.

Desse modo, apesar dos estudos preliminares sobre a organização do sistema econômico ou da firma individual terem origem na economia, a epistemologia curricular da administração decidiu fundamentar-se na organização e método – próprios da engenharia da produção. Por lhe faltar uma melhor fundamentação filosófica e metodológica, a administração (o administrador, portanto) é, ainda hoje, mais profissional e menos política.

REFERÊNCIAS

- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- RIBEIRO, João Ubaldo. Administração e Política. *Revista Organizações & Sociedade*, v.13, ns. 37 e 38 – Salvador, 2006.
- SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *A administração política como campo do Conhecimento*. Editora Hucitec – Edições Mandacaru: São Paulo-Salvador, 2004.