

A Valoração do Não-Valorável: Uma Digressão sobre o Método Custo-Benefício

Solange Regina Marin

Doutora em Desenvolvimento Econômico UFPR-PR.

Professora UFRGS-RS.

E-mail: solremar@yahoo.com.br

A crítica do método de análise custo-benefício (ACB) permite ampliar a análise de projetos de políticas públicas. O processo decisório quanto à realização de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente deve valorar situações diversas das obtidas apenas pela análise do mecanismo de mercado, superando o aparato técnico que quantifica os retornos econômicos.

A valoração dos custos não tem oferecido dificuldades na avaliação dos projetos. O mesmo não é possível de se dizer acerca da valoração dos benefícios. É complicado prever, por exemplo, os prejuízos pela não-realização de um projeto de redução da emissão de poluentes, já que isso envolveria estimar despesas com o tratamento de saúde das pessoas. Também é complexo prever os benefícios com a concessão de microcréditos para mulheres pobres de pequenas comunidades, visando à fabricação de doces e compotas, eis que, sem a implementação desse projeto, essas pessoas não estariam identificadas com uma atividade que gera renda nem com qualquer oportunidade de desenvolvimento de suas capacitações. Nesse sentido da abordagem das capacitações de Amartya Sen, a qual amplia as situações de avaliação de bem-estar individual e dos arranjos sociais, não se poderia, por exemplo, estimar em termos monetários o aumento da alta estima dessas mulheres, tampouco a melhor integração social decorrentes da implementação do projeto. A ampliação do campo de análise expõe os limites teóricos do método de ACB e enfatiza a necessidade de abordar outros aspectos da vida em sociedade.

O método de ACB pressupõe que o benefício do projeto seria satisfatório se for maior do que os custos de implementação. É obtido o valor presente agregado do projeto, descontando os custos e acrescentando os benefícios quantificados, considerando os anos futuros. O princípio condutor é listar todas as partes (pessoas) afetadas no projeto, e então avaliar os efeitos do projeto sobre o bem-estar, como se esse fosse avaliado em termos monetários pelas diferentes partes. Depois de avaliar os custos e benefícios, deve-se considerar ainda algum critério para julgar o ganho (ou perda) de bem-estar das pessoas envolvidas no projeto. O quadro dos benefícios líquidos (benefícios menos custos) pode ser construído, descontando todos os fluxos permanentes futuros do benefício líquido por uma taxa arbitrária para obter o seu valor presente. Se for adotado o critério restritivo de Pareto para uma melhoria de bem-estar na ótica da distribuição de renda, o projeto seria levado adiante se algumas pessoas ganham e nenhuma perde. Porém, se algumas pessoas ganham enquanto outras perdem, o critério de Pareto não é bom guia para a decisão. Na prática, quase não existem casos em que todos os perdedores possam ser compensados. Assim, se a regra de Pareto fosse aplicada, quase nenhum projeto seria desenvolvido. Por isso as ACBs recorrem ao princípio de Hicks-Kaldor, através do qual um projeto pode ser levado adiante uma vez que os ganhos poderiam, em princípio, compensar as perdas, mesmo se ganhadores e perdedores não fizerem a compensação. Porém, ainda faltaria uma melhor especificação da justificativa ética existente na mencionada compensação. A mesma quantia monetária – a indiferença distributiva – pode afetar de maneira diferentes pessoas que vivem em situações distintas. Como alternativa, usa-se pesos distributivos ou a clara identificação das partes beneficiadas ou não, cabendo, em última instância, ao *policymaker* aplicar sua própria avaliação.

Então, na ausência de distribuição de renda “correta” ou “justa”, aqui dependente da decisão subjetiva do *policymaker*, existem razões para questionar as prescrições sugeridas por uma ACB. Se todos os efeitos relevantes de um projeto pudessem ser monetariamente medidos, e se os tomadores de decisão estivessem completamente de acordo com essas medidas, ainda assim as decisões sobre os projetos poderiam não ser reduzidas a apenas um exercício técnico. Questiona-se qual a base

moral que justifica a existência de perdedores do benefício agregado quando os seus custos particulares excedem os considerados satisfatórios. De fato, a ACB apenas informa; a avaliação é política.

A Economia do Bem-Estar e sua extensão, a ACB, trataram principalmente da eficiência econômica porque, em termos práticos, os dados de benefício e custo são fornecidos automaticamente pelo mercado. O bem (*goodness*) de uma vida individual é exatamente o nível de satisfação das preferências do indivíduo, e o bem da sociedade é apenas uma questão de alguma agregação do nível de satisfação de seus membros. No entanto, Amartya Sen enfatiza que tal abordagem é indiferente em termos de julgamentos de valor, uma vez que ela não está interessada em avaliar as ações, os motivos e os direitos das pessoas. É indiferente ao *valor intrínseco da liberdade* e apresenta uma *visão instrumental dos valores comportamentais*. A metodologia de avaliação não precisa se fundar apenas na apreciação da relação entre investimento e produtividade dos recursos (caso da ACB), uma vez que existe a apreciável relação entre investimento e capacitações humanas. A metodologia avaliativa, ao invés de considerar apenas as informações de utilidade e seu princípio de maximização, aproveitaria princípios e informações plurais sobre as quais pessoas críticas e capazes de deliberação exercitam a escolha social.

Sabina Alkire, seguindo a abordagem de Sen, sugere (i) identificar os objetivos e os valores que alargam o exercício das capacitações, (ii) comparar a capacitação das pessoas entre as atividades e (iii) combinar essas informações com as dos retornos econômicos do projeto, o que pode ser praticado pelas pessoas envolvidas numa discussão participatória. Os participantes, como em casos adotados pela Oxfam, descrevem a história da atividade na sua região, o impacto econômico (e como alguma renda é gasta), o modo de participação ou tomada de decisão e os impactos sobre as diferentes dimensões do desenvolvimento humano. Entrevistas com informantes-chaves e visitas aos locais são realizadas para avaliar o impacto de cada um dos projetos sobre a pobreza do consumo. Alkire conclui dessa prática que a alocação de recursos escassos em diferentes projetos voltados para o desenvolvimento (humano) não pode ser firmada somente no julgamento econômico, sendo necessário incluir o julgamento moral que usa o *empowerment*, a participação e a liberdade individual.

Robert Ackerman enfatiza a necessidade de substituir o método ACB desagregador por um processo mais transparente de avaliação de benefícios, isto é, poderia ser delegado para as pessoas envolvidas no projeto o julgamento dos benefícios e custos numa base mais agregada. Ackerman sugere que uma alternativa prática deveria (i) ser contexto-dependente, e não estar baseada pura e simplesmente nos fatores quantificados de forma geral, (ii) levar em conta as avaliações das pessoas envolvidas com determinada política pública sobre os benefícios dela decorrentes e (iii) considerar a incerteza que existe em todo processo de decisão, o que implicaria, por sua vez, na substituição do modelo bayseano, que subjaz a estatística utilizada na metodologia ACB padrão, por uma abordagem de precaução, ou seja, num planejamento voltado para o pior resultado possível e não para o resultado médio provável.

A crítica e as abordagens alternativas participatórias revelam a possibilidade de avaliar políticas públicas para além do estrito uso do aparato técnico da ACB, notadamente porque o exercício envolve o julgamento de outras situações que não são valoradas pelo mecanismo de mercado.