

A AVALIAÇÃO DE PROJETOS ECONÔMICOS E DE PROGRAMAS DE MUDANÇA SOCIAL: COMENTÁRIOS SOBRE A LITERATURA

Clóvis Cavalcanti
Economista

1 – INTRODUÇÃO *

Não é fácil realizar a tarefa de cobrir em inspeção condensada a multi-forme literatura de estudos de avaliação de projetos e programas. Neste sentido, há que superar de início o obstáculo que consiste na bifurcação da literatura — e dos interesses — de avaliação de duas áreas principais. De um lado, encontra-se o enfoque econômico do problema, incorporado na análise de projetos de investimento para fins de escolha de alternativas de formação de capital; de outro lado, jaz a preocupação das pesquisas avaliativas de contribuir para um entendimento do processo de indução de mudança de comportamento e de fornecer um método que propicie melhor esta mudança. ¹⁹ No último caso, os estudos se referem principalmente a problemas de treinamento em relações humanas, de terapia de grupo e se situam sobretudo na área de educação,** tendo em mira estabelecer distinção entre métodos de mudança de comportamento, identificando os procedimentos com melhor índice de êxito e contribuindo para o próprio esclarecimento do processo de mudança de comportamento. ⁴ Usam-se aqui desenhos experimentais, testes, levantamentos por amostragem, grupos de controle e, algumas vezes, análise fatorial. ⁵ Fundamento analítico para ambos os

* Este trabalho é parte de projeto de pesquisa de avaliação, em andamento atualmente no IJNPS, sob a direção do autor, contando com apoio financeiro da Inter-American Foundation (IAF), de Washington, EUA.

** Ver, por exemplo, lista bibliográfica usada no programa pós-graduado de educação da Universidade Federal da Bahia, em que se destacam itens como: SIDMAN, 1960 ²⁶.

campos de avaliação — o econômico e o comportamental — procede da informação que esta propicia para a ação, contribuindo para maior racionalidade da tomada de decisões.²⁹ Nos dois casos, considerações de custos e benefícios são uma característica sempre presente, como parte mesmo de cada estágio do processo avaliativo, conforme salienta Alkin,² a idéia de tais considerações sendo geralmente associada, na verdade, à metodologia mais estritamente econômica da avaliação, dada a complexidade das relações de comportamento que os programas de ação social tentam modificar e que envolvem variáveis presumivelmente não sujeitas às rígidas concepções atribuídas ao esquema analítico de custo e benefício. Entretanto, considerações de custos e benefícios nem sempre seguem as coordenadas da quantificação monetária, podendo assumir tonalidades qualitativas, em alguns exemplos até com forte participação de subjetivismo do pesquisador.

Ao se identificarem as duas esferas de pesquisas de avaliação acima mencionadas, apenas se está incluindo, em uma ou outra categoria, estudos que nitidamente se distinguem neste particular e que formam um volume cada vez maior da bibliografia avaliativa. Não existe aí qualquer divergência ou competição quanto às pretensões dos trabalhos de cunho econômico e de índole comportamental, os primeiros divergindo dos últimos tão-somente pela perspectiva adotada, que nestes é muito mais marcada pela ênfase sócio-psicológica. Além disso, a avaliação da primeira categoria se faz o mais das vezes no marco de análise *ex-ante*, em virtude de seu alvo se definir pela necessidade de selecionar projetos, ocorrendo mesmo o caso de "algumas das estimativas de benefício-custo nunca poderem ser sujeitas a verificação *ex-post*".^{10:17} O objetivo básico da avaliação econômica consiste em se calcularem custos e benefícios econômicos para determinar se os benefícios líquidos são pelo menos tão consideráveis quanto os que se poderiam obter de outras oportunidades de inversões marginais na comunidade em causa.^{1:49} Usualmente, uma análise financeira — no figurino muito mais de avaliação privada, comercial de projetos — acompanha a avaliação econômica, que pretende possuir caráter mais abrangente e que incorpora certas mudanças não captadas pelo enfoque privado, como proteção da vida humana e defesa nacional. Na verdade, existem também duas modalidades de avaliação econômica — uma privada e outra social, que se diferenciam pelo uso de preços de conta e de mercado, naquela e nesta, respectivamente —, para ambas as formas avolumando-se uma literatura de avaliação que fala quase unicamente de projetos de investimento, só excepcionalmente fazendo-se menção a programas de mudança social.³⁻¹²⁻¹³⁻¹⁸ Não se deixa de reconhecer a importância de fatores político-sociais em boa proporção das pesquisas de avaliação econômica, aspecto que é realçado com bastante ênfase no chamado *Manual de Projetos da ONU*, que, sublinhando a importância fundamental da avaliação econômica para as decisões de investimento, mostra também que muitos projetos são destinados ao suprimento de serviços que não são matéria de mercado e cuja demanda não se expressa em termos monetários (esgotos, iluminação etc.)^{7:213-4}

2 – A AVALIAÇÃO ECONÔMICA

A avaliação econômica de projetos teve sua origem na análise de iniciativas de obras públicas, sobretudo aquelas ligadas ao aproveitamento de recursos hidráulicos.¹⁴⁵ Sua concepção engendrou o desenvolvimento de algumas técnicas analíticas, das quais a que mais se tem projetado, por sua importância na correta apreciação dos ônus e das vantagens de um projeto de ampla repercussão, é o emprego de preços de conta — preços sociais ou preços sombra — no lugar dos muitas vezes impróprios preços de mercado. Esta preocupação está ausente das avaliações feitas para atender às exigências do investidor privado, baseadas geralmente em estimativas, com apoio nos preços de mercado, de relações como rentabilidade no capital (total e próprio), quociente vendas-custos e velocidade de rotação do capital ou período de recuperação da inversão.¹⁵ Nem sempre, porém, como nos projetos de transporte — onde há uma impossibilidade prática —, é possível medir a rentabilidade privada, também chamada de rentabilidade financeira^{17:304} acompanhante usual das avaliações econômicas de natureza social. A experiência prática de avaliação econômica, retratada no singular trabalho que abarca grande variedade de projetos e diversidade de países do Banco Mundial¹⁷ e em outras experiências, mostra em muitos casos desvios pronunciados com respeito às proposições da literatura de natureza mais teórica. A este respeito ilustram a constatação feita por derradeiro, exemplos como o de recente pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da Universidade de São Paulo (USP)⁹ e de estudo de um decênio atrás do Comitê dos Nove da Aliança para o Progresso.²³ Por detrás desses desvios — que não se dão a troco de nada — acumulam-se razões que apontam sobretudo para as finalidades da avaliação a fim de explicar os desvios verificados. É que, em não escassas ocasiões, os objetivos que levaram ao estudo impõem o emprego de um modelo especial construído para a particular situação criada. No caso do trabalho do Comitê dos Nove, salientado atrás, tinha-se em mira verificar a aderência do plano mexicano às cláusulas da Ata de Bogotá e da Carta de Punta del Este, daí a avaliação ter se estruturado mediante uma análise da evolução da economia asteca, de um exame dos componentes do plano proposto e de uma descrição das políticas e estratégias de desenvolvimento concebidas, tudo visando a confrontar o quadro geral dos propósitos da Aliança para o Progresso com a disposição e os instrumentos propostos para a tarefa pelo plano mexicano.

Uma fatia ponderável de programas de ação social e a maior parcela dos grandes projetos de investimento compreendem escolhas que, em última instância, conduzem a decisões quanto ao caminho de desenvolvimento a ser traçado para uma comunidade. Nestas decisões interferem fatores relacionados com a tarefa primordial do economista, consistindo em assegurar que os recursos disponíveis sejam alocados entre seus possíveis usos, de modo a render o máximo de benefícios. Na verdade, quando se propõe determinada providência, é como se fosse feita a reco-

mendação de que certos recursos se devem empregar de uma forma que exclui outras alternativas. Na compreensão do manual de projetos da ONU,

“para fazer tal recomendação é preciso definir o que se entende por benefícios, e dispor de algum padrão ou norma que permita demonstrar que o destino dado aos recursos empregados será o ótimo. A avaliação de projetos consiste precisamente em selecionar e aplicar tais padrões ou normas aos projetos sujeitos a análise. (. . .). Assim pois, a avaliação econômica consiste em realizar uma apreciação comparativa entre as possibilidades de uso dos recursos representados pelos projetos de inversão”. 7:209

Compreendendo no fundo, portanto, um estudo da alocação de recursos, a avaliação econômica de projetos utiliza critérios de prioridades, análises de custo-benefício e técnicas semelhantes que derivam seu rationale de proposições familiares da economia do bem-estar. * Na opinião de Otto Eckstein, a teoria da economia do bem-estar, que, partindo de suposições específicas quanto à natureza e os objetivos da economia, nos dá normas para orientação da tomada de decisões, presta-se particularmente para o propósito de formulação de critério de avaliação de projetos.^{10:16-7} Eckstein remete seu raciocínio ao modelo convencional de análise do comportamento do consumidor e da teoria da produção para explicar que a economia do bem-estar pode nos dizer de que maneira uma economia de iniciativa privada perfeitamente competitiva resolve o problema da alocação de recursos, em que sentido esta solução pode ser classificada como um ótimo social e que hipóteses devem se verificar de modo a que esta solução se alcance. Nesse tipo de economia, é combinando gostos soberanos dos consumidores e condições técnicas de produção que o mercado responde pela alocação de recursos. Se as hipóteses do modelo forem respeitadas, incluindo particularmente as discutidas hipóteses de maximização de lucros e de racionalidade dos consumidores, a alocação de recursos resultante constituirá aquilo que se arrola como situação “eficiente”, ou seja, atingiu-se uma situação tal que as engrenagens da estrutura produtiva da economia são operadas de modo a elevar ao máximo o bem-estar dos consumidores. Em linguagem mais técnica, atingiu-se a curva de indiferença coletiva mais alta alcançável dentro das possibilidades técnicas e dos recursos disponíveis nessa economia — dada como parâmetro a distribuição da renda, em cujo mérito não se penetra. Uma tal situação, implicando em condições de concorrência perfeita universal e excluindo todos os chamados efeitos externos,^{22:68} só poderia se verificar, dadas as conhecidas limitações do mundo real, em casos excep-

* MISHAN, E. J. *Welfare economics: an assessment*. Amsterdam, North Holland Pub., 1969. p.15
O enfoque da Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (ONUDI) salienta a perseguição de mais de um objetivo, ou dimensão de bem-estar na avaliação e formulação de projetos: expansão do consumo e maior igualdade distributiva da renda.
Cf. DASGUITA, A. & MARGLIN, Stephen, *Guidelines for project evaluation*. New York, ONUDI, 1972

cionais, daí porque não se podem seguir fielmente as recomendações da teoria econômica do bem-estar em exemplos concretos de avaliação de projetos. Como salienta Mishan,^{22:72-3} a aplicação de técnicas como as de seleção de projetos de investimento, de programação matemática e de análise de custo-benefício, visa a obter apenas parcial satisfação da regra de produção ótima — que se lograria no setor ou nos setores em que se pudesse aplicar o princípio de fixação do preço pelo custo marginal.

Não se pode esperar muita coisa, por outro lado, de um corpo de princípios analíticos, como o da economia do bem-estar, que guarda silêncio sobre a distribuição de renda gerada pelos projetos de investimento, que nada diz sobre justiça social — limitando-se a propor critérios de bem-estar que não passam de exercícios simplistas e sem nenhum apelo operacional,²¹ — e que comumente ignora os problemas ligados à qualidade da vida. Dessa forma, a análise de avaliação revela sua eficácia de modo limitado, abrangendo apenas os aspectos mais ligados ao bastão medidor do dinheiro ou que podem ser traduzidos em cifras monetárias. Com efeito, no depoimento de Gittinger,

*“Em todo projeto interessa conhecer, em primeiro lugar, o rendimento ou a produtividade ou a rentabilidade globais para a sociedade ou a economia em seu conjunto de todos os recursos que se lhe destinam, independentemente do setor social que os aporte ou do setor social que se beneficie. Esse é o rendimento social ou econômico do projeto e se determina aplicando-se o que aqui se denominará de análise econômica. (. . .). A análise econômica tem em conta basicamente a remuneração da mão-de-obra e de outros insumos a preços de mercado ou preços de conta que procuram aproximar-se dos verdadeiros custos de oportunidade”*¹³

A finalidade desse procedimento contábil é determinar um montante que se compara com a corrente de capital necessária para o projeto, a prioridade mais alta concedendo-se ao projeto que maximiza o rendimento do capital. A característica mais visível deste método é, pois, supor implicitamente que o capital oferece a limitação mais importante para um crescimento econômico mais acelerado.

A par das limitações acima, outro fator apontado como indicativo de insuficiência básica da literatura de avaliação econômica de projetos em geral reside na incapacidade das análises formuladas de fornecerem instrumentos, algoritmos e referências que se ocupem da estratégia de base do desenvolvimento, restringindo-se à consideração das táticas de desenvolvimento. Noutras palavras, as contribuições teóricas — seguindo a interpretação de Stephen Marglin — não são muito úteis para a comparação de uma nova fábrica de aço com a expansão da educação primária, por exemplo, questão que versa como inúmeras outras sobre assuntos cruciais da estratégia de de-

envolvimento, a qual não se pode reduzir a uns poucos números sem perder sua significação. 20 Precisamente é isto o que ocorre quando decisões sobre projetos que comportam escolha na esfera das alternativas de rumos estratégicos do desenvolvimento — seguir uma trilha de criação de infraestrutura social versus aumentar a capacidade produtiva da indústria siderúrgica, v.g. — são tomadas com arrimo em taxas internas de retorno ou comparações de relações custo-benefício, propiciadas pela avaliação econômica de projetos. Incidentalmente, há quem veja o processo de avaliação como "atividade metodológica que é essencialmente similar, quer se estejam avaliando máquinas de fazer café ou máquinas de ensinar, planos para uma casa ou planos para um currículo". 25:23

Aspecto óbvio que a literatura de avaliação salienta é o de que avaliar constitui tarefa de estabelecer ordens de prioridades e comparações. O problema, não muito óbvio, se encontraria na determinação dos coeficientes parciais ou completos, que efetivariam a tarefa de estabelecimento de hierarquia de valores, capaz de orientar as escolhas a que leva o processo de avaliação. Não se trata simplesmente de dificuldades para medições absolutas. Efetivamente, através da avaliação desejam-se muito mais termos de comparação, ficando à margem preciosismos com respeito a grau de precisão nos procedimentos computacionais. Como diz a ONU, diante dessas limitações e da inevitabilidade de avaliar,

"é necessário reconhecer que, na maioria dos casos, a ponderação mais ou menos subjetiva de uma série de coeficientes parciais deverá substituir a ponderação matemática representada por uma fórmula única de avaliação integral". 7:229

Nessa perspectiva, o cálculo de coeficientes parciais de avaliação — como estimativas da produtividade média do trabalho, do coeficiente de capital ou do conteúdo importado de um projeto — se acompanharia de judiciosa decisão quanto a fatores de ponderação que permitiriam combinar uma gama de coeficientes parciais para confronto com valores de coeficientes globais, como a relação benefícios-custos. É evidente que o interesse dessas recomendações tem em mira facultar que a avaliação possa ser de uso para os tomadores de decisão na escolha entre vários cursos de ação, finalidade primeira dos estudos avaliativos. *

3 — CONTEÚDO E CLASSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS

Para servir a seu fim mais precípuo, indicado no último parágrafo, a

* ALKIN, Marvin C. Evaluation theory development. In: WEISS, Carol H. ed. Evaluating action programs: readings in social action and evaluation. Boston, Allyn & Bacon, 1972. p. 106. Tomador de decisão aí seria um contratante explícito dos serviços de avaliação tanto quanto um responsável individual ou um grupo tomador de decisão potencial mas apenas implícito.

avaliação de projetos e programas se determinaria, em primeiro lugar, como um processo de coleta de informações, combinado com um conjunto de ponderações que fixasse uma escala de valores para os objetivos do projeto. Neste sentido, conforme quer Scriven, a sistemática avaliativa deveria incluir, tanto quanto permite um cotejo do desempenho com as metas do programa, procedimentos para avaliação das próprias metas.^{25:127} A maneira pela qual a informação é coletada, por sua vez, deve se ajustar às necessidades do tomador de decisões ou do público potencialmente relacionado com decisões, * convido sua apresentação revestir-se de forma que facilite a tomada efetiva de decisões. Além disso, vale considerar que diferentes espécies de decisões podem demandar diferentes formas de procedimento de avaliação, em alguns casos bastando estimar taxas internas de retorno, em outros sendo necessário o cálculo de benefícios líquidos ou de taxas de rentabilidade financeira. Esta compreensão de avaliação em geral é proposta por Alkin,^{2:106} possuindo natureza operacional, pois conduz a passos efetivos no tocante à materialização do processo avaliativo. Definições antigas de avaliação, menos substanciadas quanto aos cuidados operacionais, têm incluído conceitos como (a) medição e teste, (b) balanços de congruência entre desempenho e metas e (c) juízos profissionais.² As considerações deste parágrafo, na realidade, têm mais que ver com a avaliação da área comportamental, desde que a atividade na área dos projetos econômicos de investimento parece ter se orientado, desde o início, pela necessidade de satisfazer aos requisitos dos tomadores de decisão a respeito de fundos para a formação de capital.

Dois tipos de estudos são salientados entre as pesquisas de cunho avaliativo. O primeiro faz alusão à medida dos efeitos dos projetos ou programas existentes numa entidade agenciadora sobre participantes diretos, sobre outros grupos designados e/ou sobre instituições específicas — a relação entre benefícios e custos recaindo nesta categoria, que em exemplares da literatura se identifica pelo nome de avaliações de resultado (*outcome evaluations*). O outro tipo se denomina de experimentos de campo (*field experiments*), consistindo em iniciativas concebidas para apreciar os méritos de novas idéias de política social em termos de resultados num contexto experimental correspondente pelo menos em parte às condições reais do campo operativo. Esta classificação, elaborada por Williams^{28:287} pode-se comparar à de Cain e Hollister, que associaria as avaliações de resultado às análises de custo-benefício, colocando no lugar de experimentos de campo o que batizam como avaliação de processo (*process evaluation*).^{6:110} Esta última consiste realmente em supervisão ou acompanhamento administrativo, materializando-se através de instrumentos como relatórios de andamento (*progress reports*) que visam avaliar se o programa está sendo conduzido com hones-

* A avaliação de um projeto siderúrgico pelo Banco Mundial encontraria na burocracia do banco seu usuário declarado, responsável imediato da decisão que a avaliação estivesse buscando. Um cliente potencial ao mesmo estudo seria, por exemplo, o ministério do país envolvido que supervisiona a alocação de fundos para as indústrias básicas desse mesmo país.

tidade e eficiência. As avaliações de resultado compreenderiam, por seu turno, análises de natureza *ex-ante* ou *a priori* incluindo atividades de programação e estudos de viabilidade, um exemplo existindo nos estudos sobre o aproveitamento de recursos hidráulicos, em que se efetuam escolhas entre propostas alternativas. No Brasil, esse tipo de avaliação se veria no trabalho algo rudimentar quanto ao aspecto em causa, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); nos Estados Unidos, no mais sofisticado trabalho do *Bureau of Reclamation*. Incluir-se-iam ainda entre as avaliações de resultado, estudos *ex-post* que realizariam durante e após a operação do programa um levantamento calcado com adaptações nos modelos de programação e de estudos de viabilidade das avaliações *ex-ante*. Seria aqui, de fato, onde, no ver de Cain e Hollister, residiriam os verdadeiros desafios. O *office of Economic Opportunity* dos Estados Unidos identifica, ainda, para seus propósitos de apreciação de projetos a executar e executados, três tipos de avaliação: * (a) apreciação global do impacto e eficácia do programa, que levaria a saber como os objetivos básicos estão se alcançando, (b) avaliação da relativa eficácia de diferentes variáveis e estratégias do programa, para determinar quais entre as técnicas alternativas para a realização de um programa são mais produtivas, e (c) avaliações de projetos individuais, para fins de aquilatar a eficácia gerencial e operacional dos programas. Esta derradeira classificação não chega a competir com as anteriores, desde que o que executa é uma diferenciação por planos de compreensão — que vão do global ao individual — dos diversos enfoques avaliativos.

Algo semelhante à divisão de avaliação por planos de compreensão é a tipologia sugerida por Aikin 2:110 que, se bem tenha em vista a preocupação de classificar as tarefas avaliativas em função de necessidades ligadas à tomada de decisões, finda por adotar categorias que se prendem a planos de operação. A primeira categoria intitula-se de apreciação de sistemas (*systems assessment*), referindo-se a uma demonstração do presente estado do sistema comparativamente com suas necessidades estimadas ou produções desejadas. A segunda corresponde à formulação de programa (*program planning*), envolvendo provisão de informações que conduzirão o tomador de decisões às escolhas da programação — ou seja, numa fase que precede a gestão do programa, procede-se à apreciação dos meios apropriados para atendimento dos requisitos críticos especificados no momento do *systems assessment*. A terceira categoria alude à implementação do programa, fazendo-se aqui exame da correspondência que o programa alcança por referência à descrição formulada na decisão do seu lançamento. Orientada para a modificação do programa, por sua vez, a quarta categoria representa uma apreciação de informação sobre o relativo sucesso de partes do programa em seu andamento. Finalmente, a quinta categoria, batizada de *program certification*, visa obter informação que leve o responsável pelas deci-

* ESTADOS UNIDOS. Office of Economic Opportunity Instruction Number 72-8, march 6, 1968 apud GLENNAN, 1970¹⁴.

sões a fazer escolhas acerca do programa como um todo e acerca de sua possibilidade de generalização para outras situações. Não indo além de uma descrição de etapas para obtenção de uma seqüência harmoniosa e cumulativamente promotora da eficácia operacional da programação, esta tipologia de Alkin está também mais dosada para a avaliação aqui cognominada de comportamental.

Enquanto a avaliação do tipo mencionado ao final do parágrafo precedente lida mais com programas (de ação social, visando mudança de comportamento), a literatura de avaliação econômica concentra-se em projetos, definindo-os como uma proposta de investimento de capital para instalações destinadas a proporcionar bens e serviços.^{17:18} Alternativamente, tem-se definido projeto como um conjunto de antecedentes que permite estimar as vantagens e desvantagens econômicas que se derivam da destinação de certos recursos de um país para a produção de determinados bens e serviços 7:3 — conceituação que se enquadra melhor numa ótica macroeconômica da análise de custo-benefício, uma técnica explicitamente devotada à apreensão das vastas conseqüências das decisões de investimento, constituindo mesmo o modelo mais freqüentemente referido de avaliação de projetos econômicos. Ancorada na economia do bem-estar, na teoria das finanças públicas e na economia dos recursos produtivos, a técnica analítica de custo-benefício, como o nome sugere, vasculha em exaustiva enumeração todos os retornos (benefícios) e sacrifícios (custos) promovidos na realização de um investimento, representando meio prático de aquilatação da desejabilidade de projetos — aplicada com é, convencionalmente, sob a forma *ex-ante*. Via de regra, o propósito da técnica de avaliação em epígrafe é o de lograr para uma entidade do setor público aquilo que a análise de fluxo de fundos — que conduz à determinação da rentabilidade comercial — realiza para um investidor privado, a saber, proporcionar um guia da escolha de projetos de inversão. A relação benefício-custo forneceria, desse modo, a rentabilidade econômica nacional.²⁰ A diferença nas duas perspectivas — a do inversionista privado e a da nação — jaz em aquele agente se interessar pelos resultados de um projeto sob o ponto de vista da tesouraria da empresa, enquanto que o setor público deve encarar a melhoria da qualidade da vida, que afeta o bem-estar da comunidade.

Da diferença entre os enfoques privado e social decorre uma série de problemas cuja repercussão adquire contornos de primeira ordem de grandeza. O efeito mais notável da avaliação da rentabilidade nacional via relação benefício-custo está simultaneamente nas dificuldades de enumerar, para não dizer medir em termos monetários, os benefícios de um projeto e nos problemas de determinação de custos sociais de oportunidade. A escolha da taxa de desconto que permite atualizar e tornar comparáveis fluxos de rendimentos e dispêndios futuros, de outro modo, soma-se, pela inexistência de uma regra universal neste particular, às dificuldades já mencionadas. A experiência da análise de custo-benefício tem demonstrado com cla-

reza, por sua vez, que o lado dos benefícios — conforme registram Prest e Turvey — coloca muito mais problemas que o lado dos custos, ²⁴ exigindo com freqüência a intervenção do julgamento pessoal do avaliador. No cálculo do rendimento econômico de um projeto do tipo financiável pelo Banco Mundial (ferrovia, siderúrgica, hidroelétrica etc.), é variável o grau de possibilidades de quantificação dos custos e benefícios. Muitas vezes, custos indiretos e benefícios secundários são de difícil estimação, resultando que "uma apreciação econômica acertada dos projetos terá de depender sempre do bom critério dos avaliadores". ¹⁷⁻²² A análise "científica" se substitui aí pela experiência do responsável pela avaliação, que lhe permite "ver" benefícios não quantificáveis com clareza bastante para que o avaliador confie em sua própria apreciação. Este ponto termina mapeando uma questão de princípio, como a exposta por Kaldor ao comentar que a econometria não leva a lugar algum e que a acumulação de estatísticas e o desenvolvimento de métodos refinados de inferência estatística não podem compensar a falta de compreensão básica acerca de como a economia opera de fato.^{16:1240} Isto resultaria, em última instância, numa constatação de debilidade do poder avaliador da razão de benefício-custo, levando a que Smithies registrasse que pouca significação se pode atribuir aos resultados numéricos precisos computados para esse parâmetro. *

4 — FRAQUEZA DOS MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

No tratamento dos benefícios brutos de um projeto, uma medida deste componente pode ser calculada, quando a produção resultante possui um valor de mercado, pela soma do último valor com qualquer excedente de consumidor estimável no projeto. Porém, ocorrendo que a produção não seja vendida ou que seja, mas a um preço fixado com referência exclusivamente a considerações de custos imputados, os benefícios passam a se contabilizar frouxamente com o auxílio de valores igualmente imputados para a produção.^{24:689} Neste sentido, a análise de custo-benefício se converte em método de aproximar os resultados da votação dos consumidores enquanto revelada no mercado quando é possível a fixação de preços pela intervenção de elementos convencionais de oferta e procura.^{10:39} Duas limitações de princípio são ainda apontadas por Prest e Turvey quanto à análise de custo-benefício:

"Primeiro, como é geralmente entendida a análise de custo-benefício constitui meramente uma técnica para se tomarem decisões dentro de uma moldura que tem que ser desenhada com antecedência e que envolve amplo leque de considerações, muitas delas

* SMITHIES, Arthur. The budgetary process in the United States (Committee for Economic Development Research Study). New York, Mc Graw-Hill, 1955. p. 344-5 apud PREST & TURVEY, 1965.²⁴

de caráter político ou social. Em segundo lugar, técnicas de custo-benefício das formas até agora desenvolvidas são de mínima relevância e utilidade para aquilo que se pode chamar de decisões de investimento de vasta dimensão".^{24:685}

Além disso, é muito mais fácil aplicar a metodologia de custo-benefício a projetos de escopo limitado do que à pesquisa e aos aspectos desenvolvimentistas de alguma iniciativa de objetivos múltiplos.^{24:729} No entanto — o arremate salvador é dos próprios Prest e Turvey —, mesmo se a análise de custo-benefício não puder fornecer as respostas corretas, pode algumas vezes funcionar no papel negativo de fazer o escrutínio de projetos, para rejeição dos que se revelam escancaradamente menos promissores.^{24:730} Seria algo semelhante ao papel do exame vestibular, que, se não identifica os melhores, ao menos dá alguma garantia de exclusão dos candidatos menos aptos.

O ceticismo de alguns na área de avaliação econômica de projetos de investimento mediante o emprego da análise de custo-benefício é correspondido no campo da avaliação comportamental por constatações, como a de Mann, de que, de uma análise de volume representativo de pesquisas deste grupo, se conclui que a qualidade do trabalho feito é notavelmente pobre.^{19:278} Segue-se então a advertência do mesmo Mann de que poucas conclusões taxativas se podem retirar de tais estudos, convindo aduzir que a maioria das pesquisas de avaliação neste caso usa o desenho experimental mais singelo, substituindo eficiência por simplicidade * Cain e Hollister compartilham de semelhante opinião, que inclusive reputam como de ampla acolhida, afirmando que

"as existentes avaliações de programas de ação social (e estamos incluindo as nossas próprias), têm ficado longe de satisfazer aos padrões de qualidade contidos nas disciplinas das ciências sociais".^{6:109-10}

Razão para isto encontram os mesmos autores na desnutrição teórica dos modelos de avaliação disponíveis e na pobreza do conhecimento empírico a respeito das relações de comportamento modificadas por políticas sociais.^{6:112} Carol Weiss formula conclusões de mesma índole,^{29:320} ao passo que Glennan chega a sublinhar a insuficiência do desenvolvimento atual da avaliação de programas de ação social, a que confere a classificação de uma arte.^{14:188} Para o último autor, novos estudos de avaliação deveriam ser contemplados como veículo para aprimoramento da metodologia dessa atividade de investigação.^{14:206-14}

O que outros autores da literatura resenhada comentam, como Wil-

* MANN ¹⁹, observa que a metodologia usada nos experimentos está geralmente aquém dos objetivos avaliados (psicanálise, terapia não diretiva).

liams, por exemplo, é que há dúvida sobre a capacidade dos pesquisadores em ciência social para efetuar estudos avaliativos em larga escala, conhecidas a inadequação de métodos e conceitos e a falta de capacidade organizacional dos grupos de pesquisa para a tarefa em questão.²⁸⁻²⁸⁸ A esses aspectos se acrescentaria não só falta de interesse de pesquisadores experimentados e de boa reputação quanto à área de estudos de avaliação, como maior complexidade do domínio de política social, comparando-se com outros domínios, em face da natureza multidisciplinar da pesquisa voltada para a política social * Entre sugestões diversas para sanar os graves defeitos apontados, responsáveis pelo baixo patamar de desenvolvimento das técnicas de avaliação em Ciências Sociais, alinham-se recomendações para o uso de mais grupos de controle e maior volume de estudos de curto prazo.^{25:135} Contam-se, outrossim, ponderações referentes à necessidade de melhor concepção e execução mais demorada das pesquisas. Isto, sem embargo, além de padecimento de pobreza contitudística, quase nada oferecendo, além de advertências que apelam para o rigor que se deve imprimir ao método científico, não passa de preocupação que afinal, todo pesquisador sério alimenta ao trabalhar em qualquer campo do conhecimento. O que, em síntese, parece estar faltando na construção de uma teoria e de uma metodologia de avaliação são desenvolvimentos nas próprias matrizes teóricas gerais das ciências sociais. Com efeito, no caso da ciência econômica, para ilustrar, não se pode pretender levar avante um esforço mais substancial de avaliação de projetos no macroplano analítico, se os esquemas existentes sequer podem unir a economia do bem-estar à base dos problemas concretos proporcionados pela realidade de um mundo em que imperfeições de mercado, efeitos externos e permanentes estados de desequilíbrio são a regra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — ADLER, HANS A. *Planificación sectorial y por proyectos en materia transportes*. Madrid, Tecnos, 1969.
- 2 — ALKIN, Marvin C. Evaluation theory development. In: WEISS, Carol H., ed. *Evaluating action programs: readings in social action and evaluation*. Boston, Allyn & Bacon, 1972.
- 3 — BACHA, Edmar L. *Princípios econômicos para a avaliação governamental de projetos de investimento dados*. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1972.
- 4 — BARNES, F. *Research for the practioner in educatich*. Washington, National Education Association, 1964.

* ESTADOS UNIDOS. National Academy of Sciences Social. Science Research Council. *The Behavioral and social sciences: outlooks and needs*. Washington, 1969. p. 198 apud WILLIAMS, W. op. cit., p. 289 e segs.

- 5 – BEST, J. W. *Research in education*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1970.
- 6 – CAIN, Glen G. & HOLLISTER, Robinson G. The methodology of evaluating social action programs. In: ROSSI, Peter M. & WILLYAMS, Walter., eds. *Evaluating social programs; theory, practice and politics*. New York, Londres, Seminar Press, 1970.
- 7 – CEPAL/AAT. *Manual de proyectos de desarrollo económico*. México, Nações Unidas, 1950.
- 8 – DASGUITA, A. & MARGLIN, Stephen. *Guidelines for project evaluation*. New York, ONUDI, 1972.
- 9 – DIAS, Guilherme Leite da Silva. *Avaliação de serviço de extensão rural; considerações gerais sobre a amostra e impacto econômico da extensão rural* (trabalho para discussão 1974/8. São Paulo, USP/IPE, 1974. Mimeog.
- 10 – ECKSTEIN, Otto. Water resource development the economics of *project evaluation*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1969, p.17
- 11 – ESTADOS UNIDOS, Office of Economic Opportunity Instruction Number 72-8, March 6, 1968.
- 12 – FARO, Clovis de. *Crerios quantitativos para avaliação e seleção de projetos de investimento; estudo especial da pesquisa sobre análise governamental de projetos de investimento no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.
- 13 – GITTINGER, J. Price. *Análisis económicos de proyectos agrícolas*. Madrid, Tecnos, 1973.
- 14 – GLENNAN Jr. Thomas K. Evaluating federal manpower programs: notes and observations. IN ROSSI, Peter M. & WILLIAMS, Walter, eds., *Evaluating social programs; theory practice and politics*. New York/Londres, Seminar Press, 1970.
- 15 – INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *Guia para la presentación de proyectos*. México, Siglo Veinteuno, 1973. cap. 8.
- 16 – KALDOR, Nicholas. The irrelevance of equilibrium economics. *Economic Journal*, dez. 1972.
- 17 – KING Jr., John A. *La evaluación de proyectos de desarrollo económico: experiencias del Banco Mundial*. Madrid, Tecnos, 1970.
- 18 – LITTLE, I.N.D. & MIRRLEES, J. A. *Análisis empresarial de proyectos industriales en países en desarrollo: manual de*

- evaluacion con metodologia y estudio de casos. México, Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos, 1972.*
- 19 – MANN, John. The outcome of evaluative research. In: WEISS, Carol H. *Evaluating action programs: readings in social action and evaluation*. Boston, Allyn & Bacon, 1972.
- 20 – MARGLIN, Stephen A. *Los elementos esenciales del enfoque de la ONUDI; sobre el análisis de costos y beneficios: una introducción a pautas para la evaluación de proyectos (tradução não oficial de the essentials of the UNIDO approach to benefit-cost analysis: An introduction to the guidelines for: project evaluation*. New York, ONUDI, 1973. Mimeog.
- 21 – MISHAN, E.J. A survey of welfare economics 1939-1959. *Economic Journal*, 1960.
- 22 – _____ . Welfare economics an assessment. Amsterdam, North Holland Pub., 1969.
- 23 – PANEL OF NINE/ALIANÇA PARA O PROGRESSO. *Evaluation of México's plan for immediate action*. (report submitted to the Mexican government by the ad hoc committee. Washington, 1964. Mimeog.
- 24 – PREST, A. R. & TURNEY, R. Cost-benefit analysis: a survey. *Economic Journal*. 75(300): 729, dez. 1965.
- 25 – SCRIVEN, Michael. The methodology of evaluation. In: WEISS, Carol H. *Evaluating action programs: readings in social action and evaluation*. Boston, Allyn & Bacon, 1972.
- 26 – SIDMAN, M. *Tactics of scientific research: evaluating experimental data in psychology*. New York, Basic Books, 1960.
- 27 – SMITHIES, Arthur. *The budgetary process in the United States* (Committee for Economic Development Research Study) New York, Mc Graw-Hill, 1955.
- 28 – WILLIAMS, Walter. The capacity of social science organisation to perform large-scale evaluative research. In: ROSSI, Peter M & WILLIAMS, Walter, eds: *Evaluating social programs; theory, practice and politics*. New York/Londres, Seminar Press, 1970.
- 29 – WEISS, Carol H. Utilisation of evaluation: toward comparative study. In -- *Evaluating action programs: readings in social action and evaluation*. Boston, Allyn & Bacon, 1972.