

A GENEALOGIA DE UMA FERRAMENTA ECONÔMICA DE DECISÃO PÚBLICA: O CASO DA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Thomaz Teodorovicz¹

Victor Manoel Pelaez Alvarez²

RESUMO

Uma ferramenta econômica analítica adotada pelos *policy makers* e que se destaca na legitimação da ação pública a partir da análise dos impactos socioeconômicos esperados é a análise custo-benefício (ACB). A ACB propicia um parâmetro relativamente simples: projetos com benefícios monetários líquidos superiores são mais desejáveis em relação aos alternativos. Ela deriva de conceitos da economia neoclássica, baseados na alocação eficiente dos recursos e análises quantitativas “neutras” e “racionais”. O objetivo deste trabalho é resgatar a história do pensamento econômico dos principais autores que contribuíram para a reflexão sobre a ACB e estruturar uma genealogia teórica da adoção dessa ferramenta de decisão pública. O trabalho identificou controvérsias em seus princípios no que tange ao conflito eficiência x distribuição de recursos. A sua disseminação decorre das recomendações feitas pela Organização de Cooperação e Defesa Econômica, as quais a qualificam como um “padrão ouro” decisório. E a sua legitimação provém de um *ethos* pragmático-matemático pautado na intersubjetividade de uma rede de especialistas que defendem a ACB como um instrumento “racional” de análise.

1 – INTRODUÇÃO

Um desafio no que tange à ação pública reside no modo pelo qual as decisões são tomadas pelos *policy makers*. A realização de projetos e regulações estatais traz consigo impactos socioeconômicos, os quais implicam na necessidade de estudos prévios que contribuam com o processo decisório. Essas análises devem tanto realizar a prospecção dos possíveis resultados das políticas adotadas, como apontar o modo de ação “mais desejável”, de forma a justificar a interferência estatal *per se*.

Uma ferramenta econômica analítica que se destaca na legitimação da ação pública é a análise custo-benefício (ACB). Esse método analítico emula características associadas a uma racionalidade econômica a partir da estimação de custos e benefícios, sua valoração em termos

¹ Mestrando. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; Universidade Federal do Paraná – Brasil. Email: <thomaz.teo@ufpr.br>.

² Professor Associado. Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; Universidade Federal do Paraná – Brasil. Email: <victor@ufpr.br>

monetários e a comparação quantitativa dos resultados de cada alternativa. Baseia-se em uma interpretação relativamente simples: projetos com benefícios líquidos superiores são mais desejáveis em relação aos alternativos.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) defende a análise de impactos regulatórios por diversos métodos pautados tanto na eficiência como no risco, mas exalta o papel da ACB como o “padrão de ouro” e melhor prática a ser seguida (OCDE, 2009). Em níveis nacionais, a influência da ACB é comprovada pela experiência dos Estados Unidos (EUA): em 1981, o presidente Ronald Reagan assinou a *Executive Order* (EO) 12.291, na qual toda a proposta regulatória que implicasse em um impacto econômico “significativo” fosse justificada por uma ACB cujos custos superassem os benefícios (EUA, 1981)³. Posteriormente, essa EO foi substituída pela EO 12.866 outras, mas a necessidade da justificativa a partir de uma ACB manteve-se nos EUA, inclusive pela gestão Obama, em 2011, por meio da EO 13.579 (EUA, 2011). Ademais, experiências recentes, como o caso brasileiro, expõem a disseminação desse ferramental. O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), iniciado em 2007, possui em sua pauta a inserção das análises de impacto regulatório, conforme moldes propostos pela OCDE, de modo a dar proeminência à ACB dentro do processo decisório sobre regulações no Brasil. Ademais, o Pro-Reg inclui a EO 13.579 dos EUA como um documento de referência à prática regulatória (BRASIL, 2013).

A ACB não foi, entretanto, desenvolvida e nem é aplicada diretamente pelos *policy makers*. Ela tem em sua base conhecimentos econômicos internalizados dentro de uma linha neoclássica de pensamento, a qual preza pela alocação eficiente dos recursos a partir de decisões supostamente “neutras” e “pragmáticas”. Desse modo, a ACB possui influência direta de um conhecimento teórico na tomada de decisão política que tem suas origens no utilitarismo de Jeremy Bentham, o qual foi incorporado posteriormente pela chamada “economia do bem estar”. Com o desenvolvimento desse ferramental, outras vertentes questionaram o método de aplicação da ACB, especialmente no que tange notadamente à alocação e distribuição dos recursos potencialmente oriundos do balanço entre custos e benefícios. O objetivo deste trabalho é resgatar a história do pensamento econômico dos principais autores que contribuíram para a reflexão sobre a ACB, no sentido de estabelecer uma genealogia das principais influências e controvérsias que marcaram a defesa desse conhecimento como um critério de decisão pública.

Além desta introdução, o trabalho é dividido em oito sessões. A sessão dois caracterizará a análise custo benefício, delineando sucintamente a metodologia e os procedimentos ligados a sua aplicação. Entre a terceira e a sétima sessão as diversas fases que compõem a evolução da análise

³ Determinou-se que “significativo” corresponderia a regulações que gerassem impactos financeiros acima de 100 milhões de dólares.

custo benefício aplicada à decisão pública são apresentadas: i) a justificativa moral do utilitarismo de Bentham; ii) a “criação” da análise custo-benefício com Jules Dupuit; iii) os princípios neoclássicos e paretianos associados à economia do bem-estar; iv) os conflitos resultantes da dicotomia entre eficiência e distribuição; v) e as tendências recentes associadas à posição dos pensadores contemporâneos que têm discutido e influenciado a aplicação da ACB, especialmente no setor público dos EUA. A oitava e última sessão apresenta as considerações finais do trabalho.

2 – ESCOLHA RACIONAL E PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DA ACB

A “escolha racional” encontra suas raízes na escola econômica neoclássica, cuja abordagem adota um conceito de “racionalidade” derivado da existência de uma hierarquia organizada e estável de preferências individuais. Assume-se que os agentes são auto-interessados e consistentes, de modo que suas decisões e escolhas sempre visam à maximização de sua satisfação pessoal a partir de suas próprias preferências (AMADAE, 2007, p. 785).

As ações dos agentes são limitadas, contudo, por diversos fatores como: restrição orçamentária; custos incorridos; recursos disponíveis; e rol de ações possíveis (OPPENHEIMER, 2012, p. 15-20). Um agente “racional” é aquele que calcula os prováveis custos e benefícios de uma ação, ou seja, a racionalidade implica na antecipação e cálculo dos resultados e *payoffs* esperados de cada alternativa, sendo escolhida aquela que maximiza as preferências do agente, dadas algumas restrições (SCOTT, 2000, p. 126-128).

Notadamente no que tange à esfera de políticas públicas, a “escolha racional” passou a ser emulada a partir da defesa e implantação da ACB como um instrumento de pré-seleção de investimentos e ações governamentais, inclusive para o deferimento de regulações econômicas e sociais. Assumindo que o governo tem o objetivo de melhorar o bem-estar social⁴, a escolha racional seria aquela tomada apenas a partir da consideração e mensuração de custos e benefícios relacionados às diferentes políticas, maximizando o resultado social (FUGUITT; WILCOX, 1999, p. 36). Donahue (1980, p. 1-2) explicita a simplicidade do objetivo fundamental associado à ACB: analisar, selecionar e aprovar a realização do melhor projeto possível. Assim, a ACB é compreendida como o **processo de racionalização** de uma ação, o qual implica na determinação de um critério decisório comum e consistente que permite a comparação e priorização entre propostas alternativas.

⁴ A visão de que o objetivo do governo é maximizar o bem-estar social deriva da chamada “teoria de interesse público” da intervenção estatal. A partir dela, o governo é visto como um agente econômico que atua no interesse de sanar os problemas derivados das falhas de mercado (assimetria de informações, monopólio natural e externalidades). Alternativamente a ela, a escola de Chicago apresentou a “teoria do interesse privado”, a qual vê as ações estatais como derivadas da influência política de grupos de interesse ou da maximização dos ganhos individuais de um *policy maker* auto-interessado. Para mais detalhes sobre o debate entre essas teorias, ver Den Hertog (1999; 2010) e Ogus (2004).

O termo “análise custo-benefício” possui grande plasticidade, uma vez que diversos procedimentos são incluídos nessa categoria (SEN, 2000, p. 932-3). É possível, contudo, delinear uma proposta e estrutura de ação geral e relativamente simples. Consiste em analisar se alguma decisão promove eficiência econômica e resultados desejáveis na presença de recursos escassos e restrições orçamentárias (FUGUITT; WILCOX, 1999, p. 35). Assim, ela impinge a necessidade de quantificar os impactos negativos e positivos das ações alternativas em termos monetários, balanceando-os e, assim, definindo aquele com o maior benefício líquido e, portanto, capaz de proporcionar o maior “bem-estar”.

Já a sua estrutura é, conforme exposto em EPA (2010), composta por cinco etapas subsequentes:

- 1) Determinação do cenário correspondente à melhor previsão de mundo dada a inexistência de qualquer ação governamental e do período temporal o qual será considerado pelos analistas;
- 2) Levantamento, quantificação e precificação dos custos sociais das alternativas de projetos/ações propostas;
- 3) Levantamento, quantificação e precificação dos benefícios sociais das alternativas de projetos/ações propostas;
- 4) Cálculo do valor presente líquido de cada alternativa a partir da utilização de uma taxa de desconto previamente selecionada, a qual reflete tanto o custo de capital como o custo de preferência intertemporal;
- 5) Comparação dos resultados finais entre a base de comparação e as alternativas de ação analisadas, sendo aquele com valor líquido mais positivo (ou menos negativo) a opção economicamente recomendada.

A racionalidade da ACB de um ponto de vista econômico é muito atrativa pois é minimamente razoável que um governo não deva incorrer em políticas que não tenham benefícios maiores que os custos, ou seja, é sensato realizar uma ACB para definição das ações públicas (VISCUSI; HARRINGTON; VERNON, 2005, p. 29-32). Deve ser notado, todavia, que o conhecimento capaz de legitimar essa suposta “racionalidade objetiva” foi construído a partir de princípios normativos, os quais permearam a evolução dos critérios de tomada de decisão ao longo do tempo. Conforme será apresentado nas sessões seguintes, os princípios decisórios associados à ACB como ferramenta de decisão pública têm sido reformulados por grupos de economistas, que debatem e incorporam à ACB suas interpretações particulares e subjetivas do “bem-estar econômico”.

3 – ANÁLISE CUSTO BENEFÍCIO COMO JUSTIFICATIVA MORAL PARA A AÇÃO PÚBLICA

A necessidade de quantificar e justificar a ação pública, noção inserida no núcleo da ACB, tem sua origem nos escritos de Jeremy Bentham (1748-1832). Esse autor foi o primeiro proponente da filosofia social utilitarista. O objetivo de Bentham propor uma “ciência do bem-estar” despida de subjetividade, a qual seria pautada na quantificação do “bem-estar” associado às ações e aos objetos e, portanto, isenta de críticas. Desse modo, ele defendia que haveria a possibilidade de julgar a moralidade e aceitabilidade de uma ação por critérios matemáticos e objetivos (HUNT, 2005).

Em sua principal obra, *“The Principles of Morals and Legislation”* (1789), Bentham argumentou que o ser humano era intrinsecamente calculador e hedonista. A sua ação seria assim sempre pautada pela ponderação entre a busca pelo “prazer” (benefício) e o afastamento da “dor” (custo). Ele classificou toda a capacidade de proporcionar prazeres ou mitigar dores correspondentes a um objeto ou ação como “utilidade”, introduzindo uma base de comparação comum a todas às ações e objetos possíveis.

Seguindo sua terminologia utilitarista, Bentham apresentou o “princípio da utilidade” (ou “máxima felicidade”) como critério para decisão. Segundo tal princípio, a desejabilidade e aprovação moral de uma ação seriam determinadas a partir de sua característica de aumentar ou diminuir a utilidade da pessoa ou grupo cujo interesse está em jogo. A aprovação ou desaprovação de uma ação dependeria exclusivamente da sua aderência ao princípio da utilidade, sendo a utilidade “a única razão que explica por que a mencionada ação *pode* (moralmente) ou *deve* ser praticada” (BENTHAM, 1989, p. 12).

A comunidade era entendida como um “corpo fictício” que representava a agregação de seus membros individuais. Por conseguinte, o interesse de uma comunidade era compreendido como “a soma dos interesses dos diversos membros que integram a referida comunidade” (BENTHAM, 1989, p. 4). Desse modo, conforme destaca Sandel (2009, p. 48), o cálculo da utilidade não era ligado apenas à ação individual, mas também necessário às ações do governo. Uma ação governamental somente poderia ser moralmente aceitável na medida em que ela apresentasse benefícios que superassem seus custos. Em seu trabalho, Bentham deixa clara a extensão do princípio da utilidade para a aceitação moral de uma ação pública ao afirmar que não somente o legislador deve ter como único objetivo o aumento da utilidade agregada da comunidade.

[...] uma medida do governo (a qual constitui apenas uma espécie particular de ação, praticada por uma pessoa particular ou por pessoas particulares) está em conformidade com o princípio da utilidade – ou é ditada por ele – quando, analogamente, a tendência que tem a aumentar a felicidade da comunidade for maior do que qualquer tendência que tenda a diminuí-la. (BENTHAM, 1989, p. 4).

Assim, a filosofia utilitarista de Bentham impõe um caráter normativo e o primeiro critério de aceitabilidade para a decisão pública: a ação do Estado deve ser racionalizada e justificada pela ponderação entre os benefícios e custos resultantes, de modo que haja **benefício líquido em termos de utilidade**. Esse processo decisório ao qual o Estado deveria incorrer para justificar suas intervenções assemelha-se a uma forma rudimentar do que passará a ser compreendido como ACB.

Seu objetivo estava associado à quantificação e ao desenvolvimento de um critério objetivo do “bem-estar” de uma ação, de modo que a aplicação desse critério dependia diretamente da existência de uma metodologia para a mensuração da utilidade de uma ação pública. É justamente na mensuração que surgem as maiores complicações práticas associadas à aplicação desse princípio às decisões públicas. Bentham (1989) expõe sete indicadores que deveriam ser quantificados e agregados para a mensuração da utilidade de uma ação: intensidade; duração; certeza; proximidade temporal; fecundidade; pureza; e extensão.

Apesar da proposta metodológica para a mensuração da utilidade, há dois fatores principais que resultam em sua inviabilidade para a tomada de decisão pública: a complexidade; e a impossibilidade de mensuração. A complexidade estaria associada à necessidade de cálculos individuais para todos os indivíduos que fossem afetados pela decisão pública, o que por si só impediria a operacionalidade do procedimento. O problema da impossibilidade de mensuração torna-se, contudo, uma barreira ainda maior. A mensuração da utilidade *per se* assume a possibilidade de conseguir atribuir um valor (em utilidade) aos prazeres e dores sofridos por uma pessoa e compará-los aos de outras.

A questão crucial “como avaliar e comparar a experiência de diversas pessoas em termos de utilidade?” não foi respondida por Bentham (DENIS, 1993, p. 230). Na realidade, em “*The Psychology of Economic Man*”, Bentham afirma que o dinheiro seria a “medida mais exata da quantidade de dor ou prazer que qualquer homem pode receber” (BENTHAM, 1952, p. 437-438), mas sem maiores aprofundamentos. É justamente a partir dessa necessidade de “monetização” dos impactos de uma ação pública que a proposta de Bentham irá se desenvolver e culminar na formalização do que veio a ser conhecido como “análise custo-benefício”.

4 – O “CRIADOR” DA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

A filosofia utilitarista delineou os primeiros traços da ACB, criando um amplo espaço para debate e evolução na teoria econômica. A lacuna deixada por Bentham em relação à mensuração da utilidade por meio de preços tornou-se um pré-requisito metodológico para a aplicação da ACB como ferramenta de avaliação e decisão pública. Diversos estudos visaram estabelecer um *modus*

operandi de mensuração da “desejabilidade” de ações públicas. A França destacou-se como *locus* geográfico de estudos para suprir essa demanda: Jean Baptiste Say e engenheiros da *Ecole des Pont et Chaussées* (Navier, Courtois e Minard) buscaram teorizar relações entre o conceito de utilidade e os preços de mercado, propondo critérios de mensuração que avaliassem a necessidade e os impactos de ações públicas (EKELUND, HÉBERT, 1983; MANESHI, 1996).

Contudo, uma sequência de trabalhos realizados ao longo do século XX creditaram a Jules Dupuit, engenheiro francês também da *Ecole des Pont et Chaussées*, o título de “criador” da ACB (HOTELLING, 1938; PREST; TURVEY, 1965; EKELUND, 1968, 1987; EKELUND; HEBERT, 1983; 1985; MANESHI, 1996; PERSKY, 2001). Especialmente em dois artigos intitulados “*On the measurement of the utility of public work*” (1844) e “*On Tools and Transport Charges*” (1849), Dupuit objetivava avaliar os efeitos econômicos líquidos das ações estatais, de tal modo que seu trabalho foi “pioneiro” na mensuração de custos e benefícios por meio de preços.

Seu estudo de 1844 expunha uma crítica às metodologias e critérios de decisão propostos pelos seus antecessores. Estes pautavam a decisão pública e a mensuração da utilidade basicamente a partir de duas maneiras: i) multiplicação dos preços **finais** pós-projeto público pela variação da quantidade produzida; ou ii) atribuição da **variação** de preço (ganho ou perda de eficiência) para todas as unidades resultantes do projeto. A primeira era, para Dupuit, inaceitável, pois subestimava os resultados ao considerar que a utilidade individual de todas as pessoas seria maximizada no preço final, de modo que todos estariam dispostos a pagar exatamente o preço final pelo bem. Isso entrava em conflito com a possibilidade de haver pessoas que estariam ainda dispostas a pagar mais para o provimento da ação pública, ou seja, ignorava o fato de que as utilidades de um bem ou ação eram diferentes para cada indivíduo. Já a segunda metodologia superestimaria os benefícios de um projeto governamental, uma vez que atribuiria o mesmo benefício tanto à primeira “unidade” fornecida pelo projeto, quanto à última, ignorando o decréscimo da utilidade da “unidade extra” em relação à quantidade prévia (DUPUIT, 1952).

Dupuit propôs uma alternativa que enfatizava o conceito de utilidade e, segundo ele, superaria as limitações das outras metodologias concorrentes. Ela se pautava em três ideias principais: “utilidade como disposição a pagar”; “utilidade relativa”; e “utilidade perdida”. A utilidade de um bem somente poderia ser mensurada a partir de um valor monetário. Entretanto, esse valor não era simplesmente o preço de mercado, mas sim aquilo que os consumidores estavam dispostos a pagar para tê-lo:

[...] *political economy has to take as the measure of the utility of an object the maximum sacrifice which each consumer would be willing to make in order to acquire the object* (DUPUIT, 1952, p. 262).

Na medida em que cada indivíduo possui uma disposição a pagar próprio a uma ação pública, Dupuit esboça uma curva de demanda e sugere a existência de um espaço abaixo dela, denominado “utilidade relativa”. A utilidade relativa foi representada de modo matemático como a integral da função de demanda, equivalendo-se à soma do valor que cada consumidor individual estaria disposto a pagar para manter-se na situação determinada, representando o “excesso” de utilidade nas condições de preço presentes. Esta seria uma medida válida do bem-estar, cuja mensuração equivaleria aos benefícios de uma ação pública (MANESHI, 1996). Por meio dela, seria possível quantificar o impacto de tarifas, projetos, pedágios e demais projetos públicos no bem-estar social. Essa observação levava a avanços em relação aos teóricos anteriores: além de utilizar a **matematização** como linguagem de expressão, o bem-estar social não poderia ser isoladamente calculado pelo preço de mercado final. O preço final corresponderia somente ao limite inferior da utilidade de uma ação ou bem (DUPUIT, 1952, p. 256).

A partir da área de “utilidade relativa”, o autor estabeleceu o conceito de “utilidade perdida”. A ação estatal resultaria em variações dos preços e, consequentemente, da utilidade relativa.⁵ Ao realizar um investimento público, o governo reduziria os custos de produção e, consequentemente, os preços dos bens seriam reduzidos de modo a aumentar a utilidade relativa. Todavia, seria necessário aumentar os impostos tanto para o gasto inicial como para a manutenção do novo serviço, gerando nova variação na utilidade relativa. “Utilidade perdida” seria a diferença da utilidade total abaixo da curva de demanda *ex ante* e *ex post* à ação pública. Esse conceito enfatiza o benefício líquido como resultado de uma variação de estados e não apenas o resultado final (EKELUND, 1968; MANESHI, 1996).

Tal raciocínio estabeleceu uma regra geral de ação pública: ela deveria ocorrer apenas se os bens ofertados gerassem uma utilidade (dada pelos preços) líquida positiva. Ademais, a receita marginal do bem (impostos) deveria cobrir os seus custos marginais para o governo. Desse modo, haveria a possibilidade de que a ação pública fosse efetivamente aumentar o bem-estar da sociedade (EKELUND, HÉBERT, 1983).

Seu trabalho de 1849 diferenciou o que poderia ser compreendido como uma ACB privada e outra pública. O projeto privado, por objetivar a maximização dos lucros da firma, não necessita levar em consideração o cálculo da utilidade relativa, devendo basear suas decisões nos preços e quantidades finais. Alternativamente, projetos públicos, por estarem ligados à busca de ganhos de bem-estar social, necessitam recorrer ao conceito de “disponibilidade a pagar” (DUPUIT, 1962). Ele reforçou assim seu argumento da consideração da utilidade relativa como **método de quantificação** da utilidade social e “desejabilidade” de uma ação pública.

⁵ Aumentos e diminuições de preços levariam a diminuição ou aumento, respectivamente, da “disposição a pagar excedente”.

Maneshi (1996) apresenta diversas outras influências da obra deste autor na disciplina de ACB, tais como: consideração de externalidades no cálculo de custos e benefícios; delimitação das fronteiras do projeto; separação entre preços da curva de demanda e da curva de oferta. Já Ekelund e Hébert (1985) enfatizam o papel de Dupuit como responsável pelo desenvolvimento de uma importante **medida monetária** dos benefícios de obras públicas, forjando uma das mais importantes ferramentas de análise da *welfare economics*. Destaca-se também a utilização de uma **linguagem matemática** para expressão de seu critério de aceitação. Tendência que continuaria a ser utilizada para a expressão econômica da ACB.

Deve-se ter em mente, todavia, duas considerações que tanto fundamentam como resultam do critério de Dupuit: i) a possibilidade de mensuração e comparação interpessoal de utilidade; e ii) um desprezo dos impactos distributivos. Mesmo considerando a utilidade individual de uma ação, ao aplicar seu conceito de utilidade relativa, Dupuit implicitamente aceitou a existência de uma medida comum de bem-estar que permite ordenar os indivíduos de acordo com suas utilidades excedentes.⁶ Já ao estabelecer um critério pautado na existência de benefícios líquidos, ele priorizou o caráter de eficiência em detrimento da distribuição. Sua metodologia releva o impacto distributivo no cálculo da disponibilidade a pagar e na ausência de análise de destino dos benefícios adquiridos, considerando apenas o resultado líquido da ação. Dupuit desconsiderava o caráter distributivo da riqueza como um objeto inerente à economia política, julgando que:

[...] political economy, being concerned with wealth, can take account of the intensity of a wish through its monetary expression. Political economy only bakes Bread for those who can buy it, and leaves to social economy the care of supplying it to those with nothing of value to give in exchange (DUPUIT, 1952, p. 262).

Esses dois aspectos levaram a uma série de discussões subsequentes sobre o critério de aceitação de um projeto dentro da comunidade da ACB, especialmente a partir da formalização teórica, por meio da linguagem matemática proveniente do avanço da microeconomia do bem-estar.

5 – PRINCÍPIOS NEOCLÁSSICOS E PARETIANOS DE “BEM-ESTAR”

Em sua obra “*Principles of Economics*” (1871), Alfred Marshall não buscava diretamente a definição de um princípio específico para justificar (ou refutar) a intervenção pública na economia. Entretanto, ao avançar na economia matemática, estudar os princípios que “regem” o mercado, relacionar os resultados de mercado com a utilidade geral e propor a análise do impacto das ações

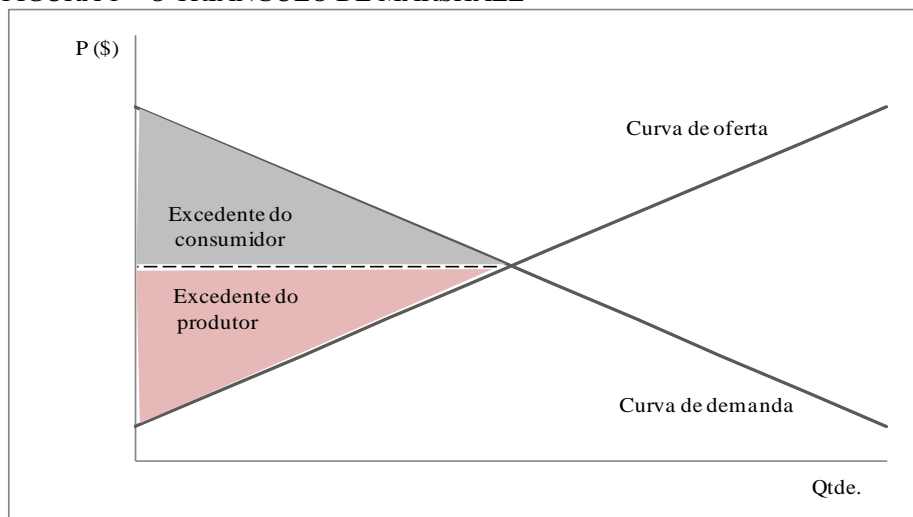
⁶ Dupuit adianta a possibilidade de discriminação de preços como um meio de “exaurir” a utilidade excedente de todos os consumidores, o que seria equivalente à noção de discriminação de preços de 1º grau formalizada por Pigou (1920).

estatais por meio da monetarização, Marshall deu *insights* teóricos sobre princípios que justificariam a ação pública na ótica da ACB.

Marshall argumentava que é impossível ao economista analisar as motivações e preferências humanas, cabendo ao filósofo o papel de estudar tais questões. Desse modo, o economista não é capaz de analisar diretamente os impactos de “bem-estar” que uma ação (pública ou privada) gera sobre os indivíduos. Ele defendia, no entanto, a possibilidade de realizar uma análise indireta das preferências e impactos de uma ação a partir da monetização, ou seja, a partir da atribuição de preços de mercado às ações realizadas. A mensuração do preço pelo qual um indivíduo estaria disposto a abrir mão de, ou realizar, algo seria equivalente à utilidade que ele atribui àquilo. Tal mensuração seria, conseqüentemente, um modo de quantificar e monetizar os impactos de uma ação (MARSHALL, 1920). A noção de “disponibilidade para pagar” e “disponibilidade para aceitar” são os conceitos utilizados para a mensuração dos custos e, principalmente, dos benefícios relativos a um projeto público (OKA, 2003) e estão inseridos em diversos guias de avaliação de projetos de órgãos como o Banco Mundial (RAY, 1990; DAVIES, 1996) e a OCDE (1997; 2009).

A análise marshalliana superou o cálculo da “utilidade relativa” de Dupuit, que considerava apenas o bem-estar dos consumidores, ao incorporar o impacto no bem-estar do lado da oferta. Ele o fez a partir da consideração dos excedentes do consumidor e do produtor. Graficamente, essa representação ficou conhecida como “triângulo de Marshall”, representado na figura 1 (PREST, TURVEY, 1965, p. 729). As variações das áreas desse triângulo representavam a soma das utilidades individuais, mensuradas pelo preço, e seriam utilizadas como princípio de avaliação de uma intervenção pública: caso a área aumentasse, a ação seria aceita; caso contrário, geraria perda de bem-estar.

FIGURA 1 – O TRIÂNGULO DE MARSHALL



Fonte: Elaboração própria (2014)

Marshall mantinha a possibilidade de mensuração cardinal e comparação interpessoal das utilidades individuais, além de defender a utilidade marginal decrescente do dinheiro. Essas considerações levaram-no à conclusão de que é possível obter ganhos de bem-estar a partir da redistribuição de renda dos mais ricos aos mais pobres, uma vez que a variação negativa da utilidade daqueles seria mais do que compensada pela variação positiva da utilidade dos últimos. Essa conclusão permitia a consideração distributiva dentro do critério de decisão de ações públicas, não somente um critério de ganho de eficiência e produção (PERSKY, 2001).

A relação (ou falta de) entre o critério distributivo e o de eficiência foi trabalhada por Pigou no livro *“The Economics of Welfare”* (1920), origem da escola econômica da “economia do bem-estar”, a qual contribuiu com a evolução teórica da ACB. Segundo o autor, o bem-estar social não poderia ser totalmente medido a partir dos preços de mercado ou da produção. Entretanto, o único modo de o economista comparar as variações de bem-estar seria a partir do dinheiro e dos preços. Essa porção mensurável foi chamada de bem-estar econômico e a análise de sua variação seria o único critério de decisão plausível para a análise econômica normativa.

The one obvious instrument of measurement available in social life is money. Hence, the range of our inquiry becomes restricted to that part of social welfare that can be brought directly or indirectly into relation with the measuring-rod of money. This part of welfare may be called economic welfare (PIGOU, 1920, p. 31).

Pigou separou o estudo econômico em duas partes: um relacionado à produção/eficiência e outro relacionado à distribuição. No que tange à produção, o critério de decisão de uma ação seria aquele que maximizasse a produção, uma vez que maior riqueza levaria à maior utilidade. Já no que tange à distribuição, manteve os princípios marshallianos de utilidade marginal decrescente, cardinalidade da utilidade e, conseqüentemente, possibilidade de ganhos de bem-estar pela redistribuição dos mais ricos aos mais pobres. Para ele, a agregação e a comparação das utilidades individuais eram necessárias para a análise da desejabilidade de uma ação pública (HICKS, 1939).

As ideias de Marshall e Pigou assemelhavam-se em princípios como a utilidade marginal decrescente, comparação interpessoal de utilidades, possibilidade da consideração da distribuição e o critério de ação pública como uma variação positiva da soma das utilidades dos indivíduos (mensuradas pelos preços).

Uma alternativa a essas ideias surgiu a partir das considerações de Pareto e da adaptação de suas conclusões por pensadores subsequentes⁷. Apesar de realizar seu estudo partir do conceito de

⁷ Pareto considerou seu trabalho como uma teoria positiva, sem o intuito de justificar ações públicas (PARETO, 1984). Entretanto, sua análise passou a ser utilizada internamente à disciplina de ACB, conforme apresentado por Adler e Posner (2006).

utilidade⁸ e de aproximar-se de Marshall, no que diz respeito à importância de considerações monetárias expressas por meios matemáticos, ele negou a cardinalidade do bem-estar individual. Isto quer dizer que a agregação das variações de utilidade individuais não poderia ser utilizada como um critério de decisão pública. Pareto propunha a consideração ordinal da utilidade: um indivíduo poderia apenas ordenar suas próprias preferências, mas não havia modo de compará-la entre indivíduos diferentes (PARETO, 1984).

Juntamente à incomparabilidade interpessoal de utilidade, os conceitos de “ótimo e melhora de Pareto” foram expostos em seu trabalho. O primeiro representa uma situação em que não havia meio de qualquer indivíduo melhorar sua utilidade individual sem impactar a utilidade de outrem. Já o segundo é uma situação que resulta no ganho de ao menos uma pessoa sem que qualquer outra reduzisse sua própria utilidade. Assim, apesar de considerar impossível a utilização da variação cardinal como critério de decisão pública, surgia outro possível critério de decisão sobre a ação pública: enquanto a sociedade não estivesse em um “ótimo de Pareto”, qualquer ação pública que resultasse em uma “melhora de Pareto” seria desejável.

6 – O EMBATE ENTRE CRITÉRIOS: PRINCÍPIO DA COMPENSAÇÃO X PESOS DISTRIBUTIVOS

A diferença dos critérios de decisão pública derivados dos trabalhos de Marshall e Pigou levou a uma divisão fundamental na abordagem de ACB: proponentes dos “pesos distributivos”; e proponentes do “princípio da compensação”. Essas vertentes, apesar de dividirem um mesmo ambiente de intersubjetividade, ligado à representação matemática utilitarista, conflitavam em relação a um aspecto crucial interno à ACB, a da consideração do impacto distributivo. A divisão expôs um dissenso interno sobre relações causais e critérios de decisão pública, resultando em um intenso debate.

O critério estabelecido no trabalho de Pigou trouxe consigo um espaço para críticas devido à adoção de duas ideias (derivadas de Marshall): a possibilidade de comparação interpessoal de utilidade; e a utilidade marginal decrescente da renda. A partir da união desses fatores, a avaliação de projetos públicos que transferissem renda entre diversos grupos deveria atribuir pesos diferentes aos seus respectivos benefícios e custos. Esse critério foi contestado por uma série de autores que observavam, assim como Pareto, a incomparabilidade interpessoal de utilidade e criticavam a consideração distributiva na ACB. A gênese desse movimento crítico está nos escritos de cinco autores principais: Hotelling (1938), Harrod (1938), Robbins (1938), Kaldor (1939) e Hicks (1939).

⁸ Em seus trabalhos, Pareto utilizou o termo “ofemilidade” como sinônimo para “utilidade”.

Destaca-se o curto período entre as publicações desses trabalhos, o efetivo diálogo entre os autores, que citavam uns aos outros, e o fato de que, com exceção do primeiro, todos foram publicados em uma mesma revista (*The Economic Journal*).

A crítica à comparação interpessoal de utilidade tem sua fundamentação no caráter subjetivo na atribuição de pesos diferentes ao bem-estar de estratos sociais diversos *vis-à-vis* a busca de objetividade no critério decisório. Harrod (1938) incorporou esse pensamento ao exaltar o fato de que o próprio economista é um agente político e social, sendo impossível a ele atribuir qualquer peso à utilidade de outrem sem incorrer em um julgamento “não objetivo”. Para ele, a simples consideração distributiva que impinge a necessidade de atribuição de pesos distributivos (mesmo que unitários) “engessa” o economista em seu papel normativo, pois o critério econômico de ação pública (ACB) seria pautado em julgamentos de valor.

If the incomparability of utility to different individuals is strictly pressed, not only the prescriptions of the welfare school are ruled out, but all prescriptions whatever. The economist as an adviser is completely stultified, and, unless his speculations be regarded as of paramount aesthetic value, he had better be suppressed completely. (HARROD, 1938, p. 549)

Desse modo, considerações distributivas saem do âmbito econômico e do escopo da ACB, passando a ser preocupação puramente política. O texto de Harrod criou, assim, uma lacuna relativa ao critério econômico de decisão pública: qual o critério “econômico” a ser utilizado pela ACB?

Hotelling (1938), assim como os outros autores mencionados, propunha a manutenção da consideração dos excedentes sociais como critério da decisão da ACB. Pautado nos trabalhos de Pigou e Pareto, expôs uma formalização matemática sobre a possibilidade de agregação de utilidades para o cálculo do excedente total, mas o fez a partir de considerações ordinais de preferências, sem a necessidade de comparação interpessoal ou cardinalidade da utilidade. A partir disso, propunha que a melhor decisão seria aquela que aumentasse o excedente social, ou seja, benefícios sociais superassem os custos sociais. Em relação à consideração distributiva, o autor foi o primeiro a propor uma ideia derivada da melhora de Pareto: o “princípio da compensação”. Uma vez que ações públicas tendem a transferir renda de um estrato social a outro, de modo que haja “perdedores” líquidos, a adoção de melhoras de Pareto *per se* como critério de decisão pública paralisaria o Estado. Contudo, caso houvesse uma variação positiva no excedente total, a possibilidade de transferência de renda entre os estratos “ganhadores” àqueles prejudicados, seria possível dizer que haveria uma potencial melhora de Pareto. Assim, a verificação de que seria possível “compensar” os perdedores por meio de redistribuição dos ganhos líquidos seria o suficiente para aprovação do projeto público, mesmo que tal redistribuição efetivamente não fosse

realizada. De tal modo, estabelece-se o “princípio da compensação” como critério decisório, o qual desconsidera a efetiva distribuição dos resultados esperados.

Apesar de seu discurso, Hotelling negou a total eficácia do critério da compensação ao considerar que a regra não poderia ser aplicada muito severamente. Onde há perdas que envolvem sérios problemas aos indivíduos, deveria haver compensação, ou ao menos alívio para cobrir a subsistência (p. 267).

Robbins (1938), por sua vez, ao argumentar sobre a impossibilidade de comparação interpessoal da utilidade, adotou uma postura crítica perante qualquer consideração distributiva que atribuísse pesos diversos aos diferentes estratos atingidos por uma ação pública. Para ele, qualquer atribuição nesse sentido seria completamente pautada em um julgamento de valor, inclusive a unitária. Acreditava que “a ética e a moral” deveriam pautar a consideração de pesos distributivos e não a ciência. Isso o levava a crer que os homens (e suas utilidades) deveriam ser tratados “como se” fossem iguais, atribuindo-lhes pesos unitários nas considerações sobre a ação pública.

Apesar do princípio da compensação possuir raízes nos trabalhos de Hotelling e Robbins, foram os trabalhos de Kaldor (1939) e Hicks (1939; 1940) que passaram a ser tratados como seus idealizadores. Ambos mantêm a noção de que distribuição é uma consideração inteiramente política, cabendo ao economista apenas o estudo dos critérios de maximização produtiva e consideração de melhoras potenciais de Pareto como critério de decisão pública. Apesar de cientes do impacto distributivo das ações estatais, exaltaram a existência de benefícios líquidos como o critério correto de ação pública. A proeminência da defesa desses autores levou o princípio da compensação a ser constantemente citado como critério “Kaldor-Hicks” (ADLER, POSNER, 2006; OKA; 2003 PERSKY; 2001; PREST; TURNER, 1965). A visão desse primeiro grupo de proponentes do princípio da compensação como critério de decisão da ação pública pode ser resumida na passagem:

*[...] the economist's case for the policy is quite unaffected by the question of the comparability of individual satisfactions; since in all such cases it is **possible** to make everybody better off than before, or at any rate to make some people better off without making anybody worse off.* (KALDOR, 1939, p. 550, grifo original).

O princípio da compensação como critério de decisão pública não demorou a ser criticado. Scitovsky (1941) apontou o fato de que decisões pautadas no ganho potencial de Pareto poderiam ser inconsistentes, de tal modo que tanto a passagem da situação A (antes do projeto) para a situação B (após o projeto), como a passagem de B à situação A, poderiam ser aprovadas por esse critério. Assim, introduziu-se o “critério Scitovsky” para a análise de projeto: não bastaria o projeto atender ao princípio da compensação, ele deveria ser não reflexivo.

Pautados no princípio marshalliano de utilidade marginal decrescente da renda e na comparação interpessoal de utilidade, uma segunda linha de economistas se opôs aos proponentes do critério Kaldor-Hicks. Little (1950) criticou diretamente a vertente paretiana, pois esta simplesmente assumia que a distribuição de renda era irrelevante ao economista e que sua consideração seria subjetiva na análise do bem-estar econômico de ações públicas. O autor observava que a própria adoção do critério de aumento da produção e utilidade, em termos absolutos, como critério de bem-estar era subjetivo em si, pois pautava-se na filosofia utilitarista de que é possível homogeneizar o “bem-estar” geral em uma única medida. Não somente isso, o princípio da compensação não observava que os indivíduos poderiam ter preferência por distribuições de renda mais igualitárias e que as utilidades deveriam, efetivamente, ser comparáveis e eram marginalmente decrescentes. A partir disso e da crítica anterior de Scitovsky, Little (1950) propunha a ampliação do critério decisório para a consideração simultânea do princípio da compensação, consistência e do impacto distributivo.

A partir de 1960, a “consideração distributiva” foi reforçada por uma série de trabalhos que, tanto forneciam argumentos contra a ACB pautada no princípio da compensação, como propunham a inserção de “pesos distributivos” na mensuração de custos e benefícios. Observava-se que a maior limitação do princípio da compensação juntamente à ACB, quando aplicados à decisão pública, era que levava em consideração apenas a eficiência econômica, tornando o Estado “refém” da maximização produtiva e, ao mesmo tempo, limitando-o a esse único objetivo (MAASS, 1966). Em um manual de avaliação de projetos das Nações Unidas, Dasgupta, Marglin e Sen (1972) argumentaram que, a partir do momento em que um governo adota um objetivo de redistribuição de renda, seria ilógico considerar apenas a maximização dos excedentes como critério de escolha de projetos públicos, pois:

[...] a Government that means what it says when it professes a concern for mitigating inequalities should be prepared to sacrifice some potential aggregate consumption realizable from public projects in order to improve its distribution. (DASGUPTA, MARGLIN, SEN, 1972, p. 76)

Nesse trabalho, os autores comentaram a possibilidade de agregar pesos diferenciados aos benefícios e custos incorridos por grupos diversos (trabalhadores e empresários), de modo a incorporar algum tipo de consideração distributiva. Essa prática de adoção de pesos distributivos ganhou proeminência nos textos como os guias de avaliação econômica de projetos de Little e Mirrlees (1974); Squire e van der Tak (1975) e comentários de Squire (1980) e Layard (1980). Segundo essa tradição, menores pesos deveriam ser concedidos aos benefícios e custos incorridos pelos grupos de maior renda, uma vez que os incrementos marginais em seus excedentes seriam menores do que aqueles nos grupos de menor renda.

Entretanto, a inserção dessa prática não era simples e resultou em um contra-movimento dos proponentes do princípio da compensação. A tradição do princípio da compensação desenvolvera-se simultaneamente à dos pesos distributivos, com trabalhos como os de Eckstein (1958), Krutilla e Eckstein (1958) e Mishan (1972; 1975; 1976) e Harberger (1978; 1984). Conforme levantou Pelvutuori (2007), eram duas as principais críticas aos pesos distributivos: i) a impossibilidade de quantificação e comparabilidade de utilidades individuais, sendo qualquer atribuição de pesos diferenciados um resultado de julgamento de valor; ii) e a perda de eficiência resultante da consideração distributiva.

Com relação à primeira crítica, Mishan (1975; 1976) exaltou o fato de que qualquer sistema de pesos distributivo seria inerentemente arbitrário devido à incomensurabilidade da utilidade individual. Para ele, um estudo “puramente econômico” deveria ser somente associado à busca de máxima produção e eficiência, de tal modo que a ACB “econômica” deveria ser muito mais simples e inteiramente pautada no princípio da compensação. Além de ironizar os proponentes de pesos distributivos⁹, considerava que os efeitos sobre a distribuição de renda, apesar de impactarem no bem-estar, eram “não-econômicos” e deveriam ser apenas mencionados, mas não incorporados no resultado da análise (1975, p. 975)

Já em relação à segunda crítica, Harberger (1978; 1984) argumentou que os pesos distributivos aplicados à ACB poderiam ser excessivamente custosos em termos de eficiência econômica. A consideração de “quem” incorre nos custos e nos benefícios de um projeto, além de retirar o caráter econômico, levaria à aprovação de projetos que resultariam em grande ineficiência econômica mesmo quando a diferença de pesos fosse mínima. Para ilustrar sua hipótese, utiliza-se do seguinte exemplo: um projeto de transporte de sorvete de um oásis rico a um oásis pobre, os quais se localizam em extremos opostos de um extenso deserto. Poder-se-ia aprovar tal projeto mesmo que mais de 90% do sorvete derretesse na viagem, devido à diferença de renda entre os oásis e à adoção de pesos distributivos. Assim como Mishan, Harberger defendeu seu argumento ao criticar a “arrogância” dos economistas que tentavam incorporar à disciplina a resolução de todos os problemas (inclusive o distributivo).

Prest e Turvey (1966) também defenderam a ACB a partir do princípio da compensação, mas como uma ferramenta auxiliar que deve reconhecer suas limitações no que tange à desconsideração distributiva. Apenas o princípio da compensação não dá base ética para aceitação de qualquer projeto público, uma vez que a adoção da ACB seria plausível somente quando a redistribuição dos benefícios líquidos efetivamente ocorresse (SEN, 1988).

⁹ “*Like Robin Hood and his merry men, the economist believes in taking from the rich to give to the poor.*” (MISHAN, 1972, p. 971).

Apesar do debate, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980, a discussão caiu em desuso a partir de 1990, quando a incorporação de pesos distributivos perdeu espaço perante o princípio da compensação tanto em relatórios da OCDE como em recomendações do Banco Mundial (JOHANSON-STENMAN, 2005; PELVETUORI, 2007). Inclusive Little e Mirrlees (1991) reconheceram que essa prática não havia se legitimado na comunidade da ACB. Em nível nacional, a preponderância do princípio da compensação pode ser exemplificada pelo *Guidelines for Preparing Economic Analysis* (2010) da Agência de Proteção Ambiental dos EUA. Nesse documento, a consideração distributiva para emissão de regulações ambientais foi retirada da ACB. Não havia incorporação de pesos distributivos, mas sim uma análise econômica separada, conforme proposto por Mishan. Existiam somente os efeitos na distribuição de renda sobre os grupos afetados pelas regulações.

7 – TENDENCIAS RECENTES

A análise custo-benefício manteve o princípio da compensação como critério decisório de modo relativamente constante após o debate com os proponentes dos pesos distributivos. Principalmente nos EUA, sua utilização como instrumento de análise regulatória foi legitimada juridicamente, com a defesa de regulações pautadas na consideração de custos e benefícios monetizados pelas agências reguladoras. Essa legitimação pode ser exemplificada pela nomeação em 2009 de Cass Sunstein, um dos proponentes atuais da ACB, ao cargo de administrador do *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), subdivisão do *Office of Management and Budget* (OMB) responsável pela avaliação e revisão das regulações propostas pelas agências reguladoras dos EUA (inclusive revisão das análises de impacto regulatório).

Sunstein expôs e defendeu a legitimação da ACB como princípio decisório para ação estatal em seu livro “*The Cost-Benefit State*” (2002), no qual caracterizou o governo norte-americano como um “Estado de Custo-Benefício”. Ele realizou uma análise comparativa dos processos regulatórios pautados na ACB e em outras metodologias de estudo do impacto regulatório,¹⁰ chegando à conclusão de que os princípios que pautam a ACB são aceitos legalmente e deveriam ser expandidos. Sua argumentação é pautada em critérios cognitivos: na ausência da quantificação de riscos e da realização da ACB, a atividade regulatória fica pautada na percepção de problemas “salientes” que podem levar à aceitação de intervenções “excessivamente custosas”. Para ele, a quantificação tornaria o processo mais “objetivo” e menos suscetível a manipulações midiáticas ou de grupos de interesse (SUNSTEIN, 2002).

¹⁰ Sunstein faz referência aos métodos de risco-risco, viabilidade técnica, viabilidade econômica, custo-eficiência, princípio da precaução e saúde-saúde.

Contudo, Sunstein não defende a utilização da ACB a partir do princípio da compensação, como única ferramenta necessária para a decisão estatal, e tampouco crê na soberania de considerações produtivas e de eficiência como as únicas a serem consideradas na análise. Em relação ao último ponto, observa que há necessidade de ajustes dos valores levantados pela ACB, uma vez que os preços de mercado e a própria mensuração de “disponibilidade para pagar” não refletem necessariamente o bem-estar resultante das ações públicas. Além disso, considera que há diversos benefícios e custos que não seriam mensuráveis monetariamente, de tal modo que uma ACB apenas pode ser justificada quando acompanhada de uma análise qualitativa dos resultados (SUNSTEIN, 2001).

A manutenção da ACB como critério decisório, mas ligada a adaptações em sua prática também é defendida por Adler e Posner (1999; 2006). Esses autores defendem a aplicação de uma ACB “fraca”, diferente daquela proposta unicamente pelo princípio da compensação e que se disseminou a partir dos trabalhos de Kaldor, Hicks e Mishan. Os autores defendem seis pontos que devem ser modificados na ACB: i) limitar o número de alternativas avaliadas; ii) incorporar a incerteza em relação aos resultados e à valoração individual; iii) limitar o número de cenários avaliados; iv) homogeneizar as preferências individuais; v) filtrar preferências de modo que reflitam critérios “morais”; e vi) incorporar discussão distributiva (ADLER, POSNER, 1999; 2006).

Adler (2000) e Adler e Posner (2006) justificam a necessidade de alteração da ACB devido a uma compreensão diferente do conceito de “bem-estar” como justificativa moral para ação pública. Enquanto o princípio marshalliano considerava apenas a soma da utilidade geral e o princípio da compensação se baseava apenas em melhoras potenciais de Pareto, a partir das preferências individuais, o “bem-estar” aplicado por esses trabalhos seria pautado em “preferências restritas”. Não bastaria gerar um excedente produtivo que maximize a produção e tampouco haver melhoras potenciais de Pareto. Seria necessário “filtrar” preferências para que reflitam critérios morais previamente estabelecidos, para somente depois considerar a quantificação. Essa definição “estrita” impacta a ACB ao implicar na necessidade de ajustes nos valores quantitativos medidos, desconsideração de algumas mensurações que não atinjam “certos níveis morais” (como empobrecimento de grande parcela da população em detrimento do enriquecimento de um pequeno estrato) e o acompanhamento de uma análise qualitativa dos resultados dos projetos públicos.

Após um período de debate entre o princípio da compensação puro e o princípio marshalliano associado aos pesos distributivos, observa-se uma aproximação entre os trabalhos de Sunstein, Adler e Posner. Apesar de essa discussão ser relativamente recente, há uma aparente convergência ao redor de uma ACB pautada no conceito de “bem-estar restrito” (ou fraco), o qual relativiza as considerações quantitativas em prol da análise qualitativa e moral. Resta saber até que

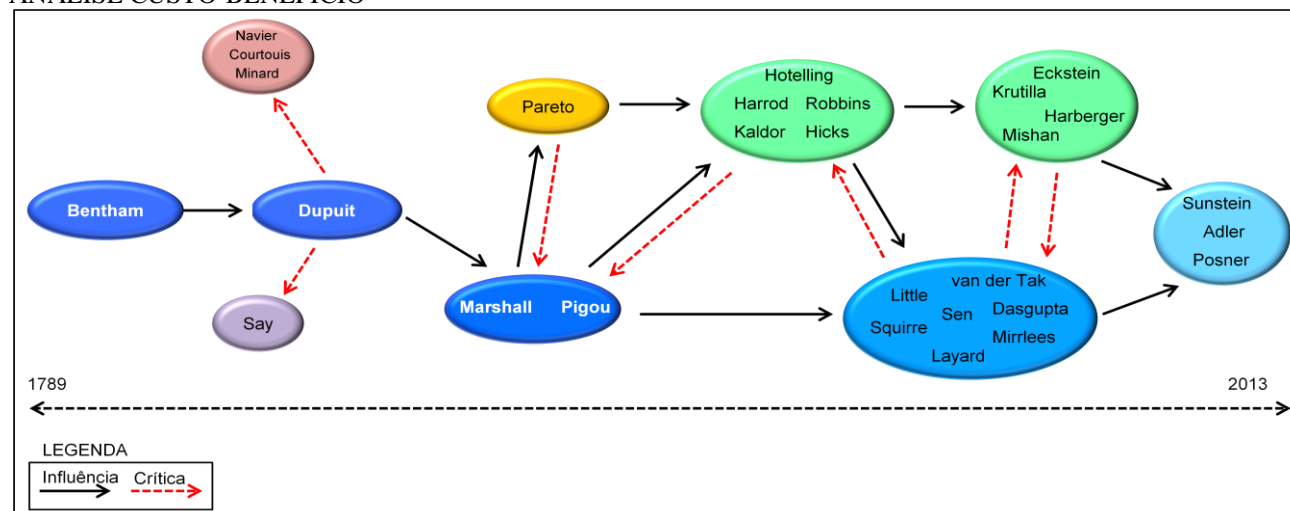
ponto essa relativização torna mais efetivo um ferramental cujos critérios de quantificação de custos e, principalmente, de benefícios baseiam-se na subjetividade dos analistas.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DECISÃO PÚBLICA INCORPORADOS PELA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Princípio	Descrição
Princípio da utilidade	Um projeto público deve ser aprovado, do ponto de vista moral, caso a soma das utilidades de cada indivíduo da sociedade for positiva.
Princípio da utilidade relativa e utilidade perdida	Um projeto público deve ser aprovado caso a soma das diversas disponibilidades para pagar dos consumidores individuais (utilidade relativa) seja superior a utilidade perdida decorrente do aumento dos preços ou impostos.
Princípio marshalliano	Não basta considerar somente a variação na utilidade dos consumidores, deve-se também ponderar a variação na utilidade dos produtores e a utilidade marginal decrescente da renda. Um projeto público deve ser aprovado caso ele leve a um aumento do “bem-estar econômico” da sociedade como um todo.
Princípio paretiano	A partir da rejeição da comparação interpessoal de utilidade, um projeto público deve ser realizado apenas em situações que levem a melhoras de Pareto.
Princípio da compensação (Kaldor-Hicks)	Dada a virtual impossibilidade de atingir melhoras de Pareto, um projeto público deve ser aprovado se os benefícios superarem os custos, de modo que o excedente positivo poderia ser hipoteticamente redistribuído.
Pesos distributivos	Apesar de não ser um princípio <i>per se</i> , se pauta no princípio marshalliano para defender a incorporação de pesos distributivos aos custos e benefícios, de modo a inserir o problema redistributivo à decisão.
Princípio do “bem-estar restrito”	Um projeto público deve atender ao critério da compensação e levar consideração a maximização do bem-estar econômico, mas as preferências consideradas devem ser “filtradas” com base de princípios morais definidos <i>ex ante</i> e a análise deve incorporar considerações qualitativas complementares.

Fonte: Elaboração própria (2014)

FIGURA 2 - TRAJETÓRIA TEMPORAL DAS INFLUÊNCIAS DE IDEIAS E DOS DEBATES EM TORNO DA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO



Fonte: Elaboração própria (2014)

Enquanto o quadro 1 sumariza os princípios de decisão pública desenvolvidos e incorporado na ACB ao longo de sua evolução, a figura 2 ilustra a evolução do pensamento econômico em torno da análise custo-benefício. Verifica-se que, apesar de uma mesma raiz utilitarista, a evolução da ACB se deu em meio a debates entre seus praticantes. Tais debates resultaram na criação de diversos princípios de decisão pública, desde o “princípio da utilidade” até o “princípio do bem-estar restrito”.

A análise dos princípios incorporados à ACB ao longo de sua evolução como instrumento de escolha pública evidencia um mesmo ponto em comum que tende a ser relevado na defesa de sua utilização como um método “racional” de decisão pública: a subjetividade inerente à ACB. A discussão sobre o que representa o bem-estar social e econômico está enraizada na discussão do mérito de um projeto público em todos os princípios associados à ACB. Enquanto em Bentham a defesa era abertamente associada à valoração moral de um projeto a partir do utilitarismo, as discussões sobre atribuição ou não de pesos distributivos se baseiam no debate em torno da moralidade em se atribuir “pesos sociais” diferentes a partir da classe de renda afetada por um projeto público. Já com a aplicação do conceito de “bem-estar restrito”, defende-se um filtro na mensuração de benefícios e preferências justamente a partir de uma base moral.

A percepção subjetiva da ACB se obscureceu, entretanto, em meio à “matematização” teórica e quantificação dos custos e benefícios, de tal modo que este instrumento passou a ser associado à objetividade e neutralidade decisória. Desse modo, é possível fazer uma alusão ao conceito de “comunidade epistêmica”, exposto por Haas (1992): um conjunto de especialistas que dividem: crenças normativas; princípios causais; noção e linguagem para validação do conhecimento; e práticas políticas recomendadas. Ao pautar a ACB em métodos matemáticos, essa comunidade epistêmica de economistas neoclássicos cria uma linguagem específica de legitimação desta ferramenta a partir da construção de um *ethos* de intersubjetividade, de modo a “objetivar” um conhecimento pautado em critérios normativos (eficiência) e filosóficos (utilitarismo) subjetivos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de decisão da ação pública está frequentemente associado à realização de estudos que indiquem que o projeto, regulação ou investimento em pauta resultará em incremento de “bem-estar” à sociedade. Objetivando a legitimação da ação pública, a ACB vem sendo defendida no cenário acadêmico e de agências reguladoras, em nível nacional e internacional, como um princípio decisório.

A recomendação desta ferramenta baseia-se em um princípio de decisão pública, cujos fundamentos não derivam de discussões políticas, mas da adoção de pressupostos de quantificação estatística. Os princípios que embasam a ACB são, por sua vez, pautados em uma subjetividade tangente a questões como distribuição de renda, moralidade da ação pública e os próprios meios de quantificação e precificação de bens que não são transacionados no mercado, como o meio ambiente e a saúde pública.

A filosofia utilitarista de Jeremy Bentham forneceu o fundamento teórico-normativo que propiciou o desenvolvimento de um ferramental de análise de balanço econômico do impacto das decisões tomadas na esfera pública. Não obstante sua base teórica comum, o pensamento na área sofreu cisões baseadas em diferentes princípios de decisão pública e de relações de causalidade. O embate entre a incorporação de problemas distributivos e a consideração unicamente de eficiência produtiva, resultou em avanços discrepantes sobre a incorporação de pesos distributivos *vis-à-vis* a adoção “pura” do princípio da compensação. Apesar de debates, observa-se uma nova tendência que surge pautada no conceito de “bem-estar restrito”, a qual reconhece as limitações inerentes a ACB ao defender considerações qualitativas juntamente à análise quantitativa.

Verifica-se a existência de uma rede de especialistas que propõem a adoção do ferramental da ACB como instrumento decisório para políticas públicas a partir de uma mesma base utilitarista e neoclássica. Os princípios políticos e subjetivos inerentes ao conhecimento da ACB passam a ser ocultos dentro de um processo de construção de um *ethos* pragmático-matemático marcado pela legitimação atingida por meio de uma intersubjetividade formada pelos proponentes deste instrumento. Deste modo, a rede de economistas que defendem a utilização da ACB caracteriza-se como uma comunidade epistêmica. Os especialistas nela inseridos dividem um conjunto de crenças normativas e princípios causais pautados no utilitarismo neoclássico, legitimam o próprio conhecimento a partir de um mesmo método matemático e recomendam a ACB como prática política.

As implicações e a efetividade da influência desta comunidade epistêmica no cenário político tornam-se um objeto de estudo pertinente à economia política, na medida em que a sua prática tende a difundir-se tanto em nível internacional (OCDE) quanto nacional com a recente criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação em 2007, o qual como objetivo a introdução da ACB dentro do processo regulatório nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, E.; HAAS, P. M. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Program. **International Organization**, v. 46, n. 01, p. 367-390, 1992.

ADLER, M. D. Beyond Efficiency and Procedure: a welfarist theory of regulation. **Florida State University Law Review**, v. 28, n. 1, p. 241-339, 2000.

ADLER; M. D.; POSNER, E. A. Rethinking Cost-Benefit Analysis. **The Yale Law Journal**, v. 109, n. 2, p. 165-247, 1999.

_____. **New Foundations of Cost-Benefit Analysis**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

AMADAE, S. M. Rational choice theory. In: BEVIR, M. (ed.) *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publication, Inc. (p. 785-791), 2007

BENTHAM, J. M. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

BENTHAM, J. M. The Psychology of Economic Man. In: STARK, W. (org.). **Jeremy Bentham's Economic Writings**, v. 2. Londres: George Allen & Unwin LTD, p. 421-450, 1952.

BRASIL. **Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação**. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

DASGUPTA, P.; MARGLIN, S; SEN, A. **Guidelines for Project Evaluation**. Viena: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 1972.

DAVIES, D. G. **The Economics Evaluation of Projects**: papers from a curriculum development workshop. Washington: The World Bank, 1996.

DEN HERTOOG, J. General Theories of Regulation. In: BOUCKAERT, B.; DE GEEST, G. (ed.). **Encyclopedia of Law & Economics**. Northampton: Edward Elgas Publishing, p. 223-270, 1999.

_____. **Review of Economic Theories of Regulation**. Utrecht University Discussion Paper Series n. 10-18, 2010.

DENIS, H. **História do Pensamento Econômico**. Lisboa: Livros Horizonte, 1993.

DONAHUE, J. D. Cost-Benefit Analysis and Project Design: objectives, options, and opportunity costs. In: DONAHUE, J. D. (ed.) **Cost-Benefit Analysis and Project Design**, Bloomington: PASITAM, p. 1-8, 1980.

DUPUIT, J. On the measurement of the utility of public works. **International Economic Papers**, v. 02, p. 83-110, 1952.

_____. On Tools and Transport Charges. **International Economic Papers**, v. 11, p. 07-31, 1962.

EKELUND, R. F. Jules Dupuit and the Early Theory of Marginal Cost Pricing. **Journal of Political Economic**, v. 73, n. 03, p. 462-471, 1968.

_____. Dupuit, Arsène-Jules-Emile Juvenal (1804-1866). In: EATWELL, J.; MILGATE, M; NEWMAN, P; (ed.). **The Palgrave Dictionary of Economics**, v. 01. Londres: The Macmillan Press Limited, 1987.

ECKSTEIN, O. **Water Resource Development: the economics of project evaluation**. Cambridge: Harvard University Press, 1958.

EKELUND, R. F.; HÉBERT, R. F. **A History of Economic Theory and Method**, New York: McGraw-Hill Book Company, 1983.

_____. Consumer Surplus: the first hundred years. **History of Political Economy**, v. 17, n; 03, p. 419-454, 1985.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). **Guidelines for Preparing Economic Analysis**, 2010. Disponível em: <[http://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwAN/EE-0568-07.pdf/\\$file/EE-0568-07.pdf](http://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwAN/EE-0568-07.pdf/$file/EE-0568-07.pdf)>. Acesso em: 25 outubro 2012.

EUA. Executive Order 12.291, de 17 de fevereiro de 1981, Federal Regulation. **Federal Register**, v. 46, p. 13193-13198, 1981.

_____. Executive Order 13.579, de 11 de julho de 2013, Regulation and Independent Regulatory Agencies. **Federal Register**, v. 76, n. 135, p. 41587-41588, 2013.

FUGUITT, D.; WILCOX, S. J. *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*. Westpor: Quorum Book, 1999, 325 p.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 01, p. 01-35, 1992.

HARROD, R. F. Scope and Method of Economics. **The Economic Journal**, v. 48, n. 191, p. 383-412, 1938.

HICKS, J. R. The Foundations of Welfare Economics. **The Economic Journal**, v. 49, n. 196, p. 696-712, 1939.

_____. The Valuation of Social Income. **Economica**, v. 7, n. 26, p. 105-124, 1940.

HOTELLING, H. The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates. **Econometrica**, V. 06, n. 03, p. 242-269, 1938.

HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico – Uma Perspectiva Crítica** (2ª edição). São Paulo: Ed. Elsevier, 2005.

JOHANSON-STENMAN, O. Distributional Weights in Cost-Benefit Analysis – Should We Forget About Them? **Land Economics**, v. 81, n. 3, p. 337-352, 2005.

KALDOR, N. Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. **The Economic Journal**, v. 49, n. 195, p. 549-552, 1939.

KRUTILLA, J. B.; ECKSTEIN, O. **Multiple Purpose River Development: studies in applied economic analysis**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1958.

- LITTLE, I. M. D. **A Critique on Welfare Economics**. Oxford: Clarendon Press, 1950.
- LITTLE, I. M. D.; MIRRLEES, J. A. **Project Appraisal and Planning for Developing Countries**. Londres: Heinemann, 1974.
- _____. **Project Appraisal and Planning Twenty Years On**. In: BANCO Mundial, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990. Washington: World Bank, 1991.
- MAASS, A. Benefit-Cost Analysis: its relevance to public investment decisions. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 2, p. 208-226, 1966.
- MANESCHI, A. Jules Dupuit: a sesquicentennial tribute to the founder of benefit-cost analysis. **The European Journal of the History of Economic Thought**, v. 03, n. 03, p. 411-732, 1996.
- MARSHALL, A. **Principles of Economics**. Londres: Macmillan and Co, 1920.
- MISHAN, E. J. The Futility of Pareto-Efficient Distributions. **The American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 971-976, 1972.
- _____. **Elementos de Análise de Custos-Benefícios**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- _____. **Análise de Custos-Benefícios: uma introdução informal**. Rio de Janeiro: Zahar Editores: 1976.
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD countries**. Paris: OECD Publications, 1997.
- _____. **Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence**. Paris: OECD Publications, 2009.
- OGUS, A. W(h)ither the economic theory of regulation? What economic theory of regulation? In: JORDANA, J.; LEVI-FLEUR, D. (ed.) **The Politics of Regulation: institutions and regulatory reform for the age of governance**. Northampton: Edward Elgar Publishing, p. 31-44, 2004.
- OKA, T. Effectiveness and Limitations of Cost-Benefit Analysis in Project Appraisal. **Government Auditing Review**, v. 10, p. 17-28, 2003.
- OPPENHEIMER, J. *Principles of Politics – a rational theory guide to politics and social justice*. New York: Cambridge University Press, 2012, 278 p.
- PARETO, V. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- PELTOVUORI, V. **Distributional Weights Revisited: an examination of Cost-Benefit Analysis in the Context of Less Developed Countries**. 2007. 47 p. Dissertação (Mestrado em *Public Economics*) – University of York, York, 2007.
- PERSKY, J. Cost-Benefit Analysis and the Classical Creed. **Journal of Economic Perspectives**, v. 15, n. 04, p. 199-208, 2001.
- PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. Londres, Macmillan and Co, 1932.

PREST, A. R.; TURVEY, R. Cost-Benefit Analysis: a survey. **The Economic Journal**, v. 75, n. 300, p. 683-735, 1965.

RAY, A. **Cost Benefit Analysis**: issues and methodologies. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1990.

ROBBINS, L. Interpersonal Comparisons of Utility: a comment. **The Economic Journal**, v. 48, n. 192, p. 635-641, 1938.

SANDEL, M. J. **Justiça** – o que é fazer a coisa certa? (8ª edição). Rio de Janeiro: Record, 2009.

SCITOVSKY, R. A note on Welfare Propositions in Economics. **The Review of Economic Studies**, v. 9, n. 1, p. 77-88, 1941.

SCOTT, J. Rational Choice Theory. In: BROWNING, G.; HALCLI, A.; WEBSTER, F. *Understanding Comtemporary Society* – theories of the present. Londres: SAGE Publications, 2000 (p. 126-138).

SEN, A. **On Ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing: 1988.

_____. The Discipline of Cost-Benefit Analysis. **Journal of Legal Studies**, v. 29, n, S2, p. 931-952, 2000.

SQUIRE, L; VAN DER TAK; H. **Economics Analysis of Projects**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1975.

SUNSTEIN, C. **The Cost-Benefit State**: the future of regulatory protection. Chicago: ABA Publishing, 2002.

_____. Is Cost-Benefit Analysis for Everyone? **Administrative Law Review**, v. 53, n. 1, p. 299-314, 2001.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, J. E. JR., VERNON, J. M. **Economics of Regulation and Antitrust** (4ª ed). Cambridge: The MIT Press, 2005.