Conflito entre áreas organizacionais — uma questão ainda a ser administrada*

Maria do Socorro M. V. de Carvalho**
Helena Correa Tonet***

Sumário: 1. Introdução; 2. Áreas de suporte e áreas finalísticas; 3. A visão do conflito interdepartamental ao longo do tempo; 4. O conflito entre áreas na prática; 5. Causas de conflito; 6. Maneiras de administrar o conflito organizacional; 7. Conclusão.
Palavras-chave: conflito; áreas-fim; áreas-meio; flexibilidade organizacional; equipes; gerência participativa; habilidades gerenciais; reconfigurações organizacionais.

Conflito entre áreas-fim e áreas de suporte. Tipos de conflito: causas geradoras e mecanismos de impasse. Nova configuração das áreas de *staff*. Gestão participativa como forma efetiva de administrar conflitos.

Conflicts among organizational areas — an issue still to be administered

The paper deals with the issue concerning the conflict among organizational areas, in particular between end-areas — responsible for accomplishing the mission of the company — and support areas.

The authors discuss the several kinds of conflicts presented in literature about organizations, and identify both the causes that generate them and the impasse mechanisms.

They call special attention to the new proposals of organization, which suggest a new design for the so-called staff areas.

They make some considerations based on the testimonies from officers of public institutions, in which the issue of the means-institutions "reign" has been a controversial matter.

They conclude offering suggestions on how to administer the organizational conflicts, emphasizing the participant management as one of the most effective ways.

1. Introdução

Uma grande empresa brasileira tem como política enviar anualmente ao exterior seus melhores técnicos da área de produção e comercialização, para absorverem novas idéias e aprenderem novas tecnologias que contribuam para alavancar o desenvolvimento do seu negócio. Recentemente, tal política foi abalada, quando a área de administração de recursos humanos quis enviar dois de seus melhores técnicos para participarem, em Washington, de um congresso sobre estratégias de gestão de recursos humanos. A diretoria se posicionou de forma con-

* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 1996.
** Professora adjunta da EBAP/FGV e coordenadora de cursos do núcleo de Brasília da EBAP/FGV.
*** Consultora e professora convidada da EBAP/FGV.

trária, alegando que tal investimento era desnecessário, pois não agregaria valor à empresa. Depois de uma profunda luta interna, a área de ARH conseguiu incluir os técnicos das áreas de suporte em programas de treinamento no exterior.

Tomamos conhecimento dessa história em recente trabalho de consultoria, o que prova que, numa época em que se fala tanto em reengenharia, em clientes internos e na importância da cadeia produtiva, muitas intervenções deixam de considerar um dos graves conflitos com que ainda se defrontam as grandes organizações: o conflito interdepartamental, a luta entre feudos organizacionais, que aparece no fato que nos foi relatado.

O conflito que ocorre entre as áreas de suporte e as finalísticas, principalmente, ganha relevância pelo potencial de impacto sobre os resultados da organização, e se manifesta basicamente sob duas formas: interferência aberta dos gerentes de áreas de suporte (por exemplo, gerentes financeiros, de planejamento e de recursos humanos), em áreas de decisão das gerências de áreas finalísticas e *bypass* dessas gerências, que, "desconhecendo" procedimentos e exigências a que estão sujeitas as primeiras, contribuem para o esvaziamento de tais áreas e para a "perda de substância" de suas atividades.

Tais disfunções resultam em conflito de papéis, crises de autoridade, indefinição de competências e responsabilidades, e administração paralela.

O comportamento de muitas unidades de suporte denota inversão de suas ações, que parecem constituir a própria finalidade da empresa e não meios necessários à realização de seus fins. Além disso, muitos procedimentos tendem a ser burocratizantes, desnecessários e, por vezes, bloqueadores da incorporação de inovações demandadas pelo cliente e pelo mercado em que os serviços são prestados. Por outro lado, pode-se observar, também, em muitas organizações, um acentuado descompromisso das áreas finalísticas para com as competências e demandas das áreas de suporte, o que geralmente causa disfunções, gerando problemas e perdas substanciais.

Considerando que muitas organizações são tradicionalmente constituídas de unidades de suporte e unidades finalísticas e que as atividades exercidas por ambas são igualmente necessárias ao sucesso organizacional, faz-se necessário questionar as razões do conflito existente entre elas e identificar estratégias que permitam sua superação.

2. Áreas de suporte e áreas finalísticas

É clássica na literatura de administração a distinção entre atividades-fim da administração (aquelas diretamente ligadas à realização dos objetivos da organização) e atividades-meio (aquelas que servem de apoio, suporte e ajuda às áreas-fim, para a realização dos objetivos organizacionais).

Alguns autores, ao discutirem os processos de especialização e divisão do trabalho, estabelecem uma distinção entre as ações que evidenciam a concretização dos objetivos das empresas e as que são realizadas em etapas anteriores, e se

caracterizam como apoio. Para esses autores é mais útil pensar em dois tipos de atividade, dentro da organização: *substantivas* (aquelas que contribuem diretamente para os objetivos da organização) e *adjetivas* (aquelas que contribuem indiretamente, dando apoio às demais áreas).

Com o passar do tempo as chamadas atividades-meio passaram a ser identificadas como "atividades auxiliares" ou "atividades de serviços" ou de *staff*, ressaltando o caráter de apoio e de prestação de serviços especializados.

Segundo a literatura tradicional, o que caracteriza se uma área é meio ou fim é a função do trabalho que realiza. As áreas-meio atuam geralmente executando controles, prestando informações e aconselhamento ou realizando serviços essenciais para que outras unidades possam realizar o trabalho que lhes é atribuído. As áreas-fim, por sua vez, respondem diretamente pela satisfação das necessidades dos clientes, seja através da produção de bens ou da prestação de serviços.

As primeiras são caracterizadas por deterem competências e realizarem ações de suporte para as áreas finalísticas. A estas cabe, por sua vez, evidenciar os resultados esperados pelas organizações. Para a grande maioria de clientes, é a "linha de frente", ou área finalística, que personifica os serviços de que necessitam.

Mais recentemente, a idéia da função vem sendo substituída pela da contribuição da área para a prestação dos serviços aos clientes. Essa nova visão ressalta a importância das áreas de suporte na cadeia de prestação de serviços e força a mudança de procedimentos que possam estar dissociados do produto final esperado. Dessa forma, uma área de contabilidade, por exemplo, deixaria de se preocupar em simplesmente registrar dados e passaria a se ocupar no sentido de prover informações úteis, dentro de prazos que possibilitassem decisões melhores e mais acertadas.

Assim, comparando o empreendimento organizacional a um jogo de futebol, poderemos dizer que as áreas de suporte se encarregam de armar o jogo e as áreas finalísticas de "fechar a jogada", marcando o gol. A contribuição das áreas de suporte ficará evidente se a "bola" for recebida no "jeito" para ser arremessada às redes, pela área finalística.

A idéia fundamental é que tanto as áreas de suporte quanto as finalísticas funcionem interligadas: as primeiras garantindo as condições necessárias para o desempenho das segundas e estas, por sua vez, funcionando como um elo entre a organização e seus clientes externos, aqueles que adquirem os serviços prestados visando a satisfazer suas necessidades e que, com isso, confirmam a razão de ser da organização e garantem sua permanência no mercado.

Apesar da simplicidade do modelo, na prática o processo de interação das áreas organizacionais sempre adquiriu formas complexas, em decorrência de percepções e comportamentos divergentes e conflitantes.

A separação entre atividades-fim e meio ainda aparece nitidamente na estruturação de muitas empresas O desenho das estruturas reflete a forma como o trabalho é dividido e ordenado. As atividades que as unidades desempenham consti-

tuem a base para o processo de departamentalização. Embora modernamente se busquem formas alternativas de arquitetura organizacional, prevalecem, ainda, as formas de departamentalização preconizadas por Gulick (1937) nas primeiras décadas deste século e reforçadas por Willoughby (1927), que propunha a concentração das atividades-meio em um único departamento como forma de maximizar a eficiência organizacional.

Muitas organizações dispõem de departamentos de administração geral que, por concentrarem os recursos logísticos, podem exercer domínio sobre outras áreas e estimular o aparecimento de conflitos.

É antológico, na práxis das organizações, a tirania desses departamentos, que terminam muitas vezes por impor a ditadura dos meios sobre os fins.

Evidencia-se, no comportamento de muitos departamentos funcionais, a perda da visão do todo organizacional, o que os leva a atuar a partir de uma perspectiva fragmentada com sérios reflexos na eficácia organizacional.

3. A visão do conflito interdepartamental ao longo do tempo

O conflito interdepartamental sempre existiu, podendo ser localizado desde os primórdios da história da administração.

Nos últimos 30 anos, entretanto, passou a ter maior significado em decorrência da aceleração do processo de mudança, que, naturalmente, leva a exacerbar os níveis de conflito.

Ao discorrerem sobre o assunto, Pfiffner e Sherwood (1965) citam como causas do conflito entre áreas as divergências de aspirações e metas, as diferenças na forma de perceber a realidade, as decisões tomadas em conjunto e a interdependência nas atividades.

Handy (1978) trata o tema dentro do panorama maior que é o conflito organizacional e apresenta suas observações sobre as causas:

a) comunicações deficientes;

b) hostilidade e inveja intergrupal;

c) fricção interpessoal, que é resultante da deterioração das relações entre as pessoas, "passando a uma formalidade gelada ou à discussão";

d) proliferação de regras, regulamentos, normas e mitos, que tornam "cada vez mais difícil fazer alguma coisa sem desdenhar inteiramente os regulamentos de alguém, a forma estabelecida de alguém fazer as coisas, as ficções particulares de alguém".

Ao descrever as causas do conflito, Handy afirma que podem ser catalogadas ou categorizadas de várias formas, mas que todas "partem de dois problemas subjacentes e fundamentais":

a) objetivos e ideologias;

b) território.

"Quando dois ou mais grupos interagem com metas divergentes, conjunto de prioridades ou padrões diferentes, provavelmente haverá conflito (...). Ideologia é um conjunto de crenças acerca da forma de comportamento, padrões e valores." No que se refere ao território, Handy escreve que sua posse é conferida, por documentos (como organogramas ou descrições do trabalho a ser feito) e pelos precedentes (ou seja, pela ocupação de um lugar vazio ou reivindicado). Se "o território é tomado ou violado por outro grupo, haverá represália e conflito". Haverá conflito sempre que:

a) houver sobreposição de objetivos formais;

b) ocorrerem papéis cujas definições se sobreponham;

c) ocorrerem papéis simultâneos;

d) ocorrerem objetivos ocultos;

e) houver invasão ou disputa por território.

Para Walton e Dutton (1978) as causas de conflitos interdepartamentais, entre os quais se situam conflitos existentes entre áreas-meio e fim, são:

a) a dependência mútua da tarefa, que é medida através da relação existente entre duas unidades que "dependem uma da outra para assistência, informação, obediência ou outros atos de coordenação no desempenho de suas tarefas respectivas";

b) as assimetrias relacionadas à tarefa, pois a interdependência simétrica e os padrões simétricos de relacionamentos entre as unidades estimulam a colaboração entre áreas, mas "a interdependência assimétrica leva ao conflito", por exemplo, quando ocorrem exigências que recaem mais sobre uma área do que sobre a outra;

c) a diferenciação organizacional, decorrente do fato de algumas unidades das organizações contemporâneas lidarem com tarefas uniformes, enquanto outras trabalham com tarefas não-uniformes;

d) as ambigüidades, caracterizadas, entre outras formas, pela "dificuldade em distribuir o mérito ou a culpa entre dois departamentos";

e) a dependência de recursos comuns, tais como equipamentos, capital de operação e espaços físicos.

Rensis Likert (1979) atribui o conflito a duas causas básicas: a especialização e as diversidades de formação e experiência dos indivíduos.

Ao estudarem o assunto, Newman e Warren (1980) apontam como causas do conflito: a competição por recursos escassos; o uso de estruturas que naturalmente tendem a gerar conflitos, como as de assessoria; a realização de trabalhos com características diferentes; a existência de valores e objetivos divergentes; e, por último, a ambigüidade organizacional.

March e Simon (1981) apontam como causas do problema a mútua dependência de recursos limitados, a diversidade de objetivos individuais e as diferenças de percepção da realidade.

Referindo-se ao conflito, Stoner (1985:285) diz que "os membros da linha e da assessoria, como os membros de outras unidades diferenciadas da organização, têm horizontes temporais, objetivos, orientações de relacionamento pessoal e maneiras de enfrentar os problemas diferentes. Essas diferenças permitem que eles executem suas respectivas tarefas de modo eficaz, mas as diferenças também aumentam o potencial de conflito entre eles".

Segundo sua visão, o pessoal de linha aponta quatro erros praticados pela assessoria como fonte de conflitos: intromissão das assessorias nas áreas de competência do pessoal de linha; inadequação de posições e orientações das assessorias, pelo fato de não conviverem com os problemas decorrentes da execução; maior facilidade de acesso à direção superior, que faz com que a assesssoria seja mais ouvida do que a linha; visão de especialista dos membros das assessorias, verticalizando o tratamento dos problemas e impedindo uma visão mais ampla das variáveis que têm impacto na organização.

A assessoria, por sua vez, diz que a linha se recusa a usar seus serviços porque teme perder a autoridade que possui e não deseja admitir que desconhece soluções mais especializadas para seus problemas. Somente quando o problema se agrava é que aceita ajuda e, com isso, põe em risco os resultados que deveriam ser apresentados. Diz também que a linha resiste a inovações, preferindo acomodar-se a procedimentos já conhecidos. E, por fim, que a linha não reconhece o valor da assessoria e não aceita as sugestões apresentadas para melhorias nos processos de trabalho.

Nadler e outros (1994:207) lembram que "as organizações como sistemas políticos têm uma tendência geral de se moverem em direção a estados de conflitos" e apontam como causas dos mesmos a diferenciação dos grupos, a limitação dos recursos existentes e a dependência entre uns e outros para a execução de suas atividades.

Segundo tais autores, "conforme as organizações crescem, elas não somente se tornam maiores, mas também desenvolvem partes ou componentes mais específicos; esses componentes tendem a se tornar mais e mais especializados. Os grupos se especializam porque é mais eficiente ter um grupo se preocupando com os produtos, por exemplo, e um outro se preocupando com contenção de custos, do que todos se preocupando com tudo".

Essa diferenciação, entretanto, poderá gerar problemas, na medida em que cada grupo passe a considerar apenas seus objetivos e interesses mais imediatos, e se esqueça da razão de ser do serviço que realizam.

No que se refere à segunda causa, explicam os autores que "se um grupo quiser aumentar sua quantidade de recursos, um outro grupo terá que perder ou abrir mão de uma parte dos seus. Isso contribui para a percepção de que alguns grupos têm objetivos diferentes e talvez incompatíveis".

E, por fim, explicam que "a interdependência existe onde um grupo não pode realizar o seu trabalho a menos que outro realize o seu (...). Todos os grupos da organização são interdependentes de alguma forma, mesmo que levemente. Quando os grupos se tornam altamente interdependentes, surgem oportunidades para que um grupo auxilie ou prejudique o trabalho dos outros".

Bowdith (1994:110) aponta várias razões para o conflito intergrupal: "disputas de papéis, escassez de recursos, mal-entendidos, diferenciação de tarefas e orientações diferentes em relação a tempo, estrutura e relações interpessoais". E, diz que "alguns dos exemplos clássicos desses conflitos são os que ocorrem entre linha e *staff*, produção e *marketing*, produção e manutenção, e assim por diante".

Analisando os aspectos positivos e negativos do conflito, leva a concluir que "as conseqüências a longo prazo de uma competição permanente entre grupos dentro de uma certa organização podem ser mais nocivas do que benéficas". Afirma que embora a competição possa ser desejável em casos como, por exemplo, um concurso de vendas entre diversas filiais, "as tensões, distorções perceptivas e estereótipos negativos decorrentes poderão precipitar uma série de problemas organizacionais".

Bastos e Seidel (1992) afirmam que no estruturalismo "o conflito entre grupos é tomado como processo social fundamental e as tensões nas organizações podem ser apenas minimizadas, jamais evitadas". Dessa forma, o ideal da organização como uma grande família feliz é destruído e "passa-se à busca de identificação dos contextos nos quais o conflito é ou não fator positivo de mudança, deixando de ser, *a priori*, algo indesejável". Em relação à abordagem sistêmica, esses autores identificam três bases de conflito organizacional: "a primeira refere-se ao conflito funcional induzido por vários subsistemas dentro da organização. A diversificação de orientações psicológicas entre indivíduos de subsistemas diferentes é fonte intrínseca de conflito, levando tais unidades a desempenhar tarefas até incompatíveis. A segunda concerne à possibilidade de o conflito surgir quando as subunidades têm funções semelhantes, assumindo nesse caso a forma de competição benévola ou a de rivalidade hostil. A terceira é aquela na qual o

conflito hierarquizado decorre de lutas de grupos de interesse quanto a *status*, prestígio ou recompensas. Nesse caso parece estar situado o conflito entre áreas meio e fim".

Galbraith e Lawler III (1995:49) afirmam que as áreas de suporte foram sensivelmente afetadas pelas mudanças ocorridas nos últimos anos, em decorrência de uma nova visão do controle organizacional, de iniciativas estratégicas demandadas pela globalização dos mercados e do advento da informática, que revolucionou o uso da informação.

Para os autores, "o ambiente de negócios está mudando dramaticamente e o papel dos *staffs* na organização também aparenta estar à beira de uma alteração dramática". Argumentam que o modelo *staff*/linha, na forma como foi concebido, já não atende à realidade atual, que exige orientação direta para a satisfação do cliente e para a qualidade, e que o *staff* deverá ser constituído "não tanto por indivíduos mas por tarefas executadas por uma variedade de indivíduos que são parte da unidade de negócios". Para os autores, a "nova organização de *staff* representa na realidade um retorno ao velho papel de *staff*", ou seja, prover conhecimento, assessorar e fornecer serviços especializados demandados pelo pessoal de linha, os seus clientes diretos. As áreas de suporte assumiram em muitas organizações papéis de controle e monitoramento das áreas finalísticas, fato que, para os autores, exige alterações, já que, em decorrência das mudanças ambientais, será "impossível, mesmo para as organizações de *staff* mais eficientes, antecipar todos os cenários possíveis e preparar regras de decisão apropriadas; inevitavelmente surgirão situações que não podem ser programadas e que vão requerer uma decisão de momento".

Ao proporem soluções em face das exigências que vislumbram no futuro, Galbraith e Lawler III (1995) afirmam que as áreas de *staff* precisarão ser flexíveis e integradas ao negócio e que as organizações não poderão "manter grupos de *staff* se estes (...) deixarem de olhar de maneira crítica o valor que agregam ao negócio e se não forem suscetíveis às necessidades do negócio".

Albrecht (1994:50) afirma que "uma das influências mais perniciosas na qualidade do serviço interno e um sinal seguro de falta de diretiva e de alinhamento de recursos por parte dos departamentos internos é o início de guerras de territórios", e aponta como razões algumas prioridades que fazem parte da agenda oculta dos gerentes: "aumentar o número de empregados sob o seu controle; aumentar suas dotações orçamentárias; colocar-se tão perto quanto possível do executivo chefe; maximizar sua influência nos processos decisórios importantes; obter o maior espaço de ação possível, independente dos desejos dos outros departamentos". Para o autor, as guerras de território podem ser altamente destrutivas e "conduzir a amargas lutas de poder, ressentimentos e comportamentos vingativos que impedem que cada um dedique o esforço e atenção adequados à qualidade do serviço, tanto interno quanto externo".

No livro *Relevância recuperada*, H. Thomas Johnson (1994) aborda aspectos do conflito existente entre a contabilidade, que é uma área de suporte importante,

e as demais áreas, incluídas as finalísticas, resgatando sua importância frente aos desafios das organizações contemporâneas. "Construir uma nova base de informações gerenciais para dar suporte à excelência competitiva global não é uma tarefa fácil ou rápida. A contabilidade irá desempenhar um papel ao qual não está habituada na nova base de informações gerenciais. A prática contábil gerencial nos últimos 40 anos fazia com que as empresas controlassem com resultados contábeis. As informações gerenciais globais levarão as empresas a checar com os resultados contábeis e dar poderes às pessoas para que estas controlem as variações de resultados dos processos."

Das idéias de H. Thomas Johnson, depreende-se a importância de serem tratados os conflitos que decorrem de procedimentos fechados adotados na contabilidade, de forma a fazer com que essa área agregue valor ao produto e constitua elemento de qualidade e de satisfação dos clientes.

4. O conflito entre áreas na prática

Ao observarmos o comportamento de algumas unidades funcionais dentro das empresas, constatamos que muitas ações empreendidas parecem constituir a própria finalidade da empresa, e não mecanismos necessários para a realização de fins propostos. Alguns exemplos dessa afirmação são:

a) normas e procedimentos que funcionam como amarras, impedindo a agilidade e a flexibilidade demandadas pelos objetivos e metas da organização;

b) sistemas de avaliação de desempenho que buscam avaliar traços ou atitudes pessoais sem qualquer relação com as metas da empresa;

c) programas de treinamento elaborados sem vinculação com as necessidades do serviço ou as exigências do negócio;

d) formulários que solicitam dados nunca aproveitáveis e deixam de registrar informações preciosas para melhoria do atendimento ao cliente;

e) planos de cargos e de carreiras que funcionam como empecilhos para o crescimento profissional e para o melhor aproveitamento da competência e da qualificação das pessoas;

f) planos orçamentários rígidos, que induzem à utilização de recursos em projetos secundários ou até mesmo desnecessários;

g) planos de ação, de médio e longo prazos, sem flexibilidade para incorporar novas exigências do mercado ou alterações na demanda dos clientes.

Tais comportamentos confirmam a existência de verdadeiras torres de marfim que impedem a realização de metas e a produção de resultados com a agilidade que o mundo dos negócios requer. É comum ouvir-se queixas como: "se mandarmos para o jurídico, a questão não terá solução rápida", ou, ainda, "esse pessoal da auditoria vive procurando falhas onde elas não existem".

A medida de eficiência da área de suporte é a sua contribuição aos resultados das demais áreas organizacionais. De forma simples, podemos dizer que a área suporte só se justifica se puder contribuir para adicionar valor ao processo organizacional. Se, por exemplo, a concentração de recursos num determinado departamento estiver prejudicando a agilidade em atender ao cliente e ao mercado, então a área concentradora do recurso está impedindo a empresa de obter resultados.

Buscando entender melhor o problema focalizado procuramos ouvir a opinião de alguns titulares de unidades de suporte e de outros que têm interface direta com clientes.

5. Causas de conflito

Na opinião de alguns dirigentes, as principais causas de emergência do conflito parecem situar-se no nível da percepção e do comportamento dos dirigentes das respectivas áreas.

• Muitos dirigentes parecem desconhecer o papel que devem desempenhar na organização. A definição de atribuições, estabelecida nos regimentos, na maioria das vezes está clara. O que falta é a internalização das exigências e responsabilidades do seu papel e dos limites impostos a sua ação.

• Os dirigentes de áreas finalísticas estão comprometidos com metas e resultados e buscam atingi-los muitas vezes à revelia das normas técnicas que regulam a utilização dos meios organizacionais. "Ao dirigente de área finalística importa alcançar os fins a todo e qualquer custo."

• Os dirigentes de áreas de suporte, ao sofisticarem em demasia os procedimentos técnicos e as exigências administrativas e processuais, tendem a limitar a ação dos dirigentes de outras áreas, tumultuando a realização das metas pelas quais são responsáveis. Assim, as unidades-meio passam a funcionar como *óbice* e não como *apoio* às áreas-fim. Convém lembrar que os dirigentes de áreas de suporte estão sujeitos a restrições de natureza legal que os obrigam a adotar certos comportamentos que parecem aos olhos dos demais dirigentes propositalmente adotados para emperrar seu trabalho.

• O comportamento da grande maioria dos dirigentes está orientado para a busca de poder e *status* organizacional. De algum modo, parecem estar mais preocupa-

dos em exibir *status* do que em apresentar resultados. Este traço é bastante evidente no comportamento dos gerentes de áreas fornecedoras de recursos e apoio às outras gerências. O "império" dos órgãos de suporte muitas vezes subverte a ordem organizacional.

• Os dirigentes de áreas de contato com os clientes externos tendem a perceber os órgãos-meio como sendo de natureza secundária, uma vez que sua função é dar apoio às áreas finalísticas, para que estas realizem suas metas. Por sua vez, o dirigente de área de suporte passa a ritualizar procedimentos, ampliar exigências, sofisticar modelos, complicar o fluxo de atividades necessárias à obtenção do recurso. Com tais atitudes, o órgão-meio torna-se mais importante que os órgãos-fim, que dele dependem para a obtenção dos recursos necessários a sua operação. A supremacia dos "meios" sobre os "fins" representa uma patologia organizacional. Por outro lado, é necessário que os gerentes de áreas finalísticas respeitem o "território" das áreas de suporte e busquem atuar em conformidade com os procedimentos e técnicas estabelecidos, evitando, com isto, muitos atritos desnecessários.

• Outra causa do conflito está intimamente ligada ao "espaço" que o dirigente ocupa junto ao *staff* superior da organização. Se o dirigente, seja ele de área de contato ou de suporte, tiver acesso mais fácil à cúpula da organização, terá maior poder e poderá usá-lo como lhe aprouver, esvaziando, inclusive, a área de competência de outras gerências. O poder e a influência que o gerente detém são dados importantes para a compreensão do problema do conflito organizacional.

• As relações interdepartamentais são muitas vezes facilitadas ou dificultadas em função das pessoas e dos grupos dominantes, cujo poder está associado à influência de determinados grupos políticos aos quais servem e que lhes dão apoio necessário para permanecerem nas posições que ocupam. Na área pública, notadamente, o acesso a cargos gerenciais se dá, predominantemente, por critérios de natureza política. As escolhas políticas nem sempre privilegiam pessoas preparadas para o exercício de funções de direção. Ao contrário, muitas vezes recaem em pessoas inteiramente despreparadas para o cargo (isto talvez explique os desmandos cometidos por determinadas chefias no exercício de suas funções). Tais escolhas políticas contribuem para a formação de "blocos de poder" na organização, que influenciam, sobretudo, as relações interdepartamentais.

• Outro aspecto a considerar é o modelo institucional-legal que predomina na área pública e que de alguma forma explica o poder das chamadas áreas de suporte. Muitos titulares das áreas-meio usam a lei como um argumento de força para justificar sua inação ou mesmo sua falta de vontade para encaminhar soluções para os problemas.

Além das causas analisadas, existem outras, de natureza estrutural, que têm impacto na dinâmica do conflito interdepartamental.

• O desenho da estrutura organizacional pode contribuir para facilitar ou dificultar o processo administrativo. No desenho da estrutura busca-se, muitas vezes, contemplar situações pessoais, o que leva à prática do chamado personograma. Unidades são criadas não pelo critério de diferenciação funcional, mas sim para abrigar pessoas que não têm papéis definidos na organização. Muitas delas constituem típicos "arabescos laterais", no dizer de Peter e Hull (1977). Como as novas unidades não agregam atividades "reais", seus titulares procuram, num esforço de legitimação de suas posições, fazer incursões na seara alheia, buscando assenhorear-se de atividades que dêem prestígio a sua área. A criação de unidades sem uma definição nítida de competências gera ameaças e contribui para a emergência de conflitos. A solução de conflitos dessa natureza não pode ser obtida através de instrumentos administrativos, mas sim por meio de negociações políticas, porquanto "política" é a causa geradora.

• Existem técnicas administrativas disponíveis para resolver problemas de natureza estrutural, como a definição de áreas de competência e limites de jurisdição dos órgãos. Regimentos bem elaborados contribuem, com certeza, para identificar as funções e responsabilidades dos órgãos, estabelecendo as fronteiras de sua atuação. Porém, a experiência demonstra a inocuidade de tais instrumentos quando a questão é de natureza comportamental. Procurar resolver problemas de "administração paralela" através de definição formal de competências nem sempre tem sido uma estratégia eficaz.

• Acrescentemos a essas causas as políticas empresariais que privilegiam a centralização do poder em algumas unidades, a rigidez hierárquica e a manualização ou normatização excessiva, e teremos a matéria-prima para engessar a organização e dificultar a interação das partes.

Em muitas organizações, as áreas-meio e as áreas-fim recebem tratamento diferenciado, fato esse que contribui para o surgimento de distorções indesejáveis, como as descritas a seguir.

• Em muitas empresas privadas, os salários pagos aos profissionais das áreas-fim são melhores do que os recebidos pelos profissionais das áreas de suporte.

• Os profissionais das áreas-fim têm melhores oportunidades de atualização e aperfeiçoamento profissional, seja por meio de intercâmbio com outras instituições, seja através de visitas técnicas e treinamentos, inclusive cursos de nível de mestrado e doutorado no país e no exterior.

• As áreas-fim têm menor probabilidade de sofrerem interferências externas, o que lhes garante maior autonomia e continuidade de programas e projetos.

• Há maior preocupação em manter estabilizadas as posições nas áreas-fim, oportunidades para promoções e crescimento nas carreiras, gratificações, vantagens pessoais e outros benefícios.

• Por atenderem a todas as unidades da empresa, as áreas de suporte dão, muitas vezes, a falsa impressão de não serem especializadas, o que as deixa vulneráveis a pressões externas. Por exemplo, quando um empregado não apresenta o desempenho necessário, mas, por qualquer motivo, a organização opta por mantê-lo contratado, é comum deixá-lo "esquecido" em algum canto das áreas de suporte. Ou, então, quando se tem urgência em reforçar as equipes de trabalho das áreas finalísticas, é comum lançar-se mão de pessoal das áreas-meio, ignorando o prejuízo que tal ação possa causar ao desempenho destas.

Sobrepondo-se a todas as causas aqui discutidas, surge a questão da mudança de estrutura a que são submetidas as organizações na sua trajetória institucional. No caso das organizações públicas, as sucessivas e nem sempre bem-sucedidas tentativas de reformar a máquina do Estado contribuíram para instalar o caos administrativo no país. As recorrentes fusões e desmembramentos de agências governamentais contribuem seguramente para dificultar a definição de competências de suas unidades. O dirigente da unidade, muitas vezes, termina por definir o "perfil do órgão" através de seu desempenho. Os casos de disputa por "território" têm sido freqüentes no interior da burocracia brasileira. Gerentes mais atuantes certamente lutarão por mais espaço e, conseqüentemente, maior prestígio.

6. Maneiras de administrar o conflito organizacional

Modernamente, o conflito interdepartamental é tratado na teoria organizacional como um fenômeno positivo, na medida em que estimula a capacidade crítica de indivíduos e grupos e evidencia percepções diferentes e maneiras alternativas de lidar com os problemas organizacionais.

Os autores identificados com os estudos da reengenharia e da qualidade total propõem o enfoque do processo como uma alternativa inicial para a modernização organizacional. O processo, entendido como uma série de atividades que converte insumos em produtos empresariais, tem como finalidade agregar valor ao cliente. Como um determinado processo atravessa várias áreas funcionais da empresa, a adoção da reengenharia do processo permite identificar e eliminar as tradicionais barreiras impostas pelas áreas funcionais. Ao acusarem as áreas funcionais de não trabalharem com a visão da cadeia fornecedor/cliente, os "reengenheiros" da organização estão colocando em foco a questão das relações muitas vezes conflituosas das diversas áreas funcionais.

Identificadas as causas, torna-se possível perceber, com certa facilidade, alguns caminhos que poderão contribuir para amenizar o problema e reduzir o desgaste resultante dos conflitos entre áreas organizacionais. Entre as alternativas possíveis, podem ser discutidas as que se seguem.

Refocalizar os programas destinados a formar e desenvolver gerentes, dando ênfase à aquisição de habilidades facilitadoras do relacionamento interpessoal

Gerenciar pressupõe obter produtos trabalhando com pessoas, o que significa que o gerente, seja ele de que área for, deve ser mais do que um realizador individual, mais do que um técnico de área específica. Dele se espera que seja um articulador e um facilitador das ações do grupo.

Tanto os gerentes que têm sob sua responsabilidade as áreas de suporte quanto aqueles que respondem pelas áreas de contato externo necessitam de habilidades comuns que facilitem o trato com os públicos interno e externo da organização. O que se espera de ambos é o desenvolvimento de habilidades que os capacitem a obter melhores resultados. O desenvolvimento gerencial deve voltar-se para preparar gerentes capazes de ter uma visão de conjunto, torná-los aptos a compreender as pessoas, as tarefas, as necessidades dos clientes e as possibilidades e limitações dos recursos disponíveis.

Dependendo da missão da organização, daquilo que produz ou do serviço que presta à comunidade, áreas que, em algumas organizações, seriam meio ou suporte, em outras transformam-se em áreas-fim. Isso vem corroborar a tese aqui defendida de que não se percebem diferenças nítidas entre o papel dos gerentes de uma e de outra área, mas, ao contrário, deles são exigidas habilidades semelhantes para o desempenho desejável.

Não negamos que o gerente deva ter o conhecimento técnico relativo à área que gerencia. O treinamento em áreas de conhecimento específico é válido na medida em que possa oferecer informações facilitadoras das decisões do gerente, seja sobre pontos vitais de uma área, seja sobre inovações tecnológicas ou de legislação. Não devemos esquecer que ao técnico cabe executar as tarefas da área de conhecimento específico, e ao gerente gerenciar a área, o que implica ações diferentes das desenvolvidas pelo técnico. O treinamento de habilidades deve ser o foco central no preparo dos gerentes. É delas que o gerente irá valer-se em qualquer situação. O conhecimento poderá ser inovado e até alterar-se em sua totalidade. A habilidade, uma vez adquirida, tenderá a perdurar, sem exigir retreinamento. Hoje, mais do que nunca, afirma-se que a habilidade essencial do gerente é saber trabalhar com pessoas e grupos. A habilidade de relacionamento interpessoal do gerente é identificada como um fator de eficácia gerencial.

O conflito existente entre áreas organizacionais é, muitas vezes, o reflexo das inabilidades gerenciais. Em outras palavras, o que falta aos gerentes, muitas vezes, são as tradicionais capacidades de comunicação, negociação, visão do todo,

percepção dos ambientes interno e externo, articulação política e atuação sistêmica.

Institucionalizar a gerência participativa como forma viável e até prioritária de administração organizacional

Embora o tema da participação esteja hoje em evidência, a idéia não é nova. Desde o advento da escola das relações humanas se preconiza a importância da participação como forma de melhorar a produtividade. Elton Mayo e sua equipe evidenciaram, na pesquisa de Hawthorne, que através da participação é possível obter maior compromisso das pessoas e incremento da produtividade.

A participação tem demonstrado ser agente acelerador de um maior grau tanto da motivação quanto do próprio desenvolvimento das pessoas. Participar pressupõe envolvimento e adesão a uma idéia ou situação.

A participação de representantes de diferentes áreas organizacionais em projetos ou decisões de interesse da organização pode ser uma estratégia de administração bem-sucedida. Pretende-se que tal estratégia leve pessoas de diferentes unidades organizacionais a discutirem suas percepções e a conjugarem esforços para alcançar os objetivos da organização. Mesmo reconhecendo que a especialização traz vantagens, não se pode esquecer que força o isolamento entre as áreas que atendem diretamente ao cliente ou consumidor e aquelas que embasam ou dão suporte aos serviços prestados. É fato que a especialização funcional leva a uma visão fragmentada da organização, o que pode resultar em perda de sensibilidade com relação aos objetivos globais.

Nesse sentido, as empresas modernas estão experimentando formas organizacionais baseadas em equipes multifuncionais, que parecem produzir resultados mais expressivos, notadamente no que diz respeito a permitir uma visão global da empresa e uma compreensão da interdependência sistêmica.

Reconceber a organização como grupo ou equipes em interação, em que as missões/metas devem predominar sobre os processos/meios

A teoria contingencial afirma que as organizações assumem formas diferenciadas para enfrentar as transações com o ambiente. Assim, as unidades da organização se estruturam de forma diferente em função dos estratos do ambiente com os quais transacionam. Entretanto, a diferenciação estrutural pode pôr em risco a eficácia da organização, se não houver uma estrutura de coordenação eficiente. A preocupação com as metas das unidades pode levar à perda dos objetivos globais da organização.

O modelo de diferenciação/integração que foi preconizado por Lawrence e Lorsch (1973) mostra a necessidade de haver diferenciação para permitir transações relevantes das partes com o meio ambiente. Por outro lado, identifica a necessidade de uma estrutura de coordenação capaz de garantir a harmonia entre os objetivos das unidades diferenciadas, ou seja, a necessidade de integração.

Admitindo-se esse modelo, justifica-se que as áreas que cuidam de produção, por exemplo, persigam metas diferentes das que cuidam de recursos humanos. Porém, ambas as áreas devem, através de coordenação efetiva, subordinar seus interesses aos interesses gerais da empresa.

Adotar formas de organização mais flexíveis e ágeis

A estrutura ou *design* de uma organização afeta diretamente tanto os processos quanto os produtos organizacionais, e muitas vezes transforma-se em obstáculo aos resultados pretendidos, gerando conflitos não só entre as áreas departamentais, mas também entre as próprias subáreas que compõem cada área.

Entendemos que, embora retrate a organização no seu todo, a estrutura deva fazê-lo a cada situação específica, como um "instantâneo" que fixe um momento, para alterar-se logo a seguir, em relação direta e estreita com a finalidade organizacional. Costuma-se dizer que as estruturas deveriam ser "desenhadas a lápis", podendo ser apagadas e reescritas assim que mudanças organizacionais/ambientais o exigissem.

A literatura sobre o assunto é vasta e oferece vários modelos para a definição de estruturas apropriadas aos diversos tipos de organização. Embora não haja um modelo ideal de organização (a própria estrutura piramidal hoje é amplamente questionada), seria possível dizer que o "modelo ideal" é aquele que contempla a missão organizacional, seus objetivos e suas metas e que considera a natureza dos processos exigidos para a realização dos fins organizacionais.

A estrutura organizacional pode ser transformada em elemento facilitador na administração dos conflitos interdepartamentais ou então transformar-se justamente no oposto, um verdadeiro obstáculo ou "camisa-de-força" às transações necessárias à consecução dos objetivos.

A escolha da estrutura deve recair sobre aquela que possibilite respostas mais imediatas, produtos de maior qualidade e menor custo e, também, o maior grau possível de realização e satisfação das pessoas envolvidas em todas as etapas do processo.

Não existe um modelo ideal de estrutura, aplicável a toda e qualquer situação. A experiência tem demonstrado que alguns modelos se adaptam melhor, reduzem o nível de conflitos e produzem resultados mais eficazes. No caso específico aqui abordado — a existência de conflitos entre áreas-meio e fim —, um dos recursos viáveis é a adoção de estruturas dinâmicas, que tenham como pressuposto a participação das pessoas envolvidas em um objetivo. Um modelo que atende a tais exigências é o da estrutura subdividida por projetos, em que as pessoas são alocadas segundo seus conhecimentos ou habilidades ou segundo a representatividade ou a competência legal de que se revestem.

Esse tipo de estrutura já tem sido usado com sucesso em organizações cujos resultados tendam a não ser repetitivos, tais como as organizações de pesquisa e de elaboração de projetos.

A moderna literatura de administração e gerência está enfatizando um novo modelo de organização, as células autônomas, que são responsáveis integralmente por um processo organizacional, em vez de realizarem apenas fragmentos de um processo.

O modelo em questão poderá ser uma alternativa, mesmo exigindo aprendizagem e mudanças comportamentais significativas. O envolvimento das pessoas com o processo global de trabalho pode contribuir para uma ação mais ágil, eficaz e de padrão de qualidade superior. Afirma Almeida (1995) que nessa nova forma de organização (as células autônomas) desaparecem os "feudos de informação", os "departamentos proprietários", na medida em que as células administram seu trabalho, suas necessidades de insumos, o processo e o produto final.

Além dessas vantagens, a visão do todo permite antever dificuldades ao longo do processo e, conseqüentemente, ações proativas, de menor custo e de resultados mais efetivos.

Utilizar o conflito como forma de liberação de energias que poderão ser canalizadas para a geração de novas idéias e soluções

A percepção do conflito como algo negativo, como fenômeno indesejável e disfuncional, cedeu lugar, na teoria administrativa, à abordagem do conflito como algo salutar ao desenvolvimento das organizações. A visão atual do conflito sugere que ele possa ser utilizado de forma produtiva, através do uso da energia por ele liberada, para a geração de novas idéias e soluções.

Modernamente, os autores identificados com a "gerência através de equipes" (*team builders*) sugerem estratégias de confrontação para tratar conflitos de ideais e de papéis, buscando a coesão grupal.

O conflito como categoria fundamental na análise das organizações decorre do choque de idéias, dos conceitos de finalidade, da divergência de informações, de erros de interpretação e de outros fatores.

Os níveis de análise do conflito abrangem desde os inter ou intrapessoais até os interdepartamentais, interorganizacionais e até mesmo entre organização e sociedade. Os conflitos interdepartamentais refletem, de certa forma, reações individuais a papéis e responsabilidades organizacionais que não encontram necessariamente congruência com as expectativas e interesses individuais.

Aprender a conviver com o conflito é um desafio com que se defronta a organização. Outro desafio, talvez até de maior impacto, é aprender a usar o conflito como uma estratégia de administração criando oportunidades para permitir a emergência do conflito, a fim de questionar as contradições do sistema organizacional. Mary Parker Follett (Metcalf & Warwick, 1940), já afirmava, nas primeiras décadas deste século, que "da mesma forma que o atrito das rodas da locomotiva nos trilhos libera a energia que a impulsiona, deve-se utilizar o atrito decorrente dos conflitos humanos existentes nas organizações como forma de liberar a energia criadora necessária ao processo de integração".

7. Conclusão

O conflito interdepartamental sempre existiu, pois faz parte do mundo organizacional a disputa por poder e território, o que, da mesma forma, ocorre com os seres humanos, em suas interações nos grupos sociais aos quais pertencem. Nos tempos atuais, em que a magnitude das organizações força a interdependência de pessoas e de unidades, e em que a parceria passa a ser um elemento-chave para a competitividade, o conflito assume diversas formas. Aprender a administrá-lo politicamente é uma das funções dos gerentes. Aprender a usar as situações de conflito como oportunidades de aprendizagem parece ser a palavra de ordem nas organizações que buscam o sucesso.

A diferenciação entre as diversas unidades organizacionais não pode ser um obstáculo à integração de suas atividades. Ao contrário, se houver colaboração e compreensão mútua por parte daqueles que integram tais áreas, as causas geradoras de conflito poderão ser identificadas, tratadas e minimizados seus efeitos negativos, caso não possam ser eliminados.

O importante é que as pessoas tenham consciência de que a eficiência e a eficácia da organização só poderão ser alcançadas na medida em que haja um esforço no sentido de buscar a superação das divergências e dos interesses setorizados, e que os dirigentes sejam capazes de subordinar os interesses menores das unidades aos interesses maiores da organização. Acima de tudo, é importante resgatar o respeito pelo ser humano na organização, tornando as relações interpessoais mais positivas e harmônicas. Os recursos humanos não são apenas um item a mais nos balanços e relatórios das empresas. São parte integrante do ativo e, da mesma forma que contribuem para os resultados, esperam viver de modo mais digno. A maior parte do tempo das pessoas é gasta nas organizações de trabalho. As metas de realização pessoal dependem, em grande parte, da experiência de trabalho. As organizações precisam ser repensadas de forma que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

As propostas aqui registradas evidenciam a existência de mecanismos e modelos que, ao melhorarem as relações interpessoais e interdepartamentais, contribuirão para melhores resultados organizacionais e, certamente, para maior realização pessoal. Espera-se que as organizações se disponham a testá-las e, ao fazê-lo, procedam à necessária adaptação à realidade, do que certamente resultará um ambiente organizacional mais harmônico e, conseqüentemente, mais saudável.

Referências bibliográficas

Albrecht, Karl. *Serviços internos*. São Paulo, Pioneira, 1994.

Almeida, Fernando C. Novo modelo organizacional baseado no cérebro humano. *Revista de Administração*. São Paulo, USP, *30*(1), jan./mar. 1995.

Bastos, Antonio V. B. & Seidel, Thereza T. O conflito nas organizações: a trajetória de sua abordagem pelas teorias organizacionais. *Revista de Administração*. São Paulo, USP, 27(3):48-60, jul./set. 1992.

Bowditch, J. L. & Buono, A. F. *Elementos de comportamento organizacional*. São Paulo, Pioneira, 1994.

Clarke, Thomas & Monkhouse, Elaine. *Repensando a empresa*. São Paulo, Pioneira, 1995.

Galbraith, Jay R. & Lawler III Edward E. *Organizando para competir no futuro*. São Paulo, Makron Books, 1995.

Gulick, L. & Urwick, L. (eds.). *Papers on the science of administration*. New York, Public Administration Institute, 1937.

Handy, Charles B. *Como compreender as organizações*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

Johnson, H. Thomas. *Relevância recuperada — empowerment*. São Paulo, Pioneira, 1994.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *A empresa e o ambiente: diferenciação e integração administrativas*. Petrópolis, Vozes, 1973.

Likert, R. & Likert, J. G. *Administração de conflitos: novas abordagens*. São Paulo, McGraw-Hill, 1979.

Manganelli, R. & Flein, M. A framework for reengineering. *Management Review*, June 1994.

March, J. G. & Simon, H. A. *A teoria das organizações*. Rio de Janeiro, FGV, 1981.

Metcalf, Henry C. & Warwick, Syndall (eds.). *Dynamic administration. The collected papers of Mary Parker Follet*. Harper and Brothers, 1940.

Nadler, D. A. et alii. *Arquitetura organizacional*. Rio de Janeiro, Campus, 1994.

Newman, W. H. & Warren, E. K. *Administração avançada: conceitos, comportamentos e práticas no processo administrativo*. São Paulo, Atlas, 1980.

Peter, L. J. & Hull, R. *Todo mundo é incompetente, inclusive você: as leis da incompetência*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1977.

Pfiffner, J. M. & Sherwood, F. P. *Organização administrativa*. São Paulo, Bestseller, 1965.

Slack, Nigel. *Vantagem competitiva em manufatura*. São Paulo, Atlas, 1993.

Stoner, James A. F. *Administração*. Rio de Janeiro, Prentice Hall do Brasil, 1985.

Tomasko, Robert M. *Downsizing — reformulando e redimensionando sua empresa para o futuro*. São Paulo, Makron Books, 1992.

Walton, R. E. & Dutton, J. M. Administração do conflito interdepartamental: um modelo e uma revisão. In: Lobos, Julio A. *Comportamento organizacional*. São Paulo, Atlas, 1978.

Willoughby, W. F. *Principles of public administration*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1927.