

## Negociação como instrumento de gerência no setor público

Daysan F. K. Leal Medeiros (UEPB) daysanmedeiros@hotmail.com  
Eliz Regina Clara de Medeiros (UFPE) elizclara@gmail.com

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 trouxe as referências de direitos sociais, a regulamentação do pacto federativo e a descentralização administrativa. Dos anos 2000 até os dias atuais, ocorreu uma maior participação social na execução das ações e gestão do ente público. A participação de muitos atores com diferentes interesses, muitas vezes opostos, aliado a um contexto de incertezas e riscos, características da sociedade atual, tornam a gestão pública um local de constantes conflitos, dificultando a formação do consenso tão imprescindível para a eficaz e eficiente gestão dos recursos públicos. A proposta deste artigo é realizar uma pesquisa bibliográfica aos temas conflito e o processo de negociação, bem como do método de estruturação de problemas SODA (*Strategic Options Development And Analysis*), tendo como objetivo estabelecer uma base conceitual que servirá de referência para auxiliar a solução dos conflitos na gestão pública. Desta forma, o presente trabalho propõe desenvolver um método sistemático de negociação integrativa a fim de auxiliar a solução de conflitos na gestão pública. Este modelo visa estruturar e facilitar o entendimento de todo o problema, promover a comunicação e transparência, levar em consideração os interesses de todos os envolvidos, de forma a proporcionar suporte para geração de alternativas de ganhos mútuos para as partes em conflito, assim, atendendo as necessidades de uma efetiva gestão pública e das demandas sociais.  
Palavras-chave: Gestão Pública, Conflitos e Negociação.

**Abstract:** The 1988 Federal Constitution brought some references to social rights, including the regulation of the federal pact and administrative decentralization. From the very beginning of the millennium until present days, there was a great deal of social participation in the implementation of actions and management to the public sector. The participation of many actors with different interests, often opposed, combined with a context of uncertainties and risks are some of the characteristics of nowadays society; making the public administration a place of contrast and conflicts, hindering the formation of consensus as essential for the effective and efficient management of public resources. The propose of this article is to conduct a literature research to issues such as conflict and the negotiation process, as well as the structuring problems method SODA (*Strategic Options Development And Analysis*), aiming to establish a conceptual network that will serve as a reference for the helps solve problems and conflicts in public management. Thus, the main goal of this paper is to develop a systematic method of integrative negotiation in order to help solve conflicts in public management. This model structure and favors to understanding the whole problem, promoting the communication and transparency, taking into account the interests of all stakeholders, providing support and generating alternative mutual gains to the parties in conflict, thus meeting the needs an effective public management and social demands.

**Keywords:** Public Management, Conflict and Negotiation

### 1.Introdução

A Constituição Federal de 1988 trouxe as referências de direitos sociais, a regulamentação do pacto federativo e a descentralização administrativa. Dos anos 2000 até os dias atuais, ocorreu uma maior participação social na execução das ações e gestão do ente público. Dentro desses preceitos, percebe-se que a elaboração de políticas públicas devem seguir preceitos legais e envolver os atores sociais locais na tomada de decisão. Com uma administração mais descentralizada a tomada de decisão deverá ser mais coerente com as demandas e os anseios dos atores sociais locais e possibilitar um planejamento de ações adequado para as decisões a serem tomadas.

Nesse contexto, inserem-se diversas iniciativas para instituir sistemas de gestão participativa e qualificativa dos serviços públicos. Trata-se da adoção de um novo conceito de gerenciamento

das relações de trabalho no setor público. Um instrumento para democratizar e promover o desenvolvimento combinado destas relações, com metas e objetivos comuns previamente acordados e definidos entre os vários protagonistas.

Os principais atores sociais envolvidos no processo de decisão na gestão pública são o Município, Estado, Governo Federal, os servidores, a iniciativa privada, imprensa, as instituições de pesquisa e ensino, as instituições do terceiro setor (ONGs) e todos aqueles outros atores que fazem parte em conjunto da Sociedade Civil. A participação de muitos atores com diferentes interesses, muitas vezes opostos, aliado a um contexto de incertezas e riscos, características da sociedade atual, tornam a gestão pública um local de constantes conflitos, dificultando a formação do consenso tão imprescindível para a eficaz e eficiente gestão dos recursos públicos. No Brasil, a tomada de decisão envolvendo os recursos públicos remete a um cenário complexo e bastante mutável, devido à diversidade de atores e aos usos múltiplos dos recursos escassos.

Uma das formas de se solucionar esses conflitos seria pelo meio da arbitragem. Porém, apesar de a arbitragem ser bastante usado como um método de resolução de conflito, as soluções alcançadas poderiam exibir aqueles que venceriam o conflito (ganhadores) e aqueles que perderiam (perdedores), ou seja, o processo é competitivo, indo de encontro com os princípios atuais da gestão participativa de encontrar o entendimento entre os demais usuários dos recursos públicos e a busca pela cooperação na tomada de decisão em grupo.

É primordial que os atores sociais possuam a mediação ou negociação como primeira tentativa de tratar um conflito, e somente quando não for possível, é que a arbitragem deve ser utilizada. Assim, a sistematização de técnicas e métodos que organizem, estruturem e facilitem a negociação de conflitos, respeitando a divergência de interesses, sempre constantes em ambientes complexos, como a gestão pública, ganha importância fundamental.

A negociação dos conflitos constitui uma área de estudo que tem despertado um interesse crescente por parte de pesquisadores de diversas áreas, já que abrange todo o conjunto das atividades dos seres humanos e dos grupos sociais. Uma das principais falhas e problemas da negociação dentro da gestão pública é a dificuldade que seus membros têm em estruturar e solucionar os conflitos internos, por falta de meios de comunicação adequados, pela forte presença de aspectos subjetivos, de percepções, emoções, julgamento de valores distintos, interesses divergentes, posições fortes e rígidas (SOARES, 2008).

Para isso, a negociação integrativa é um dos meios mais eficazes, visto que, este se for abordado de uma forma ponderada e construtiva, pode estimular a compreensão e a solução conjunta dos problemas, gerando um maior respeito mútuo entre os diversos interesse e valores e a possibilidade de integração destes em resultados sustentáveis, e desta forma viável. Na negociação, busca-se harmonia democrática de interesses dos atores, que participam em igualdade de condições, desde o nível local até o nacional, na solução dos problemas que os afetam.

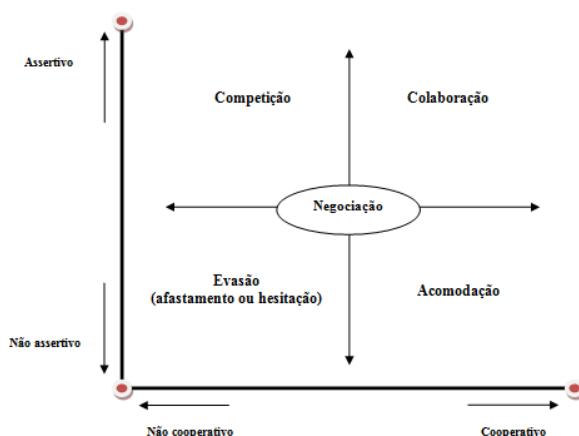
A proposta deste artigo é realizar uma pesquisa bibliográfica referida ao tema conflito e o processo de negociação, bem como do método de estruturação de problemas, abordagem SODA (*Strategic Options Development And Analysis*), tendo como objetivo estabelecer uma base conceitual que servirá de referência para auxiliar a resolução do conflitos na gestão dos recursos públicos. Desta forma, o presente trabalho propõe desenvolver um método sistemático de negociação a fim de auxiliar a resolução de conflitos na gestão pública. Este modelo visa estruturar e facilitar o entendimento de todo o problema, promover a comunicação e transparência, levar em consideração os interesses de todos os envolvidos, assim, atendendo as necessidades das demandas sociais.

## 2. Fundamentação teórica e metodológica

### 2.1. Conflitos

Várias definições de conflito podem ser encontradas. Apesar dos diferentes sentidos que o termo conflito adquiriu, encontram-se temas comuns na maioria de suas definições. Putnam & Poole (1987, p.552) afirmam que conflito é a “*interação de pessoas interdependentes que proporcionam a existência de objetivos, desejos e valores opostos, que encaram a outra parte como potencialmente capaz de interferir na realização dos seus desejos*”.

As pessoas desenvolvem estilos específicos para administrar os conflitos. Estes estilos se baseiam no desejo de satisfazer seus próprios interesses (assertividade) *versus* o desejo de satisfazer os interesses das outras partes envolvidas (cooperativo) (THOMAS, 1992). O cruzamento entre estas duas dimensões resultam em cinco estilos: competição, colaboração, hesitação, negociação e acomodação. A seguir estão descritos os estilos de resolução de conflito, para melhor entendimento da matriz representada na Figura 1.



Fonte: Adaptado de Thomas (1992)

Figura 1 – Estilo de resolução de conflito

**Estilo competitivo:** “*desejo de satisfazer seus próprios interesses, independente, dos impactos que isto possa causar na outra parte envolvida*” (ROBBINS, 2002, p. 378). Este estilo utiliza a rivalidade e competição como principal característica, os participantes utilizam jogos de poder para chegar aos seus propósitos (THOMAS, 1992).

**Estilo evasão ou evitação:** ignoram os conflitos esperando que assim desapareçam, também recorrem a métodos lentos para conter ou refrear o conflito. **Estilo Acomodação:** trata-se do estilo considerado cooperativo e não assertivo. Para Thomas (1992) a parte que emprega este estilo pretende abrandar a situação, cedendo e submetendo-se a vontade da outra parte, ou seja, coloca os objetivos e interesses da outra parte acima de suas próprias convicções.

**Estilo Negociação:** quando cada parte do conflito procura ceder algo para que se possa chegar a um acordo pertinente a um elemento de maior relevância, levando assim, a um resultado intermediário ou uma satisfação incompleta para ambas as partes. A principal característica é que ambas as partes fazem concessões, e ao mesmo tempo, recebem algo em troca (ROBBINS, 2002).

**Estilo colaboração:** reflete um alto grau de cooperação e assertividade. Para Thomas (1992) as partes colaboram e a intenção das partes é resolver o problema mediante a confrontação das diferenças compartilhando ideias e informações, buscando encontrar soluções nas quais todos ganham, o problema e conflito são encarados como um desafio.

Para Schermerhorn, Hunt & Osborn, (1999) toda a situação de conflito tem seu termino com resultado que atinge as partes envolvidas como um todo. Segundo os autores, os conflitos podem ser divididos pelos os possíveis resultados gerados pelos estilos e comportamentos dos indivíduos: conflito perde-perde; conflito ganha-perde e o ganha-ganha.

**Conflito perde-perde:** ocorre quando as partes envolvidas não conseguem alcançar seus objetivos. Ambas as partes não conseguem realizar seus verdadeiros objetivos e intenções, e as razões que são subjacentes ao conflito continuam não sendo solucionadas. Geralmente resultam da administração do conflito por evasão ou acomodação.

**Conflito ganha-perde:** pode resultar de uma competição direta, ou seja, quando uma das partes envolvidas consegue os seus objetivos à custa e exclusão dos objetivos que a outra parte almejava. O conflito ganha-perde, não considera os interesses das partes e as causas básicas do conflito, suprimindo os objetivos de pelo menos uma das partes envolvidas.

**Conflito ganha-ganha:** é aquela na qual os participantes examinam as verdadeiras questões e colaboram para encontrar uma solução que reconcilie diferenças. Resultam da administração do conflito por colaboração ou negociação (mesmo que neste estilo as pessoas cedam em algum interesse para conseguir um objetivo maior). *“O teste fundamental da solução ganha-ganha é se as partes em conflito acreditam ou não que: (1) atinge as metas de ambos; (2) é aceitável para ambas as partes; (3) estabelece um processo no qual todas as partes envolvidas sentem a responsabilidade de estarem abertas e honestas quando a fatos e sentimentos”* (SCHERMERHORN, HUNT & OSBORN, 1999, p.377) .

O conflito é inerente à sociedade, e constitui, portanto, fatos naturais que derivam dela própria. Existe a necessidade de serem administrados, antes que se tornem mais agressivos e entrem em um nível cuja resolução se torne mais complexa. Cada estratégia de resolução de conflitos se emprega a uma situação diferente, ou seja, nem sempre é possível empregar uma mesma estratégia para todas as circunstâncias. A negociação é um dos meios mais eficazes para se alcançar a melhor solução para conflitos existentes, principalmente no meio em que será implementada a proposta de trabalho, visto que na gestão pública, é amplo o debate de ideias, necessitando de soluções com grau elevado de participação e comprometimento dos indivíduos envolvidos.

## 2.2 Negociação

Na literatura especializada existe uma considerável diversidade de definições do fenômeno que pode ser entendido como negociação. Segundo Fisher, Ury e Patton (1995, p 15) *“a negociação é um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebido para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos”*.

Negociação é o procedimento natural, baseada na comunicação direta, para se tentar resolver um conflito, tendo as partes total controle sobre o procedimento e o resultado. Contudo, duas são as categorias de negociação: distributiva e integrativa, que fazem o resultado final, o processo e o próprio conflito divergirem entre si.

- Negociação Distributiva ou barganha posicional: distribuição do objetivo da negociação entre as partes de forma que cada indivíduo tenta obter a maior parcela possível;
- Negociação Integrativa: integração dos recursos de forma a ampliar o objetivo da negociação e gerar ganhos mútuos para as partes;

Negociações distributivas exigem preparação cuidadosa e o estabelecimento de limites, a fim de evitar que as emoções prevaleçam na hora de fechar um acordo. Se formos os

compradores, por exemplo, devemos fixar um preço máximo acima do qual não desejaremos comprar o produto, ou seja, deve-se estipular o maior valor que se aceita pagar pela compra. Sendo este ponto denominado valor-reserva (VR), que representa os limites máximos e mínimos aceitáveis pelas partes. Na posição de vendedor, o valor-reserva é o menor valor baixo do qual não aceitaremos negociar (RAIFFA, 1982).

Segundo Raiffa (1982) a zona compreendida entre os valores – reservas do comprador e do vendedor é denominada zona de negociação ou ZOPA (Zona de Possível Acordo). Em algum ponto dessa zona ocorrerá o acordo entre as partes, de forma que aquele que fechar a transação mais distante de seu valor-reserva conquistará o maior excedente (Figura 1).

A negociação integrativa apresenta as seguintes características: Existem vários assuntos sobre disputa que diferem em importância para as partes; (1) Possibilidade de ganhos mútuos que podem ser obtidos com compromisso ao longo das diversas questões; (2) As partes podem cooperar para aumentar o valor total da operação a ser eventualmente dividido; (3) As partes não são estritamente competitivas, ou seja, são jogos cooperativos onde todos os jogadores ganham, ainda que não necessariamente as mesmas recompensas; (4) Considerado jogo de soma diferente de zero para a teoria dos jogos (RAIFFA, 1982).

O relacionamento cooperativo favorece o alcance dos resultados esperados, porque nessa perspectiva, os negociadores se enxergam como parceiros.

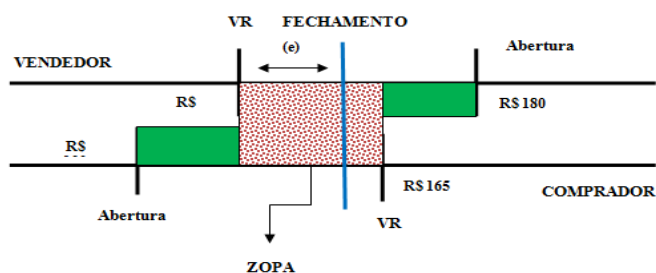


Figura 2 – Zona de acordo  
Fonte: Adaptado de Raiffa (1982)

Segundo Melo (2010) é possível chegar ao acordo por meio da cooperação entre os negociadores com o aumento do valor total do negócio, e consequentemente, da parte de cada um. Neste tipo de negociação, a troca legítima de informações se torna uma condição fundamental que possibilita a uma parte conhecer melhor os problemas da outra parte e partir para uma solução conjunta que atenda ao interesse de ambas as partes.

A negociação como todo processo, é composta por fases distintas. Kersten (2002) afirma que uma negociação compreende em três fases: a fase de pré-negociação, negociação e pós-negociação.

1. Pré - Negociação: o objetivo é o estudo e entendimento da negociação. Esta fase envolve a análise da situação, problema, oponente, pontos de discussão, critérios, alternativas, preferências, níveis de reserva e estratégia.
2. Negociação: é a fase de condução da negociação, envolve trocas de mensagens, ofertas e contra-ofertas para obter o acordo. Sendo que, nesta fase, as partes agem segundo uma estratégia.
3. Pós-Negociação: envolve a avaliação dos resultados obtidos e do compromisso das partes envolvidas na negociação, incluindo o acordo e a satisfação dos negociadores.

### 2.3. Análise e Desenvolvimento de Opções Estratégicas (*Strategic Options Development And Analysis – SODA*)

A Análise e Desenvolvimento de Opções Estratégicas (*Strategic Options Development And Analysis – SODA*) é um método de estruturação de problemas (PSMs) e tem suas raízes na Pesquisa Operacional *soft* e na Psicologia cognitiva, esta última, baseia-se na compreensão de como os seres humanos pensam e raciocinam a respeito de situações complexas e problemáticas.

A metodologia SODA utiliza o mapeamento cognitivo como principal ferramenta para a estruturação dos problemas, visa obter e registrar percepções individuais de um contexto problemático para melhor entendê-lo e estruturá-lo. Segundo Eden (1989) a estrutura de um mapa cognitivo é constituído de uma rede de ideias ligadas por flechas. Estas flechas indicam a forma com que uma ideia leva a, ou tem implicações sobre outra. Objetivamente, o mapa cognitivo é uma hierarquia de conceitos relacionados por ligações *meio e fim*, que representa o sistema de valores dos decisores na forma de objetivos estratégicos

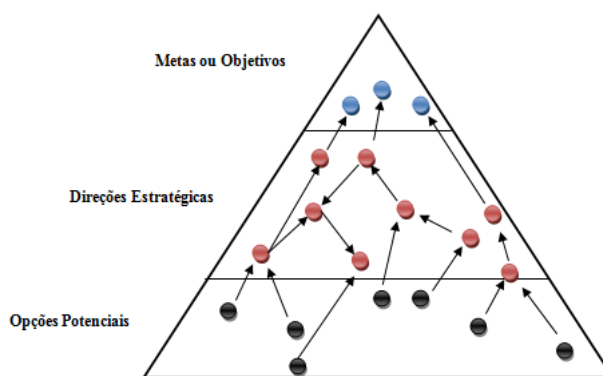
Os conceitos no mapa cognitivo podem ser reflexos de explicações, necessidades, imposições, objetivos, fatos, estratégia, oportunidades, etc. Estas ligações, embora deixem o mapa com formato de diagrama de causa e efeito, tem faixa bem mais ampla de significados, dependendo justamente dos sentidos assumidos pelos conceitos que estão sendo relacionados: se os conceitos refletem objetivos, problema, fatos, estratégias. Portanto, as ligações refletem não só a conexão de explicações a consequências, mas também a conexão de opções a resultados, meios a fins, ações a objetivos; todas elas obedecendo à lógica de que os resultados/fins/objetivos mais importantes são hierarquicamente superiores no mapa (RIEG & FILHO, 2003).

Para Ackerman & Eden (1998) estes mapas estabelecem uma vinculação direta entre causa-efeito, meio-fim, antecedente-consequente. Esta metodologia estrutura os constructos em três grupos de conceitos. As metas ou objetivos, que devem aparecer no topo do mapa. As direções estratégicas a serem seguidas e, finalmente na base as opções potenciais. As linhas que unem os conceitos estabelecem uma relação que pode ser interpretadas como “*pode conduzir a*” ou “*pode implicar em*”, ou seja, causa e efeito.

A Figura 3 identifica a hierarquia de um mapa cognitivo. As opções potenciais são aqueles que têm flechas saindo deles, mas não chegando. Indicam o conjunto de iniciativas a serem atingidas para viabilizar as direções estratégicas ou as opções de ações possíveis, ou seja, o conceito no início da seta deve ser considerado o meio para se atingir o conceito no final da seta, sendo este consequência do anterior.

As direções estratégicas são conceitos cruciais para o entendimento do problema em análise, possibilitando as partes entenderem os pontos de vistas, valores, crenças, interesses, chegando assim em um conjunto de soluções. As metas ou objetivos encontram-se no alto da pirâmide e não possuem flechas saindo deles, somente chegando, representam a solução futura desejada, objetivos, fins ou as metas procuradas pelos indivíduos envolvidos no problema. Os mapas cognitivos dos indivíduos quando prontos devem ser agrupados pelo facilitador em um único mapa, mediante a união dos conceitos similares que transmitam as mesmas ideias e relacionando os conceitos que sejam relacionáveis, formando assim, um mapa estratégico agregado.

O mapa estratégico é apresentado pelo facilitador ao grupo através de um *Workshop*. Tem por objetivo possibilitar aos participantes o direito de negociar a adição, modificação ou redução dos conceitos que considerem relevantes ou não para o problema. Este mapa representa a estrutura cognitiva do grupo (ACKERMAN & EDEN, 1998).



Fonte: Adaptado de Eden & Ackermann (1998)

Figura 3 – Hierarquia de Mapa cognitivo

O facilitador deve conseguir por meio da comparação dos mapas cognitivos individuais: a **união de conceitos**, ou seja, conceitos similares que tramitam ideias semelhantes são unificados por aquele sentido mais amplo, ou mais rico; **relação entre conceitos**, conceitos que claramente se relacionam devem ser conectados por ligações de influência (EDEN et al, 1983).

O mapa estratégico é utilizado como base para uma reunião entre todos os membros, denominada *SODA workshop*, em que as questões são discutidas e deriva-se as ações a serem implementadas ou o planejamento estratégico do grupo. Eden (1989) indica os passos para que o workshop SODA seja realizado: a primeira parte é a introdução, neste momento os indivíduos vêm seus pontos de vista como parte de algo maior e começam a entender todo o contexto, bem como os pontos de vista dos outros. A segunda parte é dedicada a discutir as questões com maiores detalhes buscando o aprendizado e a geração de um conjunto de soluções de compromisso. As principais fases para a aplicação do método SODA são:

1) negociação (em que são definidos os termos do processo de cooperação entre o grupo e o facilitador e define-se claramente o objetivo e as expectativas); 2) construção do problema (exploram-se as visões do problema de cada membro do grupo construindo mapas para cada indivíduo); 3) desenvolvimento do mapa estratégico (o facilitador une os diversos mapas possibilitando uma comparação das diferentes visões das pessoas); e 4) SODA Workshop (onde o grupo a partir do mapa geral desenvolvido na etapa anterior discute o problema procurando encontrar a solução para o mesmo).

Os passos para a construção dos mapas cognitivos, terão como base os trabalhos de Eden *et al.* (1983), Eden (1989), Ackermann *et al.* (1990), Ackerman & Eden (1998), e Rieg & Filho (2003).

### 3. Metodologia para solução de conflitos na gestão pública

Este trabalho baseia-se no conceito de que a negociação é um processo de interação social e de comunicação. Nesta perspectiva, a identificação de conflitos desempenha um importante papel, fornecendo um meio de compreensão dos interesses das partes envolvidas. Devido às dificuldades no encontro da solução de compromisso nas negociações, a estruturação do problema visa tornar o modelo menos complexo para os decisores, estimulando estes ao encontro de alianças estratégicas entre os atores envolvidos.

A proposta agrega uma análise sistêmica e permite uma abordagem integrativa da negociação. Verifica-se um conjunto de entidades com interesses interdependentes e onde cada um dos membros percebe que ao comportar-se como um sistema, o resultado é maior do que o resultado que as entidades poderiam ter se procurassem uma solução independentemente. Esta

proposição se insere no contexto da negociação que proporcione um resultado ganha-ganha em que surgem os acordos benéficos para ambos os lados, com foco em relacionamentos de longo prazo. Assim, considera-se que, na interação entre as diversas entidades públicas, os acordos devem ser baseados nos verdadeiros interesses dos participantes e na legalidade do ato.

A incorporação do SODA (Análise e Desenvolvimento de Opções Estratégicas) ao processo de negociação integrativa surge pela necessidade em propor mecanismos e procedimentos que assegurem um processo estruturado para a identificação das ações pontenciais, considerando o interesse e objetivo de cada uma das partes. Este método de estruturação de problemas poderá ajudar as partes envolvidas no conflito, examinar suas próprias posições, interesses e necessidades, assim como alcançar uma melhor compreensão das necessidades e interesses das outras partes.

Nesta proposta, o mediador tem papel fundamental, pois, este será responsável pela aplicação da abordagem SODA, bem como administrar todo o processo de negociação. O mediador terá que ser uma pessoa neutra, imparcial, isenta de interesses e que tenha conhecimentos na área de recursos hídricos. O processo foi subdividido em três fases de negociação, cada uma dotada de suas próprias atividades, formando a estrutura do processo de negociação. Esta estrutura não tem um padrão rígido, sendo bastante flexível às mudanças, podendo retroceder no processo, de acordo com a necessidade da situação.

### **3.1 - Fase 1 - Pré Negociação**

A pré negociação caracteriza-se pelo planejamento que antecede à mesa de negociação propriamente dita, e refere-se à construção de um caminho de conhecimento mútuo entre o mediador e os atores envolvidos com vistas a criar elos e um relacionamento saudável.

#### **3.1.1 Identificação dos atores e esclarecimento da metodologia**

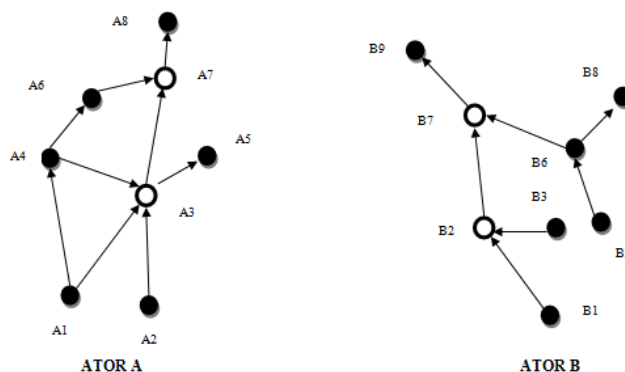
É necessária a realização de um primeiro workshop com os atores, a fim de garantir o contato entre o mediador, e os interessados no conflito. Esta reunião fornecerá informações fundamentais para o mediador acerca da natureza do conflito, suas origens e desenvolvimento, assim como as tentativas anteriores para resolução. O primeiro passo consiste na identificação dos atores envolvido no conflito a fim de verificar os membros que irão participar do processo de negociação e o ambiente em que estes estão inseridos. Os membros são convidados a participar de acordo com suas necessidades e interesses no conflito.

Para que a resolução dos conflitos através da negociação seja bem sucedida os membros interessados devem ter a oportunidade de participar do processo; liberdade para decidir quando participar e quando se retira da negociação. A decisão de negociar, tomada por um grupo, só se torna eficiente se as demais partes também acreditarem que este é o melhor caminho. Com os atores identificados é realizado um esclarecimento com estes sobre a metodologia que será utilizada e as etapas a serem desenvolvidas

#### **3.1.2 Entrevistas Individuais e elaboração dos Mapas Cognitivos**

Após o contato inicial entre facilitador e atores foram realizadas as entrevistas individuais para a elaboração dos mapas cognitivos. Cada ator é incentivado a expressar suas próprias opiniões, a fim ajudar as partes na sua própria análise do conflito, bem como de enriquecer progressivamente a maturidade do mediador em relação ao mesmo. Quanto mais se conhecer e compreender o conflito em que se esta operando, menor será a probabilidade do mediador cometer erros na elaboração dos mapas cognitivos, e assim, na aplicação da metodologia SODA.

Nas entrevistas com as partes o mediador tentará identificar os elementos primários de avaliação (EPAs) que permitirão a construção do mapa cognitivo (figura 4). Esses elementos são constituídos de objetivos, metas, valores das partes e alternativas de ação e soluções. A partir dos EPAs são construídos os conceitos. Facilitador pode utilizar questionários semi estruturados.



Fonte: Ackerman & Eden (1998)

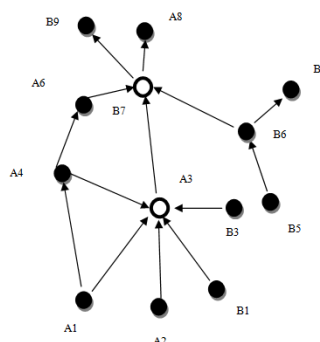
Figura 4– Exemplo de Mapas Cognitivos individuais dos atores A e B

Construídos os conceitos, o mediador realizará a hierarquia entre estes, questionando os atores sobre quais são os meios necessários para atingir determinado objetivo, ou sobre quais os fins a que o conceito se designa. Depois desse processo de interação o mediador já dispõe de informações para construção do mapa cognitivo de cada ator. O desenvolvimento de um mapa cognitivo em direção a seus fins proporcionará a cada ator explicitar seus sistemas de valores através de conceitos superiores na escala hierárquica.

### 3.1.3 Elaboração do Mapa Agregado

Ao final desse processo de entrevistas individuais, o facilitador agrega os mapas formando um único mapa, chamado de “mapa estratégico”, este, tem como finalidade facilitar o processo de negociação. O mediador deve conseguir por meio da comparação dos mapas cognitivos individuais: a **união de conceitos**, ou seja, conceitos similares que tramitam ideias semelhantes são unificados por aquele sentido mais amplo, ou mais rico; **relação entre conceitos**, conceitos que claramente se relacionam devem ser conectados por ligações de influência (EDEN *et al.*, 1983).

Quando se unificam conceitos está se admitindo que exista certo grau de similaridade entre os conceitos de diferentes atores, de tal forma que diferentes indivíduos querem dizer alguma coisa parecida através de palavras similares. O processo de agregação dos mapas cónitos é exemplificado nas Figuras 5, onde podemos identificar as similaridades entre os conceitos B2 e A3 e A7 e B7, sendo mais extensos, os conceitos A3 e B7.



Fonte: Ackerman & Eden (1998)

Figura 5 – Exemplo de Mapa Cognitivo Agregado dos atores A e B

O objetivo é produzir um “dispositivo facilitador” para promover a negociação entre os membros do grupo afim de que uma definição do problema possa ser estabelecida. O propósito de unir os mapas é de alinhar a opinião dos membros do grupo e assegurar um acordo sobre a natureza do problema, descobrindo um portfólio de ações.

O mapa agregado permite explorar as diferentes visões sobre o problema, determinar pontos importantes, conduzir a discussão e obter o comprometimento das pessoas envolvidas em torno do conflito e das possíveis ações recomendadas. Este mapa pode ser utilizado como ferramenta para planejamento e meio para chegar a um consenso.

### **3.2 Fase 2 - Negociação**

Esta etapa compreende a negociação propriamente dita, ou seja, depois dos instrumentos formalizados na etapa anterior, o mediador já dispõe de informações dos conflitos e dos atores que nortearam as discussões e com isso o alcance do consenso. Os participantes avaliarão o mapa agregado, estes poderão realizar uma reflexão sobre suas respectivas posições, interesses e necessidades. Esta parte constitui o desafio do processo, visto que será a fase que os atores tratam de persuadir se mutuamente para chega a um acordo.

#### **3.2.1 Workshop para análise e avaliação do mapa agregado**

O workshop é realizado com todos os atores onde será apresentado o mapa agregado, expondo de forma estruturada todo o conflito existente e o conjunto de alternativas de solução antes expostas pelos interessados ao mediador. Cada ator descobre as propostas introduzidas pelos seus colegas e ouve os comentários.

O grupo adquire uma visão global das soluções propostas. O mediador tem de ser bastante ativo, a fim de estimular comentários dos tomadores de decisão e ajudá-los a combinar as propostas possíveis, para considerar novas ou para eliminar outras (consideradas irrealistas). A análise do mapa agregado ajuda os atores a voltar e revisar suas perspectivas, as quais muitas vezes se encontram fortemente influenciadas por emoções, mal entendidos, suposições e desconfiança. Esta transformação de perspectivas é vital para criação de espaços para a colaboração em uma negociação. Trata-se de uma etapa essencial para que os atores possam deixar de lado as posições rígidas e inflexíveis para explorar possíveis interesses comuns.

Os benefícios resultantes das diferentes interpretações dos atores diante do conflito resultam em uma maior compreensão sobre todo o contexto. O mapa agregado também é uma ferramenta negociativa, na medida em que ajuda as partes a negociarem sua percepção e interpretação sobre o problema, permitindo ainda que eles negociem um compromisso à ação.

O interesse maior do mediador é facilitar a interação criativa entre os atores com a finalidade destes chegarem ao consenso sobre as ações a serem tomadas. Ao final da interação entre os atores tem-se o mapa cognitivo congregado final. Após o consenso sobre o mapa congregado, o mediador e os atores já possuem informações suficientes sobre os múltiplos interesses e poderão identificar as estratégias que serão caminho para o encontro dos atributos a serem negociados.

Desta forma, com os atributos acordados, cada ator é convidado a atribuir faixas de valores para estas alternativas. Atribuir faixas de valores é recomendado, pois os atores na maioria das vezes não revelam seus preços de reserva, ou seja, não disponibilizam os valores precisos para os atributos de negociação. Para os atores que não querem ou não conseguem revelar informações precisas revelar apenas os limites onde estes atributos estão contidos é consideravelmente mais conveniente.

O mediador explica ao grupo que estas faixas de valores devem ser as mais realistas possíveis em relação aos seus próprios interesses e os interesses dos outros atores. Faixas muito

abrangentes, ou irreais devem ser repensadas, a fim de não inviabilizar a negociação. O mediador orienta os atores a não revelarem suas faixas de valores, estas devem ser entregues diretamente a ele, desta forma é um procedimento sigiloso e evita o uso de táticas oportunistas.

Com as faixas de valores dos atores já elaboradas, o mediador baseado nestas faixas delimita uma zona de acordo que seja boa para ambas às partes. Este tem que ser bastante cuidadoso para não revelar o preço reserva de nenhum dos participantes. Além disso, deve conduzir o acordo para que este seja feito da melhor forma possível, pode fazer sugestões, mas não deve impor solução. O mediador deverá levar em consideração a importância de cada atributo para cada ator, para evitar que atores com pouco interesse no atributo atrapalhe a negociação estipulando faixas de valores arbitrárias. Assim, o mediador estipula as faixas de valores que balizará a negociação. Após estipular as faixas de valores o mediador apresentará estas faixas para a validação do grupo. O grupo negocia com o mediador a redução ou aumento destas faixas.

As faixas de valores estipulada pelo mediador, visa estabelecer os parâmetros pra negociação, ou seja, o limiar em que os participantes poderão negociar. As faixas restringem o horizonte de valores dos atores, e representa a área de solução do conflito. Com isso, espera-se que as decisões ocorram de forma mais rápida e tranquila. A incorporação do método SODA e a delimitação das faixas de valores ao modelo de negociação ajudam os participantes chegarem a uma solução mais próxima da fronteira de eficiência, pois estes ajudam a identificar os interesses verdadeiros de ambas às partes, proporcionando uma maior colaboração e consenso.

Isto não significa que as partes devam renunciar seus interesses, ou que os recursos serão distribuídos de forma equitativa. A colaboração surge quando os atores aprovam reciprocamente sua legitimidade e poder para definir os problemas e propor soluções, chegando a um melhor resultado do que o obtido na ausência de uma negociação integrativa. Desta forma, a colaboração entre as partes é fator importante para uma solução que gerem ganhos mútuos para ambos. Raiffa (1982) aconselha aos negociadores atuarem honestamente e abertamente, preocupando-se com a eficiência; os *tradeoffs* deveriam ser divulgados (se o adversário também o fizesse).

Ao final deste processo surgirão algumas diretrizes estratégicas que irão nortear as futuras políticas e decisões que serão tomadas. Com isso, espera que uma solução de compromisso entre as partes seja alcançada no final da negociação. Mesmo que não se chegue a uma solução a utilização do modelo pode ajudar a desfazer desentendimentos, melhorar a comunicação e convivência entre os atores.

### 3.3. Pós Negociação: consolidação e monitoramento dos resultados

Finalmente, o processo de negociação no setor público não pode ferir os princípios constitucionais da ordem pública, moral, indisponibilidade do interesse público e o da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, uma vez que são os limites da legalidade e estabelecem as regras fundamentais para a vida em sociedade de forma democrática e civilizada. A última etapa da metodologia engloba as fases de Consolidação e monitoramento dos resultados. Assim, depois de terem concluído as negociações, as questões e decisões devem de ser capturado em um texto escrito. Redação é feito por um grupo de pessoas selecionadas por todos os participantes com a ajuda do setor jurídico.

## 4. Conclusão

Este artigo estabeleceu a complementaridade entre o método de estruturação de problemas SODA e a negociação integrativa. Esta proposta visa fornecer um método estruturado para

operacionalizar o processo de construção de alternativas de ganhos mútuos entre as partes envolvidas, além de favorecer um maior aprendizado, comunicação e interação entre os atores. Constitui uma ferramenta para identificação fundamentada e transparente de alternativas inovadoras que contemplem os valores das partes envolvidas na negociação.

Este modelo depende da propensão dos atores para desenvolver um relacionamento transparente, baseado na confiança mútua, e um comprometimento com os objetivos perseguidos: resolução do conflito existente. Pode-se utilizar outros métodos de estruturação de problemas como o SSM (Soft Systems Methodology). A negociação integrativa é bastante vulnerável a comportamentos oportunistas, uso de falsas estratégias e atitudes não colaborativas, resultando como relata Raiffa (1982) em acordos ineficientes. Cabe ao mediador ser bastante experiente para identificar estas atitudes não colaborativas. Além disso, este modelo visa ajudar as partes a examinarem os seus interesses e necessidades; proporcionar uma maior comunicação e troca de informações, participação efetiva de todos os envolvidos e o maior entendimento sobre o problema, pontos essenciais para uma gestão eficiente dos recursos públicos.

O método aqui apresentados pode ser aplicado não só a situações empíricas e informais, mas também a procedimentos mais organizados de gestão apoiados em princípios participativos e democráticos. Desta forma, o conflito torna-se estímulo para aumentar a qualidade tanto para os servidores quando para os usuários dos serviços públicos.

## 5. Referências Bibliográficas

- ACKERMANN, F.; EDEN, C. *Making strategy: The Journey of Strategic Management* SAGE Publications, London, 1998.
- COLAIACOVO, J. *Negociação moderna. Teoria e prática: aplicações a contratos comerciais, domésticos e internacionais, conflitos organizacionais e negociação coletiva trabalhista*. Blumentau, FURB, 1997. 337p.
- EDEN, C., JONES, S. e SIMS, S. *Messing About in Problems - An Informal Structured Approach to their Identification and Management*. Pergamon Press. (1983).
- EDEN, C. L. Using Cognitive Mapping for Strategic Options Development and Analysis (SODA). In: ROSENHEAD, J.V. *Rational Analysis for a Problematic World*. Chichester: John Wiley, 1989.
- FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. *Como chegar ao sim. A negociação de acordos sem Concessões*. Rio de Janeiro, Imago, 1995. 197p.
- MELLO, José Carlos Martins F. de. *Negociação baseada em estratégia*. 2 ed. 2 reimpr. São Paulo. Atlas. 2010.
- PUTNAM, Linda L., POOLE, M. Scott. Conflict and negotiation. *Handbook of Organizational Communication: an interdisciplinary perspective*. Newbury Park, Califórnia: Sage Publications, Inc., 1987, p. 549-599.
- RAIFFA, H. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Ed. Harvard University Press. 1982.
- RIEG; D. L.; FILHO, A. T. de. Mapas cognitivos como ferramenta de estruturação e resolução de problemas: o caso da Pró-reitoria de extensão da UFSCar. *Gestão & Produção*, v.10, n.2, p. 145-162, ago. 2003.
- ROBBINS, Stephen Paul. *Comportamento Organizacional*. 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 236p.
- SCHERMERHORN, John R., HUNT, G. James, OSBORN, Richard N. *Fundamentos de comportamento organizacional*. Porto Alegre: Bookman, 1999.
- SOARES, Samira I. de Oliveira. *A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil*. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). 172p. Universidade de São Paulo.
- KERSTEN, G. E. Modeling Distributive and Integrative Negotiations – Review and Revised Characterization. *Group Decision and Negotiation*, Netherlands, v.10. 493-514, 2001.
- THOMAS, K. W. *Conflict and Negotiation Processes in Organizations*, 2 ed. vol.3 Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, 1992, p. 652-717.