

Acordos negociados

JORGE CORREIA JESUÍNO

Revê-se o conceito de mecanismos de coordenação observáveis em organizações complexas tais como as unidades de cuidados de saúde. Especial atenção é dada à governação mediante acordos contratuais no interior de novas configurações centradas na eficiência, inovação, legitimidade e justiça distributiva. Sustenta-se que o factor mais importante para um equilíbrio entre objectivos nem sempre compatíveis reside no grau de confiança interna dentre os diferentes actores sociais que operam o sistema global.

Palavras-chave: mecanismos de coordenação; governação; acordos contratuais; confiança.



Jorge Correia Jesuíno é professor emérito do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). Doutorado em Sociologia pela Universidade Técnica de Lisboa. Agregado igualmente pela Universidade Técnica de Lisboa. Licenciado em Filosofia pela Universidade de Lisboa.

Entregue em Março de 2009

Em 1967 P. Lawrence e J. Lorsch publicaram um livro com o título *Organization and Environment*, justamente premiado e que constitui o primeiro estudo empiricamente validado duma extensão das teorias contingenciais às organizações. Numa palavra, tratava-se de mostrar que não existe um formato universal para estruturar uma organização, o que aliás já a prática há muito tinha revelado. A teoria veio depois, confirmando, de forma mais sistemática, que uma fábrica de automóveis não se acha estruturada da mesma forma que um hospital ou uma companhia petrolífera. Hoje, o estudo de Lawrence e Lorsch, passados apenas 40 anos, é pouco referido na literatura. Mas os princípios básicos, bem como a metodologia de análise por eles iniciada, estão bem presentes na forma como actualmente estudamos a complexidade das organizações. Um desses princípios, quase intuitivos, diz respeito aos dois processos complementares — a *diferenciação* e a *integração* —, subjacentes a toda a organização. A teoria apoia-se na metáfora dos sistemas abertos, segundo a qual a adaptação duma estrutura orgânica à envolvente externa implica uma coordenação dos subsistemas internamente diferenciados.

Os problemas que as organizações mais dificuldade têm em resolver dizem sobretudo respeito a esta necessária integração das funções diferenciadas.

No texto de Lawrence e Lorsch, a resposta a esta questão é dada em termos macro-estruturais, mostrando que, quanto mais complexa for a envolvente,

ou seja, o domínio específico onde a organização opera, maior terá de ser a diferenciação interna do sistema e mais sofisticados terão de ser os sistemas de coordenação. Adaptar uma estrutura burocrática vertical e centralizada será inadequado para uma indústria farmacêutica com elevada competição, como para um hospital, mas poderá ser adequada para uma actividade fabril rotineira e estável. O nível de análise aqui adoptado não pormenoriza os processos intra-estruturais mais finos que as diferentes configurações adoptam para regular o sistema global. Curiosamente, data também de 1967 uma obra não menos marcante, da autoria de James D. Thompson — *Organizations in Action* —, de natureza mais teórica, onde o autor oferece uma primeira sistematização conceptual dos mecanismos de coordenação organizacional, posteriormente desenvolvida por Mintzberg (1979) nos termos que vieram a tornar-se consensualmente aceites e mesmo operacionalizados. Em termos muito breves, já que o modelo tem sido amplamente divulgado, podemos distinguir seis principais mecanismos de coordenação:

1) Ajustamento mútuo; 2) Supervisão directa; 3) Estandardização de processos de trabalho; 4) Estandardização de resultados (*outputs*); 5) Estandardização de competências e de conhecimentos; (6) Estandardização de normas culturais.

A bem conhecida teoria de Mintzberg formula a hipótese, que os dados empíricos parcialmente confirmam, de que são fundamentalmente estes mecanismos de coordenação, ou antes, a sua maior ou menor prevalência, que permitem distinguir os diferentes tipos de estruturas organizacionais e, na esteira da perspectiva contingencial, que a sua eficácia depende do seu grau de ajustamento aos condicionamentos da envolvente. O que todavia se observa quando passamos dos modelos teóricos para as práticas organizacionais é um compromisso instável entre os vários mecanismos, nem sempre sendo claro qual deles exerce maior influência no desempenho do sistema. No que se refere especificamente às organizações de prestação de cuidados de saúde, que aqui nos interessam particularmente, um dos parâmetros contingenciais — a dimensão — leva-nos a distinguir os vários níveis: o dos cuidados primários e o dos cuidados diferenciados.

Se a estrutura de um Centro de Saúde ou mesmo de uma Unidade de Saúde Familiar é, na terminologia de Mintzberg, uma *estrutura simples*, e um Hospital uma *estrutura burocrática profissional*, a passagem a agrupamentos mais complexos ou mesmo ao próprio sistema como um todo, corresponde, por seu turno, ainda na terminologia de Mintzberg, a uma *estrutura divisionalisada*.

Se em cada um destes níveis estruturais predomina um tipo de coordenação, não podemos todavia deixar

de ter em conta que estes diferentes níveis se acham, por assim dizer, encastrados uns nos outros requerendo uma meta-regulação coordenadora, como aliás sucede em toda a Administração Pública. Tal meta-regulação, no caso específico dos sistemas de saúde, reveste-se todavia de uma particular complexidade e turbulência não tendo ainda sido encontradas soluções estáveis e satisfatórias, eficazes e eficientes, reunindo o consenso dos governantes, dos profissionais e dos contribuintes utilizadores do sistema.

De acordo com o modelo conceptual de Mintzberg, os *sistemas divisionalizados*, por virtude mais da dimensão do que da complexidade, tendem a adoptar como mecanismos de coordenação a *estandardização dos resultados*, ou seja, a fixação de metas e objectivos pelo topo da hierarquia e não forçosamente negociados com os níveis subordinados. Esta lógica de actuação, como aliás Mintzberg bem sublinha, conduz a descentralizar o controlo dos processos e a verticalizar as unidades orgânicas dos níveis subordinados, ou seja, a introduzir mecanismos de *estandardização de normas de trabalho* e de *supervisão directa*.

Tal estratégia de governação encontra, todavia, forte resistência nos casos em que uma maior complexidade derivada de parâmetros como o profissionalismo dos agentes, a sofisticação tecnológica, e o grau de incerteza da envolvente, conduzem a outras exigências de legitimação. No caso ainda mais específico dos sistemas de saúde onde a tradição, segundo Mintzberg, consistia na coordenação, por via das competências profissionais, conduzindo à horizontalização e, de algum modo, à balcanização das unidades e subunidades, é fácil prever que a introdução duma lógica gestora baseada mais na eficiência do que na eficácia e na efectividade, possa conduzir a tensões e efeitos perversos.

Perante tais resistências, uma das respostas passa pela privatização o que implica, todavia, uma outra lógica e regime de funcionamento. Uma alternativa, possivelmente para evitar este recurso extremo, passa pela *contratualização*, ou seja, pela celebração de acordos negociados que, em princípio, poderia contribuir, para conforto dos políticos e dos contribuintes, para uma redução de custos.

A contratualização poderia ser assim considerada como um mecanismo de coordenação complexo, visando integrar normas, objectivos, competências e mesmo culturas, aproximando-a, na melhor das hipóteses, dos mecanismos de coordenação por *ajustamento mútuo* que, e voltamos a Mintzberg, seriam característicos dos sistemas socio-técnicos altamente complexos, como é o caso das indústrias aero-espaciais e como será cada vez mais o caso na prestação de cuidados de saúde. Segundo este autor, um hospi-

tal universitário corresponderia ao grau máximo de complexidade estrutural e funcional.

A lógica da contratualização parece de certo modo contornar o dilema do *mercado versus hierarquia* que Williamson tematizou em 1975. É certo que na altura, Ouchi (1980) sugeria uma terceira via — o *clan* — ou seja, o papel das normas culturais enquanto mecanismo integrador do sistema, que de resto veio a ser amplamente reconhecido pelas correntes neo-institucionalistas da economia organizacional, por ser o mecanismo gerador da confiança sem a qual os sistemas sociais tendem para a conflitualidade destrutiva de «todos contra todos».

Charles Lindblom, outro autor de finais da década de 60, hoje também muito esquecido, deu igualmente uma contribuição relevante para a caracterização dos mecanismos de ajustamento mútuo.

Lindblom é, porventura, mais conhecido pela sua teoria relativa aos processos mais *incrementalistas* do que *revolucionários* de mudança social que, segundo ele, seriam não só os que mais frequentemente se observam, como os que mais eficazes se revelam, não só nas sociedades em geral como nas organizações ou mesmo no âmbito da ciência. Neste último aspecto estabelece inclusivamente aproximações à teoria dos paradigmas de Kuhn.

A primeira formulação que apresentou data de 1959 — *The science of muddling through* — publicada na *Public Administration Review*, mas 20 anos depois retoma e actualiza o argumento na mesma revista com o título certamente irónico — *Still muddling, not yet through*. Mas muito antes, em 1965, publicara um ensaio mais longo e elaborado, com o título — *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*.

Incrementalismo e ajustamento mútuo são conceitos interligados mas distintos, distinção essa nem sempre reconhecida pelos comentadores (Lindblom, 1979. 523). No argumento em que defende o incrementalismo como estratégia de mudança, Lindblom invoca o conceito de racionalidade *limitada*, introduzido por Simon, procurando identificar alternativas heurísticas à impossível análise sinóptica da totalidade dos cenários e suas possíveis consequências.

Exemplos de tais «estrategemas» seriam: *a)* a limitação da análise a apenas algumas das alternativas mais familiares; *b)* articulação da análise com outros valores e aspectos empíricos do problema; *c)* maior ênfase nos males a remediar do que nos objectivos positivos a prosseguir; *d)* análise de algumas, mas não de todas as consequências mais importantes de uma alternativa considerada; *e)* fragmentação do trabalho analítico pelos vários participantes no processo de construção política (*policy making*). Talvez pelo carácter *ad hoc* e eclético,

Lindblom designou este método de análise por «*disjointed incrementalism*».

Lindblom, na boa tradição norte-americana, recorre a metáforas sugestivas que saudavelmente contribuem para desdramatizar a gravidade científica. Outro exemplo, no seu caso, é a expressão «*muddling through*» para caracterizar o incrementalismo, correspondendo literalmente ao bem nosso conhecido «*desenrascanço*». E talvez seja, de facto, o processo que se verifica não só na análise, mais a montante, que conduz aos diagnósticos, juízos e decisões, mas sobretudo quando passamos, mais a jusante, das decisões à sua implementação. As leis serão boas, mas depois não são executadas ou são-no com insuficiências e distorções. Pelos vistos não será apenas um mal português.

A consequência que naturalmente decorre, numa estratégia de pesquisa centrada nos processos empíricos que realmente ocorrem nas organizações, leva a confirmar a prevalência das práticas de ajustamento mútuo como o mecanismo central que integra, com maior ou menor eficácia, os diversos mecanismos de coordenação observáveis nas organizações complexas, como será designadamente o caso nos sistemas de saúde. Também nessa segunda vertente, a releitura de Lindblom dá pistas não negligenciáveis que, em todo o caso, vieram mais recentemente a conhecer desenvolvimentos com base em suportes teóricos mais sofisticados.

Os modelos dos *jogos estratégicos* parecem, sob esse aspecto, oferecer uma natural continuidade epistemológica precisamente pelo peso que atribuem, não tanto às decisões individuais, mas sobretudo às implicações que tais decisões têm nas decisões dos outros. O conceito de estratégia deriva, aliás, da constatação de que, mesmo ao nível individual, a aproximação a um objectivo não é possível sem contar com os obstáculos, tanto naturais como sociais, e também não pode ignorar que as constelações de actores são dinâmicas, que os jogos se desenvolvem ao longo do tempo e estão sujeitos a inflexões tácticas permanentes.

De acordo com a teoria, quando falamos em jogos estratégicos, convém distinguir entre *jogos cooperativos* e *jogos não-cooperativos*. A distinção é de carácter técnico não coincidindo com a aceção corrente de cooperação. Entende-se por *jogo cooperativo* aquele cujos resultados são vinculativos e sujeitos a consequências inclusivamente disciplinares. Os contratos formais seriam um exemplo típico. O não cumprimento do contrato pode dar origem a sanções que aliás se acham por regra previstas no próprio clausulado.

Em contraste os *jogos não-cooperativos* são aqueles em que as consequências do não cumprimento não são puníveis por qualquer disposição regulamentar.

Os contratantes podem fazer promessas que depois não cumprem incorrendo, quando muito, em condenação moral ou a perda de *capital social*. São sobretudo este tipo de jogos não cooperativos que estão subjacentes aos processos de ajustamento mútuo que decorrem, tanto nas organizações como nas trocas quotidianas, e que poderão igualmente condicionar os jogos cooperativos em que os contratos formais se fundamentam.

Convém aqui igualmente distinguir entre jogos não cooperativos ou, se preferirmos, entre contratos informais e o conceito de *contrato psicológico* que a psicossociologia das organizações introduziu e operacionalizou. O contrato psicológico é apenas uma modalidade de um jogo não cooperativo que se refere ao grau em que tais jogos não cooperativos se traduzem num reforço, maior ou menor, do capital social da organização, ou seja, num reforço da confiança recíproca entre actores institucionais. Ora os jogos não cooperativos tanto podem conduzir à cooperação como à competição, e mesmo quando conduzem à cooperação, ela pode, em condições perversas, traduzir-se não num reforço mas numa degradação da confiança colectiva que circula no sistema. Um exemplo é dado pelo *conluio* entre as partes com prejuízos para terceiros.

Obviamente que todas estas incertezas, derivadas dos processos informais não vinculativos, bem como dos *custos das transacções* daí decorrentes, convidam a recorrer aos normativos burocráticos que, desde Weber, se tende a considerar como um mal necessário para combater o oportunismo e sobretudo o «*oportunismo astucioso*» na feliz expressão de Williamson. O argumento de Lindblom vai justamente no sentido contrário, dado que toda a evidência empírica, e *a fortiori* nas décadas que se seguiram aos anos de 1960, em que o enunciou, não parece confirmar que a regulação seja economicamente mais eficaz, mas também, acrescentaríamos nós, não parece confirmar que o excesso de não regulação não conduza, por seu turno, a efeitos não menos perversos. Basta ter em conta a crise mundial que actualmente se vive no início do novo século XXI. Mais uma vez, a via do incrementalismo e do ajustamento mútuo serão porventura a forma como as próprias democracias funcionam e que os psicólogos há muito identificaram em termos de *tentativa e erro*.

A coordenação é, sem dúvida, um mecanismo central mas talvez não suficientemente elaborado. De acordo com a definição, porventura aproximativa, de Lindblom, «um conjunto de decisões é coordenada se os ajustamentos tiverem sido alcançados, de tal forma que as consequências adversas duma decisão sobre outras decisões sejam, até certo ponto, e com

alguma frequência, evitadas, reduzidas, contrabalançadas, ou compensadas» (Lindblom, 1965. 154). O autor parece aludir aqui às *externalidades* dos economistas, as quais poderão todavia ser compensadas pelos benefícios agregados esperados.

Mas o argumento de Lindblom não reside tanto na optimização dos processos, de acordo com a lógica de Pareto, mas sobretudo na constatação de que na vida quotidiana «as pessoas podem coordenar as suas acções com as outras sem que haja terceiros que as coordenem, sem uma finalidade comum dominante e sem regras que prescrevam as relações entre elas» (ibidem, 3). O interesse nesta releitura de Lindblom reside na tentativa, que ele iniciou, de elencar, tal como vimos para o caso do incrementalismo, as múltiplas estratégias que os actores organizacionais aplicam visando a coordenação por ajustamento mútuo.

Segundo este autor, poderíamos distinguir 12 métodos, subdivididos em duas classes: o «*ajustamento adaptativo*» e o «*ajustamento manipulativo*». Nesta última, Lindblom descreve variantes dos processos negociais em termos que hoje podemos sistematizar de forma mais elaborada, como veremos.

Outra distinção com interesse no quadro da teoria dos jogos diz respeito aos jogos com lances simultâneos ou lances sucessivos. No primeiro caso, não há interacção prévia entre os jogadores (actores), o que não impede que haja um processo de «*aprendizagem de cooperação*» (Axelrod, 1984), através das sucessivas interacções dos lances simultâneos. O modelo típico que ilustra esta modalidade — o *dilema do prisioneiro* — mostra justamente que é possível ultrapassar o equilíbrio de Nash ao longo dum número potencialmente infinito de iterações (Jesuíno, 1992).

No que se refere ao «*ajustamento adaptativo*», ele distingue duas modalidades: (1) o *ajustamento paramétrico* e (2) o *ajustamento diferencial*. Em ambos os casos e na terminologia da teoria dos jogos estratégicos, tratar-se-ia dos jogos sequenciais não cooperativos. Por outras palavras, os jogadores não interagem, apenas reagem às reacções dos parceiros a que estão ligados ou de quem dependem, optando, no primeiro caso, por orientações individualistas, ou seja, pela optimização dos ganhos próprios, independentemente das consequências positivas ou negativas (ou das externalidades) para a rede de parceiros a que estão ligados e de que dependem.

Recorde-se, de passagem, que uma orientação *individualista* não é o mesmo que uma orientação *competitiva*. Enquanto que, no primeiro caso, o actor procura maximizar os ganhos próprios, no segundo caso, procura maximizar a diferença relativamente aos seus competidores e concorrentes. Sabemos que este tipo

de coordenação em que se baseia a célebre metáfora da «*mão invisível*» pode conduzir a resultados globalmente positivos através duma «rápida sucessão de passados» (Lindblom, 1965. 39). Mas sabemos também, aspecto que Lindblom parece não ter tido em conta, que este tipo de «*ajustamento mútuo*» pode gerar efeitos globalmente negativos, facto bem ilustrado pela «*tragédia dos comuns*» (Hardin, 1968). Mais uma vez, o *dilema do prisioneiro* sugere que a lógica perversa subjacente à agregação das racionalidades individuais pode gerar uma sub-optimização dos resultados agregados (Olson, 1965).

Há, todavia, que reconhecer que o *dilema do prisioneiro* não constitui a única constelação possível dos interesses dos actores organizacionais. Segundo Scharpf (1997), autor a que o presente texto muito deve, o recurso a modelizações alternativas contribui para uma visão menos dicotómica dos processos organizacionais. Desde logo podemos considerar os *jogos de pura coordenação* — em que há absoluta coincidência de interesses de ambas as partes e onde o ajustamento é, em princípio, não problemático. Mesmo assim, estudos laboratoriais sobre processos negociais mostram que, embora os acordos sejam neste caso mais fáceis e mais frequentes, sobretudo quando estão em jogo outras condições em que tal coincidência de interesses não se verifica, os actores tendem a não tomar consciência dessa convergência de interesses, atribuindo o êxito do acordo às suas capacidades de persuasão. A constatação diametralmente oposta consiste no jogo de *soma fixa*, em que a soma dos ganhos e perdas é igual a zero.

Nas constelações de *soma variável*, para além do dilema do prisioneiro, uma outra que oferece particular interesse para o caso dos mecanismos de ajustamento é a *batalha dos sexos*. Esta designação metafórica deve-se à situação em que o marido prefere ir ao futebol e a mulher prefere ir ao teatro, e em que a pior escolha seria irem sozinhos sem a companhia do outro, ou seja, para ambos a menor perda seria acompanhar o outro assistindo ao espectáculo que menos preferem.

Esta constelação comporta dois equilíbrios *Nash* — correspondendo a uma alternância de cedências, mas também a uma alternância de maximização dos ganhos próprios. Tais situações podem igualmente ocorrer nas transacções intra-organizacionais dando vantagens aos actores que jogam em primeiro lugar, ou seja, que tomam a iniciativa, restando ao outro optar pela alternativa menos prejudicial. E mesmo no caso extremo da iniciativa ser sistematicamente tomada por uma das partes, os ganhos comuns superam claramente as perdas observáveis no dilema do prisioneiro. Isto, claro, no pressuposto de lances sequenciais e não simultâneos.

A segunda modalidade do «*ajustamento diferencial*», proposta por Lindblom, corresponde a uma orientação menos individualista e mais de tipo institucional. Os actores, neste caso, procuram evitar, ao contrário do conluio, produzir externalidades que afectem terceiros. Scharpf (1997) refere-se a este mecanismo como equivalente ao que designa como «*coordenação negativa*» ilustrando com casos que estudou nas práticas interdepartamentais na Alemanha, práticas essas que permitiriam superar o imobilismo político quando opções inovadoras se vêem obstaculizadas pelos vetos doutros departamentos. Ao excluir iniciativas susceptíveis de violar interesses de terceiros, seria assim possível superar a situação em que as partes caem na ratoeira dum equilíbrio *Nash*, inclusivamente menos vantajoso que o próprio *status quo*. A segunda modalidade — o «*ajustamento manipulativo*» — remete para a teoria da negociação, mas na acepção mais restritiva dos jogos sequenciais competitivos. Não abordamos os problemas mais complexos dos contratos formais, mas é nossa convicção que os processos, sobretudo os derivados da economia cognitiva, são fundamentais na medida em que estão intimamente envolvidos nos processos de natureza mais formal dos contratos.

Quando, de resto, Lindblom designa as interacções negociais em termos de «*ajustamento manipulativo*», de algum modo parece enfatizar que os processos de coordenação por ajustamento mútuo implicam cedências recíprocas com resultados variáveis e recorrendo a tácticas de influência inter-pessoal e inter-grupo, onde as fronteiras entre cooperação e competição são difíceis de traçar.

Lax e Sebenius (1986), autores duma obra fundamental sobre os processos negociais no âmbito da gestão organizacional, caracterizam tais processos como ilustrando uma espécie de meta-dilema do prisioneiro, na medida em que, por um lado as partes envolvidas procuram criar mais riqueza — valor acrescentado, através da procura de soluções criativas optimizando os ganhos comuns, o que implica uma orientação cooperativa, mas, por outro lado, procuram também optimizar os ganhos próprios, o que implica uma orientação competitiva.

Cooperação e competição não são, todavia, fáceis de compatibilizar. Em muitas das situações, poderá predominar uma ou outra orientação e isso depende, em grande medida, das próprias situações objectivas das constelações.

As teorias correntes distinguem a *negociação distributiva* da *negociação integrativa*. A negociação distributiva (*bargaining*) visa apenas a forma como os ganhos são distribuídos entre as partes e tem sobretudo lugar quando se negociam cláusulas que, isoladamente ou em conjunto, opõem interesses divergen-

tes, ou seja, um *jogo de soma nula*. Na negociação integrativa, porque há convergência ou assimetria nos interesses relativos, é possível compensar as perdas em determinadas cláusulas menos valorizadas, com ganhos noutras cláusulas ou em dimensões mais valorizadas. Tais processos são observáveis, tanto nas transacções comerciais como nas negociações entre entidades patronais e sindicatos ou mesmo no âmbito da diplomacia. Este constitui, de resto, o modelo que a nível mais local poderá ser utilizado para analisar a eficácia dos processos de contratualização nos sistemas de saúde.

Utilizando o quadro conceptual meta-teórico de Lax e Sebenius, propõe Scharpf uma tipologia para os acordos negociados, cruzando a saliência maior ou menor da lógica distributiva com a saliência maior ou menor da lógica integrativa.

Os quatro tipos resultantes estão representados no *Quadro I*.

Os contratos correntes (*spot contract*) correspondem à situação das trocas comerciais com preço fixo, em que a margem de manipulação recíproca é muito restrita, ainda que não negligenciável. Engloba também os processos de «*coordenação negativa*» elou de «*ajustamento diferencial*», em que a coordenação se opera por via adaptativa.

Dado que o exercício de veto leva de imediato a terminar a transacção, não há incentivos de carácter manipulatório. Como consequência, os custos das transacções são mínimos, o que torna o processo atraente para as coligações dominantes e *a fortiori* quando exploram monopólios quase-naturais. De certo modo, corresponde também a decisões hierárquicas autocráticas (*fiat*) com um mínimo de *voz* dos níveis subordinados. O inconveniente deste tipo de coordenação reside sobretudo na tendência para a reprodução do *status quo*, pouco favorecendo as mudanças e as iniciativas inovadoras.

O segundo tipo — *negociação distributiva* — é o que tem lugar na fixação de indicadores de desempenho, objectivos ou programas, através do jogo das propostas e contra-propostas entre as partes. Por exemplo, os acordos salariais colectivos ou os *contratos-programa* em que os acordos alcançados consistem, regra geral, em soluções intermédias de compromisso, com ganhos e cedências de ambas as partes. Outras situações possíveis são os casos em que decisões, envolvendo prejuízos indirectos, possam ser compensadas com indemnizações. O caso da fábrica poluente que compensa a autarquia, desde logo com a criação de empregos, mas ainda com outros benefícios adicionais de carácter funcional ou simplesmente financeiro. Outra situação, porventura a mais corrente nos contratos-programa praticados nos sistemas de saúde, será a dos *acordos contingências*, decorrentes duma procura variável e onde a distribuição dos incentivos fica indexada aos resultados efectivamente alcançados.

A *solução de problemas*, a terceira alternativa da tipologia, corresponde a situações de cooperação pura. Em rigor, não se trata de negociação na sua acepção mais estrita, mas das situações em que as partes conjugam esforços para encontrarem novas soluções para os problemas, e para os quais os conflitos de carácter cognitivo assumem um carácter heurístico indispensável. É neste sentido, por um lado mais amplo, mas por outro lado mais restrito, que podemos continuar a invocar o conceito de negociação. A ocorrência de tais situações é facilitada pela relativa secundarização da dimensão distributiva, através por exemplo do «*vêu de ignorância*» (Rawls, 1971), ou seja, a fixação dos critérios é feita independentemente da sua aplicação, e observa-se, sobretudo, ao nível das coligações dominantes, quando centradas no objectivo da definição de estratégias e políticas alternativas. Resolver um problema

Quadro I
Quatro tipos de negociação em função da saliência da distribuição e da criação de valor

	Distribuição	Baixa	Elevada
Criação de valor	Baixa	(1) Contratos correntes	(2) Negociação distributiva
	Elevada	(3) Resolução de problemas	(4) Coordenação positiva

é colaborar na procura de uma resposta ideal para a colectividade, independente dos ganhos pessoais presumivelmente ignorados à partida. A intervenção de terceiros, designadamente através dos processos de mediação, pode contribuir para a criação dum contexto deste tipo ou ainda para desbloquear impasses sem solução distributiva à vista.

Finalmente, o último tipo, designado por Scharpf como «*coordenação positiva*», sem dúvida a mais desejável, mas também de mais difícil concretização, cruza competição e cooperação, criação e distribuição de riqueza. Segundo o ditado português bem conhecido, é «ter o sol na eira e a chuva no nabal», o melhor dos mundos possíveis.

Não se trata todavia duma solução puramente utópica. Aqui entram em jogo condicionantes que exceedem largamente a lógica do mercado. E o mais importante, se não decisivo, é o factor *confiança* a que já anteriormente fizemos referência. A criação de riqueza, ou antes a descoberta de novas soluções que expandam o *ótimo de Pareto*, requer cooperação, ou seja, abertura, transparência, partilha de informação, o que poderá não ser recíproco pela outra, ou outras, partes envolvidas. Recorde-se que estamos inseridos na lógica não cooperativa, onde a palavra do outro é isso mesmo, não mais do que uma palavra sem poder vinculatório, para além da ética. Como observa judiciosamente Williamson, basta que o oportunismo tente apenas um(a) e/ou apenas uma vez. De resto, a confiança está forçosamente associada ao risco (Jesuino, 2008), caso contrário não seria confiança. O que posso perder ao confiar é superior ao que ganho se o outro cumprir a palavra dada.

A estas limitações, e também por virtude delas, os custos das transacções são elevados e crescem geometricamente com o número de actores envolvidos. É, todavia, através da coordenação positiva, ou da maior aproximação que seja possível criar no sentido de a viabilizar, que as organizações logram obter, pelo menos idealmente, os seus melhores resultados, tanto sociais como económicos. Na fórmula de Anselm Strauss, outro estudioso das organizações hospitalares, estas não seriam mais do que «*ordens sociais negociadas*».

As pesquisas, tanto empíricas como as que recorrem a simulações com modelos formais (Scharpf e Mohr, 1994), levam, todavia, a concluir, em termos mais realistas, que a eficiência, hoje no centro das preocupações dos decisores políticos, precisamente pela relativamente baixa saliência dos processos de produção de riqueza, se exerce sobretudo através dos mecanismos de «*coordenação negativa*» e de «*negociação distributiva*». Ou, pelo menos, que tais mecanismos são essenciais para garantir não só a eficiên-

cia, mas a legitimação dos acordos. Como nota positiva poderíamos ainda acrescentar, pesem embora os custos em perda de transparência pública, que a coordenação positiva, quando restrita a pequenas coligações com responsabilidades estratégicas, poderá, eventualmente, funcionar como um mecanismo não tanto hierárquico mas mediador, conducente à criação de mais-valias.

Nota final

A breve revista que apresentamos parece assim apontar para um balanço, de certo modo pessimista, quanto à viabilidade duma coordenação eficaz das organizações complexas como é o caso das organizações de saúde.

Se a diferenciação se impõe por si própria, ela cria, contudo, problemas de integração que, *a fortiori*, se tornam mais difíceis de resolver com o crescimento geométrico da complexidade.

A governação por via contratual, no sentido lato, acoplada à flexibilização introduzida pelas novas configurações em rede, constituem alternativas hoje largamente ensaiadas, visando os sempre desejáveis objectivos de eficiência, inovação, legitimidade e justiça distributiva.

A experiência de que se dispõe, no que se refere aos sistemas nacionais de saúde, tem-se revelado pouco satisfatória quanto à possibilidade dum desejável equilíbrio entre estas diferentes exigências, todas elas necessárias, mas nem sempre mutuamente compatíveis.

Não obstante estarmos longe das fórmulas mágicas, dispomos dum leque alargado de mecanismos de coordenação, aplicáveis consoante as situações e verificamos também que é através do ajustamento mútuo, entre os quais se incluem os acordos negociados, que é possível, se não neutralizar, pelo menos atenuar os efeitos perversos e os custos das transacções.

E sabemos, finalmente, que quanto maior o capital de confiança entre os actores, o qual depende em última análise da densidade deontica das culturas nacionais e profissionais, maior será a capacidade integradora do sistema.

Referências

AXELROD, R. — The evolution of cooperation. New York : Basic Books, 1984.

HARDIN, G. — The tragedy of commons. *Science*. 162 : 3859 (1968) 1243-1268.

JESUÍNO, J. C. — A negociação : estratégias e táticas. 3ª ed. Lisboa : Texto Editora, 1992.

JESUÍNO, J. C. — Theorizing the social dynamic of trust in Portugal. In MARKOVA, I; GILLESPIE, A. ed. lit. — Trust and distrust : sociocultural perspectives. Charlotte, North Carolina : Information Age Publishing, 2008. 179-206.

LAX, D.; SEBENIUS, J. K. — The manager as a negotiator : bargaining for cooperation and competitive gain. New York : Free Press, 1986.

LAWRENCE, P.; LORSCH, J. — Organization and environment. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1967.

LINDBLOM, C. E. — The intelligence of democracy : decision making through mutual adjustment. New York : Free Press, 1965.

LINDBLOM, C. E. — The science of muddling through. *Public Administration Review*. 19 : 2 (1959) 79-88.

LINDBLOM, C. E. — Still muddling through, not yet through. *Public Administration Review*. 39 : 6 (1979) 517-526.

MINTZBERG, H. — The structuring of organizations. New Jersey : Prentice Hall, 1979. ISBN 101-866-772.

OLSON, M — The logic of collective action. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1965.

OUCHI, W.G. — Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*. 25 : 1 (1980) 129-141.

RAWLS, J. — A theory of justice. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1971.

SCHARPF, F. W. — Games real actors play : actor centered : institutionalism in policy research. Boulder : Westview Press, 1997.

SCHARPF, F. W.; MOHR, M. — Efficient self-coordination in policy networks : a simulation study. In SCHARPF, F.W. ed. lit. — Games real actors play. Boulder, CO : Westview Press, 1994. 245-279. Appendix 2.

THOMPSON, J. D. — Organizations in action. New York : McGraw-Hill, 1967.

WILLIAMSON, O. E. — Markets and hierarchies : analysis and anti-trust implications. New York : Free Press, 1975.

□ Abstract

NEGOTIATED CONTRACTUAL AGREEMENTS

A review is made about the coordination mechanisms currently used in complex organizations such as health care units.

A particular attention is given to the governance through contractual agreements within novel network configurations aiming at insuring efficiency, innovation, legitimacy, and distributive justice.

It is argued that the most important factor to achieve a reasonable trade-off between those not always compatible aims is the amount of internal trust among different social actors operating the overall system.

Keywords: coordination mechanisms; governance; contractual agreements; trust.