

O PREÇO DE TUDO E O VALOR DE NADA: UMA DISCUSSÃO DO MÉTODO CUSTO-BENEFÍCIO

Solange Regina Marin*
André Marzulo Quintana**

The contemporary world suffers from many new as well as old economic problems, including, among others, the persistence of poverty and deprivation despite general economic progress, the occurrence of famines and more widespread hunger, and threats to our environment and to the sustainability of the world in which we live. Rational use of the opportunities offered by modern science and technology, in line with our values and ends, is a powerful challenge today.

(Sen, 2002, p. 262)

Resumo: A discussão sobre o método custo-benefício pode ser entendida como uma tentativa de evolução acerca de como pensar a avaliação de projetos ou a regulação na esfera das políticas públicas, principalmente nas áreas da saúde e do meio ambiente. O artigo apresenta de uma forma geral a estrutura e os principais pressupostos do método custo-benefício (seção 1), discute alguns argumentos críticos dessa metodologia (seção 2) e sugere duas alternativas para a avaliação de projetos e da prática da regulação que leva em consideração não apenas o retorno econômico, mas a melhoria na qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente (seção 3). O argumento final é o de que o processo decisório quanto à realização de determinado investimento em uma política pública ou na instituição da prática da regulação poderia estar baseado não apenas no aparato técnico que quantifica os retornos econômicos.

Palavras-chave: Decisão, Método Custo-Benefício, Preço e Valor.

Abstract: The discussion on the cost-benefit method represents a way to researching for an evolution concerning the evaluation of projects related to public policies or economic regulation. This paper presents in a general manner the structure and principal assumptions of the cost-benefit method (session 1), discusses some critical arguments related to this methodology (session 2) and suggests alternatives to evaluate projects and regulations which take into account the improvement of human life and environment (session 3). The main conclusion is that the decision process concerning determined investment or regulation could be based not only on a technical apparatus that quantifies the economic returns.

Keywords: Decision, Cost-Benefit Method, Price and Value.

* Professora Adjunta – UFSM. E-mail: solremar@yahoo.com.br

** Mestre em Economia – UFRGS/RS, TCE/RS. E-mail: andremq@yahoo.com.br

Introdução

O método custo-benefício, como é conhecido entre os economistas, é usado geralmente como um balizador do critério de decisão sobre o investimento em determinado projeto ou para a prática da regulação econômica em diferentes áreas. Ele está baseado no fato de ser possível encontrar o valor monetário, por via do mecanismo de mercado, de todos os custos e benefícios de determinada atividade, e na possibilidade de sua posterior comparação e adição à avaliação do projeto como um todo. A definição e a mensuração de custos se constituem numa tarefa relativamente fácil; porém, a obtenção de um valor monetário para os benefícios, em alguns casos, caracteriza uma tarefa bem mais complicada. Além de uma maior complicação na sua mensuração, alguns benefícios não possuem uma contrapartida exclusivamente monetária.

Tome-se o caso, por exemplo, de um determinado projeto de melhoria ambiental para a redução de emissão de poluentes ou de imposição de uma quota máxima de emissão através da regulação do setor emissor. Para o cálculo dos benefícios, seria necessário realizar uma estimativa de quais seriam os prejuízos caso o projeto não fosse realizado, por exemplo, quais seriam as despesas com tratamento de saúde das pessoas (problemas respiratórios em função da poluição do ar). Outro exemplo seria o caso de um projeto de concessão de microcrédito para a fabricação de doces e compotas para mulheres pobres que vivem em determinada região rural. Para o cálculo dos benefícios, seria imprescindível estimar a situação dessas mulheres sem a implementação do projeto, ou seja, além de não ter uma atividade que gere renda, elas não teriam também a oportunidade de desenvolver suas capacidades por meio do convívio com outras pessoas e do exercício de sua racionalidade prática.¹ A questão pertinente nesse caso é como avaliar o *desenvolvimento humano* dessas mulheres com essa política de concessão de microcrédito, como poderíamos avaliar os impactos dessa política pública sobre o bem-estar individual e social.

Pode-se conjecturar que se as mulheres fossem incentivadas para realizar uma avaliação dos benefícios advindos com essa política, elas responderiam que seriam muitos os benefícios e alguns deles sem uma clara identificação monetária. Os benefícios não se restringiriam à geração de renda *per se*, um benefício facilmente quantificável. Alguns benefícios, como por exemplo, o aumento da autoestima dessas mulheres, não seriam facilmente mensurados e comparados em termos monetários.

A pressuposição de que é possível valorar todos os custos e benefícios para sua posterior comparação e decisão quanto à realização de determinado investimento ou de determinada atividade de regulação parece não constituir

uma tarefa tão simples. O trabalho avaliativo deve ser analisado com cuidado, especialmente quando o que estiver em avaliação é um projeto (ou uma medida regulatória) que pode influenciar a vida das pessoas e a qualidade do meio ambiente.

O argumento desse artigo é o de que os projetos de política pública e as medidas de regulação poderiam ser avaliados não somente tendo em conta os pressupostos da análise custo-benefício tradicional, uma vez que nem todos os custos e benefícios são facilmente quantificáveis em moeda. Apesar disso, o método custo-benefício não pode ser descaracterizado como uma ferramenta de avaliação da efetividade de determinado projeto, mas seria relevante discutir seu potencial como balizador exclusivo do processo de tomada de decisão política que pode ter impactos sobre a vida presente e futura das pessoas.

Frank Ackerman (2004a) enfatiza que a crítica ao método custo-benefício, como um ramo da teoria da economia do bem-estar tradicional, não tem implicação apenas teórica. O emprego desse método como balizador das decisões políticas no que se refere ao destino de investimentos e de atividades de regulação pode ter repercussões não somente na esfera das suposições, hipóteses e pressupostos teóricos. Sua abrangência alcança também a vida em sociedade, pois é usado para avaliar projetos de saúde, educação e meio ambiente, servindo de base para a tomada de decisões políticas que têm impactos sobre a vida das pessoas.

A discussão crítica do método custo-benefício representa, portanto, uma forma de buscar a evolução acerca do conhecimento de como pensar os projetos de política pública e de propostas de regulação e seus efeitos sobre a sociedade. O artigo apresenta a estrutura e os pressupostos do método do custo-benefício (seção 1), discute alguns argumentos críticos dessa metodologia (seção 2) e destaca duas alternativas práticas que consideram na avaliação a melhoria na qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente como um todo (seção 3). Por fim, são apresentadas algumas considerações.

O método custo-benefício

O método custo-benefício é aplicado em diferentes tipos de projetos, desde aqueles relacionados com a construção de uma ponte sobre um rio, que favorecerá as pessoas que antes utilizavam um *ferryboat* na travessia, até projetos na área de saúde, educação e meio ambiente, tal como o investimento na melhoria das condições de criação do camarão, que beneficiará famílias ribeirinhas de pescadores por meio da geração de renda em uma determinada região. Além disso, esse método é utilizado para a decisão quanto à adoção de regulação nas áreas de saúde e do meio ambiente. Ackerman (2004b)

afirma que nos Estados Unidos o governo, antes de adotar qualquer política regulatória nessas áreas, realiza uma análise de custo-benefício que na maioria das vezes aponta para a “ineficiência econômica” da regulação. Pela sua amplitude de uso como fator decisório quanto à realização ou não de determinado investimento ou da adoção ou não da regulação, discutem-se a estrutura básica e os principais pressupostos do método custo-benefício.

O método custo-benefício, como um dos ramos da teoria econômica tradicional, segue o princípio de que o desempenho dos benefícios de determinada atividade (ou projeto ou regulação) será satisfatório. Ou seja, qualquer proposta de projeto ou de regulação será levada adiante se os seus benefícios forem maiores que os seus custos. Supõe-se que uma prefeitura de determinada cidade, onde o principal meio de travessia de um rio que separa o município das principais indústrias é um *ferryboat*, avalia a viabilidade de construção de uma ponte para substituir o atual sistema e beneficiar os viajantes com o não-pagamento pela travessia.

O *ferryboat* é de propriedade privada, e o valor cobrado pela travessia é, por pessoa, de \$ 0,20, enquanto o custo total da travessia para o proprietário é de \$ 0,15. Nesse custo total está incluída a remuneração normal sobre o capital, os serviços etc. Por isso, o montante de \$ 0,05 – a diferença entre o valor cobrado (\$0,20) e o custo total (0,15) – é o lucro econômico decorrente da situação de monopólio do proprietário do *ferryboat*. Normalmente, 5.000 pessoas utilizam esse sistema por ano. A prefeitura local pensa em construir a ponte em substituição ao *ferryboat*. A ponte custaria \$ 30.000,00 para ser construída, prevista a passagem livre sem cobrança dos viajantes. Seria esperado um número de 25.000 pessoas que fariam a travessia pela ponte por ano com a desativação do *ferryboat*. Para levar adiante o projeto, a prefeitura requer um estudo que adote o método custo-benefício. Esse método segue diferentes etapas, as principais são:

- 1) avaliar (quantificar) os custos e benefícios em cada ano do projeto;
- 2) obter o valor presente agregado do projeto com o desconto dos custos e benefícios nos anos futuros de forma a torná-los comparáveis e então adicioná-los à análise.

Em cada estágio da análise, a avaliação é diferente de uma avaliação comercial de projeto porque (1) os custos e benefícios de todos os membros da sociedade serão incluídos e não apenas os pagamentos e os recebimentos monetários da agência responsável pelo projeto e (2) a taxa social de desconto pode ser diferente da taxa privada de desconto.²

É preciso evitar erros lógicos em decidir quais itens deverão ser incluídos como custos e benefícios, e avaliar corretamente os que foram incluídos. 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. No caso da construção da ponte, existem quatro partes: os contribuintes, os proprietários do *ferryboat*, os viajantes existentes e os novos viajantes (aqueles que não faziam a travessia anteriormente, mas a farão com o preço menor).

1) os contribuintes perdem \$ 30.000,00, assumindo que a ponte será construída com impostos extras;

2) os proprietários do *ferryboat* perdem seus lucros extras de \$ 250,00 (\$ 0,05 x 5.000) em cada ano futuro;

3) os viajantes existentes ganham \$ 1.000,00 (\$ 0,20 x 5.000) em cada ano futuro em função da queda do preço;

4) os novos viajantes – avaliar o ganho deles é mais difícil. Sabemos que a travessia mais cara é a realizada por *ferryboat* (\$ 0,20), enquanto a menos cara (gratuita) é a realizada pela ponte. Para desenvolver a análise é necessário levantar alguma suposição arbitrária; assume-se que o valor por viagem cai a uma taxa constante de \$ 0,20 até zero. Ou seja, a curva de demanda por travessia é uma linha reta. Então, o ganho médio para novos viajantes é de \$ 0,10 por travessia e o ganho total por ano de \$ 2.000,00 (\$ 0,10 x 20.000).³

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 de 10% ao ano para obter o seu valor presente.

Tabela 1 - Benefícios futuros líquidos por ano para sempre

Partes	\$	Valor presente a uma taxa de desconto de 10%
Proprietários do <i>Ferryboat</i>	-250	- 2.500,00
Consumidores existentes	+1.000,00	+ 10.000,00
Novos consumidores	+ 2.000,00	+ 20.000,00
Contribuintes	-	- 30.000,00
Sociedade	?	?

Fonte: Layard e Glaister (1994, p. 7).

Como isso pode ser agora adicionado na análise? A resposta depende de qual abordagem é adotada para tratamento do problema de distribuição de renda. Se for escolhido o critério restritivo de Pareto para uma melhoria de bem-estar, o projeto seria levado adiante se algumas pessoas ganhassem e nenhuma perdesse.

Porém, se algumas pessoas ganham enquanto outras perdem, o critério de Pareto não é bom guia para a decisão de realização ou não do projeto.

Se isso for seguido, deve-se adicionar também os recebimentos líquidos de todas as partes envolvidas no projeto. Então, o projeto será levado adiante se a soma for positiva e alguma compensação for paga aos perdedores. Todavia, na prática, quase não existem casos em que todos os perdedores possam ser compensados, e se a regra de Pareto fosse aplicada quase nenhum projeto seria desenvolvido. Mais ainda, o problema da compensação não se restringe apenas ao fato de poder compensar as pessoas perdedoras, mas se é correto fazê-lo. A questão não é apenas técnica (descobrir a perda das pessoas), mas também de justiça (é justo compensar os perdedores). Por isso, muitos analistas de custo-benefício recorrem ao princípio de Hicks-Kaldor de 1930, o qual afirma que 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.

Segundo Ackerman (2004b), tudo isso mostra que os economistas elegem a eficiência econômica como o critério a ser seguido nas avaliações das políticas públicas e adotam o conceito de ótimo de Pareto, mesmo que eficiência *per se* possa implicar desigualdade em algumas situações. Para escapar do caráter restritivo desse conceito, Hicks e Kaldor desenvolveram nos anos 1930 o teste de compensação – os ganhadores compensam os perdedores. Amartya Sen observou que esse teste não tem valor real como uma regra de decisão: se os ganhadores compensarem os perdedores, todos estarão em melhor situação e o novo resultado é Pareto superior e não apenas Pareto superior potencial. Porém, se a compensação não ocorrer, é possível então que uma decisão tenha deixado o rico mais rico e o pobre ainda mais pobre. “Sen argues the potential for improvement in Pareto’s terms – the fact that compensation could have been paid so that the poor didn’t become poorer – does not justify the reality of increased poverty” (ACKERMAN, 2004b, p. 35). Apesar das críticas, os adeptos do potencial de Pareto usam essa teoria para racionalizar a análise custo-benefício – a ferramenta favorita para julgar eficiência. O objetivo dessa análise é maximizar o valor em dólar dos benefícios líquidos sem se preocupar com quem ganha e com quem perde: tudo o que é requerido é que a compensação dos perdedores *poderia* ocorrer porque o ganho dos ganhadores é grande (ACKERMAN, 2004b, p. 35).

Nesse caso, os recebimentos líquidos podem sempre ser considerados. Porém, não existe uma justificativa ética para o critério de Hicks-Kaldor; parece não existir alternativa para comparações interpessoais do valor dos ganhos e das perdas de cada pessoa na qual a compensação não seria necessariamente paga. Isso leva a um segundo argumento; pelo qual comparações interpessoais são feitas, partindo-se de que a distribuição de renda previamente existente deve prevalecer, \$ 1,00 é avaliado *igualmente* para todas as partes envolvidas.

Esse tipo de avaliação pode ser um procedimento razoável para alguns casos. Se não for, existe somente a alternativa de usar algum sistema de pesos distributivos ou simplesmente mostrar os benefícios líquidos de cada parte e deixar o *policymaker* aplicar sua própria avaliação. O uso de pesos distributivos não significa que eles precisam ser únicos: pode ocorrer que os pesos tomem um amplo conjunto de valores alternativos e ainda assim fornecer um veredicto não-ambíguo sobre um projeto.

Para resolver o problema sobre a construção da ponte, Layard e Glaister (1994) assumiram a possibilidade de que as comparações interpessoais seriam feitas e que \$ 1,00 seria julgado da mesma forma para todos os participantes do projeto na distribuição de renda existente. Ou seja, uma unidade (monetária) marginal para uma pessoa pobre é avaliada na mesma magnitude que para uma pessoa rica. Com isso, o lucro extra do proprietário do *ferryboat* desaparece do cálculo. Isso ocorre porque o lucro extra seria o resultado mais de um pagamento de transferência (renda do monopólio) do que de um pagamento sobre bens ou serviços reais prestados; e se cada \$ 1,00 é igualmente avaliado para todos não há mudança no bem-estar social. Os consumidores costumavam pagar essa renda e agora não o fazem mais, mas isso não significa que sobram recursos em função do não-pagamento após a construção da ponte. O *cost-saving* econômico do fechamento do *ferryboat* surge da liberação de recursos com o total do custo com a travessia vezes o número de viajantes por ano ($\$ 0,15 \times 5.000 = \$ 7.500$), que agora poderia ser direcionado para outra atividade econômica. Outra mudança econômica é o valor do consumo adicional gerado pelos supostos 25.000 novos viajantes beneficiados com a construção da ponte.

Voltando aos resultados apresentados na tabela 1, percebe-se que o valor presente do projeto é negativo (- \$ 2.500,00) e deveria ser abandonado. Mas alguém poderia supor que o projeto se tornaria viável se fosse cobrado, por exemplo, um pedágio sobre a ponte. Porém, isso não faria sentido – geraria redução no número de travessias, reduzindo, então, o ganho no valor real do consumo adicional, sem qualquer redução correspondente no custo.

The moral of this is that the prices charged for the output of a project may profoundly affect its economic desirability. The correct price is the marginal social cost per unit of output, which is zero in the case of journeys across an uncongested bridge. (LAYARD; GLAISTER, 1994, p. 7).

Mas ainda persiste a impossibilidade de calcular coisas, tais como quanto melhora o ecossistema por não ter barcos no rio e quanto piora por ter mais carros trafegando na nova ponte. Além disso, como poderiam ser medidas as vantagens das pessoas demorarem menos no trânsito, podendo ficar mais tempo com suas famílias? Esses exemplos não esgotam o universo de situações que poderão resultar da construção da ponte que substituirá o antigo sistema

de travessia do rio. Mais ainda, essas novas situações poderão ter impactos sobre a vida das pessoas e do meio ambiente, que não são facilmente compreendidos se a avaliação estiver baseada somente no cálculo dos custos e benefícios pelo mecanismo de mercado.

Valorar o não-valorável: custo ou benefício?

Kenneth Small (1998) apresenta o método custo-benefício como um conjunto útil de instrumentos para a avaliação de projetos. A forma usual dessa avaliação está baseada na possibilidade de considerar todos os custos e os benefícios, independentemente de para quem eles ocorrem. Essa pressuposição tem uma apelação intuitiva para o senso comum por caracterizar o método custo-benefício como uma abordagem interessada na busca do *bem* social, ou seja, mostrar a possibilidade de buscar o bem para todos da sociedade, assim como já afirmavam os utilitaristas clássicos⁴. Mas a sua aparente simplicidade é enganosa por pelo menos duas razões. A primeira diz que se *todos* os efeitos relevantes de um projeto pudessem ser medidos com os equivalentes monetários, 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. A segunda razão está relacionada com o questionamento sobre qual base (moral) é empregada para justificar projetos que criam “perdedores” apenas porque o seu benefício agregado excede seu custo. Aqui é preciso ter em mente que a necessidade de uma análise custo-benefício surge justamente do fato de que os projetos no mundo real criam conflitos de interesses, nos quais as diferentes situações e preferências das pessoas fazem com que elas sejam *diferentemente* afetadas.

Para Small (1998, p. 4), ambas as objeções sugerem que a tarefa de avaliação de projetos públicos é inerentemente política. As decisões sobre investimentos públicos são tomadas em um processo político, e o valor de qualquer técnica de avaliação particular, tal como o método custo-benefício, depende de como ela informa esse processo. Assim, uma resposta para a primeira objeção ao método custo-benefício – que nem todos os benefícios podem ser quantificados em termos monetários – é que a quantificação de tantos fatores quantos forem possíveis ajuda a disciplinar o debate porque fornece um ponto facilmente compreensível de comparação para qualquer fator não-quantificável que apareça na análise. Uma resposta política para a segunda objeção – que existem perdedores – é que o método custo-benefício destaca as situações onde um projeto beneficia um grupo de interesse a um alto custo em relação a outros grupos.

Both answers point to a role that recognizes the analysis as part of political decision making, but molds it to make more obvious to everyone whose interests various political decisions would favor. Far from giving free reign to politicians, then, the objective is to produce information that makes political decision-making more transparent and honest. (SMALL, 1998, p. 4).

Arnold Harberger (1984), ao discutir o método custo-benefício tradicional, ressalta três postulados da Economia do Bem-Estar aplicada, que são: (1) o benefício de uma unidade incremental de um bem ou serviço para um demandante (competitivo) é medido pelo seu preço de demanda, (2) o custo de oportunidade de uma unidade incremental de um bem ou serviço para um ofertante (competitivo) é medido pelo seu preço de oferta e (3) o cálculo dos custos e benefícios sociais de um projeto, política ou programa de regulação, é realizado por meio da diferença entre os benefícios e os custos totais atribuídos para os vários membros de uma unidade social relevante (família, cidade, estado, nação, mundo). A indiferença distributiva mostra-se no fato de que um dólar de benefícios para uma pessoa vale tanto quanto um dólar para outra pessoa (HARBERGER, 1984, p. 456). Ainda segundo Harberger, dos três postulados, o terceiro é o que causa mais problemas, ou seja, o método custo-benefício tradicional é completamente neutro com relação à transferência de renda de um indivíduo ou grupo para outro. Harberger enfatiza que esse método avalia implicitamente um dólar marginal para uma pessoa rica da mesma maneira que um dólar marginal para uma pessoa pobre. “In short, traditional cost-benefit analysis is in this sense cold, crass, and unfeeling, even though at the individual level it is attuned to reflect and record the subtlest nuances of individual taste and welfare” (HARBERGER, 1984, p. 456).

Diante disso, a posição de Harberger é de que o uso dos postulados que embasam o método custo-benefício não diz tudo. Ao invés disso, ajudam a medir de uma maneira conceitualmente não-ambígua os “efeitos de eficiência” das políticas, projetos ou programas de regulação. Ele enfatiza que isso não implica que toda política, que seja boa de um ponto de vista da eficiência, seja boa em geral. Outros fatores também devem ser considerados, mas muitos são difíceis de serem sistematicamente incorporados na estrutura analítica do método custo-benefício. “This is particularly so when there is little basis for consensus concerning the underlying noneconomic values involved” (HARBERGER, 1984, p. 457).

Segundo Charles Kolstad (2000, p.73-74), que discute a aplicação do método custo-benefício para os problemas ambientais, existem muitas suposições para a construção desse método⁵. Uma delas se refere à distribuição de renda. Se a distribuição de renda se modifica, as curvas de oferta e demanda provavelmente também serão alteradas, e então as medidas de excedentes (ganhos) associadas a determinada política de governo também serão modificadas. Então, se não for considerada a distribuição de renda “correta” ou “justa”, poderá existir razão

para questionar as prescrições sugeridas por uma análise de custo-benefício. Uma outra suposição do método custo-benefício diz respeito ao princípio de compensação. Suponha que uma análise de custo-benefício conclua que a construção de uma represa em uma garganta natural de montanhas é uma boa ideia porque os benefícios excedem os custos. Isso significa que os ganhos para alguns por ter a represa excedem as perdas de outros por ter a mesma represa. Por ser uma melhoria de Pareto, os ganhadores *poderiam* compensar os perdedores de forma que todos ficassem em melhores condições com a represa. Porém, essa compensação raramente ocorre. Isso nos leva mais uma vez ao controverso princípio de compensação de Hicks-Kaldor (KOLSTAD, 2000, p. 74).

Um outro problema relacionado com o meio ambiente e o uso do método custo-benefício é que a medição do estrago do meio ambiente como resultado da poluição de uma determinada atividade não é tarefa fácil. É muito difícil a quantificação da disposição marginal a pagar por todos os bens ambientais, assim como o é, por exemplo, a quantificação da disposição a pagar por uma vida livre de morbidade ou fome extrema. Kolstad (2000, p. 74) argumenta, contudo, que essa lista de problemas não precisa ser tomada como indicação de falhas fatais no método custo-benefício. Esse método permanece como parte vital da quantificação e avaliação da desejabilidade de intervenção do governo na economia em nome do meio ambiente. Mas seria apropriado estarmos cientes de suas imperfeições.

O Banco Mundial foi um incentivador do método custo-benefício nos anos de 1970 e voltou a enfatizá-lo nos anos 90, com *The Handbook on Economic Analysis of Investments Operations*. No entanto, como argumenta Alkire (2002, p. 207), o objetivo do método *vis-à-vis* à função do bem-estar social não mudou nesse período, isto é, o alvo principal da análise econômica continuou sendo a medição da contribuição do projeto ao bem-estar da sociedade (considerado na visão welfarista).⁶ Segundo Arthur Maass (1966, p. 216), a Economia do Bem-Estar e sua extensão, o método custo-benefício, tratou principalmente da eficiência econômica porque, em termos práticos, os dados sobre benefício e custo são fornecidos automaticamente pelo mercado. Em termos teóricos, isso é resultado das pressuposições: (1) indiferença à distribuição de renda gerada por um projeto do governo e (2) soberania dos consumidores, isto é, uma análise baseada somente nas preferências dos indivíduos exibidas no mercado.

Discutindo a fundação *welfarista* do método custo-benefício, Alan Randall (2002, p. 55) nota que os economistas, quando recebem um pedido de defesa de um teste de eficiência para os empreendimentos do governo, desenvolvem o argumento estabelecido na ética *welfarista*. 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 agregação do nível de satisfação de seus membros. Randall enfatiza que é a partir dessas

premissas que os economistas desenvolvem todo o aparato para medir as mudanças no bem-estar, usando várias suposições e limitações como convenientes e necessárias, no qual o método custo-benefício é a execução prática direta.

Frank Ackerman (2004a, 2004b) discute o emprego inquestionável do método custo-benefício nas avaliações de possíveis medidas de regulação nas áreas ambientais e de saúde nos Estados Unidos. Ele afirma que a racionalidade implícita desse método, isto é, que os benefícios devem exceder os custos antes de implementar, por exemplo, uma nova regulação, é muito difícil de ser aceita sem contestações. Um de seus argumentos é o de que o método custo-benefício da saúde e do meio ambiente requer a monetização de benefícios não-monetários, o que implica a maioria dos problemas do método. Ackerman ressalta que não existe crise de custos regulatórios excessivos que precisam ser controlados. Essa constatação parece invalidar o argumento do método custo-benefício aplicado às políticas públicas de que não podemos fazer tudo (regular) e por isso precisamos ter certeza de estar fazendo a coisa certa. Ackerman ainda destaca que os testes de compensação e a “melhoria potencial de Pareto” não justificam o método. Uma das suposições implícitas da metodologia é de que a distribuição pode ser ignorada, sendo adotado o teste de compensação de Hicks-Kaldor. Os argumentos de Ackerman enfatizam a importância de se analisar com cuidado o uso do método como um balizador exclusivo de decisões quanto à realização de investimentos em determinados projetos de políticas públicas, uma vez que podem impactar a vida das pessoas e do meio ambiente. Seu objetivo é destacar que o emprego do método não tem implicações apenas teóricas, mas, sobretudo, práticas no sentido de ser usado para justificar uma política pública ou uma medida de regulação que terá efeitos negativos para a sociedade.

No que se refere à indiferença distributiva do método custo-benefício, destaca-se que existem trabalhos sobre a possibilidade de usá-lo com pesos distributivos – a análise custo-benefício social.⁷ Essa análise é construída sobre a noção de que o valor social de um dólar extra nas mãos de uma pessoa rica é menor do que o mesmo dólar nas mãos de uma pessoa pobre (HARBERGER, 1984, p. 457).

No entanto, Amartya Sen (2000) enfatiza que tal abordagem ainda apresenta uma indiferença quanto aos assuntos de valor (em termos de julgamentos de valor), uma vez que ela não está interessada em avaliar as ações, os motivos e os direitos das pessoas, sendo indiferente ao *valor intrínseco da liberdade* e apresentando uma *visão instrumental dos valores comportamentais*. O princípio geral do método custo-benefício é a sua *rationale* básica: “things are worth doing if the benefits resulting from doing them outweigh their costs” (SEN, 2000, p. 934). Além disso, esse método é usado como um fator decisório ou anterior às decisões de investimento, o

que segue a lógica do mercado.⁸ Ou seja, a variante particular da abordagem custo-benefício geralmente usada, como insiste Sen (2000, p. 931), é extraordinariamente limitada por causa de sua insistência em fazer a avaliação inteiramente por meio do mecanismo de mercado.

Em vista do problema na quantificação dos valores não estritamente econômicos, como os impactos sociais, Sabina Alkire (2002, p. 218) sugere que a melhor maneira de empregar o método custo-benefício é usá-lo como uma fonte de informação sobre a eficiência, alguns resultados preditos e o risco, visto que ela é uma ferramenta útil para avaliar a produtividade dos recursos escassos – um componente necessário à avaliação de qualquer atividade de desenvolvimento humano.

Mais uma vez é reforçada a ideia de que o principal benefício do método custo-benefício é fornecer informação para a tomada de decisão quanto à realização de determinado investimento ou da adoção de práticas de regulação. Por se constituir em uma parte do processo de decisão política, o método não está interessado em avaliar os efeitos que as políticas públicas escolhidas podem ter sobre a vida das pessoas ou do meio ambiente. O método custo-benefício serve, portanto, para balizar a decisão de destinar recursos para diferentes projetos, e isso independe de quais serão os impactos futuros desses projetos seja para a sociedade seja para o meio ambiente.

Toda essa discussão permite conjecturar, por um lado, que o principal benefício do método é fornecer informações – fatores quantificáveis e indicação de casos em que um grupo de interesse está sendo beneficiado em detrimento de outro grupo – para o debate que norteará o processo de tomada de decisão. O método pode tornar o processo de tomada de decisão política quanto à realização ou não de determinado investimento ou regulação mais transparente para não privilegiar apenas alguns interesses políticos implícitos.⁹ Esse privilégio de interesses implícitos seria um dos custos práticos do emprego do método custo-benefício. Porém, o custo mais importante, por outro lado, decorre de suas suposições teóricas envolvendo: 1) a indiferença distributiva, 2) o princípio de compensação de Hicks-Kaldor, 3) a aceitação da ética welfarista e 4) a avaliação de custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais pelo mecanismo de mercado. Esse custo é o emprego do método custo-benefício para justificar políticas públicas que podem não ter seus impactos fielmente representados por uma avaliação de custos e benefícios baseada no mecanismo de mercado. Além disso, o método pode ser usado como forma de decisão eminentemente política, sem uma clara apresentação de quais seriam efetivamente seus custos e benefícios para a sociedade e para o meio ambiente.

Diante da necessidade de avaliação de políticas públicas interessadas no desenvolvimento das capacitações das pessoas ou da melhoria do meio ambiente, o método custo-benefício, como parte da teoria do utilitarismo (e

do *welfarismo*) estabelecida na economia, parece ser um método de avaliação restrito. Esse método está estruturado sob a fundamentação estreita do *welfarismo* que não está interessado, como Sen (1983) insiste, nos direitos e ações dos indivíduos, nem na análise das consequências de tais ações.

Uma metodologia de avaliação de projetos de políticas públicas ou de regulação especialmente nas áreas de saúde, educação e meio ambiente não precisa estar baseada apenas na apreciação da relação entre investimento e produtividade dos recursos, uma vez que existe a apreciável relação entre investimento e capacitações humanas. Esse interesse, entretanto, requer que o assunto de avaliação social seja incluído entre os pontos que devem ser levados em conta por um método avaliativo de políticas públicas ou de regulação. A metodologia avaliativa pode ficar baseada em princípios e informações plurais, em vez de considerar apenas as informações de utilidade e seu princípio de maximização. Como bem destaca Randall,

[...] the “don’t do anything disgusting” is congenial to those who accept the premises of ethical pluralism. Whereas a utilitarian might object that this constraint sounds fine in principle but rather empty in practice (“Ok, then, tell me exactly what kinds of things are disgusting, and why”), a pluralist might respond that defining what sort of actions are disgusting and should therefore be ruled out by constraint is exactly the right task for public discourse. Again, the pluralist sees reason to hope and expect that reasonable people can argue on particular constraints, even as they justify those constraints in quite different ways (RANDALL, 2002, p. 61).

É interessante, então, desenvolver metodologias que possam avaliar também os impactos sociais e humanos de determinada política pública ou regulação e que não fiquem limitadas apenas à sua contribuição estritamente econômica, que quantifica a produtividade dos recursos empregados. Essas metodologias poderiam considerar uma base informacional pluralista sobre a qual *pessoas críticas e capazes de deliberação* exercitem uma escolha social avaliativa. Essa avaliação que preza pela participação difere daquelas avaliações exclusivamente técnicas baseadas nas informações impessoais obtidas pelo mecanismo de mercado e livres de julgamentos de valor das pessoas envolvidas no projeto.

A avaliação dos estados sociais é uma parte do exercício de escolha social padrão, mas não de um exercício de avaliação de mercado. A analogia de mercado é particularmente decepcionante neste caso uma vez que não trata das alternativas sociais. (SEN, 2000b, p. 950).

Na busca de aprimorar o conhecimento acerca da avaliação de projetos de políticas públicas e de regulação destinados ao bem-estar das pessoas – melhoria nas áreas de saúde, educação e do meio ambiente –, são apresentadas alternativas práticas que poderiam ser empregadas para complementar o método custo-benefício.

Alternativas práticas: valorando a qualidade de vida e o meio ambiente

O objetivo principal de Sabina Alkire (2002) é apresentar uma metodologia que permita ao pessoal da Oxfam – The Oxford Committee for Famine Relief – avaliar seus projetos e os impactos deles sobre a vida das pessoas. O interesse de Alkire era formar um conhecimento mínimo para a equipe da Oxfam avaliar os diferentes projetos, não apenas com referência ao retorno (econômico) do investimento – a relação entre o investimento e a produtividade dos recursos –, mas, sobretudo, em relação aos seus impactos sobre as pessoas – apreciar a relação entre o investimento e as capacitações em cada um de seus projetos. Alkire, portanto, tenta operacionalizar a perspectiva de Amartya Sen numa metodologia que possibilita identificar e avaliar as capacitações. O argumento de Alkire é que a avaliação de um impacto de investimento sobre a capacitação humana deve envolver o exercício público do escrutínio dos custos e benefícios num amplo conjunto de dimensões, e o relato qualitativo e sistemático dos impactos que não podem ser quantificados em termos monetários. Nesse sentido, é necessária uma metodologia adequada para a comparação dos diferentes impactos dos projetos para a tomada de decisão com relação ao investimento (ALKIRE, 2002, p. 203).

Uma metodologia foi proposta por Alkire e usada para a avaliação de três projetos desenvolvidos pela Oxfam no Paquistão. O primeiro é o projeto de microcrédito que engaja organizações sociais e provê empréstimos para as mulheres pobres, que vivem na área rural, em vilarejos perto de Senghar, Sindh, criarem cabras. O segundo é o projeto de aulas de alfabetização para adultos principalmente para mulheres nas áreas peri-urbanas de Lahore, o qual é usado como porta de entrada para o desenvolvimento da comunidade e para a geração de renda. O terceiro é o projeto de rosas ornamentais em Arabsolangi, Sindh, envolvendo homens, mulheres e crianças no cultivo, trato e venda cooperativos. Todas as três atividades têm um componente de geração de renda, um componente social na formação de uma classe ou grupo e a intenção explícita de “outorgar poder” aos participantes (ALKIRE, 2002, p. 200-201).

O pessoal da Oxfam necessitava de um método que os auxiliasse na tomada de decisão quanto à distribuição de recursos escassos para os diferentes projetos. Havia a convicção, no ato da tomada de decisão sobre a alocação dos recursos, de que os projetos desenvolvidos não poderiam ser avaliados apenas por uma análise de custo-benefício tradicional, mas entendia-se que esta deveria ser complementada por uma análise que considerasse os custos e benefícios das capacitações das pessoas.

Porém, Alkire argumenta que a abordagem seniana, para ser operacional ao nível dos projetos, deveria apresentar uma proposta para como a expansão

ou contração das capacitações e funcionamentos pode figurar numa avaliação econômica sistemática. Como o objetivo do desenvolvimento, seguindo a abordagem de Sen, é a expansão das capacitações humanas, e diante do reconhecimento de que um conjunto completo dessas capacitações é multidimensional, a questão que surge é determinar qual o uso dos recursos escassos que propiciará a expansão das capacitações humanas.

Alkire afirma que a análise custo-benefício social poderia ser descrita como um método que fornece uma estrutura para a escolha do projeto, mas seria necessário resolver algumas questões. A primeira questão é como *identificar* os objetivos e os valores que devem ser usados para avaliar a expansão das capacitações. A segunda é como *comparar* a capacitação das pessoas entre as atividades. Em terceiro lugar, como *combinar* esta informação com a informação sobre os retornos econômicos do projeto de tal maneira que possa sustentar uma decisão. Ou seja: “a capability assessment would require a methodology of decision-making that transparently combines the economic criteria of efficiency, given political constraints, with other value judgements by the relevant groups” (ALKIRE, 2002, p. 205).

A suposição de Alkire é de que as pessoas podem articular e analisar sua pobreza e liberdades valoradas em dimensões múltiplas, e que, se elas assim o fizerem, a análise resultante difere de uma análise sofisticada e estreita que usa a renda como *proxy* para a pobreza e para a liberdade. Esse método está baseado em discussões que incorporam todas as dimensões do desenvolvimento humano e tem como base conceitual “that the values which animated any person’s or community’s actions are not infinitely diverse but can be distilled into an irreducible set of simplest most basic reasons for actions that are grasped by practical reason and used implicitly in planning actions and evaluating the values and disvalues of past or proposed actions” (ALKIRE, 2002, p. 224).

Alkire enfatiza ainda que a análise de impacto social (AIS)¹⁰ é uma metodologia que objetiva identificar os impactos humanos e usa essa informação para moldar as atividades de desenvolvimento conforme os valores dos beneficiários e entidades responsáveis pelo projeto. Porém, a AIS é similar ao método custo-benefício no fato de que ela se esforça para identificar e ordenar os custos e os benefícios sociais das atividades antes de sua implementação e da melhoria na relação custo-benefício (ALKIRE, 2002, p. 219). Apesar da AIS estar interessada nos impactos humanos, e comunicar isso de uma maneira que a torna uma escolha informada – uma discussão participatória –, é necessário um procedimento mais sistemático para identificar os impactos a partir da perspectiva dos participantes, tornando claro como as informações auxiliam as escolhas.

Para ser construtiva e inteligível, a identificação dos impactos valorados está incorporada em um processo de avaliação mais amplo. Em cada um dos

três projetos da Oxfam – criação de cabras, cultivo de rosas ornamentais e aulas de alfabetização para mulheres –, os beneficiários descreveram 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 foram realizadas para avaliar o impacto de cada um dos projetos sobre a pobreza do consumo.

Alkire afirma que esse exercício foi conduzido de uma maneira participatória. Os facilitadores ou “avaliadores” usavam roupas simples, empregavam a linguagem local, adaptavam a metodologia flexivelmente à situação, respeitavam as tradições e costumes religiosos, organizavam o encontro em lugar e tempo convenientes, mantinham uma atitude de aprendizagem informal e de abertura, encorajavam as pessoas quietas a falarem mais e as pessoas dominantes a falarem menos. Eles também usavam algum tempo antes e depois do encontro numa conversa informal, recolhendo informações necessárias para uma avaliação completa, e focalizando problemas imediatos nas atividades desenvolvidas.

Antes de aplicar o método custo-benefício das capacitações, Alkire empregou também o método custo-benefício tradicional para avaliar os três projetos. Sua conclusão é de que a decisão da Oxfam de dirigir recursos escassos aos diferentes projetos voltados para o desenvolvimento (humano) não pode ser baseada somente no julgamento econômico. É necessário incluir o julgamento moral e o de valor (que usam a participação e a liberdade individual). Ou seja, “the choice cannot be made only on technical grounds but rather is a morally significant choice” (p. 286).

Ackerman (2004a) afirma que a crítica da metodologia custo-benefício requer a indicação de alternativas práticas, e sugere pontos para a modificação desse método para conseguir um melhor aparato para o processo de tomada de decisão quanto à realização de investimento em determinados projetos de políticas públicas ou de regulação nas áreas de saúde e do meio ambiente. O principal intuito de Ackerman é mostrar que não existe a necessidade de desenvolvimento de um novo sistema para o processo de tomada de decisões quanto à realização ou não de determinada política pública ou para a intervenção do governo por mecanismos regulatórios. Essa afirmação decorre da sua constatação de que o marco regulatório e as leis ambientais nos Estados Unidos têm apresentado um relativo sucesso em reduzir a poluição e proteger a natureza e a saúde humana. Porém, Ackerman acredita que mais pode ser dito sobre os caminhos certos e errados ao se tomar determinadas decisões políticas. Segundo ele, três caminhos da crítica teórica da metodologia custo-benefício apontam para características desejáveis para a constituição de uma metodologia alternativa.

Uma das características está relacionada ao fato de que os valores dos riscos e dos danos, principalmente na área ambiental e de saúde, dependem do contexto e não podem ser mensuráveis em geral, isto é, não há esperança de criar um sistema de tomada de decisão que seja puramente quantitativo e contexto-independente. Ackerman e Heinzerling (2004b) argumentam que não apenas os analistas de riscos possuem uma estrutura nas suas avaliações, as pessoas comuns também possuem uma forma de avaliar riscos que está baseada numa dicotomia. Quando um perigo é incontrolável, não-familiar, involuntário, desigual, as pessoas avaliam-no como altamente de risco, mas quando é controlável, familiar e esperado, ele não representa um risco. Isso explica por que as pessoas temem o perigo de uma planta nuclear em sua vizinhança no caminho de uma clínica para fazer um raio X. A percepção das pessoas comuns sobre os perigos está baseada na quantidade e na qualidade, “they do not assess riskness solely according to the numerical probability and magnitude of harm, but rely as well on the human setting in which a risk is experienced” (ACKERMAN; HEINZERLING, 2004b, p. 131).

Outra característica está ligada à metodologia de desagregar benefícios em partículas elementares de valor – números de mortes e doenças sérias evitáveis, hectares de terra preservados etc. Ackerman e Heinzerling (2004b) enfatizam que números – de dólares, de mortes, de corpos debilitados – não dizem tudo; não pronunciam se a bronquite crônica é na verdade semelhante ao câncer de bexiga, se é justo expor certo grupo de pessoas a um risco letal porque outras estão dispostas a pagar mais para evitá-lo, se um dia de *bungee jumping* seria objeto de regulação assim como um dia de exposição ao arsênico em água potável (ACKERMAN, 2004b, p. 122). Essas questões envolvem mais do que apenas números, e os autores buscam isso numa análise das dimensões qualitativas dos riscos. Ackerman (2004a) enfatiza a necessidade de substituir esse método custo-benefício desagregador por um processo mais transparente de avaliação de benefícios, isto é, poderia ser solicitado para as pessoas envolvidas no projeto julgarem os benefícios e custos numa base mais agregada.

A terceira característica mostra que a não-disponibilidade de estimativas precisas dos impactos ambientais futuros implicam relevância de adotar uma alternativa ao modelo bayesiano para a estatística usada no método custo-benefício. A intuição por trás do modelo bayesiano é que se pode usar qualquer informação disponível para realizar a melhor estimativa provável dos impactos. Porém, o fato de focalizar estimativas pontuais precisas apenas distrai a atenção da grande incerteza que permeia muitos impactos importantes. As políticas ambientais e de saúde pública têm constituído questões de tomada de decisão sob incerteza. Quanto mais incertas as pessoas, mais importante se torna a incerteza para planejar o pior resultado possível. Segundo Ackerman, as pessoas agem dessa forma na vida cotidiana ao comprarem um seguro contra uma baixa probabilidade de ocorrência, mas alto resultado de risco, como, por

exemplo, incêndio em residência ou acidente de trânsito. Tudo isso reflete abordagens de precaução baseadas no planejamento para o pior resultado possível e não em jogar com os resultados médios obtidos com as estatísticas.

Ackerman e Heinzerling (2004b) afirmam que o número de vítimas do 11 de setembro de 2001 é bem menor que as vítimas anuais de úlcera nos USA. Mas por que tanta preocupação com o primeiro? É claro que esse evento foi muito mais catastrófico, porém algumas pessoas quando precisam tomar decisões concernentes a riscos fazem esse tipo de comparação numérica. No entanto, muitas outras, quando pensam e respondem a riscos de vida e de saúde, se preocupam com mais fatores do que com apenas as probabilidades numéricas de perigo. As razões para isso estão relacionadas com as convicções das pessoas, como por exemplo uma aversão às catástrofes e um alinhamento com a liberdade e justiça.

Alguns críticos das práticas regulatórias na área ambiental alegam que tempo e dinheiro deveriam ser gastos na regulação de riscos mais perigosos à saúde. Daí a pergunta: qual seria o tipo de risco mais propenso à regulação? Para os críticos seriam aqueles que mais matam as pessoas. Como resultado disso, o governo deveria gastar mais com vacinações, pré-natais e tratamentos do câncer do que com o controle da poluição do ar com tóxicos ou até com o terrorismo (ACKERMAN; HEINZERLING 2004b, p. 128). Os autores sugerem que diante da falta de um consenso sobre os efeitos nocivos sobre a saúde de todos os males da vida moderna, seria essencial agir com precaução na presença de alguma suspeita sobre riscos nocivos à saúde. O provérbio “better safe than sorry” pode ser entendido como o princípio da precaução que invoca políticas para proteger a saúde contra perigos potenciais até mesmo quando não existem provas científicas. Uma política de precaução substitui a fórmula quantitativa da análise custo-benefício por um processo de pensamento e deliberação que não pode ser reduzido a uma fórmula alternativa (ACKERMAN; HEINZERLING 2004b, p. 119).

Ackerman (2004a), ao identificar as características acima, sugere uma alternativa ao método custo-benefício. Segundo Ackerman e Heinzerling (2004b), existe a necessidade de um novo método de tomada de decisão. O que os autores propõem não é uma nova fórmula, porque fórmulas para o processo de tomada de decisão não existem. O caminho indicado é a participação no processo de decisão; não seria um processo em que todos participam, mas uma forma de decisão que considera a opinião de representantes eleitos da sociedade. Para mostrar como esse procedimento poderia ser usado no lugar da análise custo-benefício, os autores propõem quatro princípios. Esses princípios afirmam a necessidade de (1) métodos holísticos baseados no debate público de informações quantitativas e não métodos atomísticos de avaliação dos custos e dos benefícios individualizados pelas análises dos analistas, (2) aprendizado com a área militar, uma vez que os imperativos morais são

argumentos decisórios mais poderosos do que as comparações meramente de custos, (3) adotar o modelo da precaução para riscos potencialmente incertos e perigosos ao invés de se trabalhar com o uso de médias e (4) promover a igualdade para os mais pobres hoje e para as gerações futuras.

Os autores afirmam que a análise econômica, ao empregar conceitos opacos como a disposição a pagar e a técnica de desconto, tem escondido questões morais e políticas por detrás de seus números científicos e precisos. A questão central é a necessidade de se convencer sobre a inexistência de uma fórmula matemática precisa que poderia ser usada para resolver os nossos problemas. No lugar de uma tal fórmula mágica, os autores oferecem mais uma atitude do que um algoritmo: “one that trusts collective, commonsense judgments, and is humble in the face of uncertainty, steadfast in confronting urgent problems, and committed to fairness within and beyond this generation” (ACKERMAN, 2004b, p. 234).

Considerações finais

O método custo-benefício é empregado na avaliação de diferentes políticas públicas, porém o fato de maior relevância levantado nessa digressão é que o seu benefício parece não compensar o seu custo. A efetividade do método como um balizador de tomada de decisão parece estar ameaçada pelo não-cumprimento da racionalidade básica: os benefícios devem superar os custos.

Em alguns projetos de política pública (ou de regulação) existe a necessidade de se considerar a produtividade dos recursos empregados e as situações que não serão possíveis de serem medidas e comparadas monetariamente. Essas novas situações, ao contrário do que geralmente se pensa quando da avaliação de projetos, não podem ser tomadas como fatores que descaracterizam a atividade em julgamento. Pelo contrário, alguns projetos devem ter sua aceitação baseada não apenas na relação entre retorno econômico e investimento, mas entre retorno social e ambiental e investimento, uma vez que seus benefícios, muitas vezes sem preço, excedem em muito os seus custos.

O método custo-benefício ainda é eficaz como uma das partes do procedimento de tomada de decisão quanto à realização de determinado investimento ou regulação. Porém, o que precisa ficar claro é que esse aparato técnico de avaliar os retornos econômicos poderia ser complementado com métodos que permitam o julgamento de situações não claramente medidas pelo mecanismo de mercado. Ackerman e Heizenberg (2004b, p. 18) afirmam que até os mercados concorrenciais idealizados poderão ser eficientes somente

se *tudo* de valor tiver um *preço*. A eficiência do mercado resulta, portanto, dos esforços de firmas competidoras para vender os bens e serviços pelos quais os consumidores estão dispostos a pagar. É possível, então, falar sobre um balanço eficiente entre carros e roupas; o gasto dos consumidores nesses bens pode ser tomado como um parâmetro que indica o quanto de cada bem produzir.

Mas seria possível falar em um balanço eficiente, seguindo a teoria de mercado, entre produzir carros e prevenir o câncer ou minimizar as mudanças climáticas? O mercado responderia essa questão somente se existissem compradores dispostos a comprar e produtores dispostos a vender a prevenção do câncer e a minimização das mudanças climáticas. Para que vendedores e produtores encontrem um equilíbrio, o mercado precisaria colocar preço na prevenção de perda de vida devido ao câncer e de proteger o meio ambiente para as gerações futuras.

O resultado é que o mercado não pode responder se existe um balanço entre a disposição a comprar e a vender a prevenção do câncer e a disposição a vender e a comprar carros. A resposta para isso se encontra no fato de que muitas coisas têm o preço determinado no mercado na interação entre compradores e vendedores, mas outras coisas – como a prevenção do câncer – não têm preço porque não são mercadorias que são facilmente transacionadas no mercado.

Notas

¹ O *background* teórico dessa discussão é a perspectiva da capacitação de Amartya Sen para a avaliação de bem-estar individual e dos arranjos sociais. A abordagem da capacitação pode ser vista como uma ampla estrutura normativa que serve para a avaliação do bem-estar individual e dos arranjos sociais, para o *design* de políticas e para propostas sobre mudanças sociais. De acordo com essa perspectiva, o bem-estar da pessoa e os arranjos sociais *poderiam* ser avaliados de acordo com as capacitações que as diferentes pessoas possuem de promover (ou realizar) os vários funcionamentos que elas valoram. O conceito de funcionamento tem raiz aristotélica e reflete as coisas que a pessoa valorar, fazer e ser (*doing and being*) (SEN, 1999, p. 74-76). De uma forma simples, pode-se dizer que capacitação se refere àquilo que uma pessoa pode ser e fazer. Para Sen (1992, p. 40), capacitação significa as várias combinações de vetores de funcionamentos que uma pessoa pode realizar, representando a liberdade de a pessoa levar o tipo de vida que ela tem razão para levar. A abordagem seniana tem, portanto, duas partes constituintes – funcionamentos e capacitações –, sem uma ou outra a formulação da proposta normativa de Sen ficaria incompleta.

² Os benefícios e os custos dos programas não acontecem de forma simultânea e instantânea, mas ao longo de períodos de tempos futuros. Assim, além de identificar quais custos correspondem a quais receitas, é necessário calcular o seu valor presente para averiguar o benefício líquido. É justamente a taxa de desconto usada no cálculo desse valor presente que difere para os casos de uma análise social. A taxa de desconto usada no cálculo desse valor presente representa o tempo de preferência dos consumidores privados; a taxa de desconto social considera uma visão mais alongada temporalmente, de forma a abranger as gerações futuras. Para uma discussão sobre a taxa social de desconto, ver Baumol (1968).

³ Nesse caso especial, onde a curva de demanda é uma linha reta, o valor das vendas gerado será sempre igual a $(p_0 - p_1)(q_1 - q_0)$, isto é, a metade da queda do preço da travessia vezes o aumento no número de viajantes. Essa é a fórmula que é usada costumeiramente na análise custo-benefício, especialmente

para mudanças pequenas nos preços, de forma que a suposição de linearidade é uma aproximação razoável para *qualquer* curva de demanda.

⁴ Para uma discussão sobre o utilitarismo, ver Peluso (1998), especialmente o capítulo I, sobre o Utilitarismo e Ação Social.

⁵ Kolstad (2000) utiliza o instrumental microeconômico do excedente do produtor e do consumidor para exemplificar a análise custo-benefício para o caso específico de intervenção governamental em nome do meio ambiente. Ver também Varian (2003).

⁶ Para uma discussão sobre as fundações *welfaristas* da análise custo-benefício, ver Boardway (1974) e Krutilla (1961).

⁷ Neenan (1971) propõe um critério de eficiência mais simples da análise custo-benefício, isto é, a maximização do conjunto de benefícios “to whomsoever accruing”, o qual pode ser relacionado aos efeitos de distribuição de renda. Tal proposta é aplicada ao programa de saúde pública. Ver, também, Harberger (1984), que apresenta duas formas alternativas de abordar as considerações distribucionais dentro da estrutura do método custo-benefício social.

⁸ Para uma discussão crítica do aspecto decisório da análise custo-benefício padrão, ver Richardson (2000) e Nussbaum (2000).

⁹ Para uma defesa do método custo-benefício como parte do procedimento de decisão e não um critério moral sobre qual projeto terá melhores resultados em termos do bem-estar, ver Adler e Posner (1999).

¹⁰ Para uma discussão sobre análise de impacto social ver Barrow (2000), Freudenberg (1986), IAIA (1994, 2003) e World Bank (2003).

Referências

ACKERMAN, Frank. Priceless Benefits, Costly Mistakes: What’s Wrong With Cost-Benefit Analysis? *post-autistic economics review*, 25(18): 2-7. Disponível em <<http://www.paecon.net/PAERreview/issue25/Ackerman25.htm>>, acesso em ???, 2004b

ACKERMAN, Frank. *Priceless. On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*. New York: The New Press, 2004b.

ADLER, Matthew & POSNER, Eric. Rethinking Cost-Benefit Analysis. *The Yale Law Journal*, 109(02): 165-247, 1999.

ALKIRE, Sabina. *Valuing Freedoms. Sen’s Capability Approach and Poverty Reduction*. University Press: Oxford, 2002.

BARROW, C. J. *Social Impact Assessment. An introduction*. New York: Oxford University Press, 2000.

BAUMOL, William J. On the Social Rate of Discount. *The American Economic Review*, 58 (04): 788-802, 1968.

BOARDWAY, Robin W. The Welfare Foundation of Cost-Benefit Analysis. *The Economics Journal*, 84(336), 926-39, 1974.

FREUDENBERG, William R. Social Impact Assessment. *Annual Review of Sociology*, 12, 451-478, 1986.

HARBERGER, Arnold C. Basic Needs versus Disctributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis. *Economic Development and Cultural Change*, 23 (3): 455-474, 1984.

IAIA - **International Association for Impact Assessment**. Guidelines and Principles for Social Impacts Assessment. Disponível em <www.iaia.org>. Acesso em ??? 1994.

IAIA - **International Association for Impact Assessment**. Impact Assessment and Project Appraisal, 21 (3): 231- 250. Disponível em <www.iaia.org>. Acesso em ??? 2003

KOLSTAD, Charles D. *Enviromental Economics*. New York: Oxford University Press, 2000.

KRUTILLA, John V. Welfare Aspects of Benefit-Cost Analysis. *The Journal of Political Economy*, 69(3): 226-235, 1961.

LAYARD, Richard; GLAISTER, Stephen (Eds.). *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: University Press, 1994.

MAASS, Arthur. Benefit-Cost Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 208-26, 1966.

NEENAN, William B. Distribution and Efficiency in Benefit-Cost Analysis. *The Canadian Journal of Economics*, 4(2): 216-24, 1971.

NUSSBAUM, M. The Costs of Tragedy: Some Moral Limitations of Cost-Benefit Analysis. *Journal of Legal Studies*, 29(2):1005-1036, 2000.

PELUSO, Luis Alberto (Org.). *Ética & Utilitarismo*. São Paulo: Editora Alínea, 1998.

RANDALL, Alan. Benefit-Cost Considerations Should be Decisive When there is Nothing More Important at Stake, In BROMLEY, D.; PAAVOLA, J. (Eds.). *Economics, Ethics, and Environmental Policy: Contested Choices*, Oxford: Blackwell, 2002.

RICHARDSON, Henry. The Stupidity of the Cost-Benefit Standard. *Journal of Legal Studies*, 29, 971-1003, 2000.

SMALL, Kenneth. Project Evaluation. **Working Paper**, UCTC (University of California Transportation Center), n. 379, 1998.

SEN, Amartya. Evaluator Relativity and Consequential Evaluation. **Philosophy and Public Affairs**, 12(2): 113-132, 1983.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. New York: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SEN, Amartya. The Discipline of Cost-Benefit Analysis. **Journal of Legal Studies**, 29(2): 931-53, 2000.

SEN, Amartya. **Rationality and Freedom**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

VARIAN, Hal. **Microeconomia**. Princípios Básicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

WORLD BANK. **Handbook on Economic Analysis of Investments Operations**. Washington DC: The World Bank, 1996.

WORLD BANK. **Social Analysis Sourcebook**. Washington DC: The World Bank, 2003.

Artigo recebido em 09.05.2008 e
aceita a versão final em 01.06.2009

