

UNIDADE 3

AVALIAÇÃO DE PROJETOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Explicar como os custos e as despesas futuras dos projetos impactam o orçamento das organizações;
- ▶ Identificar as principais fontes de risco presentes em projetos na área pública e explicar como elas afetam o retorno social;
- ▶ Utilizar adequadamente indicadores sociais no processo de avaliação de projetos; e
- ▶ Explicar as diferenças entre avaliação de projetos sociais e avaliação de projetos sob a ótica social.

AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Caro estudante,

Você estudou na Unidade 2 uma das possíveis alternativas para estruturar um projeto. A sistematização dos diversos elementos que devem compor um projeto se presta a várias finalidades. Três delas parecem essenciais para os gestores públicos ou financiadores de projetos: decidir prescritivamente se recursos públicos ou privados solicitados nos projetos propostos serão alocados eficientemente em benefícios para a sociedade; prestar contas no encerramento do projeto; e verificar o real desempenho do projeto diante dos objetivos propostos.

Para isso, o(s) gestor(es) deve(m) selecionar o(s) projeto(s) mais bem estruturado(s) a fim de se alcançar os objetivos pretendidos. Recomendamos, portanto, que essa decisão a ser tomada seja preferencialmente precedida de uma avaliação do projeto. Vamos, então, conhecer melhor a avaliação de projetos?

Em sentido amplo, avaliar é normalmente um processo complexo, pois envolve aspectos de julgamentos subjetivos. A complexidade está presente devido às várias dimensões que devem ser consideradas pelos avaliadores e pela própria natureza de julgar e de decidir sobre a intenção do trabalho idealizado por outras pessoas ou organizações. Na avaliação de projetos, a importância dos aspectos a serem utilizados é relativa ao olhar de cada avaliador. Cada avaliador tem um olhar e uma visão de mundo diferente do outro para o mesmo aspecto a ser avaliado. Isso se apresenta como um aspecto que dificulta o processo de avaliação de projetos públicos.

Essas divergências individuais geralmente ocorrem mais em processos de avaliação que usam critérios qualitativos. Critérios

qualitativos utilizam informações subjetivas para escolha de projetos. Critérios quantitativos utilizam dados e informações objetivas para se fazer projeções. Na avaliação com critério qualitativo, as divergências podem ser minimizadas com a elaboração da matriz de atributos do projeto, por meio da qual os avaliadores atribuem notas a cada quesito. O caso RAIM desenvolvido nas Unidades 1 e 2 possivelmente será submetido ao Ministério da Saúde e avaliado de maneira qualitativa. Normalmente, projetos de natureza socioambiental são avaliados sob esta ótica. Não há unicidade nos critérios de avaliação utilizados por financiadores e patrocinadores de projetos.

Na avaliação por meio de critério quantitativo, a principal vulnerabilidade se encontra na qualidade das premissas, das justificativas ou dos pressupostos a serem utilizados para elaborar o orçamento do projeto. Na orçamentação, busca-se converter em números os diversos aspectos qualitativos que estão presentes em um projeto. Esse mecanismo visa atribuir objetividade ao processo de julgamento para aprovação de projetos e de monitoramento dos resultados. No setor público há dificuldades significativas para se adotar esse tipo de avaliação. Ao contrário do setor público, o setor privado tende a usá-lo preferencialmente na avaliação de projetos.

Os elementos cruciais a serem considerados nos projetos são os custos e as despesas futuras decorrentes da continuidade das operações dos serviços prestados à sociedade.

Isso é relevante porque, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor público deve agir no sentido de equilibrar os custos e as despesas futuras com a fonte de receita para sustentar um programa de serviços ou de obras a longo prazo. Você deve estar ciente de que parte significativa dos custos e das despesas no setor público é classificada pela contabilidade como valores de custeio certos e fixos ao passo que as receitas com impostos e taxas são variáveis e dependem fundamentalmente do nível de atividade da economia.

CUSTOS E DESPESAS FUTURAS DE PROJETOS

Dentre as inúmeras razões que reforçam o uso da metodologia de decisão baseada na elaboração de projetos, uma se destaca na Administração Pública: sua utilidade, no sentido de avaliar previamente e de forma responsável o possível impacto financeiro dos custos de operação de um projeto sobre os orçamentos futuros do órgão proponente. Uma vez encerrada a execução de um projeto, este pode ter continuidade desde que passe a fazer parte de um programa que lhe garanta suporte financeiro operacional. Em outras palavras, um projeto tem a característica de ser temporário ao passo que um programa tem a característica de ser permanente. Isso traz implicações financeiras de longo prazo para toda a sociedade, pois os programas precisam de recursos financeiros para se manterem. Dessa maneira, projetos viáveis são aqueles que apresentam indícios de serem sustentáveis no futuro.

Veja o exemplo de implantação de projetos de hospitais públicos municipais ou regionais. Muitos desses projetos são elaborados visando conseguir recursos a fundo perdido com o governo federal ou Estadual ou, até mesmo, por meio de doação de equipamentos hospitalares de empresas que têm ações de responsabilidade social na comunidade. Nesse tipo específico de projeto, a questão essencial não é conseguir os recursos para construir e adquirir equipamentos, mas garantir que as receitas futuras sejam suficientes para cobrir os custos futuros de operação, de manutenção e de crescimento da demanda de um hospital. É preciso que recursos financeiros estejam assegurados por meio de ações sustentáveis. Dessa maneira, esses custos e suas respectivas projeções devem estar previstos no projeto.

A qualidade dos valores de custos futuros é um elemento crítico tanto para a elaboração do projeto como para a elaboração do orçamento público do órgão ao qual os projetos elaborados na Administração Pública estão vinculados.

No caso de um hospital público, as despesas podem ser compartilhadas entre os governos federal, estadual e municipal. Nessas situações, os respectivos orçamentos públicos em cada nível do Poder Executivo devem contemplar o repasse de recursos financeiros para satisfazer tais despesas. Como os hospitais públicos são criados para atuarem sem objetivos de lucro, os gestores públicos necessitam assegurar o correspondente equilíbrio financeiro entre custos e receitas. As receitas públicas são aquelas provenientes dos impostos e dos tributos recebidos pelo Poder Executivo.

Como você verá em seguida, a precisão, ao estimar esses custos, constitui-se em um verdadeiro desafio à equipe de planejamento do projeto que tem a responsabilidade de dimensioná-los. No caso de hospitais públicos e/ou filantrópicos, por exemplo, um dos dados de dimensionamento de custos futuros refere-se ao nível de ocupação planejado das instalações de leitos e da capacidade de prestação de serviços ambulatoriais, clínicos ou cirúrgicos que a direção do hospital ou seus superiores decidem prestar futuramente à população em razão da demanda por serviços de saúde. Nesse caso em particular, o SUS também pode interferir no volume de atendimento e de procedimentos, limitando o repasse de recursos financeiros.

RISCO E RETORNO

As fontes de risco estão presentes tanto em projetos da iniciativa pública quanto em projetos da iniciativa privada. São eventos indesejáveis ao projeto e à equipe envolvida que apresentam alguma probabilidade de desvio em relação à estimativa ou aos objetivos financeiros e de prazos dos projetos. Qualquer obstáculo ou imprevisto que ameace o alcance dos objetivos do projeto pode ser considerado uma fonte de risco. No setor público, uma das fontes de risco existente é a de natureza política. O risco político verifica-se a partir do momento em que ocorre mudança no poder. Se a oposição ganha a eleição e o projeto foi criado na gestão anterior, normalmente a nova administração tende a minimizar o aporte financeiro ou pode

até mesmo deixar de priorizar esse projeto pelo fato de ele ter sido proposto por adversários políticos.

O risco jurídico também está presente em projetos da Administração Pública por meio de intervenções das promotorias públicas e procuradorias. Essas intervenções normalmente são provenientes de denúncias das mais diversas naturezas. Os processos jurídicos das promotorias costumam solicitar ao Poder Judiciário a paralisação dos projetos até que se esclareçam os fatos obscuros.

Você sabe dizer se existem outros riscos na implementação de projetos?

Outro possível risco presente em projetos da área pública é o risco financeiro devido à posterior queda da arrecadação de impostos decorrentes de um menor nível de atividade da economia e/ou da redução de repasses de receitas constitucionais vinculadas. Ocorrendo queda de arrecadação de impostos, o Poder Executivo “corta” o orçamento das receitas, obrigando a Administração Pública Direta e Indireta e os demais poderes constituídos a realizarem ajustes em verbas de custeio e de investimentos, já que em salários não há essa flexibilidade. Isso pode gerar uma redução no volume de atendimentos às pessoas ou, até mesmo, na descontinuidade dos serviços oferecidos à população.

A mensuração técnica do retorno em projetos desenvolvidos na área de Administração Pública é consideravelmente complexa e subjetiva. Isso se deve em parte à questão de valoração dos prováveis benefícios sociais a serem gerados pelo projeto. Há uma corrente de técnicos no setor público que considera inadequada a necessidade de monetizar os gastos e os benefícios do projeto. Partindo dessa premissa, observamos na prática uma predominância da análise qualitativa na avaliação de projetos na área pública. Não há consenso entre os gestores públicos quanto à utilização de critérios únicos de avaliação para a tomada de decisão de aprovar ou não projetos na área pública, como os projetos sociais.

É provável que você tenha ouvido falar em projetos sociais ou até mesmo tenha participado como voluntário em alguma organização não governamental. Na área pública existe uma forte demanda por financiamentos de projetos de natureza social. Os projetos sociais são desenvolvidos e elaborados por um amplo conjunto de organizações da sociedade e também por parte de órgãos da Administração Pública Direta e Indireta. Dentre as quais estão as organizações do terceiro setor, as ONGs, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs etc.

Essas organizações operam em diversos segmentos nos quais a atuação do poder público é insuficiente e às vezes ausente para atender a necessidades básicas de cidadania. Além dessas organizações, há também projetos de mesma natureza nas empresas privadas que declaram atuar com ações de responsabilidade social. Os projetos sociais normalmente visam atender a necessidades específicas de pequenos grupos de pessoas que estão em condições de vulnerabilidade de vida e de risco social. Em contrapartida, as empresas privadas tendem a desenvolver projetos mais amplos que apresentam maior visibilidade da marca da organização como patrocinadora do projeto.

É comum também identificarmos empresas privadas contratando ou fazendo convênios com empresas do terceiro setor ou até mesmo do setor público para executar projetos de natureza social. As empresas também costumam criar institutos ou fundações especificamente para executar seus projetos socioambientais e de terceiros. Isso se deve ao fato de não ter de criar uma estrutura organizacional interna para executar essas ações.

Uma parte significativa dos projetos sociais propostos demanda recursos financeiros públicos. O caso do projeto RAIM é um exemplo de projeto público que demanda recursos financeiros do Ministério da Saúde para implantá-lo. Como são projetos das mais variadas naturezas, os avaliadores precisam padronizar a apresentação dessas demandas para terem um critério mais uniforme para sua avaliação. Essa padronização facilita sobremaneira o trabalho de seleção dos projetos.

Embora esse procedimento esteja sendo adotado por diversos Institutos, Fundações, ONGs e OSCIPs, não há ainda no Brasil um modelo único padronizado para apresentação de projetos e tampouco a definição de critérios claros e objetivos para avaliá-los. Cada organização e cada avaliador tem um olhar particular para avaliar os atributos do projeto de acordo com as especificidades do financiador. Dessa maneira, o financiador costuma formar comitês de avaliação, até mesmo com avaliadores externos, para selecionar os projetos recebidos de acordo com o mérito e com a relevância do impacto social proposto.

Se você vier a elaborar projetos não privados que dependam de fontes de financiamentos externas – públicas ou de parceiros – sugerimos que você faça um contato preliminar com os possíveis financiadores para se apropriar do modelo e da estrutura de apresentação utilizados para elaborá-lo e dos possíveis critérios de avaliação adotados. Dentre eles, o uso de indicadores é de relevância para tomada de decisão.

Como você está aprendendo, projetos são úteis para tomada de decisão em vários setores da Administração Pública. A tomada de decisão pode acontecer tanto na etapa de aprovação para implantação do projeto quanto na etapa de monitoramento dos resultados alcançados. Na etapa de implantação, procura-se avaliar o mérito; e na etapa de monitoramento, procura-se avaliar a *performance* do projeto a partir de critérios objetivos. Dentre esses critérios, destacamos os índices, as taxas e os indicadores.

Um índice é um valor resultante de dois ou mais valores de variáveis inerentes a um aspecto específico que se deseja medir. Na área de educação há o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e na área de saúde há o índice de taxa de mortalidade infantil, por exemplo. Em projetos de interesse público e de natureza social, os índices são utilizados intensamente na seção de justificativas e de objetivos para sensibilizar os avaliadores quanto à importância e à relevância da proposta contida no projeto. Os índices servem de referência também para se realizar a comparação na etapa de monitoramento dos resultados alcançados ou dos objetivos a serem

***Indicadores Sociais** – são estatísticas sobre aspectos da vida de uma nação que, em conjunto, retratam o estado social dessa nação e permitem conhecer o seu nível de desenvolvimento social. Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/duvidas/indicadoressociais.html>>. Acesso em: 3 out. 2011.

alcançados. Esses índices, quando utilizados em projetos públicos ou sociais, são costumeiramente chamados de **Indicadores Sociais*** (ISs).

Os ISs, quando analisados historicamente ou confrontados com o indicador social de referência, sinalizam o provável comportamento no passado ou o desempenho momentâneo de aspectos específicos relativos aos níveis de bem-estar social das pessoas. Os ISs são utilizados na área pública como componentes de medição das políticas públicas implementadas pelos governos por meio de projetos. São utilizados também como critério para avaliar a alocação de recursos financeiros visando ações concretas para a sociedade.

Os critérios utilizados na construção e na medição dos ISs são, na sua maioria, subjetivos. Essa subjetividade caracteriza a vulnerabilidade conceitual dos ISs como dependentes de juízo de valor dos proponentes, de usuários e de gestores públicos. Isso gera diversas propostas metodológicas diferentes, impossibilitando o uso universal dos ISs para tomada de decisão.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere a medição de ISs nas seguintes áreas que se mostram mais relevantes do ponto de vista de verificação do bem-estar social:

- ▶ Saúde.
- ▶ Educação e Aquisição de Conhecimentos.
- ▶ Emprego e Qualidade de Vida no Trabalho.
- ▶ Tempos de Lazer.
- ▶ Capacidade Aquisitiva.
- ▶ Ambiente Físico e Social.
- ▶ Segurança.

Na área de saúde de diversos países são calculados os seguintes indicadores, por exemplo:

- ▶ Taxa de esperança de vida.
- ▶ Taxa de mortalidade infantil.
- ▶ Taxa de incapacidade temporária.
- ▶ Taxa de incapacidade permanente.

Com base nessas taxas e comparando os seus valores em diferentes épocas, podemos ter uma noção clara da evolução em termos de saúde de uma população.

ANÁLISE DE PROJETOS ALTERNATIVOS

Você estudou nas Unidades anteriores e está ciente de que a origem de todo projeto é um esforço concentrado de criação para se atingir objetivos. Como toda técnica, a técnica de análise e de preparação dos projetos não pode sugerir intuições criadoras por si só. Ela pode somente canalizá-las por meio de uma sistematização de dados e designar as alternativas mais razoáveis.

Os métodos de avaliação de projetos servem para verificar como se comportam as opções entre diversas possibilidades ou caminhos de decisão. Para isso é necessário que haja possibilidades, isto é, que sejam propostas opções pelos técnicos responsáveis pela preparação dos projetos. Sem essas opções preparadas *a priori*, a técnica de análise e de preparação dos projetos de investimento é um trabalho sem sentido.

A experiência e o espírito colaborativo das pessoas interessadas, dos políticos e dos servidores públicos conduzirão as propostas dos projetos realizáveis. Cada um utilizará suas reflexões pessoais, as

reivindicações das comunidades específicas e as observações feitas nas cidades vizinhas ou nos países vizinhos para ter uma ideia do projeto e para traçar os primeiros esboços (como projetos assistenciais, projetos de geração de renda etc.). Quando começarem as análises conjuntas, vários pontos de vista serão manifestados e a discussão será fixada em torno de um pequeno número de propostas, as quais serão temporariamente “congeladas” para aprofundamento dos estudos. Geralmente é assim que nascem as alternativas.

É importante você saber que a noção de alternativas está presente em todos os estágios de um projeto:

- ▶ na etapa inicial do projeto, que mostrará certo número de opções possíveis;
- ▶ na etapa das discussões do planejamento, que permitirá aprofundar essas diferentes opções e definir certo número de soluções a serem comparadas; e
- ▶ na etapa posterior, após uma primeira série de cálculos.

Esses cálculos podem mostrar, por exemplo, que uma opção tida, *a priori*, como interessante não é realizável devido às dificuldades externas do projeto (dificuldades financeiras, dificuldades legais ou outras). Será então conveniente, se você fizer questão de manter a diretriz dessa opção, tentar otimizá-la levando em conta as dificuldades que aparecerem, isto é, de encontrar as possíveis alternativas. A possibilidade de ajustar as alternativas às circunstâncias e refiná-las deve ser, portanto, um processo natural a ser adotado pelos responsáveis pelo projeto.

Uma vez claro isso, a questão é saber como encontrar as alternativas e como escolher a melhor. A definição mais geral sobre a noção de alternativas de um projeto é dizer que se trata de um conjunto de dois ou mais projetos que visam satisfazer à mesma necessidade, mas que são **alternativas excludentes***.

Veja esta situação que acontece periodicamente nas prefeituras de cidades brasileiras: dois projetos podem atender à mesma necessidade sem prestar os mesmos serviços. Por exemplo, para transportar estudantes, uma prefeitura pode optar entre terceirizar o serviço ou ter sua própria frota de veículos. Aí é preciso começar

***Alternativas excludentes** – são alternativas de soluções a partir de projetos que exercem funções análogas entre si pelo fato de se prestarem à mesma finalidade. Fonte: Elaborado pelo autor.

a pensar na pré-decisão entre o tipo de veículo, o tamanho, as características de itens de acabamento etc. É evidente que esses dois projetos não podem pretender prestar a mesma qualidade de serviços. O mesmo acontece no setor privado, projetos com um objetivo mais bem definido, por exemplo, fixar uma produção local para explorar jazidas, poderão gerar produtos muito diferentes conforme sua capacidade de produção. A capacidade de uma fábrica produtora de ácido sulfúrico pode ser concebida próxima ao local para responder às necessidades atuais desse produto ou para permitir igualmente a criação de uma fábrica que produza adubos utilizando o ácido como matéria-prima. A definição completa de uma alternativa necessita, às vezes, que tornemos bem clara a política futura de exploração dos serviços a serem prestados ou dos produtos a serem gerados.

Uma novidade que você precisa saber é que existem diferenças entre a análise de projetos do ponto de vista privado e do ponto de vista social. Vamos ver mais detalhadamente cada uma delas.

A avaliação do ponto de vista social acontece quando projetos são submetidos à apreciação de instituições financeiras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), para captar recursos, normalmente recursos públicos, e quando são submetidos à apreciação de órgãos públicos, como órgãos ambientais, prefeitura, entre outros, para autorizar a implantação ou para receber algum tipo de incentivo ou de subsídio.

Do ponto de vista privado, o empresário está preocupado com a rentabilidade e a geração de valor para os acionistas de um investimento; do ponto de vista social, a preocupação central é com os resultados que o projeto pode trazer para toda comunidade. Por exemplo, uma indústria química ou de celulose ou uma usina de açúcar e álcool que poluirá os rios e a atmosfera pode ser um excelente projeto do ponto de vista empresarial, mas ser um projeto de aceitação duvidosa do ponto de vista social. Haverá sempre grupos de interessados favoráveis e grupos de interessados contrários à implantação de projetos que tenham maior visibilidade e impacto.

O empresário tem seus fatores valorizados através de preços de mercado. Todavia, sabe-se que os preços de mercado não refletem perfeitamente os benefícios e os custos para a sociedade, daí a necessidade de o analista de projeto estimar o Preço Social para a análise de projeto do ponto de vista público e social. Como no exemplo anterior da indústria de celulose, um projeto poder ser excelente do ponto de vista privado e péssimo do ponto de vista social. Logo, a análise é realizada por meio do cálculo do custo social de um projeto. Estudaremos esse conceito nas seções posteriores.

Quer dizer que o mesmo insumo a ser utilizado em um projeto pode ter dois valores diferentes dependendo do foco de quem faz a análise? Isso lhe parece estranho?

Pode até parecer estranho, mas sim, é isso mesmo! Na visão do empresário, por exemplo, um lote de dez hectares, localizado no perímetro urbano onde ele pretende implantar uma indústria, pode ter um valor de mercado totalmente diferente do valor social para a sociedade. Esses dois conceitos serão abordados na próxima seção.

As políticas públicas adotadas pelos governos na área fiscal, na de salários e na de câmbio, por exemplo, podem provocar distorções na precificação dos recursos utilizados quando se analisa um projeto. Esses desequilíbrios são encontrados na economia ao observarmos as diferenças entre preços de mercado considerados pelos empresários e pelos preços sociais.

- ▶ **Preços de mercado:** são os preços observados no nosso cotidiano nas transações com fornecedores. Normalmente, para se evitar problemas com a não uniformidade desses preços, são utilizados preços médios.
- ▶ **Preços sociais:** são aqueles preços que não são diretamente observados no nosso cotidiano. Refletem o custo de oportunidade para a economia e para a sociedade e necessitam ser arbitrados para precificação dos fatores de produção usados em projetos que deveriam

ser considerados pelos técnicos do setor público ao analisarem um projeto que pode apresentar reflexos sociais se implantado.

TÉCNICAS QUANTITATIVAS PARA AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Você estudou em *Matemática Financeira e Análise de Investimentos* que, para a tomada de decisão sobre a viabilidade de projetos, recomenda-se o emprego de critérios e de regras a serem utilizados para que os projetos possam ser aceitos e ordenados por preferência. Você deve lembrar-se de que existem algumas técnicas, como:

- ▶ *Payback*.
- ▶ Valor Presente Líquido.
- ▶ Taxa Interna de Retorno do Investimento.
- ▶ Relação Benefício/Custo.

Dentre essas técnicas, a que usa informações de custos e de benefícios parece ser a preferida dos gestores, além de ser a mais comumente citada por leigos quando o assunto é investimento. O critério de análise dos benefícios potenciais gerados pelo projeto em contraposição aos custos decorrentes da sua implantação é provavelmente uma das expressões mais citadas no meio público quando se pensa em investimento. Os efeitos de um projeto são geralmente divididos em duas categorias:

- ▶ os efeitos diretos, ou primários; e
- ▶ os efeitos indiretos, ou secundários.

Os efeitos diretos são aquelas modificações de resultados ou de benefícios diretamente associadas ao projeto, como o aumento de produção de um material; o aumento de fornecimento de água, de iluminação pública; a diminuição do tempo de transporte etc.

***Externalidades** – é o nome dado a certos tipos de efeitos favoráveis ou não à produção, à renda, à riqueza ou ao bem-estar de uma comunidade particular ou de outro agente econômico provenientes de outro agente econômico que implementa um projeto. Fonte: Adaptado de Melnick (1981).

Quanto aos efeitos secundários, podemos distinguir dois tipos:

- ▶ as **externalidades***; e
- ▶ os efeitos incidentes.

Esses efeitos são tais que as técnicas, as leis, os costumes existentes não geram o pagamento ou o recebimento de um valor monetário para o benefício ou para o dano resultante desse efeito. Assim, as externalidades são os efeitos sobre terceiros que não são envolvidos diretamente em uma transação. Veja o exemplo a seguir: “A” fornece um serviço ou um bem a “B”, que paga por ele. No processo de produção ou transferência, uma terceira pessoa se beneficia ou se prejudica por esse mesmo serviço ou bem.

O EXCEDENTE DO CONSUMIDOR

Você deve ter observado a preocupação dos técnicos do BID em tratar de forma diferenciada a avaliação de projetos que tenham algum tipo de impacto social na sociedade. Na avaliação social, é importante analisar um projeto tentando medir o seu efeito sobre a coletividade. Isso requer um critério que substitua o lucro: o “excedente do consumidor”, que pode ser visto como uma socialização do conceito de lucro usado na iniciativa privada. Essa socialização é obtida a partir de dois componentes, conforme indicam Abreu e Stephan (1982):

- ▶ os prováveis agentes econômicos (famílias, empresas, administração, etc.) que podem ser afetados pelos projetos; e
- ▶ os possíveis efeitos não mercantis ou intangíveis.

Se você puder identificar os agentes econômicos afetados, poderá realizar um estudo dos potenciais benefícios e dos custos associados ao impacto gerado pelo projeto. Assim, quando o lucro e os efeitos intangíveis são estendidos a todas as partes envolvidas, obtém-se a **receita excedente global**, que é a diferença entre todos

os benefícios e os custos decorrentes do projeto implantado. Outros aspectos, como Intersetorialidade e o Cálculo do Preço Social para os Diversos Insumos, podem vir a ser necessários em projetos.

Em projetos de grande porte é comum a assinatura de convênios e/ou de parcerias em que mais de um órgão do setor público participa do seu financiamento ou da sua administração ou de ambas as coisas. Nesses casos é bom fazer um cálculo separado dos custos e dos benefícios de cada uma desses órgãos, ou seja, da maneira como os custos e os benefícios totais serão repartidos entre os referidos setores.

Você já deve ter percebido as dificuldades práticas existentes para calcular os preços sociais dos diferentes fatores de produção e dos diversos tipos de insumos utilizados na orçamentação tanto de projetos de interesse privado como de projetos de interesse público. Essas dificuldades ocorrem devido às divergências de entendimento sobre o conceito de preço social e devido a algumas posições de desconfiança em se adotar essa metodologia em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Essa desconfiança decorre do momento em que os analistas de projetos, ao aplicarem a metodologia de ajuste dos preços de mercado dos insumos para encontrar o preço social, observaram que os projetos que utilizavam equipamentos nacionais apresentavam desempenho inferior aos projetos que utilizavam equipamentos importados.

Esse fato sinalizava para os analistas de projetos, principalmente os do BNDES, certo favorecimento aos fabricantes estrangeiros, pois havia a necessidade de se fazer ajustes nos valores do projeto para posterior análise e julgamento. Isso fez com que se manifestasse nesses profissionais uma dose de viés ideológico de resistência à metodologia em razão da possível perda de competitividade da indústria nacional. Havia na década de 1970 uma corrente de pensamento entre os economistas em favor da proteção aos interesses nacionalistas dos produtos brasileiros.

Naquela época havia também uma configuração política mundial bastante diferente da que vivemos atualmente. Algumas economias adotavam o modelo de liberdade de mercado e outras economias se mantinham fechadas e adotavam o modelo de

economia fortemente dependente do Estado. Nessas economias havia um conjunto de medidas e de leis que regulavam e centralizavam praticamente todas as relações comerciais entre agentes econômicos.

O Estado intervém na economia, ao criar regulações especiais para segmentos ou setores de negócios específicos, gerando uma distorção artificial do preço dos produtos afetados pelas medidas protecionistas. Alguns tipos de marcos regulatórios são considerados como uma estratégia dos países para protegerem a indústria nacional. São também uma maneira de criar barreiras contra as ameaças decorrentes da agressiva competitividade da indústria estrangeira por meio da inserção de novos produtos, de novas tecnologias e da conquista de novos mercados consumidores.

A guerra fiscal iniciada no final do século passado entre os governos dos Estados brasileiros é um exemplo real de intervenção do Estado na economia. Essas intervenções foram defendidas pelos políticos como uma necessidade para atrair investimentos de grande porte e potencialmente geradores de emprego e renda. Um dos Estados mais agressivos na atração de investimentos duas décadas atrás foi o Estado de Goiás. Empresas como, Perdigão, Mitsubishi, entre tantas outras, instalaram-se naquele Estado principalmente por causa dos benefícios fiscais e dos benefícios materiais recebidos do poder público. Atuações semelhantes também foram praticadas por outros Estados.

O reflexo dos benefícios recebidos por essas empresas podem se manifestar sob a forma de preços mais competitivos ou sob a forma de maior lucratividade do negócio. Por outro lado, esse tipo de intervenção trás problemas para as empresas já instaladas dentro ou fora desse Estado, pois estarão competindo em desigualdade de condições, podendo gerar desequilíbrios nos preços de produtos. Pense, por exemplo, nas consequências negativas que esse tipo de intervenção pode trazer para as empresas de alimentos já instaladas em Goiás que comercializam frangos ou suínos. Como você reagiria se fosse dirigente de uma dessas empresas diante dessa nova situação?

Outro exemplo de intervenção aconteceu na primeira década deste século quando houve uma “corrida” do poder público atrás de grupos empresariais do setor sucroalcooleiro no sentido de atraí-los

para implantação de novas usinas de açúcar e de álcool. Incentivos fiscais e subsídios foram amplamente ofertados como moeda de troca pelos investimentos citados.

As regulações e as intervenções mais comuns foram:

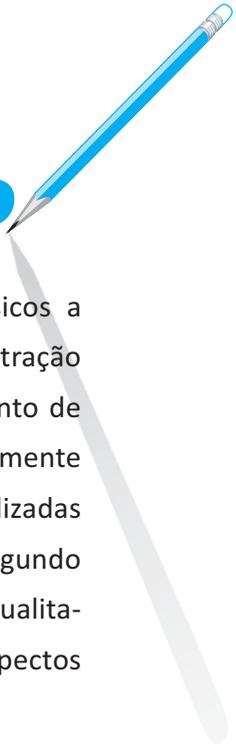
- ▶ criação de subsídios fiscais;
- ▶ aumento de impostos de importação;
- ▶ ampliação de restrições e sobretaxas;
- ▶ renúncia fiscal e diferimento de impostos; e
- ▶ doação de infraestrutura e de terrenos.

Complementando...

Para complementar seus estudos, recomendamos as seguintes leituras:

- 📌 *Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas* – de Paulo de Martino Jannuzzi. Nesse artigo, você poderá conhecer mais sobre os Indicadores Sociais (ISs). Disponível em: <<http://smectamandare.hd1.com.br/sociais.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2011.
- 📌 *Indicadores Sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS* – de Haroldo da Gama Torres, Maria Paula Ferreira e Nádia Pinheiro Dini. Nesse artigo, você conhecerá uma reflexão sobre a experiência da Fundação Seade na construção de indicadores sociais, particularmente o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e seu sistema de indicadores. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300009&lng=pt&nrn=iso>. Acesso em: 30 mar. 2011.
- 📌 *Análise de Investimentos* – de Paulo Abreu e Cristian Stephan. Nessa obra, você conhecerá com segurança a metodologia da análise Custo-Benefício.

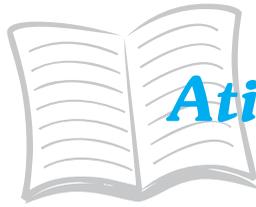
Resumindo



Nesta Unidade você estudou os elementos básicos a serem considerados na avaliação de projetos na Administração Pública tanto para aprovação quanto para monitoramento de objetivos. O processo de avaliação de projetos é relativamente complexo devido às inúmeras variáveis e premissas utilizadas na sua elaboração. Os projetos podem ser avaliados segundo critérios quantitativos e/ou qualitativos. Os critérios qualitativos, em especial os ISs, normalmente apresentam aspectos subjetivos de mensuração.

Dentre esses aspectos, ou elementos, destacamos os custos e as despesas futuras decorrentes exclusivamente do projeto implantado e o uso de ISs. Assim que termina a implantação do projeto, ele entra em operação e a sua continuidade pode se dar em caráter permanente. Nestes casos, o projeto inicial se transforma em operações rotineiras que podem ser incorporados em programas. Esses custos e despesas futuras impactam os orçamentos públicos futuros e o fluxo de caixa da organização que o implantou e dos respectivos financiadores.

As fontes de risco estão presentes tanto em projetos na área pública como em projetos na área privada. Essas fontes de risco se apresentam como qualquer fato, imprevisto ou obstáculo que possam ameaçar a realização dos objetivos de um projeto. A ocorrência de riscos acarreta consequências negativas aos resultados do projeto. Na área pública, os principais riscos podem ser de natureza jurídica, política, operacional e financeira. Na Unidade 4, você aprenderá a considerar esses fatores na administração da implantação de projetos.



Atividades de aprendizagem

Agora chegou a hora de analisarmos se você está entendendo o que estudamos até aqui! Para sabermos, resolva as atividades propostas a seguir. Lembre-se de que você pode contar com o auxílio de seu tutor

1. Pesquise em sua cidade ou região pelo menos três projetos sociais desenvolvidos por ONGs e identifique os segmentos atendidos pelo projeto, a sua natureza e finalidade.
2. Faça a pesquisa agora em três empresas privadas que desenvolvem projetos de responsabilidade social e identifique a sua natureza e finalidade.
3. Em sua cidade deve haver exemplos a citar de projetos que tiveram alternativas excludentes com as características anteriormente citadas e que a Administração Pública tenha optado por uma delas. Identifique-as e explique por que podem ser consideradas excludentes.
4. Faça uma síntese sobre a importância de se prever os custos e as despesas futuras geradas por projetos.
5. Explique por que os preços de mercado não são os mais adequados para se avaliar projetos de interesse social.
6. Comente sobre a importância do uso de ISs para avaliar a *performance* de um projeto na área de Educação.
7. Que tipos de ajuste de preços são necessários à avaliação de projetos sob a ótica social.