

Área Temática: 4- Estratégia (ESTRA)

**DECISÕES ESTRATÉGICAS DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS E FORMULAÇÃO
DE POLÍTICAS COM BASE EM CUSTOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS**

RESUMO: As empresas e entidades governamentais cada vez mais adotam posicionamentos estratégicos para determinar suas linhas de atuação. Vamos examinar nesse trabalho um desses instrumentos estratégicos. Trata-se da Avaliação Social de Projetos, com base na Análise de Custos e Benefícios (ACB). A ACB é um instrumento extremamente útil para promover a racionalidade na utilização dos recursos das empresas e governo. Pode ser utilizado para a tomada de decisões estratégicas das empresas e organismos do setor governamental, e proporciona à sua gestão um posicionamento estratégico com base técnica. A ACB – Análise custo-benefício é a metodologia que introduz todos os custos e benefícios do projeto ao longo da sua vida no processo de decisão, incorporando as externalidades e outros itens não considerados nas decisões do setor privado. A metodologia permite avaliar qualquer projeto sobre o ponto de vista dos seus benefícios líquidos para a economia como um todo, complementando a análise normalmente utilizada pelo setor privado, interessada apenas na rentabilidade para o investidor. Ou seja, os projetos são avaliados considerando não a rentabilidade financeira privada, mas a sua contribuição para a sociedade. Com isso, permite o desenvolvimento de estratégias e planos de ação.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de custos e benefícios sociais, Planejamento estratégico, Posicionamento estratégico

ABSTRACT: Companies and government entities are adopting ever more strategic positioning to establish their lines of action. This article tries to analyze one of these instruments. Social cost benefit analysis is a process in which the impact of a project is assessed and evaluated by companies and government. The instrument used is the Cost and Benefit Analysis (CBA). It is extremely useful to promote a rational use of factors of production. CBA analysis can be used to make strategic decisions by companies and government, offering technical support for the right considerations. CBA analysis is a methodology that embodies externalities and other effects in the companies and government decision making during the whole period of evaluation. It allows the calculation of social net benefits, and complements the private evaluation of projects, that targets private rates of return. By including the contribution to society, ACB analysis allows the development of strategies and action plans.

KEYWORDS: Social Cost and Benefit Analysis, Strategic Planning, Strategic Positioning

DECISÕES ESTRATÉGICAS DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS COM BASE EM CUSTOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS

I – Introdução: Planejamento estratégico mais abrangente, ACB e ESG

A Avaliação social de projetos (ou ACB – análise custo-benefício) é um instrumento extremamente útil para promover a racionalidade na utilização dos recursos disponíveis, tanto de empresas como de entidades governamentais. Pode ser utilizada para a tomada de decisões estratégicas, proporcionando assim um instrumento de base técnica que atue como ferramenta de gestão para esse posicionamento estratégico.

Até duas décadas atrás, quando se relacionavam os objetivos das empresas, o foco recaía quase que totalmente em lucratividade e maximização do valor de mercado para beneficiar os acionistas. Esse quadro mudou bastante nas últimas décadas. Atualmente, quando se descreve a governança das empresas, e cada vez mais das próprias entidades do setor governamental, aparecem temas como meio-ambiente, impacto na sociedade, posicionamento perante consumidores e fornecedores, atendimento de demanda dos funcionários, respeito aos ditames tributários e regulatórios governamentais etc.

Em outras palavras, a sociedade, no sentido mais amplo de inclusão das “partes interessadas”, passou a ser parte importante na definição das estratégias das empresas. Por exemplo, a sigla “ESG” (meio ambiente, sociedade e governança), indica o comprometimento das empresas em prol de uma operação mais sustentável em termos ambientais, sociais e de governança. É apontada pelo mercado como uma das principais tendências desta década, e com veloz adoção de iniciativas das empresas para uma crescente adoção.

O próprio governo, nas suas esferas federal, estadual e municipal, já começou a incorporar essa nova visão estratégica no desenho de suas políticas públicas¹.

A utilização da ACB se encaixa com muita propriedade neste cenário que se descortina de maneira crescente, contribuindo sobremaneira em tornar mais efetivo o planejamento estratégico, permitindo que ele se traduza na formulação competitiva de ações por parte das empresas e governos².

II – Breve Histórico

Ao longo das décadas finais do século XX, a avaliação técnica dos projetos de investimento, principalmente aqueles dependentes de recursos financeiros ou do aval das instituições públicas, ficou atrelada aos problemas do momento.

Nos anos 80, as crises do balanço de pagamentos e da dívida externa, a escassez de

¹Como exemplo, com este instrumental, a administração pública, agência de fomento ou banco pode aplicar os critérios de avaliação social nos projetos públicos e privados, colocando-se em linha com as melhores práticas de eficiência adotados pelas agências internacionais como o Banco Mundial e o BID.

² As agências de fomento internacionais e as nacionais (procedimento reforçado pelo Ministério da Economia a partir de 2019) exigem a ACB para avaliar os pedidos de financiamento ou de licença de localização de projetos.

energia e as dificuldades fiscais enfatizavam um tratamento cuidadoso do custo social do câmbio e da energia.

Nos anos 90, os danos ambientais e a defesa do meio ambiente trouxeram maior atenção às externalidades, tendência que se acentuou neste novo milênio.

E neste novo século, o valor estatístico da vida – ou seja, a capacidade produtiva dos indivíduos – assumiu papel importante no elenco de custos e benefícios dos projetos, impactando nas estratégias corporativas e seu posicionamento.

Com efeito, a necessidade do financiamento de projetos de infraestrutura com recursos externos de organismos como o Banco Mundial (BIRD) e outros trouxe a exigência da viabilidade com a ACB - Análise Custo-Benefício³.

A partir de 2008, o Ministério do Planejamento passou a exigir o EVTEA - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental para os projetos de grande vulto. Nos anos seguintes, mais exigências foram criadas, nem sempre atendidas e menos ainda verificadas.

A aprovação de muitos projetos passou a ser política, de acomodação de interesses particulares, sem a avaliação técnica responsável. Desencadeou desperdício de recursos financeiros e de fatores de produção, a infraestrutura esfarrapada, as perdas sociais, as fraudes e desvios. Em 2019, o tema foi resgatado pelo governo federal, com o Ministério da Economia responsável por implantar a ACB nos projetos de infraestrutura.⁴

Queremos enfatizar que ao longo do tempo o processo de decisão sobre os investimentos produtivos no Brasil e o de formulação de políticas públicas foram gradativamente abandonando os critérios de eficiência. Como vimos anteriormente, as transformações observadas exigem mudanças no posicionamento estratégico das empresas e entidades governamentais e realçam a necessidade de se reestabelecer os critérios técnicos, como será discutido a seguir.

Foi o sinal verde para a nova fase de melhoria na eficiência de alocação de recursos, que se estenderá pelos vários níveis da administração pública. E é fundamental entender que a ACB será a ferramenta central para a orientar a seleção e a priorização dos projetos de investimento, que necessitem de recursos financeiros de instituições públicas ou de licenças ambientais ou de localização. Como resultado importante, em maio de 2020 a taxa social de desconto foi estabelecida em 8,5 %, ou seja, os projetos de infraestrutura submetidos ao crivo de licenças ambientais e/ou ao apoio de recursos financeiros de instituições públicas de qualquer nível de governo deverão apresentar

³As agências de fomento internacionais e as nacionais (procedimento reforçado pelo Ministério da Economia a partir de 2019) exigem a ACB para avaliar os pedidos de financiamento ou de licença de localização de projetos.

⁴ SDI/SEPEC/ME (2019, 2019^a). Como evidência do interesse renovado do governo federal, o Decreto nº 9.745 de 2019 aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia e delegou à SDI – Secretaria de Desenvolvimento de Infraestrutura o papel de “...coordenar a elaboração e monitorar a aplicação de metodologia de priorização de projetos de infraestrutura, para maximização da produtividade e competitividade do país.” A SDI está subordinada a SEPEC - Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

um retorno social acima da taxa de desconto.⁵

III - O porquê da ACB - avaliação custo-benefício e o impacto nas estratégias

Como são escassos, os recursos precisam ser bem administrados, planejando o que, como e quando uma atividade, como um projeto, deve ser feita. O planejamento estratégico parte de um diagnóstico das condições atuais e do que deve ocorrer no futuro, mantidas as condições imaginadas⁶.

No mundo real, coexistem duas formas de planejamento estratégico mais amplo, com o setor público realizando diretamente ou em parceria os investimentos em empresas e em infraestrutura, e, simultaneamente, lançando mão de incentivos, isenções fiscais, empréstimos subsidiados, parcerias e concessões para induzir o setor privado a atuar, ou com taxação, licenças e outras barreiras para desestimular os investimentos em determinadas situações.

Porém, o planejamento estratégico não é apenas restrito às funções do governo, e compreende todo e qualquer processo de elaboração, execução e controle de um plano preestabelecido. Nesta visão, o planejamento é suficientemente amplo para abarcar todo comportamento social organizado, desenvolvido pelo governo ou pelo setor privado.

Qualquer que seja seu objetivo e destino (governo ou setor privado), os planos, especialmente os estratégicos, devem oferecer um programa coordenado de investimentos, onde os projetos constituem a última etapa. E como um projeto tem sempre efeitos que extravasam os interesses financeiros do investidor, a sua avaliação exige uma análise mais exaustiva.

A ACB – Análise custo-benefício é a metodologia que introduz todos os custos e benefícios do projeto ao longo da sua vida no processo de decisão, incorporando as externalidades e outros itens não considerados nas decisões do setor privado.

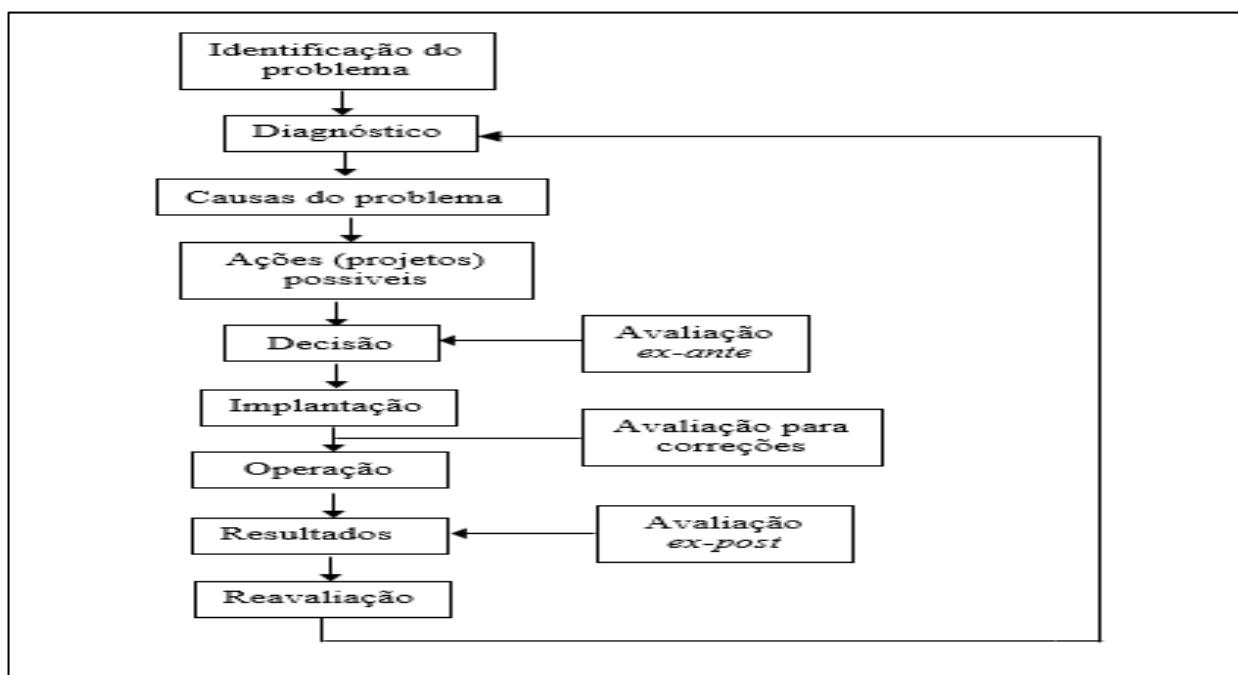
A metodologia permite avaliar qualquer projeto sobre o ponto de vista dos seus benefícios líquidos para a economia como um todo, complementando a análise normalmente utilizada pelo setor privado, interessada apenas na rentabilidade para o investidor. Ou seja, os projetos são avaliados considerando não a rentabilidade financeira privada, mas a sua contribuição para a sociedade.

⁵ Como registros importantes, ver SDI/SEPEC, “Estimação da taxa social de desconto para investimentos em infraestrutura no Brasil”, Texto para discussão, agosto de 2019, denominado SDI-19; e SDI/SEPC, “Taxa social de desconto para avaliação de investimentos em infraestrutura: atualização pós consulta pública”, Nota Técnica SEI 19911/2020/ME, maio de 2020

IV – Uso da ACB na Estratégia de Investimentos

O Quadro 1 resume as etapas de um projeto.

Quadro 1
As etapas da análise de projetos



Fonte: Elaborado pelos autores

A partir de informações sobre um problema – por exemplo, a oferta insuficiente de energia elétrica – é desenvolvido um diagnóstico geral, com a quantificação da escassez, que vai ajudar a definir a escala do projeto, o período para implantação, horizonte de duração dos efeitos do projeto, previsão da demanda e consequente impacto na gestão empresarial no curto, médio e longo prazo etc.

As origens do problema podem ser discutidas numa etapa separada, mas em geral fazem parte do diagnóstico estratégico. O aumento da capacidade de geração de energia pode ser obtido por projetos alternativos: tipos da nova usina (hidrelétrica, nuclear, termo etc.), redução das perdas nas linhas de transmissão, construção de linhas para importação de outros países etc.

Para cada projeto alternativo é feita uma análise custo-benefício *ex-ante*, e em seguida, submetido para decisão com indicadores básicos com a TIR – taxa interna de retorno; VPL – valor presente líquido, *payback* e outros. O projeto selecionado é então implantado e entra em operação. Nesta fase é interessante desenvolver a análise das dificuldades encontradas na implantação e fazer as correções nas características técnicas do projeto. Se as alterações forem substanciais, é recomendado refazer a análise de viabilidade *ex-ante*, focando nos novos resultados operacionais esperados. Finalmente, com o projeto em plena operação pode ser feita a análise *ex-post*, com o objetivo de identificar os acertos e aprender com os erros.

V - Convertendo Valores de Mercado em Valores Sociais: Regras Práticas

5.1 As realidades

Duas restrições modelam a metodologia da análise social de projetos e das políticas públicas: (a) a escassez de produtos e recursos e (b) as distorções nos mercados. A escassez existe em qualquer nível de desenvolvimento e de riqueza, regime político e sistema econômico dos países. A assertiva é válida também no caso de famílias, empresas – públicas ou privadas – e governos. Na verdade, o desenvolvimento da Economia como ciência se deve exatamente à existência da escassez e a necessidade de administrar os recursos de que dispomos para atender a nossas imensas e crescentes necessidades.

Os mercados apresentam comportamento racional não pelo fato de cada agente agir racionalmente, mas porque a bendita escassez força o conjunto de indivíduos a agir com racionalidade⁷. Os conceitos e a metodologia para a análise de projetos têm por fundamento o comportamento racional dos mercados, e consideram pouco relevantes as particularidades de um indivíduo ou de uma empresa. Os conceitos de demanda negativamente inclinada, a oferta, positivamente inclinada, ambas sensíveis ao preço, são suficientes para a discussão dos fundamentos da ACB – Análise custo-benefício⁸.

Como são escassos, os recursos precisam ser bem administrados, planejando o que, como e quando vamos fazer uma determinada atividade, como no caso de um projeto. Numa economia baseada no mecanismo de mercado, os preços cumprem as funções importantes de sinalizar a escassez e abundância, definir a distribuição fatorial de renda, e incorporar toda a informação relevante. Mas se os mercados são distorcidos por impostos e subsídios, pelo afastamento das condições concorrenciais, e pela existência de externalidades, as decisões baseadas nos preços de mercado não conduzem a uma situação social melhor.

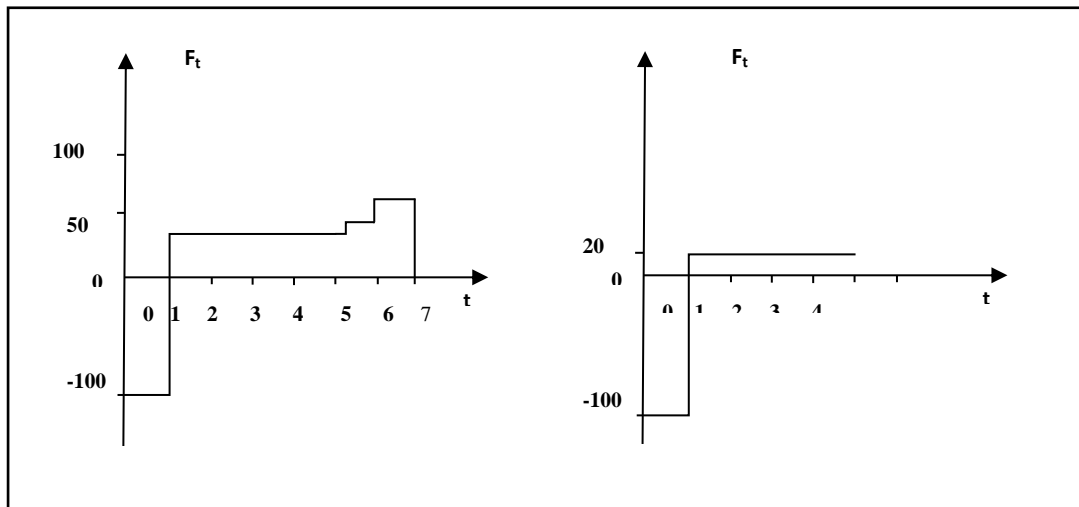
5.2 – O perfil do projeto e fases de implantação frente à estratégia definida

Todo projeto se divide em duas fases: a implantação, onde as despesas de investimentos predominam, e a de operação, onde as receitas devem superar os custos. A sequência destes valores no tempo corresponde ao conceito de perfil do projeto, onde o valor negativo indica dispêndio líquido de recursos, geralmente ocorrido na fase de implantação, e o sinal positivo mostra os benefícios ou receitas líquidas. Na Figura 1, o Projeto A tem uma duração de seis períodos, e o Projeto B tem uma duração infinita.

⁷ Becker, Gary S., "Irrational behavior and economic theory", *Journal of Political Economy*, vol. 70, no.1, fevereiro de 1962, pp.1-13

⁸ Veja as seguintes obras: Jeffrey M. Perloff, *Managerial Economics and Strategy* - 2nd edition. New York, Pearson, 2017; Michael Baye and Jeff Prince, *Managerial Economics and Business Strategy* - 9th edition, New York: Richard D. Irwin, 2017

Figura 1.1 Perfil do projeto A. Figura 1.2 Perfil do projeto B.



FONTE: elaborado pelos autores

O projeto A com perfil a esquerda, as despesas de \$ 100 com a implantação no período t_0 , seguidas de receitas líquidas pelos seis períodos seguintes, quando o projeto termina. No perfil a direita – Projeto B -, os investimentos são de \$ 100 e as receitas com valor constante de \$ 20, numa perpetuidade.

O fluxo de cada período é formado por diversos itens. Por exemplo, na figura da direita – Projeto B -, a decomposição dos \$ 100 da fase de implantação pode mostrar despesas com a compra da área no valor de \$ 20; material para as obras civis de \$ 30; mão de obra, \$ 20; máquinas e equipamentos importados, de \$ 30. Na fase de operação (uma perpetuidade), as receitas brutas recebidas pelo investidor privado são de \$ 50 com vendas apenas para o mercado interno; os custos dos insumos nacionais, \$ 8 e dos importados, \$ 2; de mão de obra, \$ 15; e os impostos, \$ 5. Ou seja, a receita líquida é de \$ 20⁹.

VI – Corrigindo os valores de mercado para valores sociais

6.1 – Preços de mercado e preços sociais

Como os mercados são distorcidos, os preços de oportunidade efetivamente assumidos pela sociedade são diferentes dos preços observados. A preocupação com a divergência entre preços de mercado e sociais data dos anos 50 do século XX, tendo a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe¹⁰ o papel pioneiro de chamar a atenção para a questão.

Os preços de mercado são aqueles observados ou percebidos no nosso cotidiano, quer se trate de bens, serviços ou insumos. Devido à informação imperfeita, taxação diferenciada, concentração de mercados (monopólios, cartéis etc.), restrições

⁹Henry Mintzberg, Joseph Lampel and Bruce Ahlstrand, *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, New York: The Free Press, 2005

¹⁰ **CEPAL**, *Manual on economic development projects*. New York: CEPAL/ONU, 1958

contratuais, sindicatos, custos de transporte, discriminação de consumidores etc., é possível encontrar preços diferentes para o mesmo fator ou produto, num mesmo momento de tempo. Mas a informação existe e é disponível.

Os preços sociais, por sua vez, não são diretamente observáveis (a menos que estejamos operando sob condições teóricas de concorrência perfeita etc.). Ao contrário dos preços de mercado, que representam os benefícios e custos de oportunidade para as empresas, famílias etc., os preços sociais refletem os custos de oportunidade dos fatores ou o valor imputado pelos consumidores aos produtos demandados, para a economia como um todo.

Os preços de mercado representariam o preço social dos bens e serviços apenas se os mercados funcionassem sem distorções, em condições de concorrência perfeita, pleno emprego, informação perfeita e plena mobilidade dos fatores e recursos. Qualquer violação destas hipóteses torna distorcido o sistema de preços observados no mercado, que não representam mais o valor dos bens e serviços para a sociedade no seu conjunto.

Quanto mais imperfeito e distorcido o mercado, maior a divergência entre os preços sociais e os do mercado. As distorções se tornam particularmente severas nos países mais pobres. A ironia trágica é que estes países necessitam de novos investimentos, que paradoxalmente podem deteriorar a eficiência alocativa e as condições sociais, se as decisões forem baseadas nos preços de mercado.

Empréstimos e doações para investimentos são bem-vindos e têm um papel positivo no crescimento econômico e nas condições sociais, mas desde que os critérios de decisão sejam os corretos. Por estas razões, diversas instituições e organismos internacionais de desenvolvimento enfatizam a necessidade de adotar os critérios da avaliação social, como forma de evitar a má alocação dos fatores e as perdas sociais.

6.2 – Exemplificando as divergências entre preços de mercado e sociais

E como podemos exemplificar, de forma didática e simples, as divergências entre preços de mercado e os sociais? Por exemplo, uma pessoa desempregada, por definição, não gera produção. Contratar esta pessoa não causa um sacrifício na produção de qualquer atividade, uma vez que a pessoa nada produz. O empreendimento que contrata este trabalhador deve pagar os salários e incorrer nos encargos, mas sob o ponto de vista da sociedade como um todo, o custo de oportunidade deste trabalhador é zero. Ou seja, o custo privado é positivo (salário mais encargos), mas o custo social é nulo.

No caso oposto, sabemos que um trabalhador empregado gera produção. Se ele sair deste emprego para trabalhar no nosso projeto, a produção no antigo emprego deixa de existir. O custo para a sociedade – não importa se o trabalhador vai receber ou não um salário melhor no nosso projeto – corresponde ao valor da produção (suposto igual ao salário mais benefícios) da ocupação anterior.

Em condições menos extremas, a pessoa sem emprego sempre tem alguma produção, mesmo se no mercado informal, o que significa que o custo social não é nulo, embora menor do que o custo privado. Esta é uma situação típica da mão de obra não qualificada. Na média da classe de trabalhadores, o parâmetro social do

fator trabalho é menor que um: quanto menos qualificado menor o salário social, e o parâmetro cresce nas classes de trabalhadores mais qualificados.

Considerando outro parâmetro social, a taxa social de cambio é maior do que a taxa de mercado, e os valores que envolvem a compra e venda de produtos com o exterior devem ser ponderados por um preço maior que um. Continuando, impostos e subsídios são meras transferências monetárias sem o uso de fatores de produção e, portanto, o valor social é nulo. E o cálculo das externalidades – vale dizer, os efeitos do projeto sobre outras atividades e grupos sociais – merece uma discussão específica, devido a sua importância nos projetos de grande vulto, que impactam o meio ambiente e afetam a qualidade de vida nas áreas afetadas. No nosso exemplo, supomos que o projeto B não gera externalidade

Tabela 1
Correção dos valores do perfil do Projeto B

Item	Valor privado	Parâmetro social ^a	Valor social	
Fase de implantação:	-100		-102	
Custo de área, licenças	-20	1,0	-20	
Obras civis, material nacional	-30	1,0	-30	
Mão de obra	-20	0,8	-16	
Equipamentos importados	-30	1,2	-36	
Fase de operação:	+20		+27,6	
Faturamento no mercado doméstico	+50	1,0	+50	
Insumos nacionais	-8	1,0	-8	
Insumos importados	-2	1,2	-2,4	
Mão de obra	-15	0,8	-12	
Impostos	-5	0	0	

FONTE: elaborado pelos autores

^a Valores usados como exemplo

Explorando mais os números da Tabela 1, se a empresa do projeto for voltada totalmente para exportação (por exemplo, se for instalada numa ZPE – Zona de Processamento de Exportações), o faturamento é convertido para valores sociais multiplicando os R\$ 50 pelo parâmetro do câmbio social 1,2, ou seja R\$ 60. O fluxo social líquido aumenta de R\$ 27,6 para R\$ 37,6.

6.3 – Viabilidade Financeira e Social de um Projeto

Como podemos avaliar a viabilidade financeira e social do projeto B? Por enquanto vamos usar três indicadores tradicionais: (1) a TIR - taxa interna de retorno, (2) o VPL - valor presente líquido, e (3) o *pay-back*, e quais as diferenças numéricas dos indicadores sob o ponto de vista do investidor privado e da sociedade como um todo.

A TIR – taxa interna de retorno corresponde a taxa de juros que torna nulo o valor presente do projeto. No caso de uma perpetuidade – na prática um projeto com vida

útil muito longa – a TIR é simplesmente a divisão entre o fluxo de benefícios e os custos líquidos da implantação. Assim, no projeto B, a TIR para o investidor privado é 20 % (=20/100) e para a sociedade como um todo – a TIR social – de 27 % (=27,6/102). Se o projeto fosse voltado totalmente para a exportação, a taxa de retorno social seria 36,9 % (=37,6/102).

O valor presente líquido é o conceito convencional em finanças, e corresponde a soma dos valores dos fluxos atualizados para a data atual com uma taxa de juros fixa na vida útil do projeto. Como exemplo, vamos supor que a taxa de desconto é de 10 %, tanto para o perfil privado como social. Os cálculos mostram que o VPL é igual a + \$ 100 (= -100+20/0,1) sob o ponto de vista privado e + \$ 174 (= -102+27,6/0,1) sob o ponto de vista social.

Tabela 2
Indicadores de rentabilidade do projeto B

	Ótica privada	Ótica social
Taxa interna de retorno	20 %	27 %
Valor presente líquido	+ 100	+ \$ 174
<i>Pay-back</i>	5 períodos	3,7 períodos

FONTE: elaborado pelos autores

O indicador *pay-back* corresponde ao número de períodos necessários para recuperar os investimentos realizados, e na ótica privada é igual a 5 períodos e na ótica social, 3,7 períodos.

VII - Dificuldades na ACB

O sucesso de um plano depende diretamente da forma em que são tomadas as decisões e da qualidade das medidas implantadas. De um lado, os investimentos públicos podem e tendem a ser guiados por decisões administrativas que procuram interpretar as prioridades globais da sociedade. Por outro lado, as decisões dos investimentos privados devem atender a objetivos diversos, inclusive os ditados pelo governo, que compreende desde a proibição em atividades de monopólio estatal, esquemas tarifários, facilidades concedidas sob a forma de incentivos fiscais, crédito subsidiado, reservas de mercado etc.

Através da taxação, estímulos fiscais e marcos regulatórios, o setor público tem condições de coordenar os investimentos privados, ao mesmo tempo em que corrige as distorções existentes na economia. Os economistas e o leigo sensato concordam que os mercados são caracterizados por divergências substanciais entre os preços normalmente observados no mercado e os chamados preços sociais. Isto significa que as conclusões obtidas com a avaliação de projetos pelos empresários e o setor privado não coincidem necessariamente com aquelas obtidas por uma avaliação que considere os interesses da sociedade como um todo. Por exemplo, uma fábrica de cimento, que polui os rios e a atmosfera, prejudica a saúde e o bem-estar dos indivíduos e a produção de outras atividades, pode ser um excelente projeto do ponto de vista do empresário.

No entanto, o projeto pode ter atratividade e aceitação discutíveis sob o ponto de vista da sociedade como um todo, devido aos danos que causa em outras empresas, no meio ambiente e na saúde dos cidadãos. A avaliação social serve para examinar os efeitos diretos e indiretos – chamados de externalidades - que podem ser causados por um determinado projeto. Permite, assim, identificar quando a economia como um todo está sendo prejudicada ou favorecida, e em que montante. A questão mais séria é como induzir os indivíduos a adotarem as decisões que conciliem os interesses privados e sociais.

VIII - Críticas, mitos e falácias

Apesar do consenso sobre a sua necessidade, existem objeções à avaliação social de projetos. Mas a aceitação ou rejeição da análise social de projetos (realizados pelo setor privado ou governo) como um instrumento útil ao planejamento e ao processo de decisão reflete sempre um juízo de valor. Além das dificuldades metodológicas, o especialista em avaliação social de projetos enfrenta críticas e desconfianças de três tipos:

- 1 má compreensão do que vem a ser a avaliação social;
- 2 o campo de aplicação quanto à natureza dos bens e serviços; e
- 3 as falácias, preconceitos e demais aberrações.

As duas primeiras dificuldades são criadas pelos leigos com pouca, nenhuma ou má formação em teoria econômica. A primeira reação, muitas vezes, é de que a avaliação social é um instrumento aplicável apenas nas economias com administração centralizada ou em regimes socialistas. Em parte, estas opiniões desvirtuadas decorrem da confusão reinante sobre o campo de ação do setor público e a natureza dos bens e serviços disponíveis.

Na ausência de maiores reflexões, a intervenção do setor público — qualquer que ela seja — é encarada como "estatizante" e como tal é combatida por muitos. No entanto, a intervenção do governo tem respaldo em razões econômicas para prover a defesa nacional, justiça e serviços que promovam o comércio e a educação. Com as aspirações cada vez mais amplas e diversificadas da cidadania, houve necessidade de gerar maior oferta de muitos bens com características distintas.

IX- Conflitos e acertos nas óticas

Em geral, se considera a viabilidade de um projeto como de interesse apenas do investidor e do agente financeiro, que depende da capacidade de pagamento do empresário para recuperar os fundos emprestados. Porém, a viabilidade de qualquer projeto pode, em princípio, ser avaliada por diversas óticas: a do empresário em relação aos cenários estratégicos do seu setor de atuação e impacto nos resultados do negócio a do banco e agências de financiamento, a do governo em cada uma das suas esferas, a de outros empresários prejudicados ou beneficiados pela realização do projeto etc. Dessa forma, um projeto excelente para um empresário pode ser péssimo para outro, que vai, por exemplo, sofrer os efeitos nocivos da poluição ou da maior concorrência. E mesmo assim, estas óticas são parciais, pois não compreendem todos os efeitos diretos e indiretos do projeto.

Quadro 2
Classificação da viabilidade de projetos.

		Ponto de vista social	
		+	-
Ponto de vista privado	+	I	II
	-	III	IV

FONTE: elaborado pelos autores

Associando a atratividade do projeto para o empreendedor (ou outros interessados) como o ponto de vista privado, e para a sociedade, como o ponto de vista social, podemos resumir as alternativas possíveis através do Quadro 2, onde os sinais positivos e negativos correspondem a, respectivamente, projetos viáveis e inviáveis na ótica correspondente.

Os projetos correspondentes à célula I são viáveis tanto sob o ponto de vista privado como social (sinal positivo na coluna e na linha). Num sistema competitivo e de liberdade econômica, os próprios empresários têm interesse em desenvolver projetos deste tipo, e, portanto, não há necessidade de intervenção governamental, salvo através da regulamentação do direito de propriedade, contratos etc.

Os projetos tipo II são atraentes para os empresários (sinal positivo na coluna), mas prejudiciais para a sociedade como um todo (sinal negativo na linha), ou seja, são socialmente nocivos. É o caso de uma indústria que causa poluição excessiva, embora a poluição não esteja necessariamente associada a projetos socialmente indesejáveis. No caso de projetos tipo II há dois cursos possíveis de ação: (a) aceitar a perda social como um preço a ser pago pela liberdade econômica, pelo estímulo ao espírito empresarial e pela divergência entre preços sociais e de mercado imposta ao investidor; ou (b) desestimular a sua implantação através da política tributária, creditícia, ou do reforço nas normas reguladoras da poluição. Observe-se que a avaliação social pode demonstrar que são viáveis mesmo os projetos que provocam poluição.¹¹

Os projetos tipo III são ruins do ponto de vista do empresário, mas positivos na perspectiva da economia como um todo. A busca da maior eficiência e de ganhos sociais aconselham alguma ajuda para tais projetos. O empresário do setor privado só será, de fato, estimulado a implantá-los se for atraído com alguma forma de subsídio ou isenção fiscal. Uma das formas mais comuns de estimular projetos tipo III é a concessão de empréstimos subsidiados.

Porém, os subsídios ao capital fazem com que ele seja usado intensamente em detrimento de outros mais abundantes e não subsidiados, como o fator trabalho. O subsídio ao imobilizado distorce os preços relativos, ampliando a diferença entre o

¹¹ A questão é identificar o nível “tolerável” de poluição, o que exige a valoração do meio ambiente.

custo privado e o social dos investimentos fixos. Mantidas constantes as demais condições, a taxa de retorno (para o mesmo nível de risco) privado supera a social. Não podendo obrigar os empresários a alocar recursos de acordo com os preços relativos sociais, cumpre não distorcer mais ainda a alocação com subsídios ao capital. É preferível que os subsídios – se forem efetivados - sejam concedidos à produção ou ao preço do produto. Existem casos, porém em que a tecnologia disponível impõe uma combinação rígida de capital e trabalho, e o subsídio ao capital torna-se economicamente neutro.

Na última célula, os projetos tipo IV são inviáveis tanto para os empresários quanto socialmente, não devendo, portanto, ser objeto de preocupações. Como importante para a avaliação econômica, sobram os empreendimentos dos tipos II e III. Os primeiros (tipo II) porque devem ser reprovados apesar das vantagens que apresentam para o setor privado. Os segundos (tipo III), porque devem ser levados adiante a despeito do fato de não serem rentáveis na avaliação pelos critérios financeiros privados. Os projetos tipo II devem, apesar dos bons resultados que proporcionam às empresas, ser rejeitados por instituições oficiais que oferecem créditos e outros incentivos, e os de tipo III devem ser patrocinados para que sejam levados adiante por empreendedores privados e, nesse sentido, apoiados por diferentes tipos de incentivos oficiais. Nestes casos podem estar os projetos de usinas de reciclagem de lixo, recuperação do meio ambiente, geração de energia limpa, saneamento etc.

As diferenças entre os resultados com a análise econômica e a do mercado surgem de diversos aspectos, em especial das falhas do mecanismo de mercado. Se os mercados operam com distorção, os sinais e informações emitidos pelos preços observados também estarão, e serão diferentes dos preços sociais da economia como um todo. Conseqüentemente, uma das questões cruciais da ACB é converter os fluxos de custos e receitas constantes nos projetos privados para valores sociais. A conversão para a ótica social, em linhas gerais, significa substituir os preços de mercado por preços sociais, além de ajustes importantes como a eliminação de transferências, créditos etc., que não implicam em custo de oportunidade para a sociedade, e a incorporação das externalidades.

X – Recomendações e Conclusões

Três postulados básicos norteiam a ACB e a sua aplicação:

- (1) os benefícios diretos com o aumento do consumo de produtos ou com o emprego de fatores de produção podem ser mensurados por meio da curva de demanda do produto ou na sua ausência, utilizando hipóteses sobre elasticidades-preço; (2) o custo de oportunidade dos fatores de produção e dos recursos envolvidos
- (2) os num projeto pode ser medido através da curva de oferta, com os fatores avaliados a seus preços sociais, excluídas as transferências e incluídas as externalidades; e
- (3) terceiro, os benefícios e custos incorridos por consumidores, produtores e terceiros afetados podem ser adicionados, segundo o princípio Hicks-Kaldor-

Scitowsky de compensação potencial.¹² Este terceiro postulado - dos efeitos distributivos de um projeto – pode adotar uma metodologia específica para considerar pesos distributivos diferentes para as classes sociais beneficiadas/afetadas pelos projetos.

Com estes postulados, os benefícios e custos sociais, incluindo as externalidades, são estimados. Estes temas podem ser objeto de outros trabalhos. Por exemplo, a quantificação das externalidades ambientais e demais efeitos indiretos causados por projetos e atividades em geral. Os efeitos indiretos podem ser pequenos, dependendo do projeto e da prevenção aos danos, ou podem ser substanciais, no caso de projetos maiores e mais dependentes da utilização dos recursos naturais. Estas externalidades devem ser incorporadas na avaliação social dos projetos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Addae-Dapaah, K. Appraisal and Cost–Benefit Analysis, in International Encyclopedia of Housing and Home (2012)

Baye, Michael and Jeff Prince, Managerial Economics and Business Strategy - 9th edition, New York: Richard D. Irwin, 2017

Becker, Gary S., “Irrational behavior and economic theory”, Journal of Political Economy, vol. 70, no.1, fevereiro de 1962, pp.1-13.

CEPAL, Manual on economic development projects. New York: CEPAL/ONU, 1958

Dasgupta, P. Sen, A., Marglin, S. Guidelines for project evaluation. New York: United Nations Industrial Development Organization/UNIDO, 1972.

Harberger, A.C. (org), Project evaluation: collected papers, (Chicago, Markham, 1972).

Harberger, A. C., “Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics”. Journal of Economic Literature, 9(3): 785-797, Setembro 1971.

Koopmans, Carl e Niek Mouter, “Standard Transport Appraisal Methods “, in Advances in Transport Policy and Planning (2020)

Mintzberg, Henry; Joseph Lampel and Bruce Ahlstrand, **Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management**, New York: The Free Press, 2005

Moosa, Imad A. The Costs and Benefits of Cost–Benefit Analysis as Applied to Environmental Regulation, in Handbook of Environmental and Sustainable Finance (2016).

¹² Harberger, A. C., “Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics”. Journal of Economic Literature, 9(3): 785-797, Setembro 1971.

Perloff, Jeffrey M., Managerial Economics and Strategy - 2nd edition. New York, Pearson, 2017

SDI/SEPEC, “Estimação da taxa social de desconto para investimentos em infraestrutura no Brasil”, Texto para discussão, agosto de 2019, denominado SDI-19;

SDI/SEPEC, “Taxa social de desconto para avaliação de investimentos em infraestrutura: atualização pós consulta pública”, Nota Técnica SEI 19911/2020/ME, maio de 2020