ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA: ONDE ESTÃO AS RESISTÊNCIAS?*

Luís Eduardo Carvalheira de Mendonça **

1. Introdução; 2. Resistências do modelo conceitual; 3. Resistências operacionais; 4. Conclusões, ou uma visão das perspectivas do futuro da administração participativa no Brasil.

Identificação e análise das resistências à implantação da administração participativa no Brasil.

PARTICIPATIVE ADMINISTRATION: WHERE ARE THE RESISTANCES?

This article enumerates, identifies and analyses the major resistances opposed to the launching out of the process of a participative administration in Brazil.

Palavras-chave:
Administração participativa; relações de trabalho; conflito capital *x* trabalho; inovação e cenários.

1. *Introdução*

Em pelo menos três níveis, no âmbito da sociedade, a questão da participação se manifesta. Em primeiro lugar, no nível macrossocietal, isto é, no âmbito da sociedade civil e seus processos de organização; em segundo, na esfera da relação dos cidadãos, usuários e contribuintes, bem como a Administração Pública em geral; em terceiro, no espaço das empresas, tendo por foco a participação do empregado no processo de tomada de decisão. Sobre este último nível é que tenho concentrado minha atenção nos últimos cinco anos.

Em todos esses domínios, existem resistências e dificuldades para a viabilização da administração participativa. Algumas resistências são comuns e outras são específicas e próprias de cada esfera observada.

* Palestra proferida no XVI Congresso Nacional de Recursos Humanos (Conahr), Salvador, out. 1990. Publicada originariamente na revista *RH — Informação Profissional de Recursos Humanos*. São Paulo, Associação Brasileira de Recursos Humanos, 9(36):60-5, jan.1991. Recebido pela Redação da *RAP* em mar. 1991 e aceito para publicação em jul. 1991.

** Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV; ex-coordenador e professor no Curso de Pós-Graduação de Administração de Recursos Humanos da Faculdade de Administração da Fesp-PE; autor do livro *Participação na organização* (São Paulo, Atlas, 1987); consultor de organização. (Endereço: Rua Jacob Velosino, 93 – Casa Forte – 52061 – Recife, PE.)

Este artigo deverá, porém, ater-se às resistências existentes no domínio das organizações empresariais. Farei referência às resistências das outras esferas — macrossocial e administrativo-pública — quando a compreensão do assunto assim o exigir.

Antes, contudo, de entrar no tema propriamente dito, sinto-me na obrigação de situar as razões que me moveram a apresentá-lo dentro deste enfoque, de fazer também uma breve referência ao conceito de administração participativa que usarei e, por último, de alertar sobre as dificuldades de trabalhar o assunto dentro de uma perspectiva tão ampla como esta, de caráter nacional.

Sobre este último aspecto, desejo registrar que é preciso muita cautela e prudência para evitar generalizações porque, no Brasil, além das diferenças regionais de fundo cultural e econômico, existem também disparidade e heterogeneidade de dinamismo intra-setor e intersetores da economia, identificando-se da mesma forma, diferenças expressivas de organização, mobilização e articulação dos sindicatos e empregados em geral.

Quanto à motivação pessoal para tratar o tema dentro dessa perspectiva de resistência, diria que minha intenção é responder à pergunta: por que, no Brasil, a participação não "pega", não "contagia"? Por que, em outras palavras, um tema como este, que motiva tanto a sociedade, que tem tanto apelo humanístico, que interessa tanto a nós da área de recursos humanos, não se alastra, não empolga o País como um novo modelo de administração? Num certo sentido, farei também um aprofundamento de alguns aspectos já tratados por mim no cap. 7 de um livro sobre o tema de minha autoria.[1]

Minha intenção, porém, não é fazer um levantamento pessimista sobre a matéria. Antes, pelo contrário, meu objetivo é procurar situar essas resistências, vendo-as como dificuldades, com o propósito de facilitar sua superação e remoção, ou convivência com elas, quando for o caso. Na verdade, estou mesmo convencido de que o processo de modernização da economia brasileira passa necessariamente por relações mais explícitas, bem definidas e maduras entre capital e trabalho e, nesse sentido, os mecanismos de participação constituem uma ferramenta de alta potencialidade.

Quanto à conceituação, diria que administração participativa é um conceito amplo que diz respeito a uma nova maneira de conceber as organizações e as relações conflituosas entre capital e trabalho, no seu interior. Sua fundamentação última repousa na incorporação de valores democráticos no âmbito da empresa e, operacionalmente, implica novas formas de gestão, tanto nas suas matérias sociais, políticas, técnicas e econômicas, quanto no espaço dos seus colegiados superiores e no nível da tarefa propriamente dita.

Mas, como sempre tenho frisado, não há um modelo rígido e inflexível de administração participativa, até porque ele pretende ser exatamente um contraponto à rigidez prescritiva da denominada administração científica. A administração participativa teria, então, a ver com novos princípios, novas práticas e novas técnicas

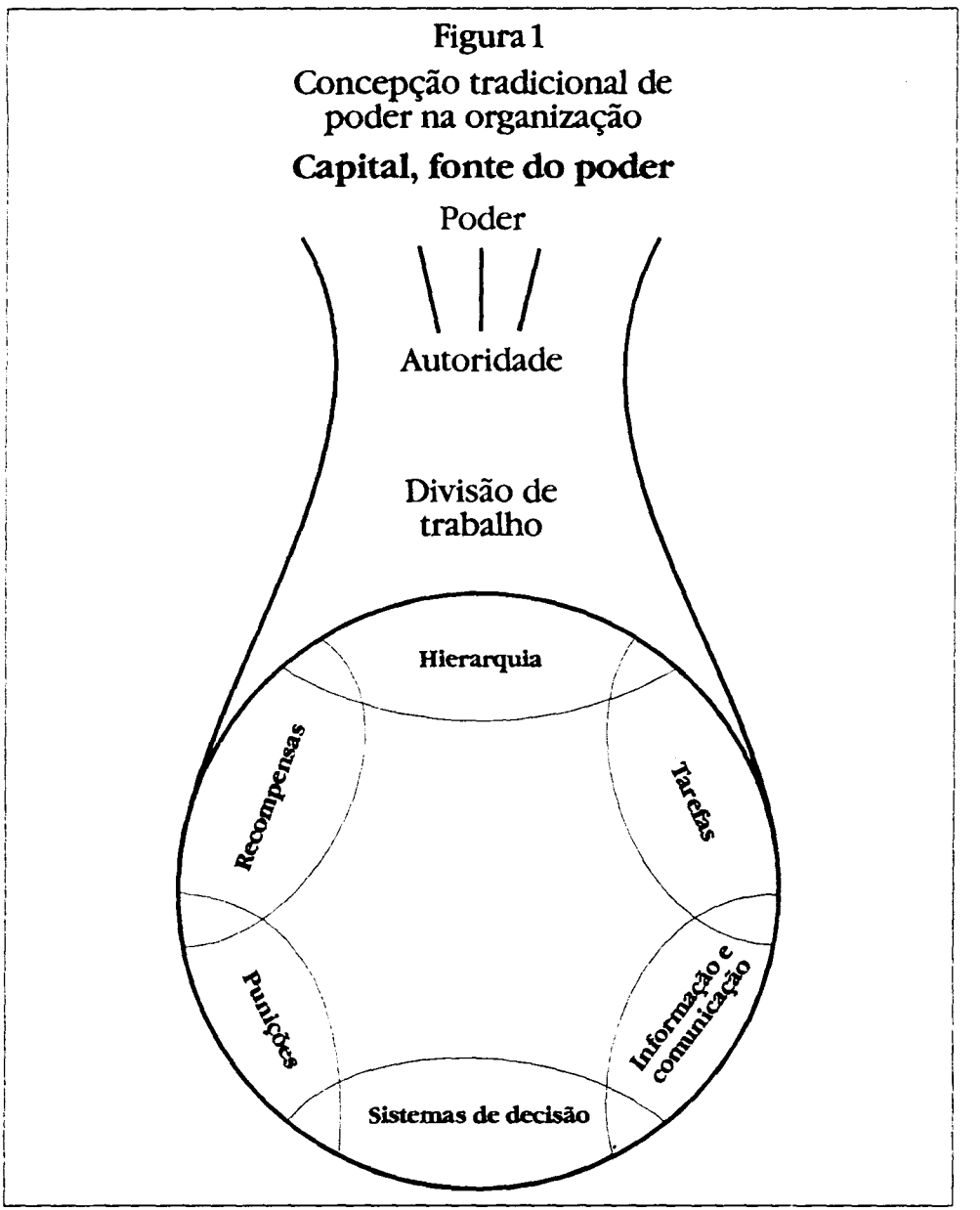
[1] Mendonça, L.E.C. *Participação na organização:* uma introdução a seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo, Atlas, 1987.

que introduzam maiores índices de envolvimento dos empregados nos processos de tomada de decisão das empresas.

Situadas essas posições preliminares, registro que, daqui para frente, o texto se desdobrará em três itens que serão reservados a: 1. resistências do modelo ou pressuposto teórico de empresa; 2. resistências operacionais; 3. conclusões, traçando

Figura 1

Concepção tradicional de poder na organização



um cenário em perspectiva do futuro da administração participativa no Brasil (ver figura 1).

2. *Resistências do modelo conceitual*

Essa classificação que estou fazendo é somente para efeito deste artigo porque, na realidade, as resistências, de uma forma ou de outra, são todas, ao mesmo tempo, dos modelos conceitual e operacional. De qualquer modo, tratarei dessas duas classes em função de suas características predominantes.

No que diz respeito às resistências do modelo, reuni sob esta classe as espécies de resistências conceptuais, as culturais, as ideológicas e as de desinformação. Elas são, como veremos, tipos de resistências relacionadas com as representações no plano das idéias e das suposições sobre as organizações.

Quanto à primeira espécie de resistência, ela diz respeito à concepção que se possui sobre as organizações, o processo decisório e as mudanças no seu interior. Há, nesse sentido, abundante tecnologia administrativa disponível, baseada em pressupostos ultrapassados, gerando, inclusive, uma incompetência treinada.

Segundo essa concepção, as organizações são um espaço onde deve prevalecer a vontade única e exclusiva do capital. Qualquer cogitação decorrente de envolvimento de outro elemento decisor nas decisões da empresa constitui uma intromissão

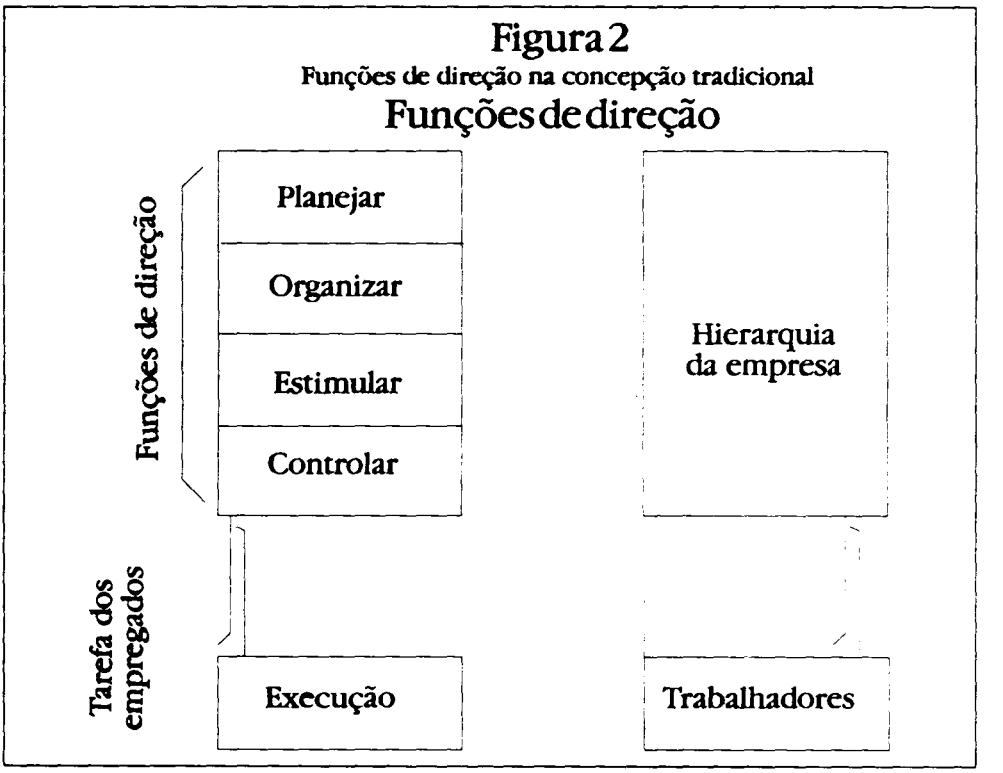
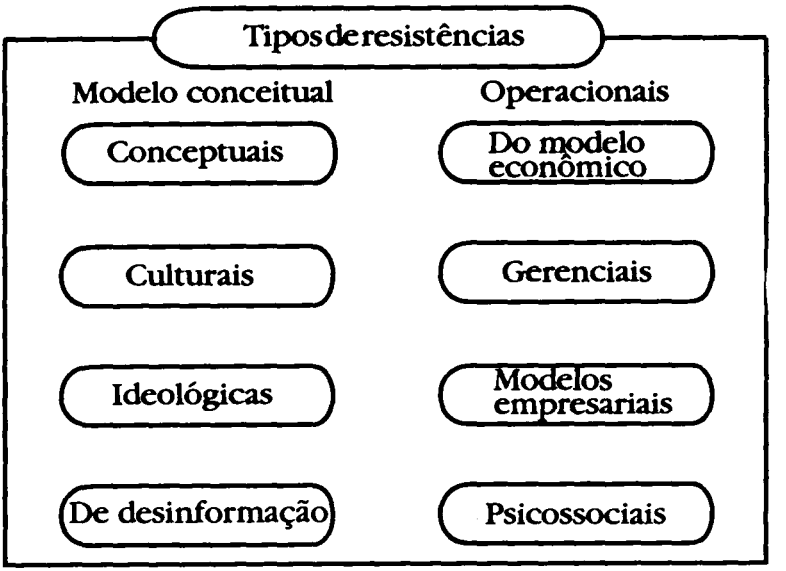


Figura 3



indevida nas prerrogativas da direção. Seu paradigma fundamental é o de que, consoante os fins da empresa privada, o exercício das funções de direção está reservado à hierarquia da empresa, restando aos empregados a tarefa de execução (ver figuras 2 e 3).

Erick Rechman, do Tavistock Institute, um dos formuladores da concepção de democracia industrial com a figura das *stakeholders* assinala que essa visão tradicional atribui aos acionistas ou *shareholders* a faculdade de decidir sobre as políticas e as metas da organização.

Já quanto às resistências culturais, o *ethos* do trabalho — incorporado pelos principais atores das nossas organizações — reproduz, às vezes até com acentuado rigor, os traços mais desagradáveis da nossa cultura que são o autoritarismo, o personalismo e a amizade. As pessoas, no Brasil, são, antes de tudo, indivíduos ou, em contraposição, amigos e, portanto, pessoas. Não há iguais e, por via de conseqüência, a impessoalidade no sentido positivo da visão burocrática weberiana não existe.

Com base nesta maneira de ver e de agir, essa cultura internalizada também para o *locus* de trabalho ensejaria, no caso, a aplicação daquela máxima nacional que diz: "Aos amigos os favores da lei, aos inimigos o rigor da lei."

Em terceiro lugar, e como que oferecendo nova coluna de resistência, encontra-se o chamado obstáculo ideológico. Neste, o que existe é a paixão das visões de mundo contrapondo-se a novos paradigmas e novos valores. Fundamentalmente, o que se identifica é a existência de dois mitos que se alimentam reciprocamente. Por um

lado, o mito da ameaça de perda do poder, alimentado por grupos reacionários do capital; do outro, o mito da tomada de poder, fomentado e instigado pelos grupos radicais dos empregados. Nem uma ótica nem a outra estão corretas. As duas estão construídas sobre bases falsas, ingênuas e, com certeza, equivocadas, especialmente neste campo de participação. No entanto, fornecem lenha e muita munição para as resistências, para a perpetuação dos focos de conflito, para a negação da colaboração e da participação no *locus* do trabalho.

Por último, no limite do círculo forte de resistência do modelo conceitual, há a resistência da desinformação ou da ignorância sobre as idéias novas. Mesmo havendo evidente insatisfação e obsolescência do modelo conceitual atual, especificamente no âmbito do envolvimento e engajamento do empregado na empresa, identifica-se uma resistência epistemológica a novas premissas e novas iniciativas.

Nesse sentido, democracia organizacional, gestão participativa, administração participativa, gerência participativa, co-gestão, autogestão ou processos e mecanismos de participação, tudo, enfim, é uma grande caixa preta que não se deseja sequer abrir. Não se procura mesmo saber: para quê? por quê? como? que benefícios e que resultados a participação dos empregados pode gerar? Não. Insiste-se na desinformação e na ignorância sobre o tema. Quanto aos responsáveis e praticantes desta maneira de reagir, tanto os empregadores como os empregados assumem uma postura comum.

A seguir, são exploradas as resistências denominadas operacionais.

3. *Resistências operacionais*

Defino as resistências operacionais como aquelas derivadas dos atuais padrões de funcionamento de nossas empresas, de suas trocas com o ambiente e de suas políticas efetivas de recursos humanos. Os tipos de resistências desses gêneros são: resistências do modelo econômico, gerenciais, empresariais e psicossociais.

Quanto ao primeiro tipo, isto é, aquelas do modelo econômico, sua caracterização encontra explicação no modelo de crescimento econômico que o país adota. No nível macroeconômico, existe uma política de emprego centrada na abundância, na rotatividade e na fácil reposição de mão-de-obra, a qual implica também a subserviência e o enfraquecimento sindical, todas, enfim, conducentes a uma relação de trabalho estigmatizadora da classe trabalhadora. Neste quadro, o que se tem é um cenário no qual se subtrai dos empregados e de suas representações sindicais qualquer possibilidade de exercício do poder efetivo de barganha contra o capital, poder de barganha este que é uma *conditio sine qua non* para haver gestão do conflito capital *x* trabalho pela via da administração participativa.

No que se relaciona com o segundo tipo, o que denomino de gerenciais, pode-se identificá-las na hierarquia das empresas, vale dizer, na relação de autoridade instituída entre gerentes e subordinados. Há um consenso quase unânime sobre este papel reacionário desempenhado pelas chefias e gerências em todas as instâncias, especialmente naquelas de níveis mais inferiores. Desde o mestre-de-obra, na construção civil, ao gerente de projeto nas consultoras, esta figura representa, sem dúvida, uma indiscutível fonte de resistência aos processos participativos.

Nesse sentido, é ilustrativo o depoimento de Ricardo Semler: "Não canso de repetir, especialmente para os gerentes de nossa empresa, que *o maior obstáculo* para a implantação de uma gestão participativa é o gerente."[2]

As razões aparentes para explicar essa atitude dos gerentes são baseadas em uma ameaça que pode pairar sobre eles, tanto no nível de perda de legitimidade de autoridade, quanto no nível do sentimento psicológico de perda de *status*.

Paralelamente, no Brasil, essa personagem tende a potencializar essa postura em razão do reforço do padrão autoritário da cultura nacional. Aqui, até presidente de liga de dominó é autoridade e quer mandar...

Minha análise, porém, não se exaure nessa esfera pessoal e individual do gerente. Acho, porém, que o gerente se comporta assim porque é simplesmente a expressão visível do autoritarismo, do despotismo e da pedagogia da fábrica (sujeição) das empresas nacionais. Faz parte do seu papel tal comportamento porque, nos processos de divisão de trabalho adotados, há uma lógica taylorista que introduz uma conseqüente divisão social, a qual justifica a hierarquia e a funcionalidade desse autoritarismo dos gerentes.

Já quanto ao terceiro tipo desse gênero de resistência, nós o encontramos inserido no conjunto da média da postura empresarial nacional. Nasce imbricado com a própria visão pouco estratégica do nosso empresariado que busca, na verdade, o padrão médio, o padrão comum, e por que não, o medíocre. A lógica dessa postura é a seguinte: antes acertar pela média do que arriscar-se a errar ou acertar sozinho ou com poucos. Faltam visão e descortino estratégicos em relação a novas exigências e novos padrões de relacionamento com os recursos humanos da empresa.

Instala-se, por conseguinte, um círculo vicioso de manutenção do estado atual, que consiste no baixo índice de inovação rumo à democratização da organização, por um lado, e em um evidente distanciamento dos empregados das políticas das empresas, por outro, porque não há investimento significativo em recursos humanos, em geral, e na linha de administração participativa, em particular.

Compondo a moldura desse processo, há a atitude cartorial, protecionista, não-competitiva e anacrônica das empresas e, na esteira dessa moldura, ressaltam o medo da ousadia, a falta de diálogo, o temor dos acordos e a desconfiança entre os atores diretamente envolvidos na gestão da tensão do conflito capital *x* trabalho pela via da administração participativa.

Na verdade, qualquer estudioso da história do trabalho, descobre que, após a Revolução Industrial, a Inglaterra teve, no alvorecer do seu capitalismo, empresários como Robert Owen; a França teve idealistas respeitados como Saint-Simon e Fourier; os EUA tiveram em Paine Gilman, em 1892, o patrocinador da participação nos lucros, como uma forma de mediação dos conflitos capital *x* trabalho. E o Brasil? Por que não temos empresários liderando inovações neste campo? Essa lacuna e o comportamento-padrão medíocre constituem, portanto, a resistência que identifico como empresarial.

[2] Semler, R. *Virando a própria mesa*. 3. ed. Rio de Janeiro, Best-Seller, 1986. p. 135. (Grifos do autor.)

Finalmente, ainda nesta ordem operacional, ou talvez como resultado de uma confluência dos dois gêneros de resistência, é possível identificar um tipo de resistência que estou chamando de psicossocial. Tal resistência insidiosa, insinuante e perversa tende a oferecer séria dificuldade à implantação e à vivência de uma administração participativa. Trata-se de um estado de desagregação do tecido social das forças vivas no País. Participação é convivência, é pacto, é reunião e regulação bilateral dos conflitos. No Brasil observa-se, antes, um estado de confronto, de desagregação e de instabilidade. Nesse sentido, o caso da Autolatina é ilustrativo. Com certeza, ele não se explica pela simples ação de baderneiros e subversivos. Houve um movimento de desagregação e de destruição que, em grande medida, se explica como uma reação predatória à selvageria das relações empresas *x* empregados no País.

Na verdade, o meu entendimento nesse aspecto identifica-se muito com o de Milton Martins no seu livro *Sindicalismo e relações trabalhistas* que, apesar de escrito na conjuntura de 1989, permanece atual. Lá ele diz: "No Brasil de hoje é difícil, ao se elaborar um comentário dentro de um tema que sugere posturas políticas, omitir a *profunda crise moral e econômica* que atravessamos." E, mais adiante, aduz: "A lei da vantagem, instituição nacional, continua vigorando intocável e impune no País."[3]

Como vimos, há pelo menos oito tipos de resistências à administração participativa, as quais podem ser resumidas da seguinte forma — no nível do modelo de empresa: as de concepção *stricto sensu*, as culturais, as ideológicas e finalmente as de desinformação; no nível operacional: as do modelo econômico, as gerenciais, as empresariais e as psicossociais.

A seguir, à guisa de conclusão, traçarei uma breve visão das perspectivas prováveis do futuro da administração participativa no Brasil.

4. *Conclusões, ou uma visão das perspectivas do futuro da administração participativa no Brasil*

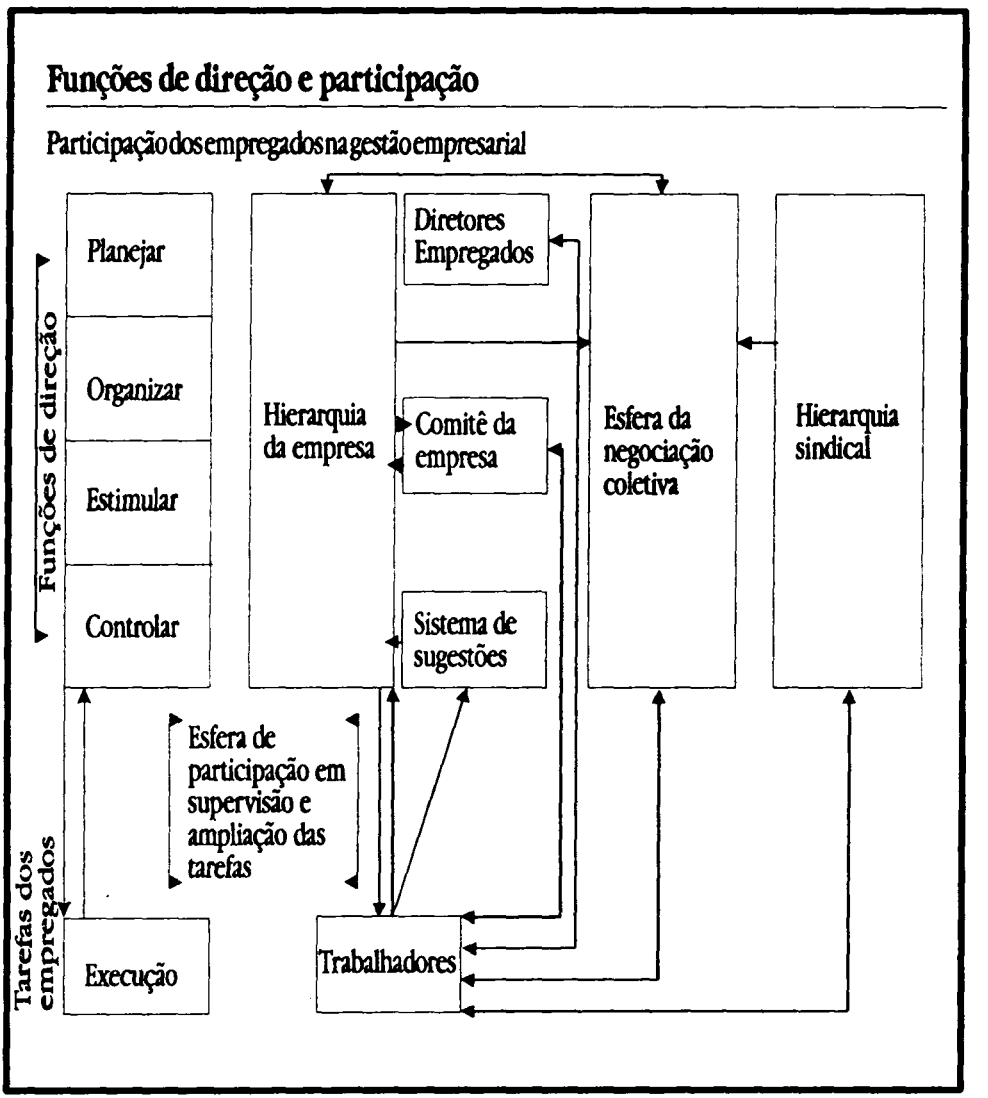
À luz dos obstáculos identificados, pode-se concluir que minha visão sobre as perspectivas da administração participativa no Brasil é pessimista? Não é favorável? Sim e não, ao mesmo tempo, se esta colocação é possível.

Sim, porque percebo que o Brasil está muito atrasado em diversos aspectos da sua economia e da sua dinâmica empresarial e, para haver modernização, especialmente competitividade, deverá haver também revisão de conceitos fundamentais na área empresarial e de recursos humanos. Tais mudanças não ocorrem, porém, em curto prazo. Fazem parte de uma evolução global, por assim dizer, da sociedade como um todo.

Nesse sentido, somente a título exemplificativo, poderia mencionar que esta evolução terá que passar pelas seguintes revisões, entre outras:

[3] Martins, M. *Sindicalismo e relações trabalhistas*. São Paulo, LTR, 1989. p. 123. (Grifos do autor.)

Figura 4
Funções de direção na concepção atualizada



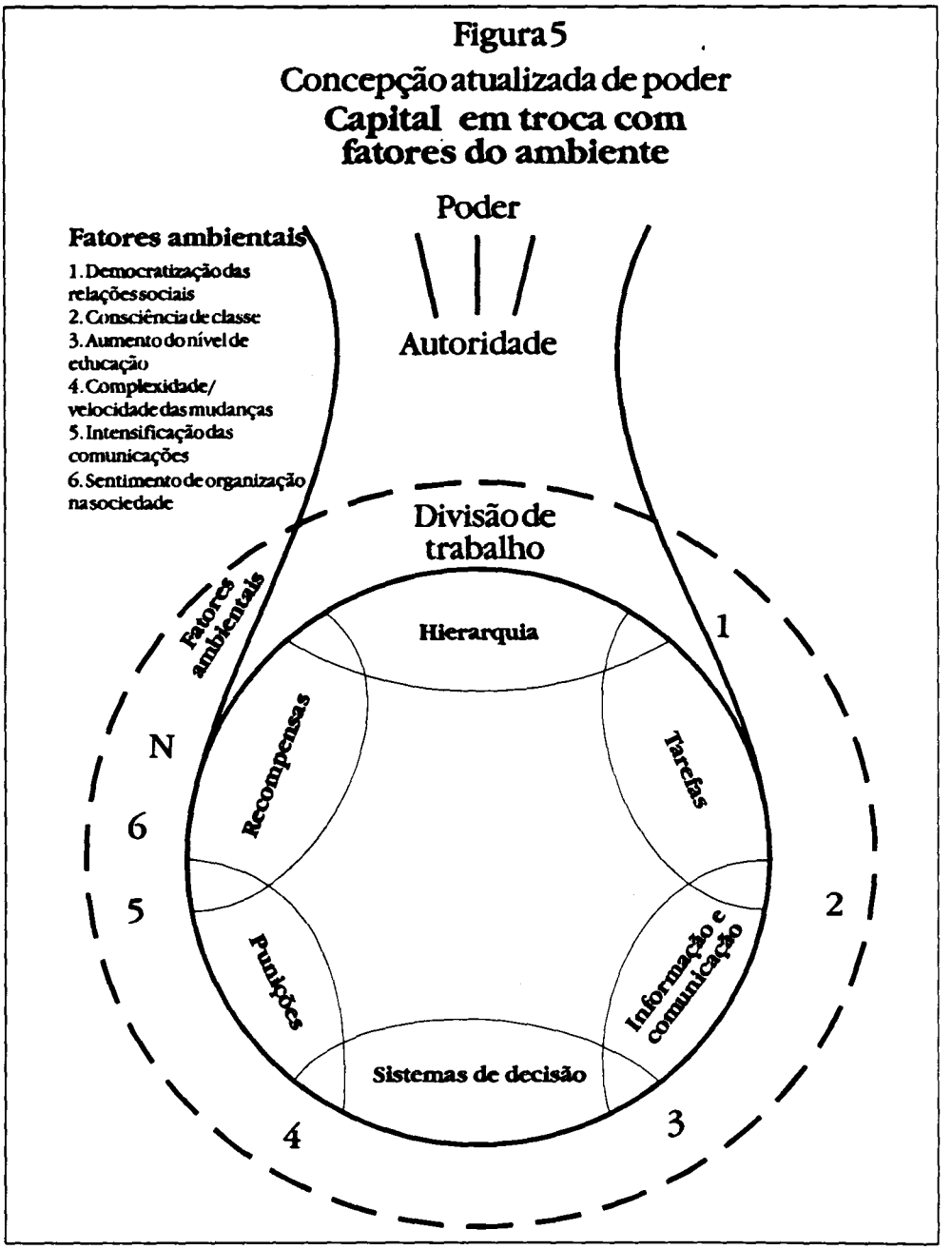
a) incorporação, como valor permanente nas organizações, do conflito capital *x* trabalho;

b) conseqüente aceitação da necessidade de gerenciar esse conflito, visando a estabilidade social e incorporando, respeitosamente, todos os atores interessados;

Figura 5

Concepção atualizada de poder

Capital em troca com fatores do ambiente



c) reconhecimento de que os trabalhadores são co-participantes efetivos da produção, apesar da visão contraditória de interesses (ver figuras 4 e 5);

d) boa-fé nas negociações, transparência na comunicação e engajamento efetivo dos empregados nas decisões das empresas;

e) investimento maciço em recursos humanos, procurando capacitá-los como recurso solidário ao capital, para enfrentar o desafio da competitividade.

Não, porque, apesar de tanta dificuldade, de tanto obstáculo, de tanta resistência, a saída para a crise da nossa sociedade passa necessariamente por essa revisão no âmbito das relações do trabalho nas empresas brasileiras.

Nesse sentido, para fundamentar essa projeção, invocaria a observação do grande sociólogo contemporâneo Ralf Dahrendorf, que diz, sobre os conflitos e sua regulação: "Hoje o conflito industrial é reconhecido como um aspecto necessário da vida industrial. (...) O estabelecimento da democracia industrial consiste em diversos arranjos estruturais (...) 1) a própria organização de grupos de interesses conflitantes; 2) o estabelecimento de órgãos de negociação em que se confrontam esses grupos; 3) as instituições de mediação e arbitragem; 4) *as representações formais da força de trabalho dentro de cada empresa*; 5) tendências para uma *institucionalização da participação* de operários na gerência industrial."[4]

É, certamente, para este cenário, que as relações de trabalho no Brasil evoluirão e, como parece estar claro, a administração participativa terá um importante papel a desempenhar.

[4] Dahrendorf, Ralf. *As classes e seus conflitos na sociedade industrial.* Brasília, Universidade de Brasília, 1982. p. 228. (Grifos do autor.)