



Resenha crítica

Avaliação Econômica de Projetos Sociais

Economic Evaluation of Social Projects

Evaluación Económica de Proyectos Sociales

Obra: Avaliação econômica de projetos sociais

Autor: Náercio Menezes Filho (org.)

Cidade: São Paulo

Editora: Fundação Itaú Social

Ano: 2016

Páginas: 294

Maria Regina Viveiros de Carvalho¹, Danusa Fernandes Rufino Gomes², Mariano Laio Oliveira³

¹ Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília..

Correspondência: E-mail: mreginavcarvalho@gmail.com

² Técnica em Informações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília..

Correspondência: E-mail: fernandesdanusa@gmail.com

³ Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília..

sempre do princípio de que a intervenção terá impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse; mas é preciso saber se, na prática, esses objetivos desenhados são realmente atingidos. Além disso, informações resultantes dessas avaliações retroalimentam o processo, melhorando o próprio desenho do programa ou o de outros programas similares que venham a ser formulados. Assim, a avaliação pode ser realizada antes da implementação do programa (ex-ante, em que avalia o impacto estimado – objetivos propostos), durante sua execução (ex-post de percurso) ou após sua execução (ex-post de encerramento, em que avalia o impacto efetivo), permitindo análises comparativas que suportam o processo decisório sobre o programa em questão.

O livro “Avaliação Econômica de Projetos Sociais”, publicado em 2016, foi organizado por Naércio Menezes Filho em uma iniciativa da Fundação Itaú Social, visando contribuir para melhor compreensão sobre os investimentos realizados em ações sociais no Brasil e seus reais efeitos na vida das pessoas. Adicionalmente, pretende fomentar a cultura da avaliação econômica como instrumento de grande importância no campo da gestão social. A obra propõe que a avaliação econômica dos projetos sociais se dê por meio de duas abordagens complementares: a avaliação de impacto e o cálculo do retorno econômico.

No capítulo 1, “Avaliação de Impacto de Programas Sociais”, de autoria de Ricardo Paes de Barros e Lycia Lima, o tema avaliação de impacto é introduzido a partir de alguns questionamentos interessantes: por que, para que e quando fazer. Segundo os autores, a decisão dos formuladores de políticas públicas parte

O capítulo 2, “Modelo de Resultados Potenciais”, de autoria de Miguel Nathan Foguel, trata do problema central da avaliação de programas, que é construir o contrafactual adequado ao grupo tratado pelo programa, ou seja, o melhor grupo de comparação para os indivíduos tratados (indivíduos que representem a situação de não tratamento). A escolha desse grupo envolve um conjunto de procedimentos cuja finalidade básica é minimizar o que se chama de viés de autoseleção (quando os indivíduos tratados se auto selecionam para participar do programa, afetando a aleatoriedade da formação do grupo e tornando difícil o isolamento do efeito causal do programa). Deve-se ter sempre em mente, no desenho do modelo, a necessidade de identificação da situação contrafactual ideal (cujos potenciais resultados – como grupo não tratado – podem ser comparados aos resultados efetivamente obtidos pelo grupo tratado,

estimando-se a diferença entre os resultados como impacto).

O capítulo 3, de autoria de Miguel Nathan Foguel, apresenta o Método de Aleatorização. Trata-se de um método experimental que busca solucionar o problema do viés de autosseleção e é considerado o “modelo padrão-ouro” da área de avaliação para se estabelecer causalidade e medir impacto. Ele baseia-se na aleatorização de indivíduos, famílias ou comunidades inteiras para participar ou não do programa. Assim, são gerados dois grupos, o de tratamento (os aleatorizados para participar do programa) e o de controle (os aleatorizados para não participarem do programa). Esse procedimento de aleatorização aproxima bastante o grupo de controle de seu contrafactual (grupo tratado), permitindo que os dois grupos sejam parecidos tanto nas características observáveis como nas características não observáveis. Assim, através da comparação entre os dois grupos, torna-se possível isolar o efeito causal do programa. O autor apresenta reflexões sobre os custos deste método, relacionados a questões éticas, financeiras e técnicas, que explicam o fato de ser um método ainda não predominantemente utilizado em avaliações de impacto de programas sociais. Além disso, são identificadas dificuldades técnicas na aplicação da aleatorização, tais como: o não comparecimento de participantes selecionados para o programa, a substituição do programa por outros semelhantes por parte dos indivíduos do grupo de controle, o atrito amostral (perda de observações de indivíduos da amostra entre períodos) e as externalidades geradas pelo próprio programa para indivíduos não tratados.

O capítulo 4, de autoria de Miguel Nathan Foguel, aborda o método Diferenças em Diferenças (DD). Trata-se de um método não experimental que requer

dados em painel dos grupos tratado e controle, com períodos de observação antes e depois da intervenção. No método DD são calculadas duas diferenças: a diferença entre os períodos de tempo para cada grupo (tratado e controle) e a diferença entre esses grupos para cada período de tempo. A hipótese central é a de que a trajetória da variável de resultado do grupo de controle reproduza a do grupo de tratamento na ausência da intervenção. A ideia é que, se as trajetórias de ambos os grupos eram semelhantes no período anterior à intervenção, torna-se razoável admitir que a evolução do grupo de controle após o programa represente fidedignamente o que teria acontecido ao grupo de tratamento em um cenário de não intervenção. Outra hipótese do método prevê que a composição dos grupos de tratamento e controle não se modifique de forma expressiva em meio aos períodos anterior e posterior ao programa, e que os grupos não sejam acometidos, de forma heterogênea, de mudanças de qualquer natureza que transcorram após a intervenção. Uma das grandes vantagens do método DD está em conseguir captar todas as características não observáveis dos indivíduos de cada grupo, especificamente aquelas que são constantes no tempo (por exemplo, habilidades inatas). Através deste artifício, o método se torna capaz de lidar com o viés de autosseleção para um amplo conjunto de aplicações. A desvantagem do método está em não apresentar artifícios capazes de lidar com situações em que alguma mudança temporária em uma característica não observável dos indivíduos afete a decisão de participação no programa.

O capítulo 5, “Pareamento”, de autoria de Cristine Campos Xavier Pinto, apresenta um dos métodos não experimentais utilizados para garantir a semelhança entre grupos de tratamento e

de controle, quando não é possível implementar uma seleção aleatorizada. O pareamento busca construir um grupo de controle com base em um conjunto de características observáveis, de forma que cada membro do grupo de tratamento corresponda a um par no grupo de controle que tenha o mesmo conjunto de características, diferindo o resultado desses indivíduos apenas pela participação ou não no programa. O método baseia-se em duas hipóteses principais: 1- hipótese da independência, ou de seleção nos observáveis e 2- hipótese de sobreposição. Em conjunto, essas hipóteses procuram garantir que cada indivíduo no grupo de tratamento tenha seu correspondente no grupo de controle, cujo resultado potencial seria um bom previsor do resultado que esse indivíduo teria na ausência do tratamento. Ainda, assegura que cada indivíduo do grupo de controle tenha um par no grupo de tratamento cujo resultado potencial seria um bom previsor do resultado desse indivíduo caso ele fosse tratado. Há diferentes métodos para se obter os estimadores de pareamento, que diferem basicamente pela forma com que os vetores das variáveis observáveis são utilizados para identificar os indivíduos no grupo de controle (contrafactual) que seriam mais próximos dos indivíduos tratados – em termos de medida de “proximidade” dessas características e de quantidade de indivíduos sendo considerados em cada comparação. A seleção dessas características é sensível, pois a escolha de muitas variáveis pode violar a hipótese de sobreposição, e a escolha de poucas pode violar a hipótese de seleção nos observáveis.

O capítulo 6, de autoria de Cristine Campos Xavier Pinto, aborda o Método de Variáveis Instrumentais, que é utilizado quando a hipótese de seleção em características observáveis é violada, ou seja, o processo de seleção para o

tratamento é baseado em características não observáveis. O método procura encontrar algum instrumento (variável) que influencie a decisão dos indivíduos de participar do programa e, simultaneamente, não se correlacione com características não observáveis que afetem a variável de resultado. Por ser capaz de influir sobre a decisão do indivíduo de participar do programa, sem estar correlacionado com as características não observadas, esse instrumento (variável) anula o problema de autoseleção, possibilitando, assim, determinar o efeito causal do programa. No caso clássico de variável instrumental com efeitos homogêneos do tratamento, o modelo pode ser estimado por mínimos quadrados em dois estágios: primeiro, estimar modelo de probabilidade linear para obter o valor predito, e segundo, estimar regressão linear que relacione o resultado com o valor predito. No caso de tratamento homogêneo, o efeito médio do tratamento (EMP) é igual ao efeito médio do tratamento sobre os tratados. Quando os efeitos do tratamento são heterogêneos, o arcabouço de variável instrumental permite identificar um efeito médio de tratamento local (LATE), ou seja, um efeito médio do tratamento para uma subpopulação específica (compliers - indivíduos que são induzidos pelo instrumento a terem mudança de comportamento na variável endógena para participar ou não do programa). Desvantagem do método: não há como testar a validade da hipótese de que o instrumento não é de fato correlacionado às características não observáveis dos indivíduos.

O capítulo 7, de autoria de Cristine Campos Xavier Pinto, apresenta o Método Regressão Descontínua (RD), que utiliza a existência de descontinuidade nos critérios de elegibilidade dos programas em torno de um ponto de corte para criar grupos de

tratamento e de controle. Os não elegíveis próximos ao corte são comparáveis em características observáveis e não observáveis aos elegíveis próximos ao corte, e o impacto do programa é obtido pela diferença na variável de interesse entre os dois grupos. A desvantagem é que não se pode afirmar que o efeito encontrado nos grupos seria o mesmo para a população, quando os dois grupos forem muito diferentes do restante da população de interesse. A autora apresenta casos de descontinuidade sharp e fuzzy. No sharp, a probabilidade de receber tratamento muda de 0 para 1 (não tratado para tratado) quando o valor da variável de elegibilidade for igual ao corte ou estiver com valor elegível; o salto que acontece no ponto de corte pode representar o efeito médio do tratamento. No fuzzy, a probabilidade de receber tratamento não muda de 0 para 1 no ponto de corte, mas há apenas um salto menor que 1 no ponto em que o valor da variável de elegibilidade é igual ao corte; o efeito médio do tratamento é dado pela razão entre o salto da probabilidade e o salto no ponto de corte. A autora apresenta maneiras de aplicar o método nos dois casos de descontinuidade (como usar regressões lineares locais), testes de hipóteses para verificar se o efeito médio do tratamento é estatisticamente significativo, análises gráficas para verificação de hipóteses deste método e comparação da aplicação da RD com outros métodos.

No capítulo 8, “O Cálculo do Retorno Econômico”, a autora Betânia Peixoto demonstra como mensurar a viabilidade econômica de um projeto por meio da comparação entre seu custo e o benefício financeiro gerado, ou seja, se o projeto é economicamente viável e se há alguma alternativa mais viável. Certos projetos podem gerar impactos significativos, porém apresentar custos mais elevados do que os benefícios

pretendidos. No caso de projetos sociais é possível gerar benefício público, o que ocorre quando, ao atingir seus objetivos e gerar benefícios para os participantes (benefício privado), o projeto também gera externalidades que beneficiam indiretamente parte da sociedade não participante (benefício público). A avaliação de retorno econômico é realizada após a avaliação de impacto comprovar que o projeto gerou resultados. É necessário que o impacto seja transformado em benefício atribuindo um valor monetário, em muitos casos, para parâmetros e variáveis não monetárias. Para estimar o benefício total do projeto, o avaliador deverá considerar por quanto tempo o impacto gerado perdurará. Faz-se necessário a construção do fluxo de caixa do benefício e a utilização da taxa de desconto intertemporal (percentual pelo qual o indivíduo está disposto a adiar o consumo presente para realizá-lo futuramente) para deduzir do montante o valor que será auferido no futuro. Para estimar o custo do projeto, o avaliador deverá calcular o custo econômico, composto pelos: custo contábil (dispêndio no demonstrativo contábil) e custo de oportunidade (valor das oportunidades sacrificadas, não escolhidas). O cálculo do custo econômico é análogo ao utilizado na estimativa do benefício total, fazendo uso da mesma taxa de desconto intertemporal. Para efetuar o cálculo do retorno econômico de projetos basta comparar seu custo com seu benefício e verificar sua viabilidade econômica. A autora apresenta quatro possibilidades de cálculo para o retorno econômico: 1- Valor Presente Líquido (VPL é a subtração do valor presente do custo total pelo valor presente do benefício total); 2- Taxa Interna de Retorno (TIR é a taxa de desconto intertemporal implícita que iguala o benefício do projeto ao seu custo, com VPL igual a zero); 3- Razão Custo-Benefício

(percentual fruto da divisão do benefício total pelo custo econômico total); e 4- Razão Custo-Efetividade (utilizada quando não é possível valorar monetariamente o impacto, calculada pela divisão do impacto estimado pelo custo econômico total). A autora apresenta a Análise de Sensibilidade cujo objetivo é testar a sensibilidade (variação) dos resultados da

avaliação em relação aos parâmetros utilizados. Trata-se de uma técnica de verificação da confiabilidade, robustez dos resultados avaliados. Na prática, a avaliação econômica é recalculada utilizando-se diferentes parâmetros e, se os resultados alcançarem os mesmos valores dos parâmetros originais serão considerados robustos.

Recebido em 14/02/2016

Aceito em 25/05/2016