



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

---

**MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE**

---

**REDUÇÃO DA INEFICIÊNCIA-X POR MEIO DE  
PROJETOS DE MELHORES PRÁTICAS: O  
DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**Ronald Faria Walter**

**Orientador:  
Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira**

**Brasília – DF  
2004**

# **REDUÇÃO DA INEFICIÊNCIA-X POR MEIO DE PROJETOS DE MELHORES PRÁTICAS: O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**RONALD FARIA WALTER**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira**

Dissertação apresentada no curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, por intermédio do Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura – CEEMA, para obtenção do título de Mestre em Economia.

**Brasília – DF  
2004**

**RONALD FARIA WALTER**

***REDUÇÃO DA INEFICIÊNCIA-X POR MEIO DE PROJETOS DE  
MELHORES PRÁTICAS: O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL***

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente** do Programa de Pós-Graduação em Economia — Departamento de Economia da Universidade de Brasília, por intermédio do Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura - CEEMA. Comissão Examinadora formada pelos professores:

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Departamento de Economia - UnB

---

Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller  
Departamento de Economia - UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Imbroisi  
Instituto de Química - UnB

Brasília, 02 de março de 2004.

## RESUMO

**Redução da X-Ineficiência por meio de projetos de melhores práticas: em busca do desenvolvimento sustentável.**

Esta dissertação trata dos aspectos micro-econômicos das falhas de governo. Em particular, ela analisa o decréscimo de eficiência técnica em instituições públicas, a chamada X-ineficiência. O “Projeto Carminha”, financiado pela Caixa Econômica Federal e selecionado pelo Programa CAIXA Melhores Práticas (PCMP), é utilizado como estudo de caso. Ao analisar criticamente o Projeto foram identificadas diversas “lições a serem aprendidas” sobre redução da X-ineficiência em projetos relacionados com desenvolvimento local, em especial no que diz respeito aos aspectos sociais, econômicos e ambientais. Nossos resultados demonstram que a incorporação de critérios de avaliação do PCMP incrementou as possibilidades de sucesso do “Projeto Carminha” em nível local. Incorporar esses critérios foi um elemento central para que metas sociais, econômicas e ambientais fossem alcançadas.

**Palavras-chave:** X-ineficiência, melhores práticas, falhas de governo

## **ABSTRACT**

**Reduction of X-inefficiency through Best-Practice Projects: searching for sustainable development.**

This dissertation deals with micro-economic aspects of government failures. In particular, it analyses decreasing technical efficiency in public institutions, the so-called X-inefficiency. The “Carminha Project”, supported by the Brazilian Caixa Econômica Federal and selected by the Caixa Programme of Best Practices (PCMP), is used as a case-study. In analyzing this project we identify “lessons that must be learnt” about X-inefficiency reduction in projects related to local development, with emphases in social, economic and environmental aspects. Our results show that the incorporation of PCMP evaluation criteria had increased possibilities of success of the “Carminha Project” at the local level. To contemplate these criteria was a key element in achieving positive results in social, economics and environmental terms.

**Key words:** X-inefficiency, best practices, government failures

# SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	iv
<b>ABSTRACT</b>	v
<b>SUMÁRIO</b>	vi
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	viii
<b>LISTA DE TABELAS</b>	viii
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	ix
<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	
2.1. Introdução	4
2.2. Desafios da Sustentabilidade	10
2.3. Construindo uma Abordagem Pragmática	14
<b>CAPÍTULO 3 – FALHAS DE GOVERNO</b>	
3.1. Mercado	18
3.2. A Intervenção do Governo	20
3.3. Falhas de Governo	21
3.3.1. Teorias Positivas das Falhas Governamentais	21
3.3.2. Teorias Normativas das Falhas Governamentais	29
3.3.3. Teorias de Ghosh das Falhas de Governo	36
3.3.4. Resumindo os Principais Pontos	37
3.4. Mercado, Governo e Meio Ambiente	39
<b>CAPÍTULO 4 – INEFICIÊNCIA-X</b>	
4.1. Considerações Iniciais	43
4.2. Ineficiência nas Empresas	45
4.3. As Ineficiências das Políticas Públicas	52
4.4. Ineficiência-X Governamental	54
<b>CAPÍTULO 5 – O NPM E A GESTÃO DO CONHECIMENTO</b>	
5.1. New Public Management – NPM	58
5.2. Gestão do Conhecimento	59

<b>CAPÍTULO 6 – ESTUDO DE CASO</b>	
6.1. O Programa Best Practice and Local Leadership – BLP	67
6.2. O Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local – PCMP	68
6.3. Projeto Carminha	73
6.3.1. Contexto Municipal	74
6.3.2. Carminha – Detroit	75
6.3.3. Ações de Urbanização	76
6.3.4. Avaliação do Projeto Carminha pela CAIXA	77
6.3.4.1. Impacto	77
6.3.4.2. Parcerias	78
6.3.4.3. Sustentabilidade	78
6.3.4.4. Liderança e Fortalecimento da Comunidade	79
6.3.4.5. Igualdade de Gênero e Inclusão Social	80
6.3.4.6. Condições para Transferência	80
6.4. Análise das Variáveis Estratégicas	80
6.4.1 Análise dos Critérios de Avaliação	81
6.4.2 Análise das Tecnologias Empresariais	84
6.4.3 Análise dos Aspectos de Aprendizado Institucional	86
<b>CAPÍTULO 7 - CONCLUSÃO</b>	89
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS</b>	92
<b>ANEXO – CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS TEMÁTICAS DO PCMP</b>	98

## Lista de Figuras

Figura 1 -	Relações Meio Ambiente e Pobreza	10
Figura 2 -	Resumo Esquemático das Teorias Positivas das Falhas Governamentais	22
Figura 3 -	Modelo dos Mecanismos Políticos da Escolha pública	25
Figura 4 -	Modelo Ilustrativo da Cadeia de Relacionamento Principal/Agente	27
Figura 5 -	Resumo Esquemático das Teorias Normativas das Falhas Governamentais	30
Figura 6 -	Recursos e Fatores Tecnológicos na Empresa	50
Figura 7 -	Medida da Eficiência Tecnológica Relativa	51
Figura 8 -	Heterogeneidade Tecnológica entre Empresas	52
Figura 9 -	Processo de Criação de Conhecimento	64
Figura 10 -	Práticas Inscritas	72
Figura 11 -	Práticas com Perfil Ambiental	72
Figura 12 -	Benefícios Obtidos com os Critérios de Avaliação das Melhores Práticas	82
Figura 13 -	Ineficiência-X e Tecnologias Empresariais	86
Figura 14 -	Processo de Criação de Conhecimento no PCMP	87

## Lista de Tabelas

Tabela 1 -	Comparativo das Potencialidades e Fraquezas Gerenciais	60
Tabela 2 -	Enquadramento Projeto Carminha	74

## Lista de Siglas

BLP	Best Practices and Local Leadership Programme
PCMP	Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local
CMMAD	Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
NPM	New Public Management

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

Decorridas quase duas décadas da publicação do relatório Brundtland não fomos capazes de difundir nas atividades das empresas um modelo de desenvolvimento que incorporasse a preocupação com o meio-ambiente. Isto é ainda verdade para a maioria das empresas, sejam elas privadas ou públicas. Muito se tem dito sobre a vantagem de se incorporar na visão empresarial, princípios ambientais que ampliem a capacidade das empresas de elaborarem e implementarem estratégias competitivas capazes de preservar ou fortalecer sua posição no mercado. No entanto, o que se tem visto é o reflexo de uma posição de incerteza e dúvidas, que inibe uma ação mais arrojada das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Até o momento, boa parte dos esforços na busca de soluções para as dificuldades ambientais, decorrentes de nosso atual modelo de desenvolvimento, está direcionada na construção de instrumentos de política pública aplicados “de fora para dentro da empresa”. Tal fato reflete o pressuposto econômico de que o comportamento das empresas é supostamente eficiente e, portanto, reduz o interesse por estudos mais detalhados do comportamento empresarial. Ainda assim, não são poucos os autores que acreditam nas potencialidades transformadoras de uma abordagem ambiental que foque seus esforços na empresa e nos indivíduos.

No enfoque institucionalista, proposto por González e Garcia (2001), por exemplo, as empresas são consideradas importantes na medida que geram, viabilizam ou influenciam as inovações tecnológicas, o processo de trabalho, as políticas macroeconômicas, o padrão de competitividade e demais elementos essenciais para a articulação do crescimento e do desenvolvimento econômico, de forma mais ou menos duradoura e sustentável.

Alcançar o desenvolvimento com sustentabilidade – econômica, social e ambiental – é, assim, um desafio cuja superação ocorrerá na medida em que

sejam internalizados os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas e no comportamento dos agentes econômicos. Neste sentido, as ações voluntárias focadas no ambiente empresarial podem oferecer soluções criativas para uma maior integração entre competitividade nos negócios, qualidade dos serviços e responsabilidade socioambiental.

Nessa linha, o objetivo deste trabalho é verificar se o uso de programas do tipo “Melhores Práticas”, com a adoção de seus critérios, contribui para minimizar a ineficiência-X organizacional. Para a consecução desse objetivo será realizado o estudo do caso de um projeto executado pela Caixa Econômica Federal, participante do programa PCMP – Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local.

A presente pesquisa parte da premissa da existência e ocorrência de falhas de governo, especificamente ineficiência-X, que comprometem a eficiência dos serviços prestados pelas instituições públicas na implementação de seus programas e projetos. Ao analisar o projeto “Carminha”, bem como as regras e diretrizes que orientam e operacionalizam do Programa CAIXA Melhores Práticas, avaliamos os benefícios obtidos pelo programa, chegamos a respostas para questões como: Programas do tipo “Melhores Práticas” podem contribuir para a redução de falhas governamentais, especificamente ineficiência-X? Se há contribuição, em que aspecto isso ocorreria? Por exemplo, nos critérios de avaliação?

Iniciamos o trabalho apresentando no capítulo 2 o conceito de desenvolvimento sustentável, destacando alguns aspectos da ambigüidade conceitual que de certa forma ampliam os desafios institucionais para colocá-lo em prática, na medida em que aumenta o clima de incertezas e favorece o oportunismo - *ambientalismo maquiado*. No capítulo 3 são apresentadas as principais abordagens teóricas sobre as falhas de governo, esclarecendo sobre as razões destas falhas e suas possíveis implicações.

No capítulo 4 é dado destaque a falha governamental, denominada de ineficiência-X, onde é analisado o conceito comparando a abordagem

originalmente utilizada por Leibenstein<sup>1</sup>, com a de outros autores, de forma a contornar as dificuldades teóricas do conceito. No capítulo 5 é apresentado o conceito de gestão de conhecimento como estratégia de ajuste e desenvolvimento institucional, por meio de um processo contínuo de aprendizado que possa alterar processos e políticas, refletindo os novos conhecimentos adquiridos. Esta abordagem é de grande importância, uma vez que estabelece uma linha de atuação diferenciada para os problemas decorrentes das falhas governamentais.

No capítulo 6 é apresentado o Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local - PCMP e o estudo de caso do Projeto “Carminha”, onde se procura descrever os aspectos relevantes, do Programa e do Projeto, que possam contribuir para uma análise das potencialidades de aprendizado e de desenvolvimento institucional. Finalmente, no capítulo 7 é apresentada a conclusão decorrente da análise do estudo de caso sobre a efetividade do PCMP para a melhoria da qualidade de projetos.

---

<sup>1</sup> A ineficiência-X como originalmente conceituada por Leibenstein é representada pelo montante das perdas de produção ocorridas como consequência de deficiências motivacionais ao longo da hierarquia empresarial (GONZÁLEZ E GARCIA, 2001:4).

## CAPÍTULO 2

### Desenvolvimento Sustentável

#### 2.1 INTRODUÇÃO

A expressão desenvolvimento sustentável surgiu nos anos 80 como uma reação ao agravamento da situação ambiental planetária, conseqüente da corrida pelo crescimento econômico. O fracasso das ações iniciais para conter a crise, fez com que a ONU criasse a Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e encomendasse um estudo, apresentado em 1987, denominado de *Nosso Futuro Comum* ou relatório Brundtland. Neste relatório aparece oficialmente o termo Desenvolvimento Sustentável, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. (Milanez, 2003). Embora o termo tenha surgido como uma proposição conciliadora entre crescimento econômico e meio ambiente, a compatibilidade entre as palavras “desenvolvimento” e “sustentável” não é percebida com a devida clareza; e o tempo não foi capaz de eliminar as divergências quanto à sua interpretação, como observa o economista Paul Ekins *apud* Goulet (2002b):

”Não há literalmente nenhuma experiência de economia industrial sustentável, em qualquer lugar no mundo, onde tal sustentabilidade se atribua a um estoque de capital ambiental inexaurível. É, portanto, evidente, de modo imediato que, com base na experiência passada apenas, o termo “desenvolvimento sustentável” não passa de algo mais que um oxímoro<sup>2</sup>.”

Para o Banco Mundial, a “realização do desenvolvimento sustentável e eqüitativo permanece como o maior desafio diante da espécie humana”. É evidente que o desenvolvimento eqüitativo não tem sido alcançado (GOULET, 2002a). Segundo Dasgupta (1997), o estudo do desenvolvimento econômico

---

<sup>2</sup> Figura que consiste em reunir palavras contraditórias; paradoxismo (Novo Dicionário Aurélio da Língua portuguesa).

dedica-se tradicionalmente aos mecanismos de alocação de recursos, que acomodam em seus modelos uma grande quantidade de pobreza. Porém, no contexto social e ecológico no qual freqüentemente estes ajustes são realizados, os resultados obtidos são inapropriados. Os elos entre pobreza, alta fertilidade e incidência de desnutrição, por um lado, e degradação do ambiente local e desconexão civil, por outro, permanecem inexplorados. A negligência destes tem, infelizmente, conseqüências negativas para o crescimento da vida econômica nos países pobres.

Os níveis de redução da pobreza associados ao crescimento têm variado amplamente, assim como variaram o progresso social e as melhorias das condições de bem-estar. A qualidade do processo de crescimento, não apenas seu andamento é importante. Há uma relação de mão dupla entre o crescimento econômico e as melhorias nas dimensões sócias e ambientais. Quando os países esgotam as possibilidades de aumento de crescimento mediante reformas de mercado, os fatores qualitativos que sustentam o crescimento em longo prazo tornam-se mais relevantes (VINOD, 2002).

O desenvolvimento antes de qualquer coisa é uma questão de valores humanos e atitudes, de objetivos definidos por sociedades e critérios para determinar o que são custos toleráveis a serem aceitos no processo de mudança. O desenvolvimento é um processo traumático, cheio de contradições, conflitos e tensões entre que bens são buscados, para quem e como são obtidos. É evidente que neste processo não temos alcançado a equidade: as disparidades estão se alargando e uma nova pobreza tem sido produzida mais rápida pelo crescimento econômico do que uma nova riqueza (GOULET, 2002a).

Tietenberg (2000), ao fazer análise do crescimento econômico, destaca que este ocorre por meio do incremento de fatores de produção (capital, trabalho, energia e outros) e da produtividade no uso destes, o que normalmente se viabiliza com o uso de tecnologia. A combinação destes

fatores, para a geração de produtos e serviços destinados ao atendimento de nossas necessidades, tem variado no decorrer da história, ocasionando conseqüências relevantes para a produção total do sistema econômico. O que se espera do crescimento econômico é que o país se desenvolva e gere melhoras evidentes sobre a qualidade de vida de seus cidadãos, porém, na realidade, observa-se que o desenvolvimento não se distribui de igual maneira pela população. Duas sociedades podem apresentar o mesmo crescimento *per capita* de sua renda média. No entanto, enquanto uma compartilha os frutos de seu desenvolvimento, a outra não os distribui adequadamente. Esta evidência sugere que muitas das estatísticas de crescimento econômico pouco traduzem o real estado da pobreza de um país.

A experiência de países industrializados, como os Estados Unidos, demonstrou que, embora o crescimento econômico não possa por si só ser considerado como um veículo para distribuição eqüitativa de renda, aqueles países obtiveram significativa melhora em sua qualidade de vida nos períodos de crescimento. Por outro lado, os resultados distributivos alcançados pela disposição a transferir da sociedade, em períodos de crescimento, são inferiores aos obtidos por meio das transferências governamentais (TIETENBERG, 2000).

Nos países menos industrializados, o dilema é mais complexo, pois um aumento do padrão de vida provavelmente não será alcançado sem acarretar severos problemas ambientais, no caso de se adotar os mesmos modelos de crescimento dos países industrializados. Assim sendo, onde a solução pode se transformar em problema é necessário planejar uma nova forma de crescimento sustentável, que promova maior eqüidade na distribuição das riquezas, oferecendo maior bem estar à população e, em especial, aos pobres (TIETENBERG, 2000).

Para os economistas ecológicos o subsistema econômico deverá, eventualmente, parar de crescer, podendo continuar a se desenvolver. Para

eles, o termo desenvolvimento sustentável faz sentido economicamente, desde que seja entendido como um desenvolvimento sem crescimento. “When something grows it gets bigger. When something develops it gets different.” (Daly e TOWNSEND, 1996) Segundo Daly *apud* Veiga (2005), só haverá alternativa a decadência ecológica na chamada “condição estacionária”<sup>3</sup> quando a economia melhorar em termos qualitativos, substituindo, por exemplo, energia fóssil por energia limpa.

Todavia, a solução de um desenvolvimento sem crescimento, proposta pelos economistas ecológicos não é nada fácil de ser implementada. Nosso modo de vida é um conjunto complexo de valores, objetivos, hábitos e atividades, com dimensões éticas, ambientais, econômicas e sociais. A influência dessas dimensões em nossas vidas nos leva, para menos ou mais próximos de uma conduta sustentável. O relacionamento humano pode ser socialmente insustentável, independentemente dos fatores econômicos e ecológicos; a alocação de recursos pode ser economicamente insustentável, independentemente dos fatores sociais e ecológicos. Por outro lado, o nível de crescimento econômico de um país pode ser insustentável por razões puramente econômicas. Observa-se, então, o elevado grau de complexidade envolvido na análise dos conceitos de sustentabilidade mesmo quando se pretende delimitá-lo às dimensões econômicas e ambientais. (EKINS, 2000)

Buscando uma maior compreensão do termo, Ekins (2000) detalha o conceito de sustentabilidade sob a ótica da ética, da sociedade e da economia:

- a) a dimensão ética da sustentabilidade é a forma pela qual a sociedade usa o meio ambiente, decorrente de sua visão sobre o mundo e sobre o *status* do homem em relação às demais formas de vida. Assim, a sociedade obtém seus conceitos de justiça ambiental relativos às formas

---

<sup>3</sup> A “condição estacionária” não corresponde ao crescimento zero. Para efeito pedagógico, Daly comparava economias de ponta com uma biblioteca que esteja repleta de livros, sem espaço para novas aquisições. A melhor solução é estabelecer a regra de que um novo livro só poderá entrar no acervo quando outro for retirado, em uma troca que só seria aceita se o novo livro fosse melhor que o substituído (VEIGA, 2005)

- de vida não humanas, às gerações futuras e às gerações atuais. Desta forma, dá valor e toma decisões sobre o meio ambiente.
- b) a dimensão social de sustentabilidade refere-se à habilidade para conservar, por um lado, os mecanismos necessários para a manutenção do processo de enriquecimento, e por outro, o desenvolvimento das atitudes de compartilhamento, com propósitos sociais de estimular a integração e a coesão social. É também, por intermédio da sustentabilidade social que se desenvolvem os mecanismos de manutenção do *status quo*, quando os objetivos sociais dominantes em sociedades consumistas estimulam o aumento da competitividade e o consumo individual. Isto não é visto como um estímulo à coesão social e constitui-se numa pressão sobre o meio ambiente.
  - c) a dimensão econômica de sustentabilidade é focada na disposição para manter o bem estar econômico, o que corresponde à maximização dos valores presentes de consumo. Boa parte da literatura recente tem procurado combinar os conceitos de maximização e sustentabilidade ambiental, sem levar em consideração qualquer possibilidade de ajuste nos níveis de consumo. Com este tipo de abordagem, a sustentabilidade é encarada como uma restrição adicional na busca da eficiência econômica. Lamentavelmente, perde-se a oportunidade para se capturar um maior número de possibilidades de contribuição do meio ambiente à economia.

Preocupados com as expectativas de crescimento dos níveis de pobreza nas cidades, governos, empresários e organizações não-governamentais têm olhado com mais cuidado o problema, buscando melhor identificar suas formas de manifestação e soluções potenciais. A pobreza urbana é afetada por uma série de fatores que produzem uma grande variedade de vulnerabilidades (WANMALI, 1998). Portanto, existem boas razões para se dar especial atenção ao meio ambiente urbano, em especial nos países em desenvolvimento, já altamente urbanizados ou em processo acelerado de urbanização. Funcionando como motores que impulsionam o desenvolvimento regional e nacional, por meio de atividades relacionadas ao

comércio, serviços e industrialização urbana, as cidades acabam sofrendo severos danos, com conseqüências adversas para a produção e qualidade de vida, em particular da população carente. Os problemas ambientais e de pobreza nas grandes cidades são impressionantes e compreendê-los representa um grande desafio (OLPADWALA e GOLDSMITH, 1992).

Infelizmente a ligação entre a pobreza e o meio ambiente é caracterizada como um círculo vicioso ou espiral descendente, onde o crescimento da população e a distribuição inadequada de recursos levam os mais pobres a ocuparem as terras mais frágeis ou as de maiores riscos, forçando a população carente a esgotar o recurso já tão degradado. Este modelo simplificado induz ao desenvolvimento de políticas de redução da pobreza à custa do meio ambiente, ou de proteção do meio ambiente à custa da população carente. Uma ação bem planejada pode romper este círculo, baseada num modelo “*win-win*”, que constrói melhores parcerias com a população carente, criando melhores condições de vida num meio ambiente saudável. Essa opção persegue dois objetivos simultaneamente, ao reduzir pobreza com melhor equidade social e ao melhorar a proteção ao meio ambiente. O aperfeiçoamento da governança é um importante veículo para se alcançar esses objetivos (SINGH e GILMAN, 2000).

Constatada a relação existente entre o meio ambiente e a pobreza, deve-se buscar informações que subsidiem a definição de processos de intervenção direta no meio ambiente, com vistas a reduzir a pobreza, de preferência adotando métodos que assegurem uma sustentabilidade do ponto de vista ambiental. Muitas das intervenções ambientais que objetivam atuar no combate à pobreza também acarretam benefícios para o meio ambiente, afinal, água mais limpa, ar mais puro e melhoria das condições de saneamento, contribuem de um modo geral, para a saúde humana e do meio ambiente. A relação existente é complexa, mas pode ser entendida com a utilização da Figura 1, que identifica as dimensões da pobreza que vão além da renda ou do consumo do indivíduo ou família, para abranger a desigualdade, saúde,

educação, segurança, atribuição de poder, discriminação e meio ambiente (BUCKNALL *et al*, 2002).

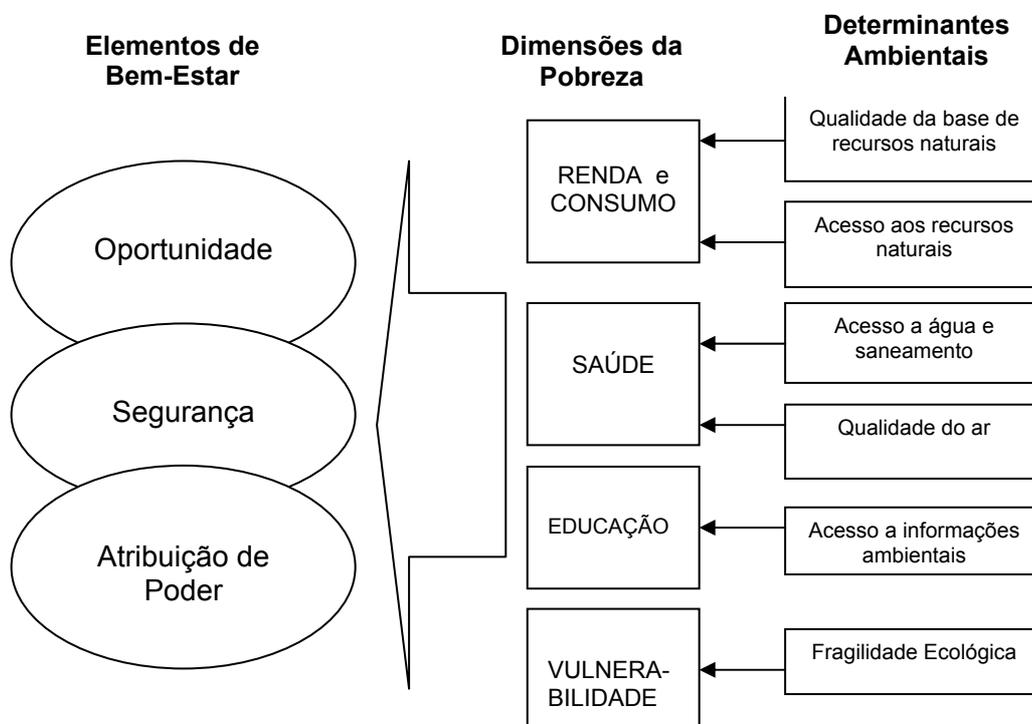


Figura1 – Relações Meio-Ambiente e Pobreza

Fonte: BUCKNALL *et al*, 2002.

## 2.2 Desafios da Sustentabilidade

Após a obtenção de uma compreensão geral dos fatores ambientais e suas relações com a pobreza, as instituições públicas, privadas ou não-governamentais devem buscar definir em que categorias de intervenções deverão atuar, ordenando políticas e ações públicas de acordo com os custos e benefícios prováveis. As intervenções podem destinar-se a reduzir os danos à saúde ligados ao meio ambiente, aumentar a oportunidade econômica mediante a melhor gestão de recursos naturais, reduzir a vulnerabilidade a desastres naturais e atribuir poder aos grupos excluídos (BUCKNALL *et al*, 2002).

Os responsáveis pelas políticas públicas deverão estar atentos à análise das informações em seu poder, para definir uma política que obtenha o melhor resultado possível, combinando redução da pobreza com uso sustentável dos recursos ambientais (BROAD, 1994). No caso específico do planejamento ambiental urbano, além da estruturação da cidade para suas atividades normais, de atendimento às questões relativas a habitação, trabalho, transporte e lazer, deve considerar a capacidade de sustentação do ambiente natural sobre o qual a cidade se desenvolve. Não se justifica o desenvolvimento a qualquer preço com sérios impactos sobre o meio ambiente (GARCIAS, 2001).

Na medida em que se amplia a preocupação sobre a sustentabilidade, acentuam-se as evidências da insustentabilidade do atual modelo conduzido pela civilização industrial. Esta preocupação, no entanto não se tem traduzido na reconsideração e reconversão de um modelo insustentável para uma proposta sustentável factível. O êxito político inicialmente obtido pela ambigüidade do termo, ao enunciar um desejo geral sem precisar seu conteúdo, nem o modo de levá-lo a prática, tem favorecido o seu uso meramente retórico (NAREDO, 1998). A enganosa simplicidade do termo e seu significado aparentemente visível ajudaram a estender uma cortina de fumaça sobre sua inerente ambigüidade, ou seja, sobre as reais possibilidades de compatibilizar as imposições de crescimento e desenvolvimento econômico de um lado, e a sustentabilidade ambiental (e eventualmente social e econômica) do outro (NAREDO, 1998 e ROBINSON, 2003).

A insatisfação crescente entre técnicos e gestores sobre o tema tem demandado uma redução desta ambigüidade conceitual, na expectativa de torná-lo mais operacional. Para tanto é necessário identificar as diferenças e contraditórias leituras admitidas no consenso político generalizado. Enquanto a meta for obscura, não há ação prática eficaz, por mais que o pragmatismo reinante busque atalhos, ajustando o instrumental, antes mesmo de haver precisado as metas (NAREDO, 1998). Em Robinson (2003) são relacionadas algumas das críticas e preocupações que emergem da notoriedade do termo desenvolvimento sustentável:

- a. Vacuidade: Uma das principais características do termo é que ele pode significar muitas coisas para diferentes pessoas e organizações. Diante desta dificuldade não é surpresa que o sentido dado ao termo tende a refletir a posição política e filosófica de quem propõe uma definição, o que sem dúvida tem causado sérias dificuldades e confusões nos debates políticos e acadêmicos. Ainda assim, é possível constatar algum benefício desta ambigüidade, a diplomacia esta familiarizada com a necessidade estratégica de se deixar termos chaves indefinidos em processos de negociação, de forma a se obter ganhos estratégicos em uma ambigüidade construtiva. Em outras palavras, a ausência de uma definição precisa do termo representa uma importante oportunidade política.
- b. Hipocrisia – relacionado ao item anterior na medida em que a ambigüidade do termo propicia o uso inadequado, promovendo atividades que de fato não são sustentáveis. Assim, a principal preocupação é a ocorrência do chamado “ambientalismo maquiado”, por parte de governos e da iniciativa privada motivados pelo aumento da atenção pública sobre as questões ambientais e sociais. Mesmo reconhecendo-se que o “ambientalismo maquiado” é uma consequência da vacuidade discutida acima, o ponto focal não se encerra na definição do desenvolvimento sustentável, em princípio, e sim, em como mensurá-lo na prática. Ou seja, como avaliar a reivindicação de produtos “verdes”, “ambientalmente benignos”, ou “socialmente responsáveis”?
- c. Desilusão (1) – Desenvolvimento sustentável como um oxímoro - A mais séria crítica ao termo esta relacionada à promoção de desilusão, que pode ser diferenciada de duas maneiras. Primeiramente, vem a questão de se o conceito de desenvolvimento sustentável faz sentido em princípio, mesmo na forma confusa em que se encontra. Nos termos apresentados pelo relatório Brundtland, seria possível aumentar a produção industrial mundial de 5 a 10 vezes de forma ambientalmente sustentável?

Possivelmente a única conclusão possível sobre os limites de crescimento biofísicos e sociais é de que as abordagens baseadas na ecoeficiência e na responsabilidade social corporativa, suficiente ou não, são etapas necessárias para um mundo mais sustentável.

- d. Desilusão (2) – Perseguindo a agenda errada – Enquanto as preocupações sobre a viabilidade de um crescimento contínuo continuam a atrair a atenção, outras questões igualmente importantes devem ser observadas. O conceito de desenvolvimento sustentável está nos distraindo do real problema e de suas potenciais soluções, atraindo nossa atenção para o tema errado? Dependendo do ponto de vista da análise, biofísico ou social, a questão toma duas formas específicas. Do ponto de vista biofísico o problema chave é que o desenvolvimento sustentável é concebido de forma antropocêntrica, levando em consideração os interesses, utilidades e o bem estar humano e, conduz à crença na habilidade humana para solucionar os problemas sociais e ambientais através da utilização da razão. Contudo, do ponto de vista daqueles que adotam uma visão não-antropocêntrica da apropriada relação entre a humanidade e a natureza, o argumento do desenvolvimento sustentável definitivamente perdeu o foco. O que seria necessário é uma nova ética, um novo conjunto de valores e uma nova forma de relacionar-se com o mundo natural. Do lado social, pode-se observar problema semelhante. O desenvolvimento sustentável tem evitado tratar de questões de poder, exploração e redistribuição de renda. Assim, a necessidade de mudança social e política mais profunda é simplesmente ignorada, ou ao invés disso, são propostas agendas incrementalistas, ou seja, de uma natureza reformista que não representem nenhum desafio. Desta forma, o “mantra” do desenvolvimento sustentável distrai-nos das reais mudanças sociais e políticas requeridas para melhorar o bem-estar humano, em especial a dos pobres. Mesmo admitindo-se que o termo desenvolvimento sustentável não seja contraditório e, um significativo crescimento das atividades econômicas possa ocorrer

sem contrapor-se aos limites ecológicos e sócio-político, esta perspectiva sugere que nós precisamos criar uma sociedade verdadeiramente sustentável, desde que não à custa de uma mudança nas relações entre a natureza e as demais pessoas (notadamente os pobres). O desenvolvimento sustentável, nesta ótica, é um clássico caso de um dilema tecnológico que perpetua a enfermidade fundamental tratando apenas dos sintomas. Está é talvez a mais fundamental crítica ao desenvolvimento sustentável e, no entanto, a menos provável de ser resolvida.

Talvez o que realmente pode ser dito sobre o desenvolvimento sustentável é que embora existam evidências de que novos conceitos e práticas de desenvolvimento estejam incorporando conceitos de sustentabilidade, ainda não é possível determinar se as mudanças obtidas são suficientes para desafiar as poderosas tendências contraditórias observadas em indicadores, tais como: uso de energia, emissões, apropriação de terras, pobreza, colapso de sistemas de governo e etc. Assim, permanece em aberto a questão de que uma transformação mais fundamental em valores e atitudes é requerida para criar uma mudança mais substancial (ROBINSON, 2003)

### **2.3 Construindo Uma Abordagem Pragmática**

Mesmo diante das lacunas ainda existentes é importante consolidar os aprendizados obtidos das diferentes abordagens ambientais, conforme salientado por Robinson (2003) abaixo:

- a. A sustentabilidade deve ser um conceito integrador e transversal – Uma vez que o conceito carece de precisão conceitual, deve-se enfatizar a sua utilização como um elemento de integração. Em particular a necessidade de integrar-se à dimensão social com a biofísica da sustentabilidade. Ainda assim é importante frisar que as soluções devem abordar as diversas dimensões, como uma forma de pensar transdisciplinarmente, com foco nas conexões entre campos, setores e interesses. Esta forma de ação envolve o

desenvolvimento de novos conceitos, métodos e ferramentas que sejam integrativas e sintéticas, e não apenas disciplinares e analíticas, criando ativamente sinergia e não apenas adição. Para tanto é necessário ao menos o apoio tácito da sociedade civil, governo, indústrias e organizações não-governamentais agindo de forma coordenada.

- b. Para além do conceito para a ação – embora ainda continuemos a necessitar de desenvolvimento de conceitos, teorias e metodologias relacionados a sustentabilidade, não se espera o desenvolvimento de uma abordagem conceitual coerente e única da sustentabilidade. O que é necessário é uma nova forma de aprendizado social, que possibilite que as abordagens de sustentabilidade se espraíam em diversas circunstâncias sócio-políticas e ambientais. O conceito de sustentabilidade poderá ser continuamente refinado, porém o teste final decorre da forma em que é implementado na vida real.
- c. Adequação técnica necessária, porém não suficiente – mesmo diante de um ponto de vista otimista do potencial de abordagens como: ecologia industrial, ecoeficiência, e outras a serem desenvolvidas, estas abordagens por si só, não irão responder ao desafio da sustentabilidade. Afinal a redução dos impactos ambientais das atividades econômicas, não se traduz necessariamente em aumento de qualidade de vida para todos. É fácil imaginar circunstâncias onde os ganhos destas abordagens são desproporcionalmente distribuídos, ou seja, os benefícios e custos acabam não sendo distribuídos de forma adequada.
- d. A construção social da sustentabilidade – Existem diferentes pontos de vista sobre o sentido e valores relacionados a sustentabilidade, que estão enraizados em parte em diferentes conceitos filosóficos e morais quanto a apropriada maneira de conceber a relação homem e natureza. O que pode e deve ser feito para se alcançar uma sociedade sustentável não é fundamentalmente uma questão científica ou técnica. O debate sobre a sustentabilidade deve ser

ampliado (não restrito ao meio científico-técnico), a análise científica aberta para exame e discussão social e, deve-se buscar a contribuição de outras formas de conhecimento que possam contribuir para a discussão da sustentabilidade. <sup>4</sup>

- e. Envolvendo a comunidade – Um particular aspecto da dimensão humana da sustentabilidade é a necessidade de se desenvolver métodos de deliberação e de tomada de decisão que envolva ativamente a comunidade. Ou seja, o tipo de futuro que desejam experimentar ou criar, antes de qualquer coisa, é uma questão de valores humanos e atitudes, de objetivos auto-definidos por sociedades e critérios para determinar o que são custos toleráveis a serem aceitos e por quem no processo de mudança.

A implementação de metas de desenvolvimento sustentável com frequência requer ajuste institucional capaz de melhor integrar os objetivos econômicos, sociais e ambientais das instituições. Para ampliar a integração e coerência das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, a OECD – Organization for Economic Cooperation and Development sugere a adoção de alguns elementos fundamentais de ações e práticas institucionais e de apoio à tomada de decisões, quais sejam: promover um entendimento comum do conceito de desenvolvimento sustentável; clareza dos compromissos e das lideranças envolvidas; criação de mecanismo institucional específico para possibilitar a integração e a “catalisação” dos esforços; parcerias efetivamente envolvidas (inclusive no processo de decisão) e gestão eficiente do conhecimento (OECD, 2002).

---

<sup>4</sup> Paul Hoffman, o primeiro administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud e gerente operacional do Plano Marshall escreveu: “...da mesma forma que a política é importante demais para ser deixada inteiramente aos políticos, o desenvolvimento pode ser importante demais para ser entregue somente nas mãos dos “desenvolvedores”. Falando tanto como administrador do Programa das Nações Unidas para desenvolvimento quanto cidadão privado que se preocupa grandemente acerca do futuro de seu mundo, digo que o desenvolvimento não pode e não deve ser a província exclusiva dos “peritos”, não importando quão qualificados ou bem-intencionados. A empreitada é grande demais, complexa demais, crucial demais para não merecer o envolvimento – ou pelo menos interesse preocupado – da maioria das pessoas em cada país da terra” (Hoffman apud GOULET, 2002:48).

Embora até agora não tenha sido determinado com precisão o impacto positivo decorrente da implementação das condições sugeridas pela OECD, o impacto negativo, decorrentes da ausência dessas condições, no desenvolvimento econômico, social e ambiental são claros. A experiência relatada pelos países membros da OECD, para se alcançar objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável, chama a atenção para os principais obstáculos e desafios institucionais a serem superados no nível local. Afinal, se o desenvolvimento sustentável é tão importante, por que estes compromissos de desenvolvimento frequentemente falham em sua implementação? Parte da resposta decorre da inadequação das ferramentas governamentais, da má governança e da ausência de gestão pública sadia, que são consideradas condições básicas para a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável (OECD, 2002).

Dessa forma, diante da inabilidade do Estado para integrar o conceito de sustentabilidade às políticas públicas é importante entender as razões que levam governos a falhar em seus objetivos e quais as possíveis consequências.

## CAPÍTULO 3

### Falhas de Governo

#### 3.1. Mercado

O mercado é uma instituição sócio-econômica interativa que objetiva facilitar a troca de bens e serviços entre compradores e vendedores. Funciona como mecanismo alocativo, por meio do qual as informações obtidas via preços, sinalizam e indicam oportunidades de troca. Os mercados estão freqüentemente inseridos em uma estrutura institucional com leis e regras sistematizadas (GHOSH, 2001). O sistema de economia de mercado está estruturado no princípio da livre iniciativa do indivíduo, para tomar decisões no âmbito econômico. Desta forma, cada agente ao interagir com o mercado, deve poder decidir livremente sobre o que vai consumir (consumidor), o que vai produzir e quais insumos utilizar (produtor) e como vai empregar seus recursos (proprietários dos recursos) (CUADRADO ROURA, 1995).

Neste jogo de interesses e critérios individuais destacam-se as seguintes vantagens atribuídas ao sistema de mercado (CUADRADO ROURA, 1995):

- i) Permite que os recursos econômicos sejam utilizados com maior eficiência, uma vez que tende a buscar vantagens comparativas por meio da especialização e buscar a maximização de sua rentabilidade por meio de uma contínua avaliação de custos e benefícios;
- ii) O comportamento individual e competitivo dos agentes econômicos conduz a soluções mais adequadas para o conjunto;
- iii) O sistema de tomada de decisões de caráter descentralizado por parte dos produtores e consumidores reduzem os custos de informação e de transação;
- iv) As mudanças nos preços relativos e a concorrência induzem a uma rápida introdução de inovações e
- v) Os desequilíbrios produzidos em uma economia de mercado com concorrência tendem a ser temporários.

Supostamente os mercados deveriam proporcionar uma medida razoável de um valor social relativo. Porém, as informações obtidas por intermédio dos preços com frequência não são precisas, pois os mercados podem não funcionar perfeitamente. As falhas de mercado são situações nas quais o mercado não consegue funcionar com eficiência e solucionar problemas que, em situações de funcionamento adequado, poderiam ser resolvidos satisfatoriamente (ex: desigualdades, desemprego, recessão, e outros). Desta forma, o que se observa é que o mercado não é uma panacéia para a solução de todos os males econômicos e nem sempre funciona de forma eficiente. De fato o mercado possui suas próprias limitações (GHOSH, 2001).

Em Perman e outros (1999) fazem-se as seguintes considerações sobre as falhas de mercado e sobre as condições que justificam uma intervenção governamental:

- i) Em princípio, o comportamento de um mercado desregulamentado deveria conduzir a economia para uma alocação eficiente. No entanto, na prática, as condições e arranjos institucionais necessários para que o mercado aloque recursos com eficiência não são satisfeitas;
- ii) As características específicas dos recursos ambientais contribuem para dificultar os ajustes institucionais necessários para uma alocação eficiente de recursos;
- iii) Ao considerar as duas afirmações anteriores corretas, pode-se supor que as economias de mercado não alocam recursos eficientemente e, portanto, estarão sempre sujeitas as falhas de mercado;
- iv) Uma vez que o mercado por si só irá falhar na tentativa de alocar recursos com eficiência (item iii), presume-se que uma intervenção governamental poderá oferecer as condições para alterar o comportamento de mercado, guiando-o na direção da eficiente alocação de recursos.

### 3.2. A Intervenção do Governo

Como vimos acima, quando mercados não funcionam corretamente, tende-se a valorizar o papel do governo, no sentido de corrigir as distorções causadas pelas falhas de mercado. Em tais situações, o governo pode assumir diferentes e relevantes papéis, tais como: alocação de recursos, redistribuição de renda, estabilização da economia, formulação de planos e políticas para o desenvolvimento e erradicação ou redução das desigualdades sócio-econômicas (GHOSH, 2001).

Segundo Ghosh (2001) em um contexto de falhas de mercado o papel do governo torna-se crucial, atuando na alocação, distribuição, estabilização e regulamentação. O autor apresenta, ainda, as justificativas para a necessidade de intervenção governamental sob a ótica da racionalidade econômica:

- Ações contra falhas e distorções de mercado – para atuar contra falhas e distorções de mercado é necessário o desenvolvimento de habilidade para reconhecer falhas e distorções (problemas), formular e implementar política apropriada.
- Função de regulamentação – papel de importância assumido pelo governo que funciona como um regulador/controlador da economia, utilizando-se de instrumentos de comando e controle.
- Redistribuição de renda – de um modo geral acredita-se que os mecanismos de mercado tendem para uma alocação injusta de recursos e para ampliação das desigualdades de renda e riqueza. Presume-se que a intervenção governamental pode reduzir estas desigualdades através de políticas de distribuição que possam mitigar as desigualdades sócio-econômicas.
- Função de alocação – através desta função o governo controla a alocação de recursos entre os interesses de indivíduos e de grupos. É necessário decidir quanto e quando deve ser alocado um recurso, onde e como alocá-los de forma a maximizar o bem estar social.
- Função de estabilização – esta função é necessária uma vez que em uma economia de mercado não é possível obter-se um

equilíbrio automático. A política governamental deverá empenhar-se em evitar inflações e recessões.

- “Trade-off” eficiência/eqüidade – o governo tem um papel importante na busca de um equilíbrio entre as necessidades de eqüidade e de eficiência, de forma a assegurar a eqüidade na distribuição de riqueza e renda entre classes, com o propósito de estabelecer uma sociedade mais igualitária.
- “Merit goods” (bens meritosos) – Função governamental associada ao estímulo e a propagação de bens e serviços de interesse social, bem como ao desestímulo ao consumo de bens e serviços socialmente danosos, tais como: bebidas, cigarros e drogas.
- Função de desenvolvimento – importante função governamental agindo na promoção do desenvolvimento econômico provendo a infra-estrutura e organização necessária para facilitar o crescimento e o desenvolvimento.
- Função de empresa pública – refere-se aos benefícios obtidos por meio de empresas públicas utilizadas como instrumentos para alcançar objetivos sócio-econômicos de interesse da sociedade.

### **3.3. Falhas de Governo**

Mesmos diante das considerações que justificam uma intervenção governamental, Ghosh (2001) salienta que governos e mercados tendem a se comportar de forma similar: ambos fornecem bens e serviços tentando alcançar a eficiência econômica e, ainda assim, falham em seus objetivos. Sendo assim, é importante esclarecer sobre as razões dessas falhas e suas possíveis implicações. No estudo realizado por Wallis e Dollery (1999) é possível examinar as principais referências sobre falhas governamentais, classificando-as segundo as teorias positiva e normativa.

#### **3.3.1. Teorias Positivas das Falhas Governamentais**

O principal objetivo das teorias positivas é desenvolver teorias “prognitivas” bem sucedidas. Para tanto, é adotada uma interpretação

particularmente materialista das escolhas racionais, onde os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis, em termos de quantidade, e sujeitas a restrições de recursos materiais (FEREJOHN e PASQUINO, 2000). Na Figura 2, retirada do estudo realizado por Wallis e Dollery (1999) é possível examinar as principais literaturas sobre falhas governamentais sob a ótica das teorias positivas.

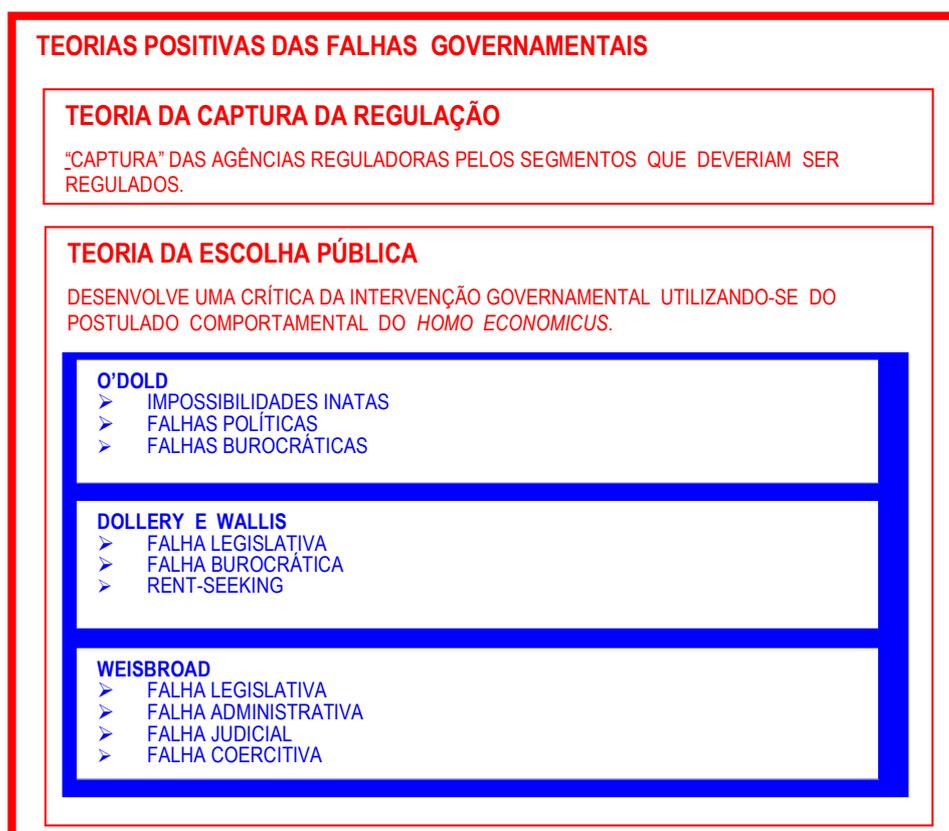


Figura 2 – Resumo esquemático das Teorias Positivas das Falhas Governamentais.

Fonte: WALLIS e DOLLERY, 1999.

Teoria da Captura da Regulação – de acordo com o trabalho inicialmente desenvolvido por Stigler (1971 *apud* WALLIS e DOLLERY, 1999), a experiência regulatória dos países desenvolvidos revela uma elevada probabilidade de “captura” das agências regulatórias pelos segmentos que deveriam ser regulados em monopólios “naturais”, como por exemplo, o setor de eletricidade e água. As agências deveriam garantir que as empresas reguladas não elevassem seus preços - tirando proveito da posição de

monopólio - e possibilitassem que o consumidor desfrutasse de um excedente do consumidor. Ao invés disso, o que se verifica é uma elevada propensão dos “regulados capturarem os reguladores” em virtude da insuficiência de recursos e de informação adequada por parte das agências, comparativamente às empresas privadas (OLIVEIRA, 2001; WALLIS e DOLLERY, 1999).

Segundo Stigler (1971 *apud* WALLIS e DOLLERY, 1999) como a regulação é um processo burocrático, os produtores do segmento regulado são incentivados a pressionar as agências para obter aumento de preços. Portanto, é a veemência na aplicação desta pressão junto às agências que determinará as condições de sucesso para aumentar preços e, conseqüentemente, receitas. Desta forma, a regulamentação é conquistada pela empresa regulada e seu planejamento e operação realizado em benefício próprio. Peltzman (1976 *apud* WALLIS e DOLLERY, 1999) amplia a teoria da captura integrando produtores e consumidores do modelo original de Stigler, sustentando ainda que a regulação é suprida por políticos, que buscam maximizar seus interesses por votos representando interesses de grupos de consumidores ou produtores (WALLIS e DOLLERY, 1999).

Teoria da Escolha Pública – A abordagem de maior importância para explicar as falhas governamentais está relacionada à teoria da escolha pública. Esta teoria, em sua essência, aplica o postulado comportamental do *homo economicus* no não-mercado ou processo político subjacente à formulação e implementação da política, desenvolvendo uma crítica da intervenção governamental. Em contraste com o paradigma do bem-estar econômico da falha de mercado, a teoria da escolha pública denuncia o conceito do governo como “déspota benevolente”. Ao invés disso, desenvolve um modelo de tomada de decisão em democracias representativas, baseada na idéia de que os cidadãos podem ser tratados como maximizadores de suas utilidades. Ou seja, eleitores, políticos, burocratas e membros de grupos de interesse especiais, supostamente irão usar recursos e oportunidades disponíveis para perseguir seus próprios objetivos (WALLIS e DOLLERY, 1999).

A aplicação do conceito do *homo economicus* ao comportamento percebido dos governos produziu uma variada tipologia de falhas governamentais, descritas por Wallis e Dollery (1999), a saber:

a) O'Dowd (1978) - as falhas governamentais poderiam ser classificadas genericamente em: i) impossibilidades inatas – quando o governo tenta realizar o infactível; ii) falhas políticas – quanto o governo ao tentar conduzir projeto teoricamente factível, defronta-se com constrangimentos políticos que tornam o projeto impossível de ser implementado com os objetivos estabelecidos inicialmente e iii) falhas burocráticas – mesmo na existência de lideranças políticas capazes de encaminhar políticas com a devida consistência com os projetos originalmente concebidos, a máquina administrativa disponível é incapaz de implementá-las de acordo com as diretrizes estabelecidas.

b) Dollery e Wallis (1997) – sustentam a possibilidade de identificar três principais formas de falhas governamentais: i) falha legislativa – ineficiência alocativa decorrente do excesso de provisão de bens públicos concebidos e utilizados como instrumento de estratégia política para maximizar as possibilidades de reeleição; ii) falha burocrática – tais falhas asseguram que as políticas não serão implementadas eficientemente, uma vez que o funcionalismo público carece de incentivos para conduzir uma política com eficiência e iii) “rent-seeking” – a intervenção governamental sempre resulta em transferência de riquezas, as pessoas ao invés de dedicar esforços para a criação de mais riqueza, acabam por buscar capturar as riquezas existentes a seu favor.

c) Weisbrod (1978) – desenvolveu uma taxonomia abrangente das falhas governamentais, sintetizadas em quatro partes: i) falha legislativa – com o mesmo sentido proposto por Dollery e Wallis (1997); ii) falha administrativa – derivada do fato de que a administração de todo regulamento inevitavelmente requer um juízo / entendimento, assim como a combinação de informações e incentivos age no sentido de afetar a maneira como o juízo/entendimento é exercitado; iii) falha judicial – ocorre quando o sistema legal falha ao não proferir resultados judicialmente ótimos e, iv) falha coercitiva (enforcement

failure) – é definida como a sub-ótima utilização do poder coercitivo e não coercitivo do judiciário, do legislativo e das diretivas administrativas que deste modo, podem anular a efetividade do funcionamento do aparelho estatal em outros estágios.

Segundo Mitchell e Simmons *apud* Wallis e Dollery (1999), a aplicação da hipótese do *homo economicus* em uma democracia produz um modelo do comportamento político que representa o compromisso do Estado com quatro grupos principais, representados por: cidadãos (ou eleitores), políticos, funcionalismo público (ou burocratas) e grupos de interesse (ou lobbies individuais). Estes grupos apresentam interesses conflitantes, motivações humanas variadas focadas na maximização do atendimento de seus interesses, assumindo o comportamento do tipo *homo economicus*, tanto nas esferas econômicas como políticas de suas existências. A figura 2 é representada os esforços despendidos pelos diversos grupos de interesse, para concorrer pelos recursos escassos, via mecanismos políticos paralelos aos mecanismos de mercado, buscando assim, maximizar seus interesses.

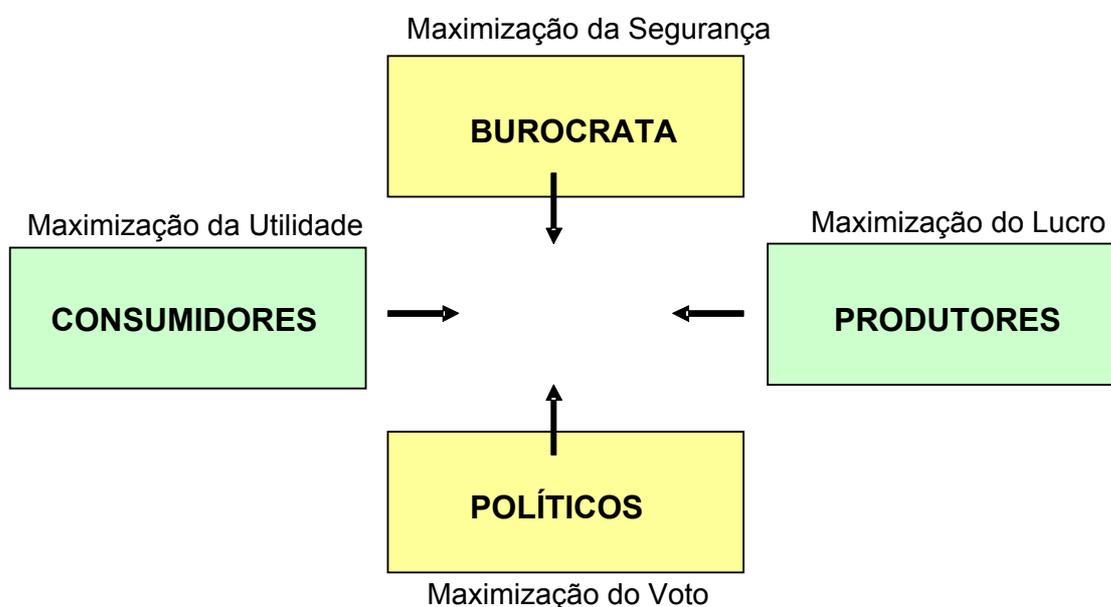


Figura 3 - Modelo dos Mecanismos Políticos da Escolha Pública

Fonte: WALLIS e DOLLERY, 1999.

Tomando como base a análise das tipologias descritas referentes às origens das falhas de governo e o modelo dos mecanismos políticos da escolha pública desenvolvido por Mitchell e Simmons, é possível apreciar com mais detalhe as três falhas coincidentes (WALLIS e DOLLERY, 1999):

a) Falha Legislativa – o eleitor maximiza o interesse de políticos pela eleição ou re-eleição que desta forma, provocam falhas legislativas na busca por aplacar os interesses especiais de grupos por meio de “porkbarreling”<sup>5</sup>, induzindo uma provisão excessiva de bens públicos e ao crescimento exagerado da máquina do Estado. Da mesma forma, o fenômeno de “logrolling”<sup>6</sup> também conduz à legislação por interesses especiais, provocando a elevação das despesas governamentais e ao super abastecimento de bens públicos.

b) Falha Burocrática – os burocratas buscam a maximização do tamanho de seus orçamentos, uma vez que grandes orçamentos implicam elevação de salários, poder e prestígio. O aumento no tamanho do orçamento pode ser obtido por meio do super abastecimento da produção e/ou através da disposição de produtos ineficientes. Assim sendo, os burocratas são beneficiários diretos dos grandes orçamentos governamentais e têm, portanto, grandes interesses nos altos níveis de despesa. Em contrapartida os contribuintes normalmente recebem apenas benefícios indiretos advindos das despesas governamentais, e, desta forma têm preferências pela redução dos níveis de despesas e, conseqüentemente, dos impostos. Portanto, os objetivos dos “agentes” (contribuinte) e “principais” (burocratas) divergem, como os burocratas têm maior incentivo *per capita* para aumentar despesas, do que os incentivos correspondentes dos contribuintes para reduzirem impostos, as despesas do setor público acabam sendo maiores do que o desejado.

---

<sup>5</sup> Distribuição de benefícios particularizados na forma de políticas públicas (PEREIRA e RENNÓ, 2000).

<sup>6</sup> Consiste na troca de votos de forma a garantir mutuamente a aprovação de leis (ALVES e MOREIRA, 2004).

Ambas, falhas legislativas e as manifestações de falhas burocráticas governamentais, podem ser vistas como um sintoma difuso do fenômeno de falha de agente. Na essência, a falha de agente cresce porque o “agente” carece de incentivos para agir pelos interesses do “principal”. Ao considerarmos o setor público em uma democracia representativa, como sendo constituída por uma série de engrenagens de relacionamentos entre “principais” e “agentes”, a importância da falha de agência torna-se evidente.

Como ilustrado na Figura 4, todo político pode ser visto como um elo na cadeia de relacionamento principal/agente, que se estende entre cidadãos e políticos, alta burocracia, baixa burocracia, e, finalmente, para a baixa hierarquia governamental, os reais responsáveis pelo fornecimento do serviço/produto ao cidadão. Esta visão leva-nos a uma abordagem da reforma do setor público, que persiga a redução da extensão das falhas de agência desenvolvidas nos relacionamentos “agente/principal”.

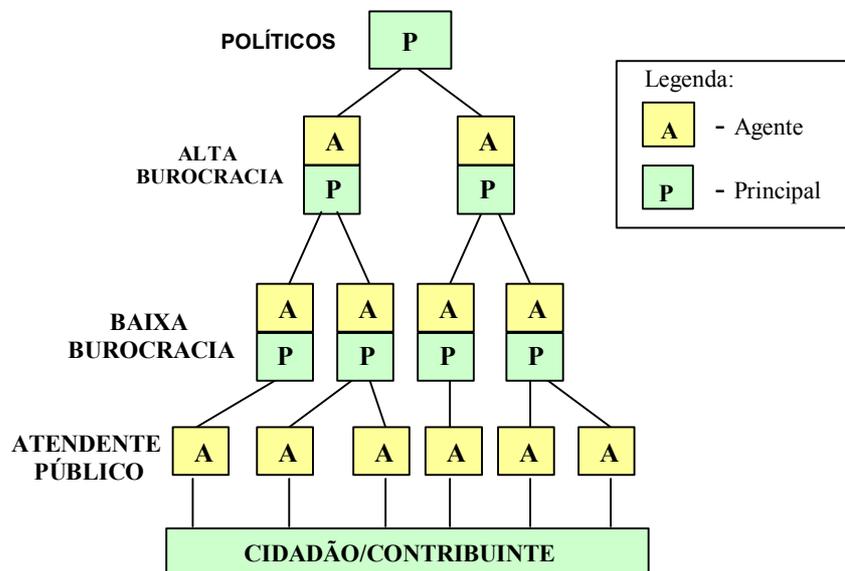


Figura 4 - Modelo Ilustrativo da Cadeia de Relacionamento Principal/Agente.

Fonte: WALLIS e DOLLERY, 1999.

c) Rent-seeking (Busca de Rendas) – uma terceira dimensão de falha governamental reside na forma na qual o cidadão busca maximizar riquezas,

usando a intervenção governamental para obter ganhos econômicos para si próprios. O conceito de renda econômica tradicionalmente tem sido definido em termos de custo de oportunidade, ou seja, a renda é todo o rendimento obtido em excesso ao custo de oportunidade pelo detentor de um determinado recurso. As rendas naturais resultam das oportunidades aproveitadas no decorrer do processo de funcionamento do mercado. A teoria do “rent-seeking” estuda essencialmente as rendas artificiais, que têm origem em condicionantes e restrições externas impostas ao livre funcionamento do mercado. As rendas artificiais são freqüentemente, porém não exclusivamente, originadas de ações governamentais, como a concessão de direitos de monopólio ou oligopólio, criação de barreiras legais, imposição de tarifas e outras restrições ao livre comércio (WALLIS e DOLLERY, 1999; ALVES e MOREIRA, 2004).

A expressão “rent-seeking” indica a atividade de procurar obter e manter privilégios especiais que garantam a extração de rendas artificialmente criadas. Os ganhos obtidos com essas rendas artificiais são superiores aos custos privados correspondentes. No entanto, como as rendas são resultantes de restrições à livre concorrência, o seu valor social é negativo. As rendas naturais beneficiam os que se aproveitam das oportunidades de mercado, os interesses dos consumidores e aumentam a eficiência da economia. Por outro lado, as rendas artificiais beneficiam apenas aqueles que conseguem extrair benefícios da imposição e manutenção de restrição ao livre funcionamento do mercado (ALVES e MOREIRA, 2004).

É importante salientar que o comportamento das pessoas ao tentar obter o máximo proveito de suas capacidades e oportunidades, ocorre tanto no caso das rendas naturais como nas artificiais. Porém, enquanto no contexto de uma estrutura de mercado livre esse comportamento aumenta a eficiência e gera um resultado positivo, no contexto de uma estrutura institucional protegida, as conseqüências desse tipo de comportamento podem ser socialmente danosas (ALVES e MOREIRA, 2004).

Apesar do reconhecimento dos valores da abordagem das escolhas públicas para o entendimento das falhas governamentais, esta abordagem é sujeita a algumas críticas que salientam que o ser humano não é apenas um ser econômico, mas também político, cultural, e moral que vive em um sistema econômico profundamente influenciado por atitudes, hábitos, crenças, aspirações, ideais e padrões éticos de seus membros. Desta forma, qualquer teoria que subestime ou ignore a magnitude dos fatores contextuais, relações sociais e comprometimentos normativos, está na melhor das hipóteses incompleta, podendo induzir a conclusões erradas e prejudiciais. Além do mais, a teoria da escolha pública possui limitada capacidade prognostiva, dificultando sua utilização na análise de intervenções públicas (WALLIS e DOLLERY, 1999).

### **3.3.2. Teorias Normativas das Falhas Governamentais**

As teorias de escolha racional (positivas e normativas) pressupõem uma interpretação materialista da escolha racional. Porém, de um modo geral, poucos realmente acreditam que os seres humanos reais se comportem exatamente como as teorias da escolha racional prescrevem. Na realidade as pessoas se desviam sistematicamente das predições. Ainda assim, mesmo não agindo sempre racionalmente, as pessoas tendem a reconhecer a força normativa da racionalidade, e isso influencia as suas ações – que se aproximam do comportamento racional “ideal” (FEREJOHN e PASQUINO, 2000).

As teorias normativas apóiam-se desta forma, fundamentalmente, em suposições de racionalidade. Sob um certo ponto de vista, existe uma conexão próxima entre os projetos normativos e positivos. Afinal quem prescreve uma ação deve ser capaz de antecipar suas conseqüências relevantes em termos normativos. (FEREJOHN e PASQUINO, 2000). A figura 5 apresenta a classificação de Wallis e Dollery (1999) ao examinar as principais referencias sobre falhas governamentais sob a ótica das teorias normativas.

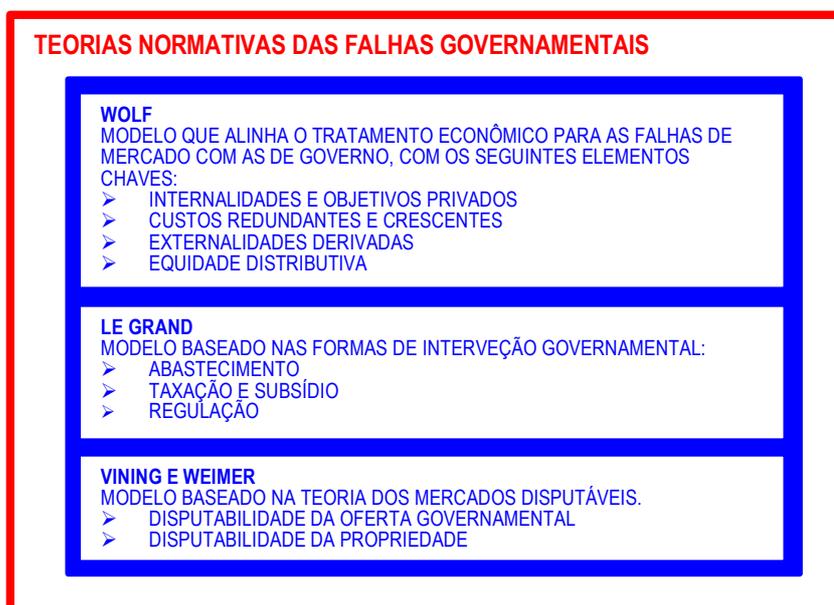


Figura 5 – Resumo esquemático das Teorias Normativas das Falhas Governamentais.

Fonte: WALLIS e DOLLERY, 1999.

Teoria de Wolf<sup>7</sup> das Falhas Não-mercado – As teorias de Wolf *apud* Wallis e Dollery (1999) são uma tentativa de construir um modelo teórico que alinhe o tratamento econômico (padrão para as deficiências de mercado) com os de governo, através de uma comparação sistemática que possibilite escolhas mais inteligentes entre ambos. Para tanto, Wolf realiza uma análise das distintas características de demanda e oferta que diferenciam produtos não-mercados dos produtos de mercado.

Atributos da oferta de não-mercado – São identificados quatro atributos básicos de oferta de não-mercado: i) os produtos de não-mercado são com freqüência de difícil definição, mal definidos na prática e extremamente difíceis de mensurar quantitativamente ou avaliar qualitativamente; conseqüentemente, insumos são utilizados como *proxies* para mensurar produtos; ii) normalmente produtos não-mercado são produzidos por um único agente público operando em um monopólio legalizado, resultando em falta de competitividade e

<sup>7</sup> Para maiores informações consultar Charles Wolf no livro “Markets or Governments – Choosing between Imperfect Alternatives” .

dificuldade para estimar a eficiência econômica, encobrendo as ineficiências alocativa e de produção; iii) as tecnologias de produção não-mercado são freqüentemente desconhecidas, ou, se conhecidas, associadas a um considerável grau de incerteza e ambigüidade; e iv) a atividade produtiva não-mercado é normalmente caracterizada pela falta de qualquer mecanismo de aferição *bottom-line*, equivalente ao lucro ou prejuízo para a avaliação do sucesso de empresas no mercado (WALLIS e DOLLERY, 1999).

Atributos de demandas não-mercado – São identificadas cinco “condições” da demanda não-mercado, ou melhor, características atribuídas à demanda pelas atividades não-mercado: i) o aumento da conscientização pública quanto às falhas de mercado, implica uma redução da tolerância para com estas falhas e, conseqüentemente, intensifica o desejo de intervenção governamental; ii) a organização política e a emancipação aumentam a efetividade de grupos de interesse especiais no processo político; iii) a busca da maximização dos interesses de políticos e burocratas aumenta a propagação de “soluções” intervencionistas que não levam em consideração os custos de implementação; iv) a demanda por atividades não-mercado é potencializada pela elevada taxa de desconto no tempo dos atores políticos, que buscam maximizar seus interesses durante o período de seus mandatos. Assim, esses atores, comparativamente à sociedade, buscam realizar suas demandas no curto prazo; v) a desconexão entre aqueles que recebem os benefícios e aqueles que pagam os programas governamentais. Estas divergências podem ser classificadas de micro-divergências ou macro-divergências. A micro-divergência ocorre quando os benefícios de uma ação coletiva convergem para grupos específicos, muito embora os custos de tal ação sejam dispersas por todos os grupos. A macro-divergência ocorre quando os benefícios são compartilhados com todos os grupos, porém com custos convergindo para grupos específicos (WALLIS e DOLLERY, 1999).

As peculiaridades descritas das características da demanda e da oferta não-mercado são fundamentais para a teoria de Wolf das falhas não-mercado, proporcionando as bases para a formulação de sua taxonomia composta de quatro elementos chaves, a saber (WALLIS e DOLLERY, 1999):

a) “Internalidades” e objetivos privados – considerada a mais importante falha não-mercado, refere-se à alocação intra-organizacional e aos procedimentos evolutivos que determinam a distribuição de resultados entre agências. Empresas, estejam elas no mercado ou não, devem forçosamente, empregar uma “versão interna de um sistema de preços” para a alocação de recursos intra-firma. As pressões de mercado garantem que empresas no mercado utilizem “padrões internos” fortemente correlacionados com os “sistemas de preços externos”. Por outro lado, empresas não-mercado possuem internalidades que têm pouca relação com o desempenho ótimo da empresa, o que pode levá-las a ter um comportamento divergente do planejado ou de seu papel ideal. Deste modo, assim como nas externalidades ocorridas em falhas de mercado que se desenvolvem pela predominância de custos privados na tomada de decisão de empresas, o problema das internalidades nas falhas não-mercado, tem origem no predomínio de motivações privadas no processo de tomada de decisão do setor público.

b) custos redundantes e crescentes – no processo de mercado é imprescindível a relação entre custos de produção e preço final do produto. Esta relação não ocorre nas atividades não-mercado, uma vez que os rendimentos derivam de recursos não-mercado (impostos). Conseqüentemente, as receitas que sustentam as atividades não estão relacionadas com os custos de produção, e assim, mais recursos que o necessário poderão ser usados para produzir, ou ainda, mais atividades não-mercado do que necessárias serão providas.

c) externalidades derivadas – aspectos involuntários e imprevistos resultantes das intervenções governamentais projetadas para reduzir falhas de mercado. Assim como as externalidades geradas nas relações de mercado representam custos e benefícios não considerados pelos agentes econômicos, as externalidades derivadas na esfera do não mercado, resultam efeitos que não são previstos ou percebidos pela agência responsável pela definição da intervenção, e por essa razão, não afetam os cálculos ou procedimentos da agência.

d) equidade distributiva - conseqüências distributivas adversas que podem ocorrer como decorrência das atividades não-mercado. Usualmente, as

características de desigualdade distributiva em atividades não-mercado ocorrem sob a forma de poder e privilégios, em contrapartida as falhas distributivas de mercado que ocorrem sob a forma de renda e riquezas.

Teoria de Le Grand<sup>8</sup> de Falhas de Governo – A teoria alternativa desenvolvida por Le Grand *apud* Wallis e Dollery (1999) resulta na classificação das falhas governamentais relacionando-as à maneira pela qual o governo intervém nas atividades econômicas e sociais: abastecimento, taxaço (ou subsídio) e regulaço, analisando essas intervençoões sob a ótica da eficiência alocativa, ineficiência-X e igualitarismo:

a) abastecimento – uma vez que o governo usualmente provê bens e serviços em condições de monopólio, pode-se antecipar a conseqüente ineficiência alocativa e ineficiência-X, em níveis superiores aos que seriam obtidos em condições de mercado.

b) taxaço ou subsídios - em ambos os casos, taxaço ou subsídio, os preços serão alterados divergindo-os dos reais custos relacionados ao processo produtivo, ou do custo social marginal, e conseqüentemente, os mecanismos de preço não irão induzir à alocaço eficiente. Além do mais, os aspectos relacionados à equidade não são claramente percebidos, não havendo assim, garantias de que promoverão a equidade.

c) regulaço – o governo pode definir a estrutura do mercado, regular a produço e distribuiço de mercadorias, para obter quantidade, qualidade ou preço ótimo; porém, na prática, é freqüentemente difícil ou impossível obterem-se as informações necessárias para uma regulaço precisa. Além do mais, é possível que ocorra o fenômeno da captura da regulaço, onde grupos de interesse poderão controlar o processo influenciando-o na direço de seus interesses. Desta forma, a regulaço governamental normalmente produz ineficiência alocativa e ineficiência-X e, embora, possam contribuir para a redistribuiço de renda para os mais pobres, são também observados efeitos distributivos indesejáveis.

---

<sup>8</sup> Para maiores informações consultar Le Grand no British Journal of Political Sciences, Vol. 21, page. 739-77, "The Theory of Government Failure".

### Teoria das Falhas de Produção Governamentais de Vining e Weimer<sup>9</sup> -

Vining e Weimer desenvolveram um modelo teórico para a compreensão da eficiência nos padrões alternativos de oferta governamental, através do desenvolvimento de uma perspectiva normativa sobre quando o governo deve produzir um bem ou serviço por si mesmo e, uma perspectiva positiva da oferta governamental em geral (WALLIS e DOLLERY, 1999).

O modelo sugerido por Vining e Weimer utiliza-se da teoria de mercados contestáveis que examina as condições nas quais um mercado concentrado, oligopolístico ou até monopolístico, pode apresentar desempenho competitivo nos preços (conduta) e nos custos (eficiência) apenas sob ameaça de entrada de empresa(s) concorrente(s). A contestabilidade<sup>10</sup> deste mercado, funcionaria como um substituto à competição em mercados dominados por uma ou poucas firmas. A contestabilidade perfeita ocorre se os concorrentes potenciais têm acesso a tecnologias disponíveis e podem recuperar seus custos de entrada, caso decidam abandonar o mercado, ou seja, não existem barreiras para entrada ou saída de empresas. Note-se que esta hipótese pressupõe, ainda que não exclusivamente, ausência de custos irrecuperáveis<sup>11</sup> (sunk cost), tecnologia como um bem livre e a ausência de mecanismos de proteção ou ações de retaliação contra as novas empresas (WALLIS e DOLLERY, 1999; FAGUNDES e PONDÉ, 2004).

Vining e Weimer identificam no campo da produção governamental alguns aspectos da contestabilidade que merecem atenção. Primeiramente, a contestabilidade da oferta<sup>12</sup> que corresponde à real ou potencial competição orientada por empresa pública no mercado quando da produção de bens e serviços. Dada as dificuldades de monitoramento decorrente da natureza da

---

<sup>9</sup> Para maiores informações consultar Vining e Weimer no Journal of Public Policy, Vol. 10, page. 1-22, "Government Supply and Production Failure: A Framework Based on Contestability".

<sup>10</sup> Segundo a Teoria dos Mercados Contestáveis a eficiência da estrutura de mercado, do ponto de vista da maximização do bem-estar social, dependerá do nível de obstáculos à entrada e à saída, ou seja de seu grau de contestabilidade (FAGUNDES e PONDÉ, 2004, p.13).

<sup>11</sup> O *sunk cost* (custo irrecuperável) são aqueles investimentos que podem produzir um fluxo de benefícios (receitas) por um longo prazo, mas que não podem ser inteiramente recuperáveis (FAGUNDES E PONDÉ, 2004, p.13).

<sup>12</sup> A contestabilidade de oferta para a produção governamental é análogo a noção convencional de contestabilidade de mercado, incorporando contudo, algumas das características específicas da oferta do setor público (WALLIS e DOLLERY, 1999).

oferta governamental, enfatiza-se, a confiança, como um importante elemento da contestabilidade da oferta, ou seja, espera-se que uma empresa pública não irá se entregar ao “oportunismo”<sup>13</sup> na produção de bens e serviços. Quando o risco de oportunismo no mercado, determinado pelo custo não-cumprimento e da oportunidade para o não-cumprimento em contratos é alta, a confiança é um importante ativo específico para a produção de bens. Nestes casos, a produção de bens e serviços pelo governo pode ser um arranjo institucional apropriado (WALLIS e DOLLERY, 1999).

O segundo atributo da produção governamental de bens públicos reside na contestabilidade da propriedade (ou domínio), que ocorre da possível ameaça à transferência de propriedade da organização. A transferência de propriedade de alguns departamentos deve ser possível de ocorrer entre agências ou departamentos, no âmbito do setor público (WALLIS e DOLLERY, 1999).

Sob a perspectiva da economia positiva as características da eficiência dessas duas formas de contestabilidade (de oferta e de propriedade) são relativamente diretas. Se a contestabilidade de oferta e de propriedade são altas, existem fortes incentivos para promover a eficiência alocativa e eficiência-X. A conclusão normativa é que diante das condições acima descritas, a contratação será o modo mais socialmente eficiente de provisão. Por outro lado, diante das condições de contestabilidade baixa, a produção governamental seria mais socialmente eficiente, desde que as condições contratuais sejam definidas ex-ante. Limitando assim, o poder discricionário gerencial, e reduzindo a possibilidade de “captura” dos agentes para níveis inferiores aos que seriam obtidos em condições de contrato (WALLIS e DOLLERY, 1999).

---

<sup>13</sup> Segundo Wallis e Dollery (1999) uma empresa não se caracteriza como “oportunista” quando não cede nos termos contratuais ou não aproveita-se do poder de barganha quando os termos do contrato não são capazes de cobrir imprevistos.

### 3.3.3. Teorias de Ghosh das Falhas de Governo

De diferentes maneiras governos e mercados falham em seus objetivos de fornecer bens e serviços com eficiência econômica. Ghosh (2001) apresenta algumas das possíveis fontes e elementos destas falhas governamentais:

a) Os agentes políticos (burocratas e políticos) trabalham para os outros, diferentemente do que ocorre com os empresários que trabalham para si. As profundas carências de sistemas de incentivo no setor público resultam em atrasos e ineficiências que contribuem para agravar as falhas de governo.

b) O tipo de bens e serviços produzido pelo setor governamental não permite a aplicação do cálculo de custo/benefício. É praticamente impossível mensurar com precisão quantidade e qualidade para a maioria dos produtos e serviços do setor público.

c) Dificuldade de monitorar de perto as atividades dos agentes governamentais em função das diferenças de natureza de seus produtos (serviços, formulação de políticas, implementação e assim por diante) e do elevado custo de oportunidade para viabilizar uma monitoração.

d) O setor público tem dificuldades para internalizar e privatizar metas. Em tal sistema existe com frequência uma cultura interna para maximizar o crescimento do orçamento e a aquisição de produtos e serviços com objetivo de promoção e prestígio. As aquisições e as metas não são monitoradas por nenhum princípio de mercado.

e) Os políticos têm a tendência de pressionar a burocracia para dar continuidade em seus projetos antes de completar os estudos dos possíveis efeitos e externalidades.

f) Uma vez que os princípios de mercado não são rigorosamente aplicados no setor público e os custos não são apropriadamente monitorados, ocorre com frequência ineficiências técnica e econômica, o que se agrava quando o produto final é difícil de ser definido e mensurado.

g) Ao tentar remover falhas de mercado o setor público pode recomendar taxas e subsídios corretivos que podem provocar o agravamento dos problemas.

### 3.3.4. Resumindo os Principais Pontos

As fontes e elementos acima apresentados representam as razões subjacentes que dão origem às principais falhas de governo, porém as principais causas podem ser relacionadas da seguinte forma (GHOSH, 2001):

a) Problemas do voto majoritário – As decisões de governo são de um modo geral norteadas pelo voto majoritário, o que significa dizer que não são baseadas em critérios de mercado. As escolhas realizadas com base no voto majoritário podem ser inconsistentes mesmo quando elaboradas em um ambiente democrático. Além do mais, a identificação do eleitor mediano e de suas preferências não é fácil de ser determinada. As decisões sobre produção de bens públicos permanecem, muitas vezes, como um exercício de arbitrariedade. Desta forma, a escolha social através do voto majoritário não conduz necessariamente a um ótimo nível de bem estar social.

b) “Log-rolling” (conluio político) ineficiente – Embora se admita a necessidade de realizar acordos políticos na condução e apoio ao processo de tomada de decisão, esta prática na realidade nem sempre é direcionada no sentido de viabilizar as escolhas majoritárias. O conluio político com frequência conduz a decisões sub-ótimas.

c) Negligência aos princípios de mercado – As escolhas do setor público não implementam uma análise de custos e benefícios de acordo com critérios econômicos. As escolhas dos projetos, programas e políticas acabam por desconsiderar custos e externalidades e, distribuir benefícios de forma inadequada.

d) Política de “interesses especiais” – No sentido de atender os interesses da base política são definidos projetos sem a devida justificativa econômica. Além do mais, a implementação de bons projetos, é direcionada para bases políticas específicas. Projetos são implementados em localizações inapropriadas e os investimentos são mal aproveitados pela população local. O governo é guiado pelas preferências de grupos de interesses especiais.

e) Ineficiência do setor público – Uma vez que o setor público com frequência não é gerenciado com base nos princípios de mercado e nas regras de alocação eficiente de recursos, os resultados obtidos na implementação de projetos e políticas ficam aquém do desejado. Por exemplo, a mão de obra é alocada com ineficiência, escassez ou excesso, acompanhada de baixa produtividade e altos custos.

f) Ineficiência da burocracia – Os burocratas tendem a direcionar sua “energia” para a expansão da burocracia de forma improdutivo, o que pode ser observado pelo excesso de mão de obra, custos crescentes, e supervisão ineficaz, conhecida como ineficiência-X.

g) Comportamento de “rent-seeking” – O comportamento “rent-seeking” é representado por atividade legal ou ilegal responsável por criar, encorajar e sustentar privilégios especiais, tais como: o poder de monopólios, zoneamentos especiais, restrições quantitativas de importação, barreiras tarifárias, subornos que implicam em elevados custos sociais beneficiando grupos específicos, sem que se obtenha o correspondente benefício social.

h) Problemas na relação Agente-Principal – O governo é o agente dos cidadãos e os burocratas são agentes dos ministros ou políticos, desta afirmação surgem, então, três problemas: i) os objetivos dos agentes e de seus principais são diferentes, ii) os principais não conseguem monitorar a ação dos seus agentes e iii) existem informações assimétricas entre agentes e principais. Na verdade agentes possuem informações privilegiadas que possibilitam a maximização de seus benefícios privados (pessoais) em detrimento dos benefícios sociais.

i) Falhas de políticas – Existem diversas falhas em políticas públicas que comprometem a sua eficácia. Dentre estas se destacam: falha entre o reconhecimento e ação, falha entre a implementação e o resultado, falha de implementação, desconhecimento da correta correlação entre instrumentos e objetivos.

Ghosh (2001) enumera também algumas sérias implicações das falhas governamentais:

- i) As falhas governamentais estão associadas a efeitos negativos no nível de bem-estar, o que provocam uma perda de confiança nas intervenções públicas;
- ii) As intervenções governamentais podem ter conseqüências imprevisíveis e indesejáveis, com custos que, eventualmente, serão maiores do que os benefícios correspondentes;
- iii) As intervenções governamentais podem incrementar as falhas de mercado, uma vez que o mercado pode reagir contra as intervenções, estimulando as imperfeições de mercado e reduzindo os incentivos à eficiência;
- iv) Na presença de falhas governamentais, o setor público tende a ter comportamento caótico e oportunista;
- v) Na ocorrência de falhas governamentais é necessário programar algumas reformas internas, que podem ser denominadas de “quase-mercado”, introduzindo alguns princípios de eficiência de mercado, tais como: análise de custos benefícios e de custo efetividade.

### **3.4. Mercado, Governo e Meio Ambiente.**

Nos anos 1940 e 1950 a maioria dos economistas acreditava que mercados em países em desenvolvimento funcionavam com grandes imperfeições e, conseqüentemente, seria necessária uma intervenção governamental - o Estado estava vinculado ao papel de guardião da ordem social. Por outro lado, entre os anos 70 e 80 os governos na maioria dos países em desenvolvimento, estavam envolvidos em políticas econômicas inexecutáveis que em muitos casos agravavam as falhas de mercado (KRUEGER, 1990).

Por muitas décadas tem sido discutida pelos economistas a virtude relativa de um mercado liberal em oposição à intervenção estatal. Os defensores da intervenção estatal procuram demonstrar através dos exemplos de falhas de mercado a inabilidade das economias de mercado para evitar resultados indesejáveis no uso de recursos. Por outro lado, os defensores de

um mercado livre, compilam uma lista de possibilidades negativas e contra-producentes das políticas implementadas por governos de diferentes países, indicando o uso pródigo de recursos nessas economias. Este debate inevitavelmente permanecerá inconcluso, prosseguindo sem que nenhum dos lados consiga convencer o outro (DATTA-CHAUDHURI, 2004).

Mesmo diante deste debate acirrado, os economistas não têm dificuldades em reconhecer o papel do governo no fornecimento da infraestrutura necessária para facilitar o desenvolvimento econômico. A maior parte do debate foca em um segundo papel, no qual o governo deve empreender atividades no sentido de compensar as “falhas de mercado”. As falhas de mercado implicam em uma “inflexibilidade estrutural” que pode ser compreendida como uma falta de sensibilidade para as sinalização e informações obtidas dos preços. O governo deveria desempenhar um papel de destaque na alocação de investimentos e demais intervenções necessárias para compensar essas falhas (KRUEGER, 1990).

As evidências indicam, no entanto, que muitos programas e políticas que têm sido adotadas com o objetivo de combater a pobreza, de fato apresentam benefícios desproporcionalmente direcionados para os grupos mais assistidos da sociedade. Todos esses fatos acontecem em um contexto em que governos estão envolvidos com o suposto controle das atividades econômicas (KRUEGER, 1990). Ainda segundo Krueger (1990), as falhas de mercado se apresentam quando as condições de Ótimo de Pareto<sup>14</sup> não são satisfeitas. Ao analisar a questão observa-se que o governo intervem com a convicção de que poderá compensar os desvios das condições de Ótimo de Pareto, quando na realidade, acaba por provocar um desvio nas soluções de mercado para alcançar o ótimo paretiano.

As falhas governamentais seriam então o resultado de ações inapropriadas (mal conduzidas) e inconvenientes (iniciativa imprópria) que resultam em uma situação menor do que a desejável no ótimo paretiano.

---

<sup>14</sup> O Ótimo de Pareto ocorre quando recursos não podem ser realocados de modo a tornar uma pessoa mais próspera sem tornar uma outra pessoa menos próspera (NELLIS e PARKER, 2003).

Segundo a análise todas as imperfeições derivadas das falhas de mercado poderiam ser resultantes de falhas governamentais (por omissão ou desvelo governamental excessivo) e, adicionalmente, as intervenções governamentais estariam ampliando os desvios para o uso eficiente de recursos (KRUEGER, 1990).

Dessa forma, em função das dificuldades para dimensionar a extensão das falhas governamentais e suas relações com as falhas de mercado, pode-se depreender que existem sérias dificuldades para definir qual das falhas, de mercado ou governo, poderia ser pior (KRUEGER, 1990).

As mesmas dificuldades e polêmicas são apresentas na escolha entre soluções de mercado ou intervenções governamentais quando tratamos de questões ambientais. Segundo Haddad e Rezende (2002) a obrigação social de sustentabilidade não pode ser deixada inteiramente por conta do mercado, uma vez que o futuro não está adequadamente representado no mercado – pelo menos o futuro mais distante. O Estado deve servir como gestor dos interesses das futuras gerações, por meio de políticas públicas que utilizem mecanismos regulatórios ou de mercado, adaptando a estrutura de incentivos a fim de proteger o meio ambiente global e a base de recursos para as pessoas que ainda vão nascer.

Segundo May (2001), os preceitos neoclássicos, quanto ao equilíbrio de mercado e soberania do consumidor, proporcionam amplo espaço para o ajuste de preços e contas, de modo a refletir as externalidades ambientais. Assim sendo, pressupõe-se que a questão da sustentabilidade pode ser incorporada sobre essa mesma ótica, ao aplicar o “preço certo” para descontar o futuro. O mecanismo de preço, o qual aloca recursos à sua finalidade mais eficiente, irá assinalar adequadamente a escassez emergente. Indica assim, os ajustes necessários no conjunto de recursos utilizados e produtos procurados, além de premiar a inovação, estendendo a disponibilidade dos recursos naturais ameaçados para além do ponto de exaustão previsto.

Assim sendo, os mecanismos de mercado têm sido freqüentemente utilizados como meio para indicar a importância relativa de efeitos nocivos do desenvolvimento econômico, e para sinalizar a disposição a pagar de uma sociedade para amenizar os danos ambientais. No entanto, negociações no contexto do mercado entre atores sociais na busca de soluções de seus problemas ambientais são de difícil implementação (MAY, 2001).

Uma solução é colocar a responsabilidade pela resolução dos problemas ambientais, levando-se em consideração que são conseqüências de falhas de mercado, nas mãos do governo. No entanto, ocorre uma “falha de governo” na pouca atenção dada pelos governos aos problemas ambientais. Os governos não respondem às demandas de interesses difusos e mal organizados ou das futuras gerações. As falhas governamentais fortalecem o ceticismo em relação às instituições públicas, duvidando-se que elas possam ser capazes de administrar os recursos naturais com sabedoria ou alocá-los eqüitativamente (MAY, 2001).

Um número crescente de cientistas e leigos envolvidos no assunto desconfia que nem os mecanismos de mercado nem os de governos seriam capazes de solucionar os problemas ambientais. Devido à ausência de instituições democráticas em pleno funcionamento ou da soberania do consumidor nos atuais mercados oligopolistas interdependentes, as decisões em relação aos *trade-offs* entre desenvolvimento e meio ambiente, podem ser mal interpretadas pelos preceitos neoclássicos. A solução para a questão pode requerer uma “virada paradigmática” (MAY, 2001).

## CAPÍTULO 4

### Ineficiência-X

#### 4.1 Considerações Iniciais

A produtividade conceituada pelo grau mais genérico possível é definida com sendo a relação entre as saídas geradas por um sistema e os insumos necessários à produção dessas saídas, ou seja, a comparação entre as saídas e as entradas de um sistema produtivo (SEVERIANO, 1995). Em termos de taxa, a produtividade pode ser definida da seguinte forma:

$$\text{Produtividade} = \frac{\text{Soma das saídas}}{\text{Soma das entradas}}$$

A definição de produtividade como relação entre resultados e recursos aplicados decorre de uma visão genérica, que coloca a empresa como um sistema cujos processos internos não são explicitados. Na verdade, esta definição tem um caráter bastante limitado, uma vez que não se considera o aspecto da eficiência técnica de utilização dos recursos. Esta eficiência técnica tanto pode resultar da redução da quantidade de entradas necessárias à produção de um dado volume de saídas, como do aumento da quantidade produzida a partir de um mesmo volume de entradas, ou ainda, de uma combinação destes dois fenômenos (SEVERIANO, 1995).

A produtividade é a economia dos meios de produção na busca de um determinado objetivo. É uma combinação da eficácia e da eficiência, ou seja, o alcance de resultados com a melhor utilização possível dos recursos. De um modo geral, as definições de produtividade se enquadram em três categorias: os conceitos de natureza tecnológica, de engenharia e econômica. Nesta perspectiva, o conceito tecnológico sugere que a produtividade deve ser definida em termos de rateio entre o produto e os insumos gastos na produção. A engenharia trata a produtividade numa visão de eficiência, definida pela relação entre o resultado atual e potencial de um processo. A econômica, por

sua vez, estabelece que a produtividade deva ser definida como a eficiência da alocação de recursos. (SEVERIANO, 1995)

Mester (2003) destaca a importância da medida de eficiência como um dos aspectos do desempenho das empresas, relacionada ao objetivo empresarial e mensurada através da maximização da produção, do lucro, ou minimização dos custos. Estes três elementos de desempenho empresarial são dependentes entre si e representam diferentes aspectos de desempenho representados na economia de escala, economia de escopo e na eficiência-X. Enquanto as economias de escala e de escopo referem-se à definição de um nível de produção apropriado, a eficiência-X refere-se à definição e utilização de insumos de forma apropriada.

Na análise da economia de escala, procura-se esclarecer de que forma a escala de produção de uma empresa está relacionada com os custos, o que significa dizer que a empresa avalia se o aumento da produção não acarretará uma elevação de custos acima do desejável. Na economia de escopo, analisa-se a opção de escolha entre linhas de produtos e como as possíveis combinações afetam os custos. Uma empresa produzirá uma linha variada de produtos se o custo de produção desses produtos (em uma única empresa) for inferior ao custo de produção que seria obtido ao produzi-los separadamente (em empresas distintas e especializadas). Por outro lado, na eficiência-X busca-se medir a relação entre a produtividade da empresa e o uso dos insumos para a criação dos produtos. (MESTER, 2003; KWAN e EISENBEIS, 1996)

Se uma empresa estiver produzindo em uma combinação de escala e escopo que minimize os custos médios de produção, conseqüentemente o custo total de produção tenderá a ser minimizado, desde que esteja alocando seus insumos de forma correta, ou seja, com eficiência-X. Algumas empresas, no entanto, poderão apresentar ineficiência-X, desperdiçando alguns de seus recursos (ineficiência técnica) ou ainda, usando-os em uma combinação errada na produção de bens (alocação ineficiente). (MESTER, 2003)

## 4.2 Ineficiência nas Empresas

O termo ineficiência-X foi cunhado por Harvey Leibenstein, que construiu uma teoria da ineficiência da produção e discutiu as várias possíveis razões para que a ineficiência-X surja na empresa. Inicialmente, a noção de ineficiência-X foi objeto de controvérsia, porém após a análise de evidências empíricas, ele sugeriu que, de um modo geral, as empresas não minimizam os custos de produção. Segundo Leibenstein, é a ineficiência na produção e não a ineficiência alocativa a principal fonte de ineficiência na economia. Esta ineficiência representa o montante das perdas de produção ocorridas como consequência de deficiências motivacionais ao longo da hierarquia empresarial (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001; KLEIN e ROTHFELS, 1999).

A hipótese subjacente à condição de ineficiência-X é que a motivação para reduzir os custos de produção é originada, primariamente, de pressões externas. Uma empresa com poder de mercado está menos sujeita à pressão externa para operar com custos tão baixos quanto possível. Nos mercados competitivos, esta pressão é máxima e, desta forma, o executivo chefe de uma empresa neste mercado irá empenhar-se com maior determinação do que um executivo de uma empresa em mercado monopolista, no sentido de reduzir os custos de produção. Todas as empresas que se mantêm no mercado estão, pois, a operar sobre a curva de custos (MATA, 2002).

Quando uma empresa se encontra em um ambiente mais protegido da concorrência, a pressão de mercado deixa de ser tão efetiva e a empresa pode acabar operando, não sobre a curva de custo mínimo, mas sobre uma curva de custos desnecessariamente elevada. Este aumento de custo pode provir de uma ineficiência técnica, isto é, a produção é inferior a que seria possível dadas as quantidades de fatores produtivos que estão sendo empregados. Ou podem resultar, também, do fato da empresa não estar utilizando os fatores produtivos adequados, por exemplo, usar tecnologias demasiado avançadas numa economia onde o trabalho é relativamente barato. (MATA, 2002).

As razões específicas que levam a este aumento dos custos da empresa podem ser diversas e não são necessariamente identificáveis e, por isso, este tipo de ineficiência é conhecido pelo nome de ineficiência-X. Podemos ser levados a acreditar que a razão pela qual as empresas não maximizam lucros está relacionada ao esforço produtivo discreto que se propaga pelos diversos níveis hierárquicos da empresa. Atitudes mais enérgicas para a redução desta ineficiência-X só serão tomadas quando estas causarem desvios em proporções que comprometam os objetivos e metas estratégicas estabelecidas pela organização. Desta forma, os conflitos entre agentes e principais podem ser indicados como a principal fonte de ineficiência-X. Seja qual for a origem específica deste tipo de ineficiência, ela tem conseqüências sobre as decisões que a empresa toma (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001; MATA, 2002, KLEIN e ROTHFELS, 1999).

Segundo González e Garcia (2001) a teoria da ineficiência-X pode ser melhor compreendida quando é analisada diante das duas principais diferenças observadas em relação à teoria neoclássica:

i) Contrato de trabalho e esforço discreto - considera que os contratos de trabalho são incompletos, o que implica que inevitavelmente estará presente no comportamento de empregados e gerentes certa porção de esforço discreto. Com relação a este ponto, Stigler *apud* González e García (2001) faz severa crítica à noção de ineficiência-X descrita por Leibenstein, sugerindo que o conceito é desnecessário e inadequado, negando que a motivação esteja relacionada com a quantidade produzida por grupo de trabalhadores. Ele argumenta que a motivação é a mesma para todos os indivíduos no sentido de maximizar suas respectivas funções de utilidade. Os indivíduos não têm interesses em maximizar a produção, buscam sim, maximizar seus níveis de utilidade. O aumento nos níveis de produção alcançados por esforço adicional não deve ser considerado um aumento de eficiência. Ao invés disso, por exemplo, um outro vetor de produção é implementado, incluindo mais quantidade de trabalho e menos horas vagas.

Leibenstein (1978), no entanto, salienta que a unidade básica para a tomada de decisão é individual, mesmo no caso de empresas. E assume que os empregados de uma firma possuem certo grau de esforço discricionário colocado ou não a disposição do trabalho. Este esforço é representado por uma variável complexa que apresenta aspectos discricionários relacionados a escolhas individuais, tais como: i) atividades, ii) ritmo na realização das atividades, iii) qualidade na realização das atividades e iv) o tempo gasto na atividade. De certa maneira, os indivíduos escolhem seu padrão de esforço diante das possibilidades acima descritas. Os desvios entre o nível ótimo de esforço, sobre o ponto de vista da empresa, e o nível de esforço que os indivíduos estão motivados a oferecer, determinam o grau de ineficiência-X no sistema.

Em função da existência de contratos incompletos, existirá certa quantidade de esforço discreto por parte dos empregados de uma empresa, que irão determinar qual o nível de esforço a ser despendido. Além disso, as diferenças de interesses entre principais e agentes, somados à existência do esforço discreto, implicarão maior possibilidade de escolhas não-ótimas (de níveis de esforços) sob o ponto de vista de minimização de custos. Pelo exposto, é possível presumir a existência da ineficiência-X (LEIBENSTEIN, 1978).

Por outro lado, segundo González e Garcia (2001), o objetivo gerencial não é o de minimizar as perdas residuais, e sim a soma total dos custos de agência. Não é possível afirmar, que a empresa estará incorrendo em qualquer tipo de ineficiência produtiva quando não está produzindo no máximo de sua capacidade, dada a inevitável existência de uma restrição contratual envolvendo a equipe de produção. A ineficiência-X surgiria se fosse possível produzir mais a um custo menor e a empresa mesmo assim não o fizesse (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001).

ii) indisponibilidade de fatores de produção - nem todos os fatores de produção estarão disponíveis no mercado, como é o caso do conhecimento, ou

seja, uma empresa poderá não obter todo o conhecimento necessário, em uma quantidade ótima no momento mais apropriado.

Mesmo reconhecendo-se algumas dificuldades teóricas no conceito da ineficiência-X, é crescente o número de estudos empíricos sendo realizados. Pesquisadores têm encontrado importantes diferenças nos custos de empresas em quase todos os setores econômicos e tem interpretado estas diferenças como o resultado de ineficiências técnicas. Estas análises comparam diretamente os vetores de input/output de um grupo de empresas, assumindo que estas empresas seriam comparáveis, ainda que sejam heterogêneas. É importante salientar de que algumas empresas fazem uso melhor de seus insumos, pelo simples fato de que são diferentes. A existência de diferenças que não são registradas em relatórios contábeis comprova a complexidade inerente à tarefa de identificar alguns recursos críticos. A diferença entre as empresas com menores custos de produção e as demais reflete a existência de recursos não-registrados pelos pesquisadores que são comumente chamadas de ineficiência técnica (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001).

Quando um engenheiro afirma que “a máquina A é mais eficiente que a máquina B”, ele está ciente de que está tratando de equipamentos heterogêneos. O termo ineficiência é empregado para resumir diferenças que existem e possuem causas concretas, embora se admitam as dificuldades para identificá-las. O esforço de Leibenstein para defender a teoria da ineficiência-X, tem como base as deficiências motivacionais, ou melhor, as diferenças motivacionais. Portanto, a discussão sobre a ineficiência produtiva é, deste modo, uma discussão sobre a heterogeneidade, que por si só merece um estudo mais detalhado, para determinar o motivo dessas diferenças (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001).

O estudo da eficiência técnica tem sido tradicionalmente formulado com base em variáveis observáveis (inputs e output físicos), presumindo uma tecnologia implícita comum para todas as empresas analisadas. Esta presunção representa uma simplificação, pois na realidade a tecnologia (possibilidades de transformação) difere entre empresas. Portanto, estas

empresas obtêm diferentes quantidades de outputs de um dado input porque estão usando diferentes tecnologias de transformação. Ou seja, o foco está no que é interno a empresa, nos seus “recursos”, em outras palavras, elas controlam diferentes conjuntos de recursos intangíveis que não são levados em conta na especificação do modelo de eficiência. Tais recursos seriam o conhecimento da empresa, estrutura legal contratual e outros arranjos institucionais que evoluem ao longo do tempo em uma organização (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001; PROENÇA, 2001).

A premissa básica da perspectiva baseada em recursos é a de que as empresas se distinguem de forma fundamental porque cada uma delas possui um agrupamento singular de recursos – seus ativos, competências e capacitações específicos. Em uma empresa singular, as opções de futuro estarão sempre condicionadas pelo perfil e significância do seu estoque de recursos acumulado e pela velocidade e precisão na escolha para adquirir ou desenvolver novos recursos. Estas assimetrias entre empresas podem dar uma explicação satisfatória dos mecanismos que culminam em uma permanente distinção no desempenho das empresas, uma vez que o controle da heterogeneidade e a dificuldade para copiar recursos e habilidades proporciona uma certa vantagem competitiva (PROENÇA, 2001).

A Figura 6 resume alguns dos recursos e habilidades que distinguem empresas e que, usualmente, não são levadas em conta nas experiências de mensuração de eficiência. Relacionados com a motivação e deste modo com a ineficiência-X, estão indicados fatores como: cultura, rotinas, esquemas de incentivos e estrutura legal que constituem a parte contratual das tecnologias adotadas pelas empresas. A combinação destes fatores (tecnologia contratual) com os demais fatores pertencentes às tecnologias operacional e virtual determina a heterogeneidade em recursos e habilidades essenciais das empresas. (GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001).

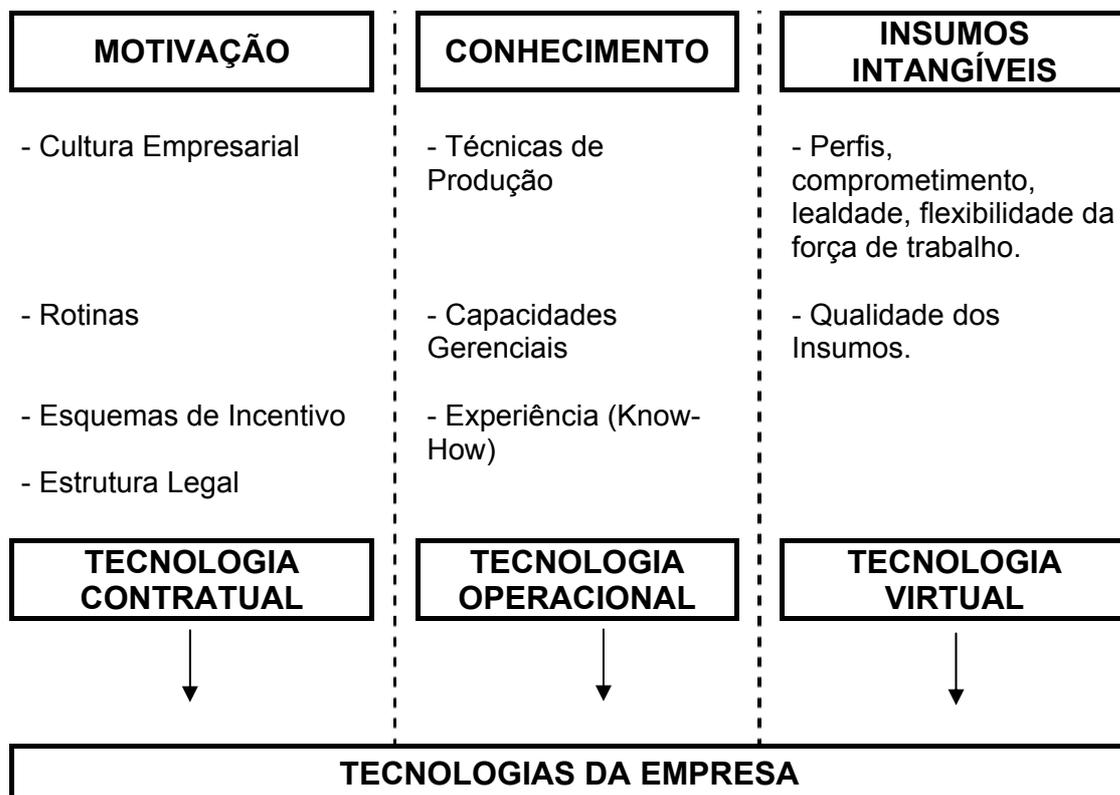


Figura 6 – Recursos e Fatores Tecnológicos na Empresa.

Fonte: GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001.

A abordagem usual para mensuração da eficiência procura calcular os custos estimando funções de produção que relacionam a quantidade de fatores que entram no processo produtivo (input) de cada empresa, com o produto que dele resulta. Se todas as empresas fossem eficientes do ponto de vista técnico, todas elas operariam sobre a função de produção. A existência da ineficiência técnica se traduziria pela existência de empresas que produzem menos do que deveriam, dado o volume de recursos que empregam. A distância entre a produção de cada uma dessas empresas e a produção que deveriam gerar é a medida da ineficiência existente, conforme se observa na Figura 7 (MATA, 2002; GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001).

Na abordagem sugerida por Stigler *apud* Gonzáles e Garcia (2001), ilustrada na Figura 8, a aparente observação de ineficiência é conseqüência do fato de que a abordagem usual do modelo de eficiência considera que as firmas utilizam tecnologias comuns, ao invés de utilizarem tecnologias heterogêneas. Assim sendo, o que de fato é observado nas curvas de produção é a existência de alta heterogeneidade tecnológica, com rebatimento no custo da produção. Assim, diante de recursos tecnológicos heterogêneos as firmas operam em diferentes fronteiras de produção, devendo buscar uma análise comparativa através de *benchmarking*<sup>15</sup>, que identificaria os fatores chave de sucesso, determinantes da capacidade tecnológica da empresa modelo - *best practice firm*<sup>16</sup>.

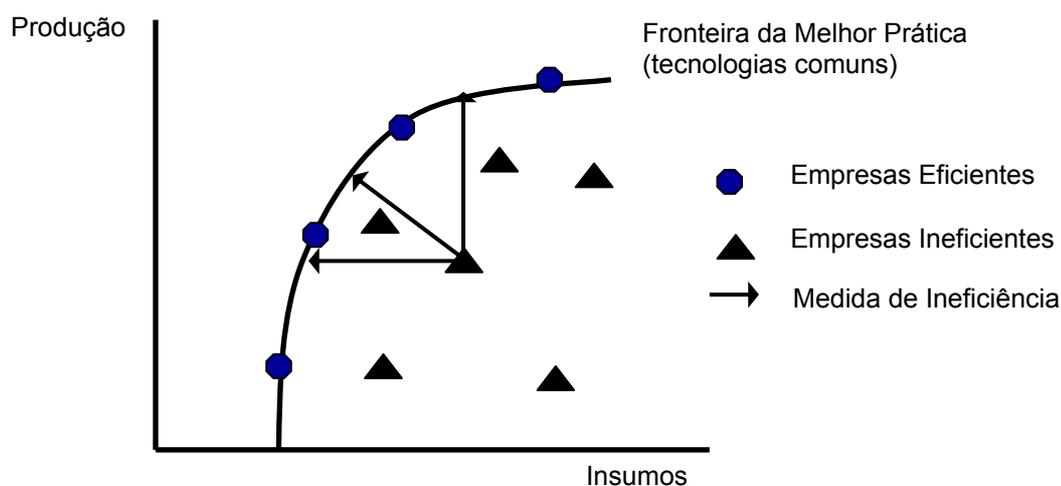


Figura 7 – Medida da Eficiência Tecnológica Relativa.

Fonte: GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001.

<sup>15</sup> Exercício praticado pelas empresas comparando-se com as empresas que representam as melhores práticas em diversas atividades (MATA, 2002).

<sup>16</sup> O *best practice firm* é a empresa utilizada como modelo em função de seu desempenho superior – maior eficiência técnica (GONZÁLEZ e GARCIA, 2001).

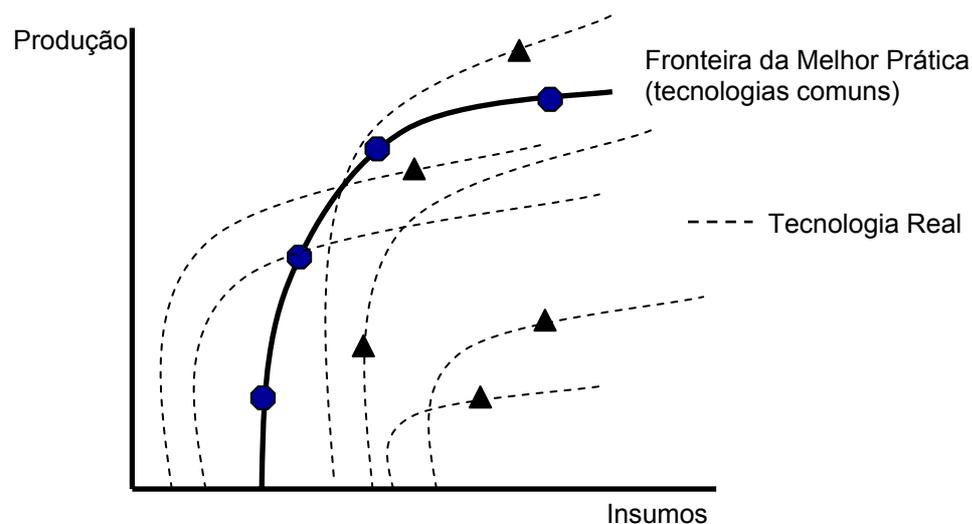


Figura 8 – Heterogeneidade Tecnológica entre Empresas.

Fonte: GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001.

Segundo Llorens (2001), as inovações tecnológicas implementadas durante a revolução industrial, de um modo geral, implicaram mudanças ou melhorias gerenciais e organizacionais no funcionamento das empresas e da administração pública. Em muitos casos, estas inovações tecnológicas exigiam mudanças e inovações sociais como precondições para seu funcionamento. Por isso, é necessário entender a inovação tecnológica em seu sentido mais amplo, incluindo as mudanças e inovações sociais que a acompanham e a tornam possível. Estas inovações sociais podem ser entendidas como novas alternativas e novos métodos de gestão de pessoas, tais como: a racionalização das tarefas no trabalho, a melhoria das condições de trabalho, o aperfeiçoamento dos sistemas de motivação, a delegação de responsabilidade e competências pessoais. Dentro desta perspectiva, a competência dos recursos humanos é motor da inovação tecnológica, do aumento da produtividade e da geração de riqueza.

#### 4.3 As Ineficiências das Políticas Públicas

Com relação às ineficiências nas políticas públicas, Adachi (1999) apresenta uma análise da questão sob a ótica da demanda ou da oferta de políticas públicas, conforme indicado a seguir:

#### Ineficiências sob a ótica da demanda:

a) Distorções decorrentes de externalidades ou informações assimétricas - a alocação eficiente de recursos não será garantida se a demanda pela política for distorcida por externalidades ou informações assimétricas.

b) Ponderação incorreta do benefício marginal social (Incorrect reflection) - ineficiências ocorrem quando a demanda é tão pequena que não é capaz de refletir os benefícios marginais sociais resultantes da política. Este tipo de ineficiência ocorre provavelmente quando a população não possui informações relevantes sobre os méritos da política ou quando está muito centrada em seus interesses pessoais e, portanto, o bem estar das futuras gerações e a conservação ambiental têm pouca importância em suas funções utilidade.

#### Ineficiências sob a ótica da oferta.

a) Falta de percepção dos custos e benefícios sociais - um tipo de ineficiência encontrada nas políticas públicas ocorre quando o formulador da política ou agência governamental falha ao determinar os custos ou benefícios decorrentes da política para a sociedade. Há uma tendência para que o formulador da política seja otimista na avaliação dos custos e benefícios da política. Desta forma, elementos de custos e benefícios podem ou não ser considerados, de acordo com a conveniência de grupos de interesse. Deste modo, existe a possibilidade concreta de não serem considerados fatores relacionados ao bem estar de gerações futuras, animais e recursos naturais.

b) Ineficiência-X - a raiz da ineficiência-X é a discrepância entre o custo mínimo de produção atingível e o efetivamente alcançado; ou melhor, a diferença observada entre os resultados dos custos de produção de uma empresa e a melhor prática observada, através de “benchmarking”. Este enfoque salienta uma das principais vantagens de um mercado competitivo, onde as forças de mercado estimulam as empresas a manter seus custos baixos. Em outras palavras, a curva de custo total médio será a mais baixa

possível. Na ausência de competição, as empresas poderão sobreviver sem operar com custos minimizados.

O grau de importância do assunto pode ser dimensionado quando analisamos os resultados de estudos realizados sobre a eficiência dos bancos, que constataram a existência de alto grau de ineficiência-X nessas instituições. Dependendo da metodologia utilizada, a ineficiência-X varia de 10 a 50% dos custos totais de um banco médio, sendo que a maioria dos estudos encontrou ineficiência-X em torno de 20 a 25% dos custos totais. O mesmo estudo conclui que as ineficiências decorrentes das deseconomias de escala e escopo, representam 5% dos custos totais (TEFULA, 2002; MESTER, 2003; DeYOUNG, 1998).

#### **4.4 Ineficiência-X governamental.**

Como vimos, o conceito de ineficiência-X admite várias interpretações. Analisado como um conceito de ineficiência organizacional e de supervisão, a ineficiência-X pode ser relacionado à burocracia e à organização governamental. Em uma organização governamental de grandes dimensões, a supervisão de um modo geral não é efetiva e, conseqüentemente, a produtividade e os ganhos de produção não são maximizados. Como já salientado, a natureza dos produtos do setor público tem características distintas dos produtos do setor privado, o que dificulta estimar os ganhos marginais em produtividade do setor governamental (GHOSH, 2001).

A ineficiência-X surge como resultado de escolhas e preferências pessoais que não tem consistência com os princípios de eficiência e produtividade. Nas organizações governamentais, os burocratas se organizam para criar benefícios pessoais, negligenciando a eficiência organizacional e, conseqüentemente, não tem incentivos adicionais para dedicarem-se na redução da ineficiência-X. A ineficiência-X é o resultado da falta de diligência e esforço na organização governamental. A estrutura organizacional e a cultura de trabalho não são apropriadas para efetivar o potencial produtivo dos trabalhadores (GHOSH, 2001).

Segundo Ghosh (2001), o principal motivo para que as organizações governamentais gerem ineficiência-X é que seus produtos e serviços são bem protegidos ou abrigados por subsídios e outros tipo de concessões e benefícios regulatórios. O mercado para estes produtos e serviços é imperfeito e não-competitivo. Desta forma, o comportamento individual pode não ser competitivo, no sentido de maximizar a produtividade e os ganhos organizacionais, desenvolvendo o processo da ineficiência-X (GHOSH, 2001).

Segundo Adachi (1999), a ineficiência-X no setor público são em geral piores e mais prolongadas do que em um monopólio natural de firmas, em função das três razões adicionais que ocorrem na ausência de mercado (oferta), a saber:

- i) Risco da falência - As agências governamentais, diferentemente das companhias privadas, não precisam se preocupar com a falência. A mentalidade de aversão ao risco irá tender a ser dominante tanto entre indivíduos como em organizações. Isto é mais verdadeiro em agências governamentais do que em grandes empresas privadas; o medo da falência força este último à incessante busca de inovações tecnológicas e reformas organizacionais, que impliquem redução de custos para os menores níveis possíveis. As melhores agências governamentais não serão sempre indiferentes ao controle das ineficiência-X e ao oferecimento de melhores serviços com os menores custos. No entanto, o seu interesse pela eficiência será menos intenso e duradouro do que o instinto de sobrevivência encontrado nos empresários.
- ii) Disjunção custo/receita - As conexões de mercado, embora imperfeitas, levam em consideração os custos de produção ou de gerenciamento na atividade de obter renda para sustentar-se. Estas conexões são mantidas pelas receitas obtidas da venda dos produtos, por preço proposto e pagos pelos consumidores, que podem escolher quando e o que comprar. As receitas que mantêm as atividades das agências governamentais são derivadas de produtos e serviços sem preço, ou seja, as maiores receitas são obtidas de tributos pagos para o governo.

Portanto, enquanto as receitas são uma função dos custos para empresas privadas, estas são relativamente garantidas para as agências governamentais. As expectativas institucionais das agências são, em essência, administrar e usar dentro dos limites da lei, o orçamento aprovado por legisladores. Esta é a razão pela qual a busca da maximização do orçamento (receita) é dominante na burocracia governamental, com raros incentivos para a redução dos custos. A redução dos custos pode facilmente implicar cortes no orçamento. Isto pode nos levar a concluir que a manutenção da ineficiência-X pode ser mais interessante ao burocrata.

- iii) Ambigüidade do valor de produtos e serviços - A terceira condição para o prolongamento da ineficiência-X no setor público é decorrente da dificuldade para determinar o valor dos produtos e serviços públicos. Esta atividade não é tão difícil quando os bens e serviços em avaliação são providos pelos setores público e privados, como é o caso do serviço de transporte, saúde e educação. Porém, a avaliação é mais complicada nos casos de bens públicos puros e de bens semipúblicos/privados providos exclusivamente pelo setor público.

É importante salientar, ainda, que os objetivos das políticas são com freqüência, e algumas vezes intencionalmente, feitos para serem vagos. Eficiência é apenas um entre os vários valores relevantes de uma política pública. Esperam-se dos formuladores de política que protejam outros valores distributivos não menos relevantes do que a eficiência. Há muita incerteza sobre a efetividade das avaliações de um dado objetivo de política pública. Por exemplo, a concentração da maior parte dos recursos da educação para estudantes médios ou acima da média, pode ser considerada uma política mais eficientemente afinada, porém o interesse pela equidade não seria adequadamente alcançado com a implementação desta política (ADACHI, 1999).

A ineficiência-X no setor público pode ser corrigida até certo ponto, por meio de uma série de esforços internos, adotados por cada agência

governamental em busca de uma melhor administração. A introdução de programas para a intensificação da eficiência dos empregados e programas de treinamento para o trabalho, maior utilização de métodos analíticos quantitativos e reformas organizacionais são exemplos de tais programas internos. Além disso, também é necessária a criação de uma organização mais ativa e efetiva, seja governamental ou não-governamental, para monitorar o desempenho das agências governamentais (ADACHI, 1999).

As propostas apresentadas pelo New Public Management – NPM e, especificamente, a gestão do conhecimento, pode representar uma alternativa viável para o ajuste institucional de organizações públicas.

## CAPÍTULO 5

### O NPM e a Gestão do Conhecimento

#### 5.1 New Public Management - NPM

O crescente número de referências relativas às falhas governamentais motivou o repensar sobre o apropriado papel do governo em mercados econômicos avançados. Desenvolveu-se um consenso acerca do conceito do “enabling state”<sup>17</sup> como uma forma de descrever a forma socialmente desejável da intervenção governamental. Este consenso pode representar algo como uma oportunidade de conciliação entre os grupos de tendências intervencionistas, ligados à teoria das falhas de mercado e os grupos com propostas para limitação de ofertas de bens e serviços governamentais, vinculados aos estudos de falhas de governo (WALLIS e DOLLERY, 1999).

Uma segunda consequência deste debate sobre o apropriado papel do governo enfatiza o esforço para a redução da magnitude das falhas governamentais. Até certo ponto, esta questão tem focalizado na redução do tamanho do setor público, notadamente via políticas de privatização. Porém, as funções essenciais do governo que devem permanecer no setor público clamam por solução diferenciada para os problemas das falhas de governo. O Estado necessita de um mínimo de capacidade administrativa para que possa efetivamente exercer o papel de catalisador do desenvolvimento. Para tanto, é necessário possuir duas características básicas: i) os escritórios e agências governamentais devem possuir habilidades para gerenciar complexidades técnicas e ii) supervisão e avaliações devem ser realizadas para refrear desvios das metas e objetivos estabelecidos (WALLIS e DOLLERY, 1999).

Na última década as preocupações com a qualidade das instituições que dão sustentação às políticas governamentais são tão importantes quanto as próprias políticas públicas. Como resultado do ritmo mais intenso do desenvolvimento socioeconômico, a gestão pública tem apresentado necessidades de mudanças, não só em seus papéis e funções, mas também

---

<sup>17</sup> O “enabling state” ou “estado capacitador” descreve o processo pelo qual a responsabilidade pelo fornecimento de serviços públicos, usualmente provido pelo Estado, é paulatinamente transmitido para organizações privadas ou voluntárias (MOTTA e BANDEIRA, 2003).

em seus valores e filosofias. As propostas contemporâneas relacionadas ao *Public Management*, a governança e às estratégias de criar valor público apresentam novos desafios em relação à responsabilidade administrativa do Estado (MOTTA E BANDEIRA, 2003). Algumas respostas para esta necessidade de melhoria da capacidade do Estado têm sido apresentada pelo New Public Management (WALLIS e DOLLERY, 1999)

Na perspectiva do “public management”, a organização pública tende a incorporar práticas e valores da gestão privada, mesmo na prestação de serviços de natureza pública (Motta e Bandeira, 2003). A gestão do conhecimento é uma das linhas de ajuste institucional que após serem utilizadas pela iniciativa privada tem estimulado estudos que buscam avaliar de que modo as mudanças organizacionais relacionadas à implementação de estratégias de gestão de conhecimento afetam organizações do serviço público (OECD, 2001b).

## **5.2 Gestão do Conhecimento**

Recentemente, as pesquisas teóricas relacionadas à sociedade do conhecimento, ao aprendizado organizacional e as competências essenciais na gestão estratégica intensificaram suas aplicações práticas, focalizando a necessidade de se entender como as organizações trabalham com o conhecimento para desenvolver novos produtos, novos processos e novas formas e arranjos organizacionais mais flexíveis, proporcionando uma vantagem competitiva sustentável (Silva, 2004). Tal fato deve-se a constatação de que a estrutura organizacional tradicional mostra sinais de esgotamento ao lidar com o fator conhecimento, não conseguindo lidar com questões de valor e crenças, o que impede a criação de uma nova visão ou de um novo sistema de valor (FUTAMI *et all*, 2002).

Segundo Nonaka e Takeuchi *apud* Futami *et all* (2002), a gestão de conhecimento na organização representa a capacidade da empresa em criar conhecimento, disseminá-lo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas. Desta forma a criação do conhecimento organizacional é reconhecida como um elemento chave na diferenciação de uma organização de outra. Ainda, segundo Quinn *et all apud* Silva (2004), a implantação coordenada da gestão do conhecimento cria uma vantagem competitiva sustentável e de difícil

imitação, pois está enraizada nas pessoas que trabalham na empresa, e não só em recursos físicos, que são facilmente imitáveis pelos concorrentes.

Apesar da gestão do conhecimento ser um conceito relativamente novo, as organizações têm invariavelmente usado essas práticas como apoio aos processos de tomada de decisões e de produção de bens e serviços. Nenhuma organização pode sobreviver sem criar, adquirir e transferir conhecimento para seus empregados. Desta forma, o que se observa é o aumento da importância do conhecimento como fonte de criação de riquezas comparáveis a outros fatores de produção. Porém, embora existam fortes evidências de que muitas das principais empresas do setor privado estão buscando implementar a gestão de conhecimento, não se pode afirmar o mesmo com relação às organizações públicas. O estudo realizado pela OECD apresentado na Tabela 1, identifica as diferenças gerenciais entre os setores público e privado em aspectos considerados como facilitadores da gestão do conhecimento (OECD, 2001b).

Tabela 1 – Comparativo das Potencialidades e Fraquezas Gerenciais.

<b>POTENCIALIDADES E FRAQUEZAS GERENCIAIS ENTRE OS SETORES PRIVADO E PÚBLICO</b>		
	<b>Empresas do Setor Privado</b>	<b>Organizações Públicas</b>
Incentivos para a redução de custos	Alto	Baixo
Padronização de termos-chaves relacionados a produção e processos	Comum	Raro
Os produtos da organização são claramente mensuráveis	Comum	Raro
Estrutura funcional	Relativamente pequena	Relativamente hierárquica
Chefias e gerenciais não são especialistas.	Comum	Raro
Foco estratégico e planejamento.	Pro-ativo	Reativo
Trabalho específico e especializado.	Relativamente alto	Relativamente baixo
Utilização de recursos tecnológicos para o “Layout” organizacional.	Comum	Raro
Trabalhos em time/projetos.	Comum	Raro
O desenvolvimento profissional é do tipo up-or-out/grow-or-go.	Variável	Muito raro
Extensão das práticas e conhecimentos tácitos.	Variável	Usualmente alto
Incentivos para identificar e transferir conhecimento.	Alto	Baixo
Incentivos para inovação.	Alto	Baixo
Incentivos ao uso de tecnologias de informação e comunicação para redes internas e externas.	Relativamente forte	Relativamente fraco

Fonte: OECD, 2001b.

A economia intensiva em conhecimento é caracterizada por um processo acelerado de criação e inutilização de conhecimento, o que reflete na aceleração das mudanças e requer que as organizações incrementem sua capacidade para adaptarem-se rapidamente as circunstâncias. Neste contexto, idéias, informações e renovação de habilidades e competências são relativamente mais importantes do que em uma economia impulsionada por bens e serviços intensivos em capital intangível. Para empresas privadas, a consequência imediata é o aumento da relação entre competitividade e práticas de gestão de conhecimento, obtendo-se resultados como: ganhos em eficiência com o compartilhamento de conhecimentos tácitos; melhor diferenciação dos produtos, aproximando-os das necessidades dos clientes, e redução do “time to market” – agilidade para implantar inovações (OECD, 2001b).

Por outro lado, a economia intensiva em conhecimento também implica a necessidade de rápidas adaptações das políticas e serviços públicos. Os governos têm perdido o monopólio do conhecimento no seu campo de atuação. Assim, as informações sobre suas políticas e serviços são cada vez mais acessíveis a cidadãos, grupos lobistas, usuários e outros. Tal fato tem aumentado a demanda por novos serviços e exigências de adaptações dos atualmente oferecidos, além de implicar ainda, um crescente interesse de empresas privadas para atuarem nas áreas de monopólio tipicamente públicas (OECD, 2001b).

Mesmo admitindo-se as diferenças entre organizações e países, a gestão do conhecimento em organizações públicas tem comprovado um efeito positivo sobre a vantagem competitiva destas organizações e países. Dentre os casos estudados pela OECD, destaca-se o exemplo da estratégia de gestão de conhecimento que integre os capitais: humano (habilidade, competência, experiência, criatividade e adaptabilidade), social (rede de comunicações, relacionamentos, interações e padrões) e corporativo (propriedade intelectual, processos, repositórios de conhecimento) para incrementar a competência e capacidade de inovação empresarial (OECD, 2001b).

Os autores mais importantes da abordagem teórica da criação do conhecimento consideram que um trabalho efetivo com o conhecimento somente é possível em um ambiente em que possa ocorrer a contínua conversão entre os formatos tácito e explícito do conhecimento. Estas duas partes constituintes do conhecimento são tratadas como dois tipos de conhecimento intrinsecamente relacionados e são assim definidas (SILVA, 2004):

- o formato explícito – conhecimento relativamente fácil de codificar, transferir e reutilizar; formalizado em textos, gráficos, tabelas, figuras, desenhos, esquemas, diagramas, etc; facilmente organizados em bases de dados e em publicações em geral.
- O formato tácito – conhecimento subjetivo e pessoal incorporado à experiência pessoal; habilidades inerentes a uma pessoa; sistema de idéias; percepção e experiência; perspectivas e sistemas de valor; difícil de ser articulado na linguagem formal, transferido e explicado a outra pessoa.

A interação entre essas duas formas complementares de conhecimento que podem converter-se uma na outra representa o processo dinâmico da criação do conhecimento na organização. Os quatro modos existentes estão detalhados em seguida, em termos de ações em que a conversão entre o formato tácito-explícito/explicito-tácito do conhecimento normalmente ocorre (SILVA, 2002):

- Socialização – conversão de parte do conhecimento tácito de uma pessoa no conhecimento tácito de outra pessoa. Esse conhecimento compartilhado acontece quando: ocorre diálogo freqüente e comunicação face-a-face; valoriza-se o trabalho do tipo mestre-aprendiz; *brainstorming*<sup>18</sup>, insights e intuições são valorizadas e analisadas (discutidos) sob várias perspectivas (por grupos heterogêneos); há compartilhamento de experiências e modelos mentais através de

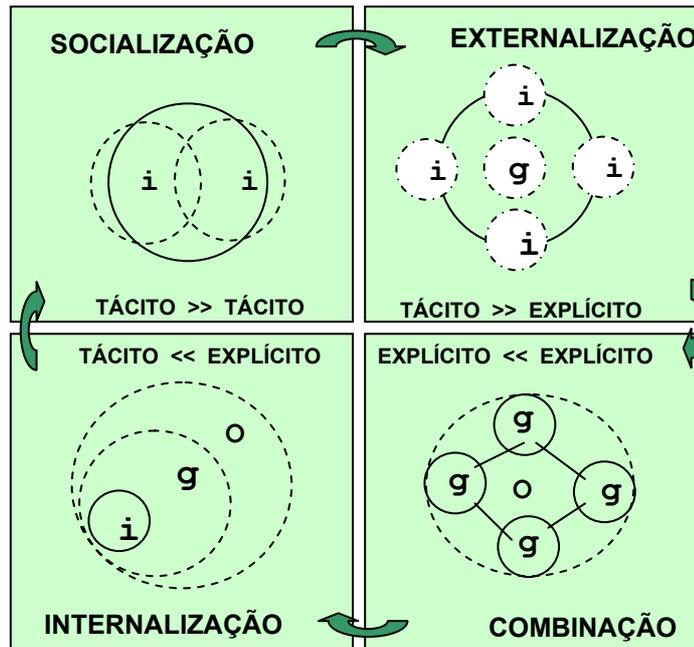
---

<sup>18</sup> O brainstorming (ou "tempestade de idéias") mais que uma técnica de dinâmica de grupo é uma atividade desenvolvida para explorar a potencialidade criativa do indivíduo, colocando-a a serviço de seus objetivos. (Wikipédia – Enciclopédia Livre)

trabalho de equipe. Frase síntese: “troca de conhecimento face a face entre pessoas”.

- Externalização – conversão de parte do conhecimento tácito do indivíduo em algum tipo de conhecimento explícito. Normalmente, esse tipo de conhecimento conceitual ocorre por meio de: representação simbólica do conhecimento tácito através de modelos, conceitos, hipóteses etc., construídos por meio de metáforas/analogias ou dedução/indução, para tentar externalizar a maior porção possível do conhecimento tácito; descrição de parte do conhecimento tácito, por meio de planilhas, textos, imagens, figuras, roteiros etc; relatos reais e filmes (gravação de relatos reais e imagens de ocorrência/ações). Frase síntese: “o registro do conhecimento da pessoa feito por ela mesmo”.
- Combinação – conversão de algum tipo de conhecimento explícito gerado por um indivíduo para agregá-lo ao conhecimento explícito da organização. Esse conhecimento sistêmico acontece por meio de agrupamento (classificação, sumarização) e processamento de diferentes conhecimentos explícitos. Frase síntese: “o agrupamento dos registros de conhecimento”.
- Internalização: Conversão de partes do conhecimento explícito da organização em conhecimento tácito do indivíduo. Esse tipo de conhecimento operacional acontece por meio de: leitura/visualização e estudo individual de documentos de diferentes formatos/tipos (textos, imagens etc); prática individual (aprendendo fazendo); reinterpretar/re-experimentar, individualmente, vivências e práticas. Frase síntese: “o aprendizado pessoal a partir da consulta dos registros de conhecimento”.

Cada um dos modos de conversão acima indicado pode ser representado em um processo contínuo de criação do conhecimento, conforme ilustrado na Figura 9 (SEUFERT e SEUFERT, 2000):



i = individual, g = grupo e o = organização

Figura 9 – Processo de Criação de Conhecimento

Fonte: SEUFERT e SEUFERT, 2000.

Como vimos em termos de formato, o conhecimento apresenta tanto um componente tácito quanto um componente explícito e, em consequência disso, pode ser mais ou menos transmitido. Uma crescente vantagem competitiva de uma empresa está diretamente relacionada à dificuldade com que outras possam copiar seu conhecimento. O conhecimento não está entranhado somente nos indivíduos ou nas rotinas de trabalho das organizações, mas está cada vez mais presente nas redes de conhecimentos que ligam as organizações. O desafio está exatamente em perceber e enfrentar as limitações das tecnologias de informação que mesmo contribuindo para a existência de uma rede de informação, têm se orientado mais no sentido de mover a informação de “uma cabeça para outra”, ao invés de permear as rotinas organizacionais (SILVA, 2002).

Desta maneira o objetivo da gestão do conhecimento pode ser entendido como o aumento da competência organizacional, utilizando-se do montante de competências da organização, através da promoção de práticas organizacionais e abordagens para gerar, capturar, *know-how* e outras formas

de conhecimento relevantes para o negócio da organização (OECD, 2001b). A gestão do conhecimento é o processo de criar valor pelo uso de ativos intangíveis da empresa, transformando informação em conhecimento e o conhecimento em negócio (Resende, 2002). Governos e organizações públicas voltadas para gestão do conhecimento estão continuamente aprendendo com seus sucessos e falhas, e são capazes de se reestruturar, alterando processos e políticas para refletir os novos conhecimentos adquiridos (OECD, 2001b).

Segundo Llorens (2001) a introdução de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão é sustentada pela incorporação de informação e conhecimento e na qualidade dos recursos humanos. Tal fato constitui um elemento determinante da produtividade e competitividade empresarial, redundando em reformas e mudanças na atuação das administrações públicas e da articulação estratégica com agentes socioeconômicos. Desta forma, são nos níveis microeconômicos e mesoeconômicos que hoje se encontram os principais desafios da revolução tecnológica e organizacional.

Algumas das questões que se colocam são: de que forma as empresas podem conciliar o conhecimento que se encontra na “cabeça” de seus empregados, fruto de suas experiências, com as informações existentes em suas bases de dados, planilhas e relatórios, transformando-os em ferramenta geradora de vantagem estratégica para os negócios. Outra questão diz respeito a como reter esse conhecimento de forma que se torne propriedade da empresa (RESENDE, 2002). Pode-se buscar respostas a estas perguntas recorrendo a análise realizada por Silva (2004) sobre a importância do uso de “facilitadores” que permitam otimizar o trabalho nas conversões de conhecimento entre os formatos tácito e explícito. Estes “facilitadores” são divididos em:

- i. facilitadores do trabalho com o formato tácito do conhecimento – um dos principais facilitadores para o formato tácito são as redes de trabalho que ligam pessoas experientes e preparadas para atuar em grupo, realizando intensa troca de conhecimento tácito. Outro facilitador de grande importância é a capacidade de aprendizagem

individual e organizacional, onde pessoas são capacitadas ou têm habilidades para criar (externalizar), adquirir (internalizar) e disseminar conhecimento (socializar), assim como modificar comportamentos a partir da reflexão sobre esses conhecimentos.

- ii. facilitadores do trabalho com o formato explícito - a memória organizacional compõe-se de idéias criativas, da análise de falhas e sucessos, que são transmitidos principalmente por meio do conhecimento tácito, que podem ser parcialmente registrados e convertidos em conhecimento explícito. Um dos “facilitadores” para o trabalho com o formato explícito de conhecimento é a capacidade de construção de “lições aprendidas” ou “melhores/piiores práticas”, significando registrar objetivamente uma determinada vivência, os erros levantados e as soluções adotadas (externalização/internalização). Outro “facilitador” é a preocupação com as formas de melhor agrupar estes conhecimentos (combinação), de forma que para cada conhecimento explícito seja possível determinar o seu contexto, facilitando seu entendimento e reutilização em outros contextos.

Numa época de profundas transformações tecnológicas e sociais, as organizações devem dotar-se de maior flexibilidade de funcionamento, adaptando-se às crescentes mudanças. Tal flexibilidade afeta o conjunto de aspectos da “cadeia de valor” da empresa. O domínio tecnológico e a capacidade de sua utilização e difusão são a principal fonte de vantagem competitiva dinâmica, as quais implicam atender de forma prioritária à formação do capital humano. Desse modo, as empresas devem ter como referência as inovações tecnológicas, organizacionais, sociais e institucionais correspondentes às “melhores práticas”, como meio de introduzir a necessária tensão modernizadora no conjunto do sistema produtivo e do tecido empresarial (LLORENS, 2001).

## CAPÍTULO 6

### Estudo de Caso

Após a compreensão do desafio do Estado em concretizar o desenvolvimento sustentável, destacamos a importância das políticas públicas na definição de processos que assegurem uma intervenção direta no meio ambiente, a redução da pobreza dentro de uma abordagem pragmática para a construção social da sustentabilidade.

Dessa forma, uma mudança organizacional por meio de uma estratégia de gestão de conhecimento, do tipo “lições aprendidas” ou “melhores práticas”, pode ter impacto significativo no setor público, reduzindo a ineficiência-X e incorporando a sustentabilidade ambiental e social na política pública. A apreciação do PCMP – Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local e a análise do Projeto Carminha podem colaborar para a compreensão dessas questões à luz dos pressupostos teóricos apresentados.

#### 6.1 O Programa Best Practices and Local Leadership – BLP

Em 1998 foi criado pelo UN-HABITAT – Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, o Observatório Global Urbano constituído de dois programas: o de Indicadores Urbanos e o *Best Practices and Local Leadership Programme* – BLP. Os programas constituem-se no principal meio para o monitoramento e apoio à implementação da Agenda Habitat, Agenda 21 e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O BLP constitui-se em uma rede global para a promoção da capacitação de organizações, dedicada a promover o compartilhamento e aplicação das lições aprendidas em experiências bem sucedidas em áreas como: habitação, governança e desenvolvimento urbano, meio-ambiente, desenvolvimento econômico, inclusão social, prevenção ao crime, redução da pobreza, infra-estrutura e serviços sociais. Os principais objetivos do BLP são: i) construir uma nova consciência das soluções/experiências demonstradas e estratégias inovadoras para apoiar a implementação de políticas e a tomada de decisão, ii) desenvolver e difundir ferramentas de aprendizado e processos para implementar planos de ações

locais e nacionais e iii) promover a transferência de conhecimento, expertise e experiências obtidas por meio de *Best Practices* (UN-HABITAT, 2005a).

Com objetivo de promover uma maior divulgação do programa com a participação efetiva de governos locais, empresas, entidades privadas, organizações comunitárias e organizações não-governamentais, institucionalizou-se em 1996, o “Prêmio Global de Excelência”. A premiação realizada e patrocinada pela municipalidade de Dubai, União dos Emirados Árabes, tem proporcionado um intenso intercâmbio de experiências envolvidas no concurso, favorecendo o seu reaproveitamento e disseminação em outras localidades e incentivando o aprimoramento e a replicabilidade dessas práticas. As experiências inscritas e selecionadas são armazenadas em um banco de dados que contem 2.150 práticas catalogadas de mais de 140 países, para a solução de problemas sociais, econômicos e ambientais comuns a mundo em urbanização. A construção deste banco de dados revela uma forma prática para o trabalho conjunto dos setores da sociedade civil, pública, privada, na promoção da governança, erradicação da pobreza, acesso à habitação, terra e serviços básicos, proteção ao meio ambiente e suporte ao desenvolvimento econômico (UN-HABITAT, 2005b).

## **6.2 O Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local - PCMP**

A CAIXA iniciou, em 1999, o Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local – PCMP, que objetiva identificar, documentar, avaliar, premiar e difundir as melhores experiências em gestão local, resultantes de ações e projetos nos quais a CAIXA tenha participado. Dessa forma, a CAIXA pretende incentivar o desenvolvimento e estabelecimento de processos dentro da empresa a partir dos quais emanem ações de desenvolvimento sustentável. O PCMP é configurado de acordo com o modelo estabelecido para o programa BLP do UN-HABITAT e traduz a colaboração da CAIXA como empresa pública na implantação da Agenda Habitat, compromisso internacional assumido pelo Brasil na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – HABITAT II, ocorrida em Istambul, Turquia, em 1996 (CAIXA, 2005).

Dentre os principais objetivos do programa, destacam-se : i) identificar, avaliar, selecionar e premiar os melhores projetos de gestão local, nas quais a CAIXA tenha atuado como parceira, financiando, repassando recursos e ou prestando apoio técnico; ii) disseminar as melhores práticas, com vistas a estimular sua “replicação” em outras localidades, incentivando a incorporação dos critérios que contribuem para tornar um projeto uma melhor prática; iii) contribuir para a capacitação técnica, para o aperfeiçoamento de políticas públicas e para fomentar ações de inclusão social (CAIXA, 2001).

O conceito de Prática está relacionado ao de experiência, projeto, empreendimento ou iniciativa que envolva um conjunto de ações com a finalidade de alcançar determinado objetivo. As Melhores Práticas são iniciativas que resultam em melhorias concretas da qualidade de vida das pessoas e no desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, entendidos como as vilas, as cidades, as aglomerações urbanas e as regiões metropolitanas. Dessa forma, as Melhores Práticas são aquelas que se destacam pela forma como foram concebidas, pelo alcance dos objetivos pretendidos ou pelos procedimentos eficazes adotados na sua implementação, de acordo com critérios de seleção pré-estabelecidos (CAIXA, 2001).

Para serem inscritos, os projetos devem ser inicialmente enquadrados em no máximo três categorias e em quantas subcategorias que se façam necessárias dentre as vinculadas às categorias temáticas escolhidas, conforme relacionado no Anexo I. Na avaliação e seleção dos projetos inscritos para concorrer à premiação são observados critérios internacionalmente reconhecidos como relevantes para o êxito de projetos de gestão local, e estabelecidos pela Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) que são: impacto, parceria, sustentabilidade, liderança e fortalecimento da comunidade, igualdade de gênero e inclusão social e inovação no contexto local e sua transferência (UN-HABITAT, 2005b) (CAIXA, 2001).

- I. **Impacto** – Evidências de que a prática resultou em melhorias tangíveis que interfiram positivamente no ambiente de vida das pessoas de forma

duradoura a partir das intervenções planejadas, especialmente dos pobres e dos desassistidos, em áreas como: i) desenvolvimento comunitário e habitação sustentável, ii) desenvolvimento urbano e regional sustentáveis e iii) gestão sustentável, eficiente, responsável e transparente dos assentamentos humanos.

- II. **Parcerias** – As Melhores Práticas devem fundamentar-se na constituição de parcerias, comprovando que a prática foi resultado de um processo de participação que reuniu distintos parceiros do governo, do setor privado, de organizações não-governamentais ou de organizações comunitárias. A motivação para o uso de parcerias garante maior legitimidade e reconhecimento social, favorecendo a continuidade e replicabilidade do projeto.
- III. **Sustentabilidade** – Constatação de que a prática contribuiu significativamente para o uso correto, eficiente e eficaz dos recursos econômicos, sociais e ambientais disponíveis. Deve ainda, demonstrar que seu impacto tangível alcança mudanças duradouras em condições de serem replicadas.
- IV. **Liderança e Fortalecimento da Comunidade** – Devem ser encontradas evidências de que a prática possibilitou a participação da comunidade e de lideranças locais, através da incorporação de suas contribuições.
- V. **Igualdade de Gênero e Inclusão Social** – Iniciativas que aceitem e respondam às diversidades social e cultural; promovam a equidade social, quanto à renda, ao gênero, à idade e às condições físicas/mentais e reconheça e considere diferentes habilidades.
- VI. **Inovações no Contexto Local e sua Transferência** – representa a possibilidade de outras regiões ou grupos aprenderem ou se beneficiarem com a iniciativa, adotando metodologias, técnicas, e

processos em outras realidades que apresentem problemas semelhantes.

A utilização dos critérios indicados para a avaliação dos projetos inscritos no PCMP pode ser considerada um dos pontos-chaves do Programa. Com um adequado processo de gestão do conhecimento, esses critérios serão paulatinamente incorporados ao capital intelectual da empresa, renovando suas tecnologias, contribuindo para a inovação de políticas públicas e a redução de algumas importantes falhas governamentais, dentre elas a ineficiência-X.

A premiação do PCMP é bianual e os projetos inscritos passam por diversas fases de avaliação – local, regional e nacional – a partir das quais são selecionadas as dez Melhores Práticas que serão premiadas pela CAIXA e, posteriormente, inscritas para concorrer ao Prêmio Internacional de Dubai. Nas três edições já realizadas, foram obtidos os seguintes resultados:

- Na primeira edição do PCMP, em 1999/2000, foram inscritos 114 projetos, das 10 práticas selecionadas pela CAIXA e inscritas no concurso internacional, três foram selecionadas entre as 100 melhores práticas do mundo.
- Na segunda edição (2001/2002), foram inscritos 133 projetos, destes 32 possuíam categorias ou subcategorias com temática ambiental, das 10 práticas selecionadas pela CAIXA e inscritas no concurso internacional, 8 foram selecionadas entre as 100 melhores práticas do mundo e, uma destas foi premiada entre as 10 Melhores Práticas do mundo.
- Na terceira edição (2003/2004), foram inscritos 258 projetos, 118 dos quais com pelo menos uma subcategoria com aspectos ambientais, três das práticas inscritas pela CAIXA no concurso internacional se classificaram entre as 100 melhores do mundo.
- Na quarta edição (2005/2006), foram inscritos 176 projetos, 80 dos quais com pelo menos uma subcategoria com aspectos ambientais.

Nas Figuras 10 e 11 é possível observar com maior clareza a quantidade de práticas inscritas no PCMP, bem como, a partir da segunda edição<sup>19</sup>, podemos observar o aumento da participação de práticas com elementos temáticos ambientais.

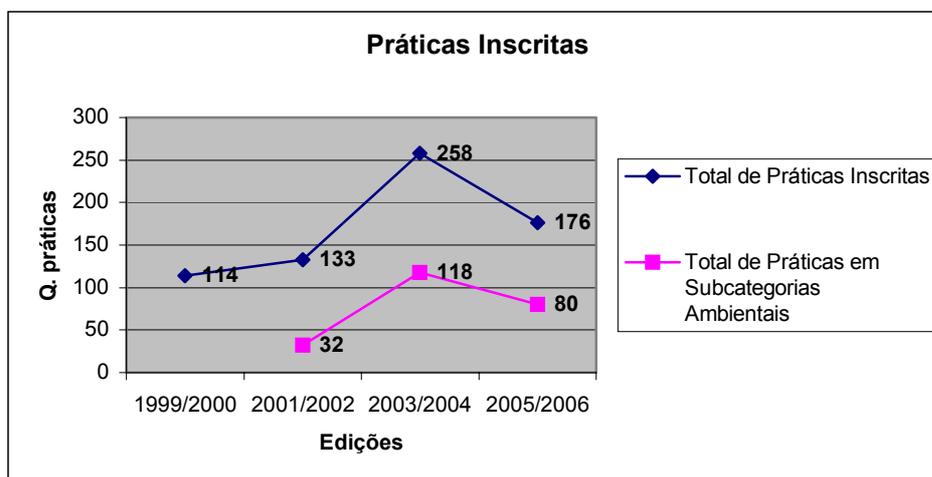


Figura 10 – Práticas Inscritas

Fonte: Banco de Dados de Melhores Práticas CAIXA - SICAM

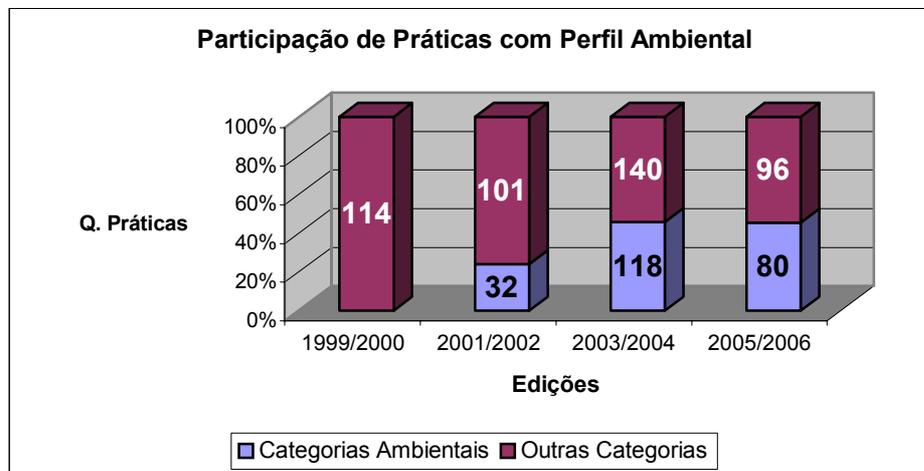


Figura 11 – Práticas com Perfil Ambiental

Fonte: Banco de Dados de Melhores Práticas CAIXA - SICAM

As Melhores Práticas premiadas são continuamente divulgadas por meio de ações desenvolvidas no âmbito do Programa, tais como:

<sup>19</sup> Em função de limitações do banco de dados criado na primeira edição do PCMP, não é possível determinar a quantidade de práticas inscritas em subcategorias ambientais.

- Exposições itinerantes com painéis sobre as Melhores Práticas realizadas em diversas cidades do País, com distribuição de livros sobre o Programa e projetos;
- Elaboração de Estudos das práticas premiadas no PCMP (versão portuguesa e inglesa);
- Manuais de Replicabilidade de todas as práticas selecionados PCMP;
- Produção de vídeos técnicos e institucionais sobre o Programa e os projetos premiados;
- Publicação eletrônica dos manuais e estudos de casos das práticas no “site” da CAIXA (<http://www1.caixa.gov.br/download>);
- Realização de oficinas para técnicos da área de desenvolvimento urbano, visando difundir o conceito de Melhores Práticas nas temáticas de gestão ambiental, gestão urbana, desenvolvimento local, recursos hídricos e habitação;
- Site com informações sobre o Programa e os projetos selecionados nas línguas portuguesa, inglês e espanhol (<http://melhorespraticas.caixa.gov.br>).

### **6.3 Projeto Carminha**

O Projeto Carminha – Recuperação Urbana e Sócio Ambiental em Áreas de Proteção de Mananciais em São Bernardo do Campo é a denominação de uma intervenção integrada promovida pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo/SP, em parceria com diversas organizações públicas e privadas e é constituído por ações de urbanização da favela e de proteção ambiental na área conhecida como Carminha-Detroit. O Projeto foi classificado entre uma das 10 Melhores Práticas, em premiação realizada pelo PCMP relativa no biênio 2001/2002, e foi selecionado como uma das 100 Melhores Práticas no BLP. Os principais desafios apresentados pelo projeto foram urbanizar assentamentos irregulares de modo a fixar a população residente e melhorar seu padrão de vida; identificar as possibilidades de conciliação da ocupação humana com as exigências ambientais; reverter o processo de

degradação de mananciais e conquistar condições de governabilidade do território municipal. (NEVES, 2003).

De acordo com as normas adotadas pelo PCMP, o Projeto Carminha foi enquadrado nas categorias e subcategorias conforme indicado na tabela 2, a seguir (VERDE,2002):

Tabela 2 – Enquadramento Projeto Carminha

GESTÃO AMBIENTAL	HABITAÇÃO	GOVERNABILIDADE URBANA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução da poluição</li> <li>• Aumento das áreas verdes urbanas</li> <li>• Tecnologias que observem as restrições ambientais</li> <li>• Recuperação ambiental</li> <li>• Saúde ambiental</li> <li>• Sustentabilidade ecológica</li> <li>• Monitoramento e controle ambiental</li> <li>• Incentivos para o gerenciamento consciente</li> <li>• Gestão de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso à habitação</li> <li>• Projetos ecológicos</li> <li>• Titulação e asseguramento à terra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração e gestão pública</li> <li>• Desenvolvimento de recursos humanos e fomento a lideranças</li> <li>• Descentralização</li> <li>• Mobilização de recursos</li> <li>• Reforma institucional</li> <li>• Sistema de informação gerencial</li> <li>• Transparência e democracia</li> <li>• Monitoramento e avaliação</li> <li>• Responsabilidade</li> <li>• Desenvolvimento de parcerias</li> <li>• Políticas públicas</li> </ul>

Fonte: VERDE, 2002.

### 6.3.1 Contexto Municipal

Em 2000 a população residente em São Bernardo do Campo era da ordem de 703 mil habitantes, concentrada na área urbana do Município. Além da cidade densamente ocupada, o território de São Bernardo do Campo contém importantes patrimônios ambientais que exercem funções ecológicas essenciais para o Município e para a área metropolitana. Da superfície total do território municipal, 407km<sup>2</sup>, 72% estão sob regime jurídico especial de proteção ambiental. Mais de metade do território municipal (52%, 212,9km<sup>2</sup>) é zona de proteção aos mananciais do Estado de São Paulo. A Reserva Estadual da Serra do Mar e a Reserva Estadual da Mata Atlântica também se estendem por mais da metade do território municipal. Além do mais, São Bernardo é um dos seis Municípios metropolitanos banhados pela represa Billings, atualmente

considerada um reservatório de uso múltiplo que abastece de água os Municípios da Região Metropolitana de São Paulo (NEVES, 2003).

No período de 1980 até a primeira parte da década de 1990, São Bernardo experimentou intenso processo de favelização. Observou-se crescimento populacional elevado nas áreas periféricas e de proteção ambiental em contrapartida às taxas negativas de crescimento nos bairros centrais. Em 2001, exclusivamente dentro das áreas de proteção a mananciais do Município, havia 38 assentamentos subnormais, abrigando cerca de 8.500 famílias de baixa renda. Tal como em outros municípios banhados pela Represa Billings, desde meados da década de 1980, milhares de pessoas se haviam assentado em São Bernardo em loteamentos clandestinos nas áreas de mananciais. Assentamentos de baixa renda e situações de risco ambiental passaram a associar-se, à medida que áreas inaptas para a urbanização são tomadas pelas invasões e ocupações clandestinas, comprometendo funções ambientais vitais e submetendo as populações assentadas a riscos de vida (NEVES, 2003).

### **6.3.2 Carminha-Detroit**

No início dos anos de 1970 surgiu o "núcleo favelado Carminha-Detroit", composto por três grupos de moradias – Carminha I, Carminha II e Jardim Detroit. No início do projeto moravam em Carminha-Detroit mais de 600 famílias, com renda predominante de zero a três salários mínimos. As áreas ocupadas pelas três comunidades haviam se unido fisicamente em uma única densa favela de 582 habitantes por hectare. Quase 80% das moradias eram de madeira, amontoadas na zona de baixada e de meia-encosta, junto ao córrego Carminha e à sua nascente. Carminha-Detroit está no interior da área de Proteção a Mananciais de São Bernardo, em um ponto próximo ao seu limite com a área urbana. O Projeto Carminha nasceu do encontro das aspirações da comunidade com a diretriz política de priorizar a urbanização das favelas do Município reduzindo os níveis de degradação ambiental. A organização e a mobilização crescentes das comunidades de Carminha-Detroit resultaram em uma parceria entre Prefeitura e a comunidade em um projeto inicialmente

concebido para a urbanização da favela e ampliado, já com a participação da CAIXA, para um projeto de urbanização, recuperação ambiental, e infraestrutura em áreas degradadas ou insalubres (NEVES, 2003).

### **6.3.3 Ações de Urbanização**

A premissa fundamental adotada para a urbanização do núcleo Carminha-Detroit era a recuperação e proteção da nascente existente na área, e a sua integração às áreas urbanas limítrofes. As obras de infra-estrutura abrangeram: a terraplanagem e a troca de solos contaminados; a implantação de redes de água, luz e esgoto nas unidades habitacionais; a construção de guias, calçadas, escadarias, sarjetas e iluminação pública; a pavimentação nas ruas e vielas com asfalto drenante, de acordo com condicionantes ambientais; a canalização do córrego Carminha; a contenção de encostas frágeis e de risco; e a implantação de sistemas de coleta de lixo (NEVES, 2003).

Com relação às ações específicas relacionadas à proteção ambiental, o Projeto Carminha abrangeu: a construção de uma Estação de Elevatória de Esgotos (EEE), com tratamento primário de esgoto com linha de recalque para a retirada dos esgotos do sistema Billings; a implantação pela comunidade de calçadas gramadas e arborizadas com mudas de espécies nativas da Mata Atlântica, através da inclusão do projeto no Programa Bairros Ecológicos, desenvolvido pela SHAMA – Secretaria de Habitação e Meio Ambiente de São Bernardo do Campo; a implantação de asfalto drenante, o chamado "asfalto ecológico", destinado a ampliar a permeabilidade da área – pois ele permite a absorção da água da chuva pelo pavimento, que é encaminhada através de canais de drenagem a poços colocados nas calçadas, reduzindo a velocidade da água e permitindo que chegue à represa por deflúvio de base; o reflorestamento de área destinada a parque ecológico, como compensação ambiental pela ocupação da área; ações de conscientização e educação ambiental das famílias, incluindo oficinas de arte para reciclagem de resíduos (NEVES, 2003).

### **6.3.4 Avaliação do Projeto Carminha pela CAIXA**

O Projeto Carminha foi avaliado e selecionado na premiação realizada pelo PCMP relativa ao biênio 2001/2002, foi classificado entre uma das 10 Melhores Práticas e obteve as seguintes avaliações segundo os critérios de avaliação do Programa.

#### **6.3.4.1 Impacto**

O principal resultado das ações do Projeto Carminha foi a mudança da paisagem, a recuperação ambiental, a melhoria da acessibilidade física, a integração da área com seu entorno e a melhoria das condições habitacionais. As obras de infra-estrutura melhoraram substantivamente o nível de qualidade de vida da população residente e levaram em conta as características ecológicas da área de proteção aos mananciais. A adoção de tecnologias apropriadas, tais como o asfalto drenante e as calçadas gramadas, permitiu ampliar a superfície de solo permeável da área ocupada. Do ponto de vista físico-ambiental, pode-se considerar que o alcance dos impactos do Projeto Carminha é restrito à escala local. Porém, no que diz respeito aos impactos sociais, tanto quanto aos impactos no campo urbanístico, a escala de irradiação é municipal, pois Carminha foi responsável por mudança de padrões no tratamento de áreas com problemas assemelhados (NEVES, 2003) (CAIXA, 2003).

Dentre os impactos positivos, inesperados e não premeditados destacam-se, segundo Neves (2003), os seguintes aspectos:

i) A melhoria qualitativa da participação da comunidade nos temas de interesse local, através do aprendizado de suas lideranças sobre o funcionamento da administração local – o que ocasiona entendimento mais amplo e conseqüente melhor utilização e maior domínio sobre os canais para reivindicação e gestão de questões públicas, ampliando sua capacidade de reivindicação;

ii) Aumento da contribuição da comunidade em questões de interesse público, tal como a defesa ambiental - segundo depoimentos, a ampliação das calçadas gramadas em ruas vizinhas às de Carminha-Detroit

(Vila Vitória) ocorreu por adesão espontânea da população residente, após a implantação de Carminha. O exercício da vigilância comunitária sobre as tentativas de expansão da área é atualmente prática corrente, segundo depoimentos da Promotora de Meio Ambiente e de representantes da Prefeitura, que atestam estar a população colaborando ativamente para controle e fiscalização ambiental da área e

iii) a população residente ampliou seu nível de consciência sobre a importância ambiental da área e a gestão ambiental passa a possuir forte componente participativo.

#### **6.3.4.2 Parcerias**

As parcerias estabelecidas no Projeto Carminha geraram vários desdobramentos dos quais se destacam os seguintes: i) Carminha foi a primeira experiência de aliança estabelecida para fiscalização ambiental entre comunidade e Ministério Público, e entre comunidade e Prefeitura; ii) ampliação da capacidade institucional da Prefeitura, da CAIXA e do Ministério Público, decorrente das competências adquiridas no trabalho em parceria, iii) a parceria com o Ministério Público e a consequente assinatura do Termo de Ajuste de Conduta<sup>20</sup> viabilizaram legal e tecnicamente a implantação do projeto, desdobrando-se na discussão para a elaboração da lei específica da Bacia Billings, visando regulamentar as ações em áreas de proteção ambiental ocupadas (NEVES, 2003) (CAIXA, 2003).

#### **6.3.4.3 Sustentabilidade**

Com relação à sustentabilidade do projeto podem-se destacar os seguintes pontos abaixo (NEVES, 2003) e (VERDE, 2002):

i) O conjunto de ações que compõem o projeto melhorou a qualidade ambiental da área ocupada pelo agrupamento de moradias, as condições de habitabilidade dos ocupantes do antigo núcleo favelado e a qualidade ambiental da micro-bacia do córrego ao longo do qual se assentou a população de Carminha-Detroit. Para superar as barreiras impostas pela

---

<sup>20</sup> Por tratar-se de área de preservação ambiental, não atendendo a projeto e a execução de obra à legislação vigente, foi necessária a interveniência do Ministério Público do Estado de São Paulo, com uma proposta um TAC, estabelecendo condições especiais de urbanização para a implantação do projeto, tais como: calçamento gramado e arborizado, asfalto ecológico e educação ambiental para a comunidade (VERDE, 2002).

legislação ambiental vigente, foi acordado com o Ministério Público um Termo de Ajustamento de Conduta contemplando trabalho de educação ambiental, implantação de uma estação de tratamento primário de esgoto, adoção de pavimentação drenante, calçada com grama e reflorestamento com árvores nativas da Mata Atlântica.

ii) O projeto trouxe mudanças para as políticas locais de meio ambiente ao incorporar em seu processo de gestão de recursos hídricos a participação dos diversos setores da sociedade envolvidos, implementando ainda, o conceito urbanístico de bairro ecológico. Não há, entretanto, elementos para se afirmar que as conquistas ambientais manterão sua intensidade e serão duradouras, uma vez no médio e longo prazo, os efeitos benéficos do projeto dependem da capacidade do Poder Público e da comunidade garantirem, a manutenção dos índices atuais de ocupação da área, a execução integral dos termos do TAC – Termo de Ajuste de Conduta, a manutenção da área para fins de habitação de interesse social, e a coibição da ocupação de novas áreas, contíguas e distantes.

iii) O projeto foi concebido de forma a preservar valores, comportamentos, conhecimentos e potencialidades de todos os grupos da comunidade-alvo. A comunidade foi mantida no local, em condições dignas de habitabilidade e de vida, tornando-se protagonista dos processos de concepção e implementação do projeto.

#### **6.3.4.4 Liderança e Fortalecimento da Comunidade**

A experiência de Carminha foi intensamente discutida com a população de forma participativa, através de assembléias com os moradores, onde foram colocados em discussão os processos de urbanização, definição de tecnologias de recuperação ambiental e programas de inclusão social dos moradores. Através deste processo participativo foram obtidas as condições favoráveis para o surgimento de lideranças da comunidade que contribuíssem para ampliar a capacidade de gestão do projeto, colaborando para a conquista da adesão da população ao projeto, mobilizando os recursos da comunidade e estendendo o espírito de ajuda mútua a todos os trabalhadores do projeto (NEVES, 2003) e (VERDE, 2002).

#### **6.3.4.5 Igualdade de Gênero e Inclusão Social**

O projeto foi beneficiário das singularidades de gênero: com um significativo número de mulheres chefes de família na comunidade, essas assumiram a maioria das atividades no mutirão. A maior parte das lideranças foi ocupada por mulheres, que desta forma representaram um papel decisivo para a efetivação do projeto (NEVES, 2003) e (VERDE, 2002).

#### **6.3.4.6 Condições para Transferência**

Com relação à possibilidade de utilização do Projeto Carminha como referência para o desenho de soluções em situações assemelhadas, Neves (2003) salienta que: (a) a questão de gênero deve ser aproveitada e reforçada nos projetos de participação comunitária; (b) devem ser criadas interfaces entre Prefeituras, legisladores, cartórios e registros de imóveis para um "balcão especial" destinado a agilizar os processos de regularização; (c) é necessário criar indicadores de acompanhamento e avaliação, para uso da CAIXA e das Prefeituras; (d) deve ser objeto de cuidadosos estudos a descentralização das políticas habitacionais, que demonstrou, no caso de Carminha, promissoras possibilidades; (e) são condições *sine qua non* para o êxito de Projetos desta natureza a organização da comunidade e a construção de relações de confiança; (f) as ações de compensação ambiental devem ser objeto de estudos técnicos de modo a se criar referências mensuráveis de que as iniciativas propostas compensam efetivamente perdas ocorridas, e não apenas mitiguem marginalmente; (g) nos acordos consagrados nos TACs – Termos de Ajuste de Conduta, devem constar claramente as sanções relativas ao não cumprimento de cláusulas do acordo pelas partes; (h) em projetos assemelhados, há que se proceder a uma avaliação cuidadosa dos recursos financeiros e não-financeiros indispensáveis à sua viabilização.

#### **6.4 Análise das Variáveis Estratégicas**

As políticas públicas, de um modo geral, não obtêm resultados satisfatórios diante das necessidades e urgências de sustentabilidade. A ambigüidade do termo não tem favorecido a realização de um modelo de desenvolvimento “socioambientalizado”, uma vez que não é possível determinar com precisão o que se pretende alcançar, dificultando assim a

reflexão sobre como torná-lo realidade. Para favorecer a implementação de um novo modelo de desenvolvimento é necessário realizar mudanças no desenho institucional das empresas públicas, em especial nos processos de gestão e implementação de projetos e programas.

Analisaremos a seguir, com base nos pressupostos teóricos apresentados, de que forma os critérios de avaliação do Programa CAIXA Melhores Práticas representam uma solução institucional que pode contribuir para o melhor desempenho de políticas públicas e redução de falhas de governo, em especial a ineficiência-X:

#### **6.4.1 Análise dos Critérios de Avaliação**

Na avaliação do Projeto Carminha realizada pela CAIXA, verificou-se que a incorporação dos seis critérios de avaliação<sup>21</sup> utilizados pelo PCMP propiciou a inclusão de parâmetros de interesse social, ambiental e de fortalecimento da gestão pública sadia no projeto. O conjunto de ferramentas e procedimentos utilizados para viabilizar o PCMP possibilita realizar um registro formal das experiências e das lições aprendidas nos projetos participantes do Programa. Dessa forma, contribuindo para o desenvolvimento de tecnologias empresariais, responsáveis pela redução de falhas governamentais, ineficiências técnicas e ineficiência-X.

Conforme resumido na Figura 12, analisaremos a seguir de que forma os critérios de avaliação do PCMP representam uma solução institucional que contribui para melhorar o desempenho de políticas públicas.

---

<sup>21</sup> Os seis critérios de avaliação utilizados pelo PCMP são: impacto, parceria, sustentabilidade, liderança e fortalecimento da comunidade, igualdade de gênero e inclusão social e, inovações no contexto local e sua transferência.

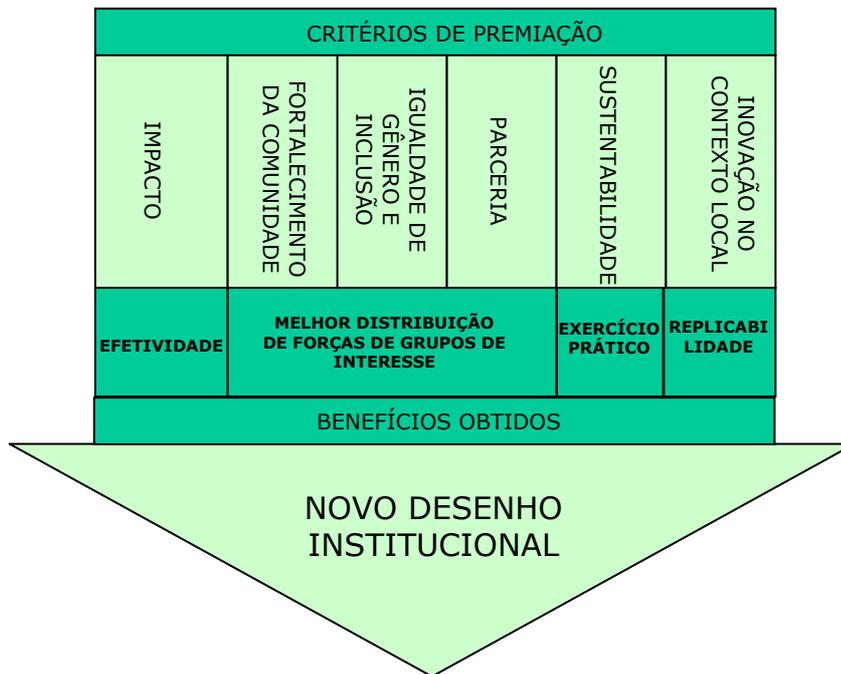


Figura 12 – Benefícios Obtidos com os Critérios de Avaliação das Melhores Práticas.

Fonte: O Autor

Critérios: Parceria - Igualdade de Gênero e Inclusão - Fortalecimento da Comunidade

Os três critérios acima objetivam fortalecer a participação da comunidade, a constituição de um processo participativo com a formação de parcerias e o reconhecimento das diversidades sociais, culturais, de gênero, idade e renda. Representam um significativo investimento em pessoas e comunidades (ou seja, basicamente, investimento em capital humano e em capital social<sup>22</sup>) e contribuem para a redução de falhas governamentais, na medida que:

- a) Funcionam como um “balanceador” das forças que atuam dos diversos grupos de interesse sobre projetos governamentais, ampliando a influência da comunidade e favorecendo a distribuição mais equitativa dos benefícios dos projetos. Diante de um modelo de implementação de projetos e programas mais democráticos e participativos, as diferenças e contradições entre os grupos de interesse são reveladas no dia-a-dia do

<sup>22</sup> Considera-se que uma sociedade com elevado capital social se caracteriza por possuir maiores níveis de confiança mútua, reciprocidade, acordos tácitos sobre as normas sociais e coesão social. Tais sociedades podem ser mais eficazes na realização de objetivos coletivos, incluídos os referentes a proteção ambiental. (OECD, 2001)

desenvolvimento dos projetos. Esta nova realidade na forma de se implementar políticas públicas, representa um estímulo a soluções criativas e concretas para problemas locais, contribuindo assim, para a redução de falhas de governo denominadas de falhas de política, relacionadas à eficácia e efetividade de projetos.

- b) Redução de falhas burocráticas (ineficiência-X) por meio da redução dos impactos do fenômeno de falha de agente. O fortalecimento da relação entre o agente da política pública e a população beneficiada, por meio de um processo participativo de deliberação e de tomada de decisão, contribui para a redução dos conflitos Agente-Principal, uma vez que a divergência de objetivos e a assimetria de informações são diluídas no processo. Os problemas na relação Agente-Principal são considerados por alguns autores uma das principais causas da ineficiência-X, uma vez que a divergência de interesse entre eles implica em falta de incentivos para conduzir políticas públicas com eficiência.

#### Critério: Sustentabilidade

Como sugerido por Robinson (2003), a aplicação desse critério representa o exercício prático da implementação do conceito de sustentabilidade em suas dimensões: econômica, social, ambiental e cultural. Esse exercício representa o desenvolvimento de conhecimento e habilidades para gerenciar a complexidade inerente ao dilema entre as dimensões da sustentabilidade. Contribui para a diminuição de falhas burocráticas, por meio da redução de ineficiências técnicas decorrentes da falta de competência (conhecimentos, habilidades e atitudes) para o desenvolvimento e implementação de projetos com viés sócio ambiental.

Destaca-se ainda que a utilização do critério sustentabilidade, quando reforçado pela utilização dos critérios: parceria, fortalecimento da comunidade e igualdade de gênero e inclusão social, contribui para uma construção social da sustentabilidade nos projetos.

#### Critério: Impacto

Esse critério remete à necessidade de utilização de indicadores de resultados e de impactos de projetos, que demonstrem as melhorias tangíveis

e duradouras nas condições de vida da população alvo e transformações no meio físico e institucional, que viabilizam ou contribuem para o alcance dos objetivos do projeto. Nesse sentido, o critério impacto remete ao desenvolvimento e a utilização de indicadores de análise da efetividade de ações promovidas por projetos ou programas de política pública. Sua adequada aplicação favorece a redução de falhas governamentais associadas a falta de eficácia e de efetividade das políticas públicas, denominadas de falhas de política.

#### Critério: Inovações no Contexto Local e sua Transferência

A utilização desse critério representa a possibilidade da utilização de projetos exitosos, em outras regiões ou realidades semelhantes. Para sua viabilidade é necessário desenvolver documentação e informações sobre os projetos, possibilitando sua multiplicação e replicabilidade. Tem forte vinculação com as ações de gestão de conhecimento do PCMP, uma vez que estimula a conversão do conhecimento do formato tácito (conhecimento subjetivo e pessoal adquirido na implementação dos projetos) para o formato explícito (conhecimento codificado, fácil de transferir e reutilizar). Dessa forma, contribui para o aumento da capacidade da instituição pública de criar conhecimento, disseminá-lo e incorporá-lo a cultura organizacional.

Portanto, o desenvolvimento do critério possibilita aprimorar as tecnologias operacional e virtual na instituição, vinculadas respectivamente ao conhecimento e aos insumos intangíveis da empresa, sem as quais não é possível obter “motivação qualificada” dos técnicos envolvidos nos projetos. Assim, a adequada utilização do critério contribui para a redução de falhas burocráticas, por meio da redução de ineficiências técnicas associadas a falta de conhecimento e habilidade para a implementação de projetos com parâmetros de interesse social e ambiental.

#### **6.4.2 Análise das Tecnologias Empresarias**

O modelo proposto por González e Garcia (2001) para traduzir as diferenças tecnológicas que culminam em uma permanente heterogeneidade no desempenho das empresas, sugere a necessidade de se adotar estratégia

empresarial que reduza a possibilidade dos empregados de uma instituição pública, limitar a quantidade de “esforço produtivo” colocado à disposição da empresa. Dessa forma, seria possível controlar parte do “esforço produtivo discreto” que se propaga pelos diversos níveis hierárquicos da empresa, ou seja, a ineficiência-X.

Para tanto, a instituição pública deve concentrar sua “atenção” em aprimorar suas tecnologias contratuais, por meio de orientações técnicas (normativos) que indiquem com clareza o que se espera dos técnicos envolvidos nos projetos. Deve-se ainda ressaltar a importância dos mecanismos institucionais de incentivo, que devem prestar o devido reconhecimento, aos empregados e unidades da instituição, envolvidos no desenvolvimento de projetos exitosos.

Não menos importante que as tecnologias contratuais, mais diretamente relacionadas aos aspectos motivacionais, é necessário garantir o fortalecimento das tecnologias operacional (conhecimento) e virtual (insumos intangíveis). Pois sem o adequado desenvolvimento de conhecimento e habilidades não é possível obter “motivação qualificada”; ou seja, empregados podem empregar esforços de forma inadequada, em desrespeito aos princípios de eficiência, eficácia, e de desenvolvimento sustentável. O PCMP deve, portanto, fazer bom uso da gestão de conhecimento a sua disposição, de forma a garantir a permanente disseminação das técnicas de intervenção adotadas nos projetos, o aperfeiçoamento das capacidades de gestão de projetos e o desenvolvimento de *know-how*.

Pelo exposto, o modelo descritivo das tecnologias empresariais proposto por González e García (2001), colocado à disposição da instituição pública, pode ser utilizado para nortear ações de desenvolvimento de tecnologia contratual, operacional e virtual que contribuam para reduzir o “poder discricionário” do trabalhador para limitar seu “esforço produtivo”, para desenvolver o conhecimento e habilidade necessária para a obtenção de motivações bem dirigidas. O aprimoramento dessas tecnologias, conforme sintetizado na Figura 15, implica no aumento da “qualidade” dos serviços

prestados pela empresa, com a redução de importantes falhas governamentais e redução de ineficiências técnicas, dentre elas a ineficiência-X.

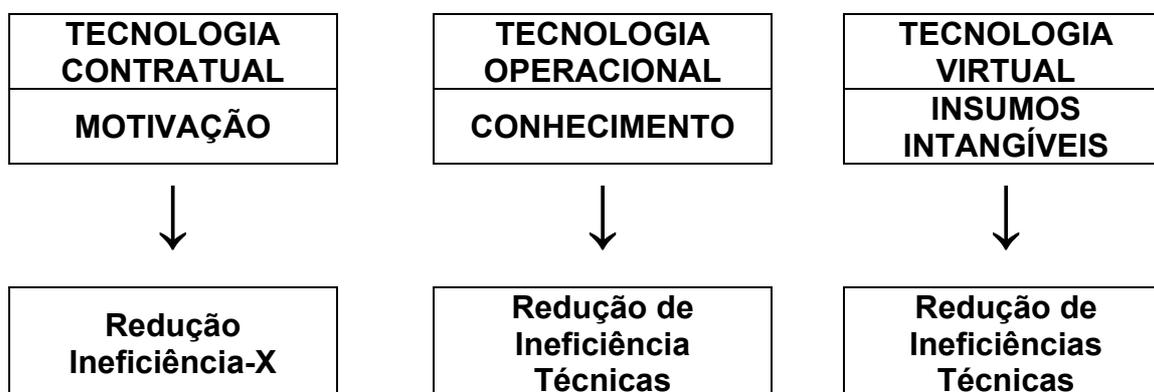


Figura 13 – Ineficiência-X e Tecnologias Empresariais.

Fonte: GONZÁLEZ e GARCÍA, 2001 (adaptado).

#### 6.4.3 Análise dos Aspectos de Aprendizado Institucional

Após quatro edições do PCMO realizados nos últimos 7 anos, o Programa é reconhecido por instituições públicas, entidades acadêmicas e governos: federal, estadual e municipal, como uma iniciativa promotora da melhoria da qualidade dos projetos de gestão local no país, e tem obtido evidentes ganhos de imagem para a instituição. Nos ciclos de premiação foram realizados investimentos crescentes em recursos humanos e técnicos para garantir a evolução e a manutenção do Programa<sup>23</sup>.

Porém, para consolidar os objetivos básicos do programa é necessário aprimorar os componentes educacionais relacionados ao conceito de Melhores Práticas. Desta forma, o PCMP funcionaria como um catalisador do aprendizado institucional, com base em um processo de criação de conhecimento similar as estratégias de inovação e qualificação do setor público propostas pelo New Public Management. Para tanto é importante realizar uma análise do processo de criação de conhecimento conforme proposto por Futami (2002) vis-à-vis com as ações de implementação do Programa, conforme descrito a seguir e representado na Figura 14:

<sup>23</sup> No ciclo 1999/2000 – R\$ 192.000,00; 2001/2002 – R\$ 370.000,00; 2003/2004 – R\$ 1.637.264,00 e 2005/2006 – Previstos até o final do ciclo R\$ 1.800.000,00 (Fonte CAIXA – Gerencia Nacional de Prestação de Serviço em Desenvolvimento Urbano).

- i) Socialização - Compartilhamento de conhecimento tácito entre os envolvidos nos projetos, por meio de trocas de experiências entre os diversos parceiros (técnicos da prefeitura, de ONG's, da CAIXA e representantes da comunidade);
- ii) Externalização – Conversão de parte do conhecimento tácito individual socializado em conhecimento explícito individual externalizado. Ou seja, representa o registro formal dos conhecimentos individuais por meio de relatórios, imagens, filmes e entrevistas.
- iii) Combinação – Conversão do conhecimento explícito individual em conhecimento organizacional estruturado, por meio de estudos de caso e manuais de replicabilidade disponibilizados para toda a organização.
- iv) Internalização – Conversão de partes do conhecimento explícito da organização em conhecimento tácito do indivíduo, por meio de oficinas de vivências práticas dirigidas, ou mesmo por meio de orientações técnicas.



Figura 14 – Processo de Criação de Conhecimento no PCMP.

Fonte: FUTAMI *et al*, 2002 (adaptado).

Durante o processo de desenvolvimento de projetos e na participação destes no PCMP, os empregados da CAIXA, envolvidos direta e indiretamente nestes processos, exercitam o trabalho desafiante de criar conhecimento que agregue valor em projetos e negócios, contribuindo para o aumento de capacidade técnica e o aperfeiçoamento de políticas públicas. O produto de tal aprendizado pode assumir diversas formas, tais como:

- i. A interpretação das experiências passadas de sucesso ou fracasso;
- ii. Inferências sobre as conexões causais entre as ações e resultados e suas implicações para ações futuras;
- iii. Análise dos limites e potencialidades das estratégias, de estruturas, técnicas e de sistemas informacionais e de incentivo alternativos;
- iv. Evidenciar visões e interesses conflitantes que surgem na organização, por exemplo, o “trade off” entre os interesses econômicos, ambientais e sociais;
- v. Idealizar realizações futuras e conceber meios para atingi-los;
- vi. Descrição e análise das experiências da organização.

Salienta-se ainda que nas fases do processo de criação de conhecimento (socialização, externalização, combinação e internalização) a instituição pública está adquirindo tecnologia empresarial, nas suas diversas formas – contratual (motivação), operacional (conhecimento) e virtual (insumos intangíveis). Dessa maneira, o processo de “internalização” do conhecimento coloca a disposição dos técnicos envolvidos nos projetos, as informações e orientações necessárias para limitar a quantidade de “esforço produtivo discreto” colocado a disposição dos projetos da instituição, contribuindo assim, para a redução da ineficiência-X nas instituições públicas.

## CAPÍTULO 7

### Conclusão

O desenvolvimento sustentável é um processo evolutivo que se traduz no crescimento da economia de forma sensível ao social e a manutenção da qualidade ambiental, para benefício da geração presente e futura. Este trabalho abordou aspectos da teoria microeconômica referentes as falhas governamentais e perdas de eficiência técnica de instituições públicas - ineficiência-X. Procura encontrar em programa de desenvolvimento institucional do tipo “Melhores Práticas”, solução para a redução de ineficiência-X em projetos de desenvolvimento local nos contextos ambiental, social e econômico.

No desenvolvimento deste trabalho percebemos que o maior adversário do desenvolvimento sustentável é a falta de conhecimento, que se encontra na origem de ações com impactos negativos para a vida e para a qualidade do ambiente. Assim, produzir e disseminar conhecimento e informações é parte integrante e cada vez mais crucial das ações voltadas para a sustentabilidade e a gestão pública sadia. A percepção da importância do conhecimento nas atividades realizadas em uma organização, bem como o fato de que se trata de uma habilidade inerente às pessoas, contribuem para o fortalecimento de abordagens relacionadas ao aprendizado organizacional, como a utilizada pelo PCMP, com forte impacto sobre a inovação dos processos organizacionais.

Não obstante as dificuldades para se mensurar as reais dimensões dos benefícios e mudanças institucionais auferidos pelo programa, deve-se reconhecer que a iniciativa voluntária para instituir o PCMP, já decorridos três ciclos de premiação<sup>24</sup>, bem como, os investimentos e ações em curso, são um forte indicador da existência de uma iniciativa concreta e real, capaz de gerar mudanças nos processos da empresa que incorporem o conceito de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>24</sup> Já foi iniciado o quarto ciclo de premiação 2005/2006 onde foram inscritas 176 práticas. (Fonte CAIXA – Gerencia Nacional de Prestação de Serviço em Desenvolvimento Urbano).

Desta forma, o compromisso voluntário da CAIXA para implementar o PCMP vai além do “comportamento discreto” previsto por Leibenstein (1978) em uma empresa pública. Conforme verificado, a utilização dos critérios de avaliação do Programa, bem como as demais ações associadas a gestão do conhecimento, têm impacto positivo na qualidade da tecnologia contratual (cultura empresarial, esquemas de incentivo e rotinas); operacional (técnicas de produção, capacidades gerenciais e experiências) e virtual (comprometimento, flexibilidade da força de trabalho e outros) na empresa, contribuindo assim, para a redução de falhas de governo, ineficiências técnicas e, especificamente, a ineficiência-X.

Não se pode ignorar o desafio de colocar elementos como: impacto, sustentabilidade, parceria, liderança e fortalecimento da comunidade, igualdade de gênero e inclusão social, inovações no contexto local e sua transferência, no cotidiano dos projetos executados na área de desenvolvimento urbano da CAIXA. Quando não raro, tais temáticas são abafadas no dia a dia pelo atual paradigma não sustentável. No Projeto Carminha – recuperação urbana e sócio ambiental em áreas de proteção de mananciais em São Bernardo do Campo/SP - é possível observar a inclusão dos elementos acima descritos no contexto do PCMP. Assim, o projeto passa a apresentar características fundamentais para ampliar as suas possibilidades de êxito no âmbito local, com redução de falhas de governo e de ineficiência-X.

Mesmo reconhecendo-se as contribuições apresentadas pelo PCMP para a redução da ineficiência-X dos projetos participantes do Programa. É importante ressaltar a necessidade de se realizar esforço concreto para incorporar as experiências bem sucedidas das “Melhores Práticas” nos milhares de projetos desenvolvidos pela CAIXA a cada ano. Dessa forma, seria possível ampliar os benefícios obtidos pelo Programa, além do “esforço produtivo voluntário” dos técnicos envolvidos nos projetos de desenvolvimento urbano. O Programa não deve se restringir a exibição de alguns projetos exitosos, sob o risco de fazer uso inapropriado da atenção pública obtida pelo projetos premiados. Situação similar é descrita por Robinson (2003), quando

relata o uso inadequado do termo sustentabilidade por empresas que promovem o “ambientalismo maquiado”, motivados pela atenção pública as questões ambientais.

Dessa forma, como proposto por González e García (2001), pode ser sugerida a aplicação de esforço específico para ampliar os benefícios obtidos pelo Programa, em uma linha de atuação de fortalecimento das tecnologias contratuais. Para tanto, é necessário desenvolver orientações que definam com clareza a necessidade de se utilizar os critérios de avaliação das Melhores Práticas, na totalidade dos projetos de desenvolvimento urbano implementados pela CAIXA.

É possível sinalizar para uma perspectiva otimista para as ações de promoção de mudanças institucionais, no âmbito socioambiental. Na pesquisa Responsabilidade Social Empresarial – Percepção do Consumidor Brasileiro - Pesquisa 2004, realizada pelo Instituto Akatu e Instituto Ethos, abordando o papel das empresas na sociedade e a visão dos consumidores. Verificou-se que todos os trabalhadores da amostra declararam se sentir mais motivados e leais, quanto mais socialmente responsável for a sua empresa. Para 90% dos entrevistados a empresa precisa se preocupar mais em ser uma empresa socialmente responsável<sup>25</sup>.

Aspectos importantes para a realização de futuros estudos devem ser destacados. Afinal, as dificuldades para mensurar os benefícios do PCMP efetivamente apropriados nos projetos e na empresa, prejudica a avaliação mais acurada quanto aos níveis de redução da ineficiência-X. Assim, consideramos importante realizar estudos que apóiem a criação de indicadores de avaliação e acompanhamento de programas do tipo “Melhores Práticas” que possibilitem avaliar a efetividade na internalização do conceito de sustentabilidade, a grandeza das mudanças institucionais e benefícios obtidos, o aumento da eficiência técnica e a redução da ineficiência-X.

---

<sup>25</sup> Mais informações podem ser obtidas no site dos Institutos Ethos e Akatu.

## Referência Bibliografia

ADACHI, Yukio. **Inefficiencies in Public Policies.** *Journal of Comparative Policy Analysis.* July 1999, p.225.

ALVES, André; MOREIRA, José. **O que é a Escolha Pública? – Para uma Análise Econômica da Política.** Cascais/Portugal: Principia – Publicações Universitárias e Científicas. 2004.

BROAD, Robin. **The Poor and the environment: Friends or Foes?** In: *World Development.* Vol.22, nº 6, 1994, p. 811-822.

BUCKNALL, Julia; HAMILTON, Kirk; KISHOR, Nalin; KRAUS, C.; PILLAI, Padmanabhan. **Estratégias de Redução da Pobreza.** (Versão para comentários do capítulo sobre o Meio Ambiente). Disponível em: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/portuguese/strategies/srcbook/env0118.pdf>. Acessado em: 20/01/2002.

CAIXA. **2º Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local 2001/2002.** Brasília, 2003. relatório.

CAIXA. **Melhores Práticas.** Superintendência Nacional de Parcerias. Brasília, 2001. 213p. relatório.

CAIXA. **Melhores Práticas em Gestão Local.** Disponível em: <http://melhorespraticas.caixa.gov.br> Acesso em: 20 jan 2005.

CUADRADO ROURA, Juan; MANCHA, Tomás; VILLENA, José; CASARES, Javier; GONZÁLEZ, Miguel. **Introducción a la Política Económica.** Espanha: Mc Graw-Hill, 1995.

DALY, Herman. **Sustainable Growth: An Impossibility Theorem.** In: DALY, Herman; TOWNSEND, Kenneth. *Valuing the Earth – Economic, Ecology, Ethics.* EUA: MIT Press, 1996.

DASGUPTA, Partha. **Environmental and Resource Economics in the World of the Poor.** Resources for the Future (Internet Edition). out/1997. Disponível em: [http://www.rff.org/rff/rff\\_press/bookdetail.cfm?outputid=2964](http://www.rff.org/rff/rff_press/bookdetail.cfm?outputid=2964). Acessado em: 12/3/2005.

DASGUPTA, Partha. **The Economics of the Environment.** *The British Academy*, vol. 90, 1996, p.165-221.

DATTA-CHAUDHURI, Mrinal. **Market Failure and Government Failure.** *The Journal of Economic Perspective*, Vol.4, Nº 3, 2004 , p. 25- 39.

DeYOUNG, Robert. **Management Quality and X-Inefficiency in National Banks.** *Journal of Financial Services Research*. 1998, p. 5- 22.

EKINS, Paul. **Economic Growth and Environmental Sustainability.** Londres: Routledge, 2000.

FAGUNDES, Jorge; PONDE, João Luiz. **Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias.** Texto para discussão nº 1, Cadernos de Estudos, Universidade Cândido Mendes, 1998. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/barreiras\\_a\\_entrada\\_e\\_da\\_concorrencia](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/barreiras_a_entrada_e_da_concorrencia).

Acessado em 22.10.2004.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de Racionalidade em Teoria Política.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.16, nº 45. 2000.

FRANTZ, Roger. **X-Efficiency and Allocative Efficiency: What Have We Learn?** *The American Economic Review*. Maio/1992, p.434- 438.

FUTAMI, Andre; DALLA VALENTINA, Luiz; POSSAMAI, Osmar. **Um Modelo de Gestão de Conhecimento para a Melhoria de Qualidade do Produto.** *Gestão & Desenvolvimento: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento de Produto*. São Carlos, ano 2, nº. 2, mar/2002. Disponível em: <http://www.ctc.ufsc.br/produto/Produto2/artigos2pt/artigo1/artigo1.htm>.

Acessado em: 22.08.2004.

GARCIAS, Carlos Mello. **Indicadores de Qualidade Ambiental Urbana In: Indicadores Ambientais: Conceitos e aplicações.** São Paulo: EDUC/COMPED/INEP. 2001.

GHOSH, B.N. **From Market Failure to Government Failure: A Handbook of public Sector Economics.** England: Wisdom House Publication, 2001.

GONZÁLEZ, Eduardo; GARCÍA, Ana Cárcaba. **A Resource-Based Interpretation of Technical Efficiency Indexes.** Universidad de Oviedo –

Departamento de Economía. Efficiency Series Paper 3/2001. Disponível em: [http://www19.uniovi.es/econo/DocumentosTrabajo/2001/d232\\_01.pdf](http://www19.uniovi.es/econo/DocumentosTrabajo/2001/d232_01.pdf).

Acessado em : 13.03.2005.

GOULET, Denis. **A Natureza Evolutiva do Desenvolvimento à Luz da Globalização**. In: *Caderno de Estudos Sociais*. Fundação Joaquim Nabuco – Universidade de Pernambuco. Vol 18, nº 2, 2002a.

GOULET, Denis. **Desenvolvimento Autêntico: Fazendo-o Sustentável**. In: *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. Clóvis Cavalcanti (Org.). São Paulo: Cortez, 2002b.

HADDAD, Paulo; REZENDE, Fernando. **Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2002.

KLEIN, Martin; ROTHFELS, Jacqueline. **Can Environmental Regulation Of X-Inefficient Firms Create A “Double Dividend”?** Technical Report 103. University of Amsterdam, 1999.

KRUEGER, Anne. **Government Failures in Development**. *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 4, Nº 3. verão/1990, p. 9- 23.

KWAN, Simon H.; EISENBEIS, Robert A. **An Analysis of Inefficiencies in Banking: A Stochastic Cost Frontier Approach**. *Economic Review – Federal Reserve Bank of San Francisco*. ABI/INFORM Global, 1996, p. 16- 26.

LEIBENSTEIN, Harvey. **X-Inefficiency Xists: Reply to an Xorcist**. *The American Economic Review*. Vol. 68, nº. 1, mar/1978, p. 203- 211.

LLORENS, Francisco A. **Desenvolvimento Econômico Local – Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MATA, José. **Economia da Empresa**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

MAY, Peter H. **Avaliação Integrada da Economia do Meio Ambiente: propostas conceituais e metodológicas**. Em ROMEIRO, Ademar; REYDON Bastiaan; LEONARDI, Maria Lucia A. (org.). *Economia do Meio Ambiente:*

*teorias, políticas e a gestão de espaços regionais.* Campinas, SP: Unicamp, 2001.

MESTER, Loretta J. **Applying Efficiency Measurement Techniques to Central Banks.** University of Pennsylvania. maio/2003.

MILANEZ, Francisco. **Desenvolvimento Sustentável.** In: *A Outra Economia.* Porto Alegre: Veras Editores, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto; BANDEIRA, Mariana. **Responsabilidade Pública: os reflexos da responsabilidade ética na gestão pública.** In: *VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Panamá. 2003.

NELLIS, Joseph; PARKER, David. **Princípios de Economia para os Negócios.** São Paulo: Futura, 2003.

NEVES, Estela. **Estudo de Caso: CARMINHA** – recuperação urbana e ambiental em áreas de proteção dos mananciais Jardim Detroit e Carminha – São Bernardo do Campo – SP. Rio de Janeiro, IBAM/CAIXA, 2003.

OCDE – Organization for Economic Co-operation and Development. **Políticas de Apoio al Desarrollo Sostenible.** Reunión del Consejo de Ministros de La OCDE. 2001. Disponível em: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0301024e5.pdf>. 2001a.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. **Knowledge Management: Learning-by-Comparing Experiences from Private and Public Organizations.** Centre for Educational Research and Innovation. fev/2001. Disponível em: <http://www1.oecd.org/puma/>. 2001b.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. **Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development a Checklist.** OECD Observer, out/2002.

OLIVEIRA, Gesner. **Regulação e Defesa da Concorrência: Bases Conceituais e Aplicações do Sistema de Competências Compartilhadas.** EASP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa nº 9. 2001.

OLPADWALA, Porus; GOLDSMITH, William. **The Sustainability of Privilege: Reflections on the Environment, the Third World City, and Poverty.** In: *World Development*, vol.20, nº 40, 1992, p. 627-640.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **Local Versus Nacional: Qual a Melhor Estratégia Para ser Reeleito no Brasil?.** In: *Seminário Estudos Políticos*, 2000, Rio: NEMESIS - Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos.

PERMAN, Roger; MA, Yue; MCGILVRAY, James; COMMON, Michael. **Natural Resource and Environmental Economics.** Inglaterra: Longman. 1999.

PROENÇA, Adriano. **Dinâmica Estratégica sob uma Perspectiva Analítica: Refinando o Entendimento Gerencial.** *Revista Arché Interdisciplinar – Economia Evolucionária, Estratégias e Políticas Públicas.* nº 23. Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

RESENDE. Yara. **Informação para Negócios: os novos agentes do conhecimento e a gestão do capital intelectual.** *Revista Ciência da Informação*, v. 31, n. 2, 2002, p.120- 128.

ROBINSON, John. **Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development.** *Ecological Economics* nº 48, 2004, pp. 369- 384.

SEUFERT. Sabine; SEUFERT. Andreas. **Towards the Continuously Learning Organization through Knowledge Networking – Case Swiss Re Group.** In: *33rd Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii, 2000.

SEVERIANO, Cosmos. **O Enfoque da Produtividade em um Sistema de Avaliação para a Manufatura Avançada na Indústria de Alimentos.** 1995. 380 f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Universidade de Santa Catarina, 1995.

SILVA, Sergio L. **Gestão do Conhecimento: Uma Revisão Crítica Orientada pela Abordagem da Criação do Conhecimento.** *Revista Ciência da Informação.* V. 33, n. 2, 2004, p.143- 151.

SILVA, Sergio L. **Informação e Competitividade: a Contextualização da Gestão do Conhecimento nos Processos Organizacionais.** *Revista Ciência da Informação.* v. 31, n. 2, 2002, p.142- 151.

SINGH, Naresh; GILMAN Jonathan. **Employment and Natural Resources Management: a Livelihoods Approach to Poverty Reduction.** UNDP/SEPED, 2000.

TEFULA, Moses. **The Implications of x-inefficiency on the Banking Sector in Africa.** Paper nº 55. University of Manchester, Julho/2002.

TIETENBERG, Tom. **Environmental and Natural Resource Economics.** Inglaterra: Addison-Wesley, 2000, Cap. 22-23.

UN-HABITAT. **Best Practices & Local Leadership Programme - Award.** Disponível em: <<http://www.blpnet.org/about.htm>> Acesso em: 27 jan 2005a.

UN-HABITAT. **Best Practices & Local Leadership Programme - Database.** Disponível em: <<http://www.bestpractices.org/>> Acesso em: 27 jan 2005b.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o Desafio do Século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERDE, Maria Cristina. **CARMINHA – Recuperação Urbana e Ambiental em Áreas de Proteção dos Mananciais Jardim Detroit e Carminha, São Bernardo do Campo/SP.** Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2002.

VINOD, Thomas; DAILAMI, Mansoor; DHARESHWAR, Ashok; KAUFMANN, Daniel; KISHOR, Nalin; LÓPEZ, Ramón; WANG, Yan. **A Qualidade do Crescimento.** São Paulo: Editora UNESP, 2002.

WALLIS, Joe; DOLLERY, Brian. **Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy.** New York: Palgrave. 1999.

## **ANEXO**

**ANEXO I – CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS TEMÁTICAS DO PCMP**  
**Edição 2003//2004**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>
Erradicação da Pobreza Urbana e Criação de Emprego	Geração de trabalho e renda; criação de empregos; capacitação profissional; acesso ao crédito; igual acesso ao emprego; crédito e treinamento.
Desenvolvimento Econômico	Desenvolvimento local e metropolitano; desenvolvimento industrial; desenvolvimento empresarial (setor formal e informal); investimento para o desenvolvimento; formação de capital e empreendedorismo; treinamento; oportunidades de cooperativismo; micro-crédito; igual acesso aos recursos econômicos.
Serviços Sociais	Educação; recreação; saúde e assistência social; segurança pública; prevenção e redução de criminalidade; reforma do sistema judiciário; igual acesso aos serviços sociais; grupos vulneráveis incluindo as mulheres.
Gestão Ambiental	Redução da poluição; aumento das áreas verdes urbanas; tecnologias para evitar a poluição sonora; recuperação ambiental; saúde ambiental; tributação integrada; monitoramento; controle e contabilidade ambiental; sustentabilidade ecológica; incentivos para a gestão sonora; gestão dos recursos; eco-turismo; indicadores de sustentabilidade.
Infra-estrutura, Comunicação e Transporte	Energia (uso, conservação e produção); transporte e mobilidade; comunicação e mídia; abastecimento e tratamento de água; tratamento e gestão de resíduos; saneamento; drenagem e saneamento; infra-estrutura tecnológica; eco-saneamento; igual acesso à infra-estrutura (especialmente por mulheres).
Habitação	Acesso à habitação; atendimento aos “sem-teto”;

	<p>acesso ao financiamento da habitação; urbanização e melhorias de favelas e assentamentos; indústria da construção e tecnologia da construção; igual acesso aos recursos habitacionais e a propriedade; habitação de aluguel; leis secundárias e padrões.</p>
Gestão do Uso do Solo	<p>Planejamento do uso do solo; sistema de informação geo-referenciados; incentivos para o desenvolvimento; conservação de áreas livres; urbanização; renovação urbana e suburbana; gestão patrimonial; direitos iguais a propriedade e a herança (especialmente por mulheres).</p>
Governança Urbana	<p>Gestão urbana e administrativa; parcerias com a sociedade civil; legislação; políticas públicas; orçamento participativo e tomadas de decisão; recursos humanos e desenvolvimento de lideranças; descentralização; mobilização de recursos; reforma institucional; sistemas de informação e gestão; transparência e confiabilidade; monitoramento, avaliação e auditoria; governo urbano e metropolitano; mulheres em papéis de liderança; parcerias públicas-privadas.</p>
Engajamento Cívico e Vitalidade Cultural	<p>Participação comunitária; vitalidade social e cultural; expressão e animação; consciência civil educação; desenvolvimento cultural e artístico; respeito à diversidade cultural.</p>
Igualdade de gênero e Inclusão Social	<p>Responsabilidade e papéis de gênero; necessidades específicas de gênero; poder de decisão para as mulheres; acesso aos recursos; controle dos recursos; legislação; eliminação de barreiras à equidade; etnicidade; integração social; segurança das mulheres; prevenção de abusos aos imigrantes/migrantes..</p>
Desastres e Emergências	<p>Redução da vulnerabilidade; conscientização cívica e preparação para desastres; planejamento contingencial; sistemas de alarme; capacidade de</p>

	resposta; redução e mitigação de acidentes; sistemas de prevenção da vida; reabilitação e reconstrução após desastre; avaliação e zoneamento de riscos; necessidades e riscos específicos de gênero.
Padrões de Produção e Consumo	Reutilização e reciclagem de resíduos; eficiência energética; produção limpa de energia; uso e consumo de água; conservação de recursos; conscientização dos consumidores; responsabilidade dos produtores; ciclos de produção e consumo.
Planejamento Urbano e Regional	Agenda 21; programação de investimento de capital; orçamentos; planejamento comunitário; renovação urbana; gerenciamento e mediação de conflitos; processo consultivo; conservação da herança cultural; planejamento regional; planejamento do uso dos recursos regionais; planejamento urbano/metropolitano; planejamento de conservação da herança cultural; planejamento de regulamentos.
Tecnologia, Instrumento e Métodos	Software e hardware; instrumentos e sistemas de gestão; transferência de tecnologia; pesquisa e desenvolvimento; instrumentos e técnicas de planejamento; redes de trabalho; tecnologias e sistemas de informação e comunicação; tecnologia apropriada; capacitação e treinamento.
Infância e Juventude	Crianças de zero a nove anos; de dez anos à fase adulta; saúde e nutrição; educação e treinamento profissional; programas de educação ambiental voltada para os jovens; fomento à participação de crianças no planejamento e no fortalecimento de lideranças; programação recreativa e cultural; legislação e advocacia; programas de apoio comunitário; circunstâncias especialmente difíceis (abuso, trabalho infantil, guerra); crianças e adolescentes em situação de risco.
Arquitetura e Projetos Urbanos	Projetos acessíveis e ecológicos; ampliação de

	áreas verdes; projeto de comunidades sustentáveis; projeto paisagísticos; preservação do patrimônio histórico.
Terceira Idade	Projetos de habitação segura e acessível; participação; saúde; emprego e segurança financeira; atividades entre gerações; transporte; retiros de idosos.
Utilização da Informação na Tomada de Decisões	Indicadores e estatísticas; mapeamento (sistema de informação geo-referenciado - GIS); sistema de informações gerenciais; uso da informação e tecnologias de comunicação; uso da mídia e construção de consciência; melhoria de acesso e participação; pesquisa; formulação de políticas; banco de dados desagregados de gênero e análise.
Água e Saneamento	Abastecimento de água e manejo da demanda; serviços para pobres urbanos; saneamento de baixo-custo; eco-saneamento; provisão de serviços básicos por micro empresas; sociedade pública; privada e comunitária.
Habitação e Direitos Humanos	Implementação do direito a moradia adequada; prevenção ao desalojamento forçado; segurança do direito de posse; inquilinato seguro; provisão de infra-estrutura pública para a moradia adequada; acesso à moradia; habitabilidade da moradia; idoneidade cultural; moradia ao alcance; direito igual para a compra e herança por parte das mulheres.
HIV-AIDS	Plano estratégico municipal para HIV/AIDS; parcerias públicas e privadas e comunitárias; órfãos; adotados por famílias e crianças responsáveis pela casa com HIV/AIDS; advocacia e iniciativas de informação e mídia; reforma de política legal.
Cooperação Técnica e Internacional	Cooperação e assistência multilateral; cooperação e assistência bilateral; cooperação cidade-a-cidade; trabalho em redes; aprendizagem e

	intercâmbio de colega-a-colega; treinamento e educação contínua; desenvolvimento de lideranças.
Comunidades Resilientes (que demonstram capacidade de resistência e recuperação aos choques)	Desastres naturais; choques econômicos; crises de saúde; conflitos e terrorismo; parcerias estratégica.