

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ, *CAMPUS* DE PATO
BRANCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FELIPE POLZIN DRUCIAKI

FRAMEWORK ANALÍTICO DE CUSTO BENEFÍCIO RELATIVO AO IMPACTO DAS
AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PATO BRANCO

2023

FELIPE POLZIN DRUCIAKI

FRAMEWORK ANALÍTICO DE CUSTO BENEFÍCIO RELATIVO AO IMPACTO DAS
AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

COST-BENEFIT ANALYTICAL FRAMEWORK RELATIVE TO THE IMPACT OF
REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em desenvolvimento regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* de Pato Branco, como requisito para obtenção de título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Dr. Christian Luiz da Silva
Co-Orientador: Dr. Marcos Junior Marini

PATO BRANCO

2023



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es). Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



FELIPE POLZIN DRUCIAKI

FRAMEWORK ANALÍTICO DE CUSTO BENEFÍCIO RELATIVO AO IMPACTO DAS
AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor Em Desenvolvimento Regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Desenvolvimento Regional Sustentável.

Data de aprovação: 18 de Setembro de 2023

Dr. Christian Luiz da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Adriana Ripka, Doutorado - Universidade Positivo (Up)

Dr. Alain Hernandez Santoyo, Doutorado - Universidade Federal de Alfenas (Unifal-Mg)

Dr. Carlos Alberto Gomes, Doutorado - Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro)

Dr. Miguel Angelo Perondi, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Weimar Freire da Rocha, Doutorado - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 18/09/2023.

Aos interessados no desenvolvimento regional

AGRADECIMENTOS

À minha família, pilar fundamental da minha vida. Em especial minha filha Beatriz por colorir meus dias com seus mais puros charmes. Agradeço também à minha esposa Pâmella, que desde o início me incentivou nesta caminhada e em todas as minhas decisões, foi meu porto seguro durante períodos difíceis nesta jornada e deu conta de tudo nos momentos de ausência. Obrigado de coração meus amores.

Aos meus pais e irmão. Por sempre estarem ao meu lado, me aconselhando, incentivando e apoiando tudo que faço desde sempre. Pai e Mãe, vocês me deram toda a base necessária, obrigado, amo vocês.

À minha sogra, Marlene por auxiliar em tudo na casa durante o período de construção da Tese.

Ao meu orientador, professor Dr. Christian Luiz da Silva, que sempre lembrou de mim em todos os momentos, principalmente naqueles em que estive ausente, me motivando e se mostrando sempre pronto. Agradeço muito pela ajuda, humildade, tempo e ensinamentos passados. Obrigado.

Aos professores da banca pelas valiosas contribuições no momento da qualificação e também da defesa.

Aos colegas da 1ª turma de doutorado em desenvolvimento regional da UTFPR de Pato Branco, pela vivência durante as disciplinas e momentos de descontração.

RESUMO

O desenvolvimento regional é um processo dinâmico, complexo e multifacetado. Depende de vários atores e instituições que formam o contexto de um determinado local. Para melhorar este processo, é imprescindível que se avalie e mensure as ações e resultados gerados pelas instituições envolvidas em prol da melhoria na qualidade de vida das pessoas. Deste modo, esta tese procura auxiliar no preenchimento de uma lacuna teórico-metodológica sobre a avaliação de um arranjo institucional utilizando um modelo de análise de custo-benefício, e por isso busca responder qual o método e os dados necessários para que se possa avaliar uma Agência de Desenvolvimento Regional em relação ao seu custo-benefício? Para tanto, objetivou-se construir e estruturar um *framework* que possa avaliar a relação de custo-benefício das ações contidas no planejamento de um arranjo institucional voltado ao desenvolvimento regional, e dessa maneira auxiliar a preencher a lacuna teórica existente no que diz respeito a esse tipo de método utilizado para este fim. Como metodologia, optou-se por realizar um levantamento sistemático utilizando método *Proknow-C*. Na sequência, estruturou-se o modelo de análise de custo-benefício participativo completo, bem como a construção e aplicação do questionário estruturado que compõem o *framework*. Os resultados evidenciaram que o modelo proposto pode ser utilizado por um arranjo institucional para se avaliar a relação entre custo e benefício, porém a construção e operacionalização do método precisam seguir os protocolos técnicos e conceituais da literatura. O maior desafio na condução do modelo foi a monetização de situações intangíveis a partir da participação e resposta dos atores envolvidos. O modelo proposto poderá lançar luz sobre uma questão sobremaneira importante no debate do desenvolvimento regional e na economia institucional que é a avaliação dos mesmos a partir de um método de análise custo-benefício.

Palavras Chave: Análise de Custo-benefício; Arranjos Institucionais; Desenvolvimento Regional; Agência de Desenvolvimento; Planejamento; Framework Analítico.

ABSTRACT

Regional development is a dynamic, complex and multifaceted process. It depends on various actors and institutions that form the context of a given location. To improve this process, it is essential to evaluate and measure the actions and results generated by the institutions involved in order to improve people's quality of life. In this way, this thesis seeks to help fill a theoretical-methodological gap regarding the evaluation of an institutional arrangement using a cost-benefit analysis model, and therefore seeks to answer what method and data are necessary to evaluate a Regional Development Agency in relation to its cost-benefit? To this end, the objective was to build and structure a framework that can evaluate the cost-benefit relationship of the actions contained in the planning of an institutional arrangement aimed at regional development, and in this way help to fill the existing theoretical gap with regard to this type of method used for this purpose. As a methodology, we chose to carry out a systematic survey using the Proknow-C method. Subsequently, the complete participatory cost-benefit analysis model was structured, as well as the construction and application of the structured questionnaire that make up the framework. The results showed that the proposed model can be used by an institutional arrangement to evaluate the relationship between cost and benefit, however the construction and operationalization of the method must follow the technical and conceptual protocols in the literature. The biggest challenge in conducting the model was the monetization of intangible situations based on the participation and response of the actors involved. The proposed model may shed light on an extremely important issue in the debate on regional development and institutional economics, which is their evaluation based on a cost-benefit analysis method.

Keywords: Cost-Benefit Analysis; Institutional Arrangements; Regional development; Development Agency; Planning; Analytical Framework.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R1.	28
Figura 2 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R2.	29
Figura 3 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R3.	31
Figura 4 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R4	33
Figura 5 - Diferentes usos do conceito de governança.....	50
Figura 6 - Mapa dos municípios que compõem a ADR Sudoeste.....	90
Figura 7 - Etapas da análise de custo-benefício	92
Figura 8 - Métodos de coleta de dados	94
Figura 9 - Síntese do método de pesquisa	101
Figura 10 Instância regional da governança do PDI.....	104
Figura 11 - Relações entre os objetivos estratégicos e os temas de interesse do PDRI.	116
Figura 12 - Síntese do processo de coleta, organização e análise de dados	127
Figura 13 - Exemplo de funcionamento da avaliação de uma determinada ação do PDRI ...	128
Figura 14 - Esquema geral de conversão dos benefícios em valor presente líquido	132
Figura 15 - Gráfico com distribuição de Monte Carlo para 100 possibilidades.....	135
Figura 16 - Histograma do modelo de distribuição	136
Figura 17 - Resultado da análise de custo-benefício baseada na distribuição de Monte Carlo	139
Figura 18 - Síntese geral da operacionalização do framework.....	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comitê de monitoramento e avaliação PDRI 2019-2029.....	21
Quadro 2 - Eixos e palavras chave empregados na revisão sistemática.....	25
Quadro 3 - Síntese dos trabalhos finais selecionados classificados por ordem de citação.....	35
Quadro 4 - Síntese principais teorias da economia regional	44
Quadro 5 - Ilustração de uma transação comercial baseada na frequência.	64
Quadro 6 - Políticas regionais nacionais e agências de desenvolvimento regional.....	70
Quadro 7 - Passo a passo da Análise de Custo-benefício (ACB).....	77
Quadro 8 - Exemplo de construção de uma rodovia	79
Quadro 9 - Documentos analisados da ADR do Sudoeste do Paraná	93
Quadro 10 - Impacto dos benefícios primários coletados via questionário aplicado aos atores envolvidos.....	96
Quadro 11 - Rol de atores sugeridos como respondentes do questionário ligados à ADR 2022-2025.	97
Quadro 12 - Lista de participantes do processo de priorização do PDRI 2019-2029	98
Quadro 13 - Lista instituições parceiras	98
Quadro 14 - Protocolo de pesquisa.....	101
Quadro 15 - Ações do PDRI 2019 a 2029	118
Quadro 16 - Indicadores sócio econômicos.....	123
Quadro 17 - Previsão de impacto no tempo de vida do PDRI 2019 a 2029	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese da rodada de busca na base WOS	26
Tabela 2 - Síntese dos dados R1	27
Tabela 3 - Síntese dos dados R2.....	29
Tabela 4 - Síntese dos dados R3	30
Tabela 5 - Síntese dos dados R4.....	32
Tabela 6 - Índice IPARDES de desempenho municipal paraná e região sudoeste entre 2010 e 2020	105
Tabela 7 - valor adicionado bruto a preços basicos, impostos e a preços correntes de julho de 2023, segundo setores economicos e os municípios do paraná (1.000,00) – 2020	106
Tabela 8 - PIB per capita Paraná x Sudoeste 2019 a 2020	106
Tabela 9 - Número de profissionais de saúde em 2020.....	107
Tabela 10 - Indicadores escolares Paraná x Sudoeste 2021	108
Tabela 11 – Modelo de exemplo de conjunto de projetos alternativos.	112
Tabela 12 - Matriz de priorizao de projetos do PDRI.....	117
Tabela 13 - Categorias de impacto e métricas.....	122
Tabela 14 - PIB de 2017 a 2020 dos 42 municípios que compõem a região de atuao da ADR Sudoeste.....	124
Tabela 15 - Gabarito de avaliao dos benefícios das aoes segundo atores.....	126
Tabela 16 - Detalhamento analítico de exemplo dos possíveis custos administrativos ADR Sudoeste do Paraná (R\$)	129
Tabela 17 - Valor Presente Líquido final	132
Tabela 18 - Análise de sensibilidade no custo da ADR	134
Tabela 19 - Análise sensibilidade taxas de desconto.....	136
Tabela 20 - Análise de variao nos custos da agência.....	138

ABREVIATURAS

ACB – Análise de Custo-benefício.

ADR – Agência de Desenvolvimento Regional.

AMSOP – Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná.

CACISPAR – Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresariais do Sudoeste do Paraná.

CAFe – Comunidade Acadêmica Federada.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

COREDES – Conselho Regional de Desenvolvimento

CT – Custos transação

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ERVET – *Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio* (ERVET)

EURADA – *European Association of Development Agencies*

FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná.

IAPAR – Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná.

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

IFPR – Instituto Federal do Paraná.

NEI – Nova Economia Institucional.

OCDE – Organização para Cooperação do Desenvolvimento.

ONU – Organização das Nações Unidas

PDRI – Plano Desenvolvimento Regional Integrado

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDA – *Regional Development Agencies*.

SEAB – Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro às Micro e Pequenas Empresas.

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem.

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

SESA – Secretaria da Saúde.

SESI – Serviço Social da Indústria.

SEST/SENAT – Serviço de Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul.

UNIOESTE – Universidade do Oeste do Paraná.

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

WOS – Web of Science.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	21
LISTA DE QUADROS.....	22
LISTA DE TABELAS.....	23
ABREVIATURAS.....	24
1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO.....	14
1.1.1 PERGUNTA DE PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	19
1.2.1 Objetivo Geral.....	19
1.2.2 Objetivos Específicos.....	19
1.3 RELEVÂNCIA, INEDITISMO E JUSTIFICATIVA.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....	23
2.1.1 DEFINIÇÃO DA BASE DE DADOS E PERÍODO TEMPORAL.....	24
2.1.2 DELIMITAÇÃO DOS TERMOS.....	24
2.1.3 Repositório 1.....	26
2.1.4 Repositório 2.....	28
2.1.5 Repositório 3.....	30
2.1.6 Repositório 4.....	32
2.1.7 Filtragem e seleção dos artigos finais.....	34
2.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL.....	41
2.3 ASPECTOS CONCEITUAIS DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	45
2.4 A GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	48
2.5 ECONOMIA INSTITUCIONAL - ESTRUTURAR O MÉTODO DE ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO A PARTIR DO VIÉS INSTITUCIONAL.....	52
2.5.1 Ambiente institucional.....	54
2.5.2 Arranjo institucional.....	56
2.6 CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....	57
2.7 PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS.....	59
2.7.1 Racionalidade limitada, maximizadora e orgânica.....	59
2.7.2 Interesse próprio.....	60
2.8 DIMENSÕES.....	61

2.8.1	Incerteza	62
2.8.2	Frequência	63
2.8.3	Redes e confiança.....	65
2.9	FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO	66
2.10	A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO SUDOESTE DO PARANÁ.....	68
2.11	AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	69
2.12	ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO	73
2.12.1	Tipos de ACB.....	76
2.12.2	Explicar o objetivo da ACB	78
2.12.3	Especificar o conjunto de projetos alternativos.....	78
2.12.4	Decidir de quem são benefícios e custos.....	79
2.12.5	Identificar as categorias de impacto, catalogar e selecionar as métricas	80
2.12.6	Prever os impactos quantitativamente ao longo da vida do projeto.....	81
2.12.7	Monetizar – atribuir valores, a todos os impactos.....	81
2.12.8	Descontar os benefícios e os custos para o valor presente	84
2.12.9	Calcular o valor líquido para cada alternativa.....	84
2.12.10	Realizar análise de sensibilidade.....	85
2.12.11	Fazer recomendações	85
3	MÉTODOLOGIA	87
3.1	PROPOSIÇÃO DE ESTRUTURAÇÃO DO MODELO.....	88
3.2	POSSÍVEL CASO DE APLICAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	89
3.3	MÉTODOS DE PESQUISA	91
3.4	PROTOCOLO DE PESQUISA	100
4	RESULTADOS.....	103
4.1	A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO SUDOESTE DO PARANÁ.....	103
4.2	DEFINIR A OPERACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DO FRAMEWORK	109
4.2.1	O modelo de análise custo-benefício e seu objetivo	111
4.2.2	Especificar o conjunto de projetos alternativos.....	112
4.2.3	Decidir de quem são os custos e benefícios	114
4.2.4	Identificar as categorias de impacto, catalogar e selecionar as métricas.	115
4.2.5	Prever os impactos quantitativamente ao longo da vida do projeto.....	124
4.2.6	Monetizar – atribuir valores aos impactos	125
4.2.7	Descontar os benefícios e os custos para valor presente.....	129

4.2.8	Valor líquido das alternativas.....	131
4.2.9	Análise de Sensibilidade	133
4.2.10	Recomendações ao modelo	138
5	CONCLUSÕES	145
5.1	ACHADOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS.....	145
5.2	A PROPOSIÇÃO DE ESTRUTURAÇÃO DO MODELO.....	146
5.3	DEFINIÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE	148
5.4	IMPORTÂNCIA PARA OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	150
5.5	INDICATIVOS DE NOVOS TRABALHOS	152
6	REFERÊNCIAS	153

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO

O processo de melhoria na qualidade de vida dos indivíduos, ou desenvolvimento socioeconômico de uma determinada região ou território é produto de diferentes aspectos intrínsecos à própria vivência em coletividade, como fatores históricos, sociais, culturais, geográficos, econômicos entre outros. Todo o *framework* analítico envolvido neste processo está condicionado, às instituições, formais ou informais, formuladoras das regras do jogo, e as organizações e outros atores tomam forma dos players (NORTH, 1990). Neste sentido, todo funcionamento do sistema econômico é orquestrado por uma série de instituições que influenciam a direção das tomadas de decisões, ao passo de que são influenciadas pelos players que retroalimentam o sistema incentivando ou não os interesses que maximizam seus *payoffs*.

Quanto maior a amplitude institucional e organizacional, mais interesses se envolvem no processo, evidenciando um processo de “*one size fits all*”. Na contramão do globalismo, autores como Storper, Scott, Porter, Amin entre outros, evidenciaram nos anos de 1990 a importância do endogenismo no processo de crescimento e desenvolvimento. Estes autores identificaram as especializações regionais e locais de determinados arranjos fomentam a dinâmica econômica regional, pontos que Marshall (1920) já havia previsto no final do século XIX quando escreveu sobre os distritos industriais.

Para Rodriguez-Pose (1999) as estruturas de governança ou arranjos institucionais nas escalas regionais e locais funcionam muito melhor que na escala nacional, por estarem mais próximas dos atores e mobilizando as organizações de forma mais efetiva, que está relacionado ao fato de que nestes arranjos em escalas regionais ou locais, há uma diminuição das incertezas, assimetrias de informação e custos de transação devido à proximidade, melhorando as condições para o desenvolvimento (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002).

A ideia de descentralização do pensamento e da política econômica dá grande impulso no desenvolvimento regional a partir dos governos locais e regionais e coloca em evidência o papel das instituições como uma ferramenta de gestão do desenvolvimento em uma escala menor, legitimando as ações institucionais. O *link* entre os governos e os atores regionais geralmente ocorre através de Agências de Desenvolvimento Regional (ADR). Uma ADR é um arranjo institucional que visa a articulação de atores regionais em prol do desenvolvimento socioeconômico de um determinado local. Esse ponto marca, segundo Danson et al (1998) uma mudança do gerencialismo para o empreendedorismo, e para a governança regional.

Um caso clássico de organização industrial em escala regional pode ser identificado nos trabalhos de Becatini (1991) e mais tarde Putnam (1993) em relação à “terceira Itália”. Essa região da Emilia-Romagna, na Bologna, foi estimulada pelo enfraquecimento do estado Italiano em relação a atenuância das disparidades socioeconômicas regionais. Neste contexto surge a *Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio* (ERVET) em 1973, ganhando atenção internacional pelos resultados dos bons desempenhos que a região da terceira Itália passou a experimentar.

Ao longo dos anos diversas outras ADR's surgiram pela Europa e demais continentes. No Canadá, por exemplo, as ADR's coordenam ações entre o local e federal, promovem auxílio financeiro, fazem a governança e todo suporte para o desenvolvimento econômico (OECD, 2019). Por outro lado, as ADR's no Reino Unido foram extintas no final de 2011 por um ato do governo visando ajuste fiscal do governo Inglês e alegando que os valores investidos ao longo do tempo nas agências não trouxeram o retorno esperado (BIS, 2012).

Na América do Sul, destaca-se os casos argentinos na segunda metade dos anos de 1990, e o Brasileiro com a criação dos Conselhos Regional de Desenvolvimento (COREDES) no Estado do Rio Grande do Sul, criado no início dos anos de 1990, e um dos primeiros arranjos voltados exclusivamente para a gestão do desenvolvimento regional. O Estado de Santa Catarina foi um dos primeiros a criar conselhos e secretarias especializadas para o desenvolvimento regional, porém as instituições foram desativadas em 2019 por decreto estadual, visando a diminuição de cargos comissionados. Apesar de existirem ADR's em basicamente todo Estado brasileiro, há uma maior concentração na região Sul do Brasil (RIBAS JUNIOR, 2008).

Vale ainda ressaltar que todas essas experiências são resultado de um processo de alternância de atividades *top-down*, de governo, para ações *bottom-up* de governança institucional. A heterogeneidade em relação à criação e atuação e desativação das ADR's está ligada a fatores externos, principalmente a políticas fiscais do Estado no sentido de enxugar a máquina pública, e a questão chave no processo é o custo para manter uma agência e os retornos efetivos que trazem para os municípios de abrangência. Obter índices de desenvolvimento socioeconômico iguais para diversas regiões é utópico, e não é isso que se busca a partir da atuação das ADR's. O que se pretende é atenuar as disparidades entre regiões, principalmente em uma nação com território continental como é o caso do brasileiro.

Atuar no sentido de promover melhoria na qualidade de vida dos munícipes de regiões carentes é uma das funções do Estado, que na medida em que se descentraliza, se aproxima do foco do problema e isto é um dos pressupostos fundamentais da atuação de uma ADR. Muitos

municípios não conseguem articular-se sozinhos ou possuem dificuldades para inserção no mercado ou na esfera política para conseguir algum tipo de legitimação para viabilizar suas ações devido a pouca representatividade. A saída para muitos municípios em territórios ou regiões menos dinamizadas é a aglutinação em associações, conselhos, associações e demais entidades que somem forças para conseguir representatividade necessária a fim de colocar os municípios no circuito do mercado e social.

O Sul do Brasil, mesmo considerado uma região dinâmica em relação às Norte, Nordeste por exemplo, possui diversos pontos de estrangulamento em determinadas regiões, resultado de um processo histórico de ocupação, condições topográficas, políticas, entre outras ficando à margem do desenvolvimento. A ADR é, neste sentido, uma ponte entre os possíveis avanços e a realidade regional que nem sempre está condizente com as condições de vida e trabalho da população. É uma ferramenta fundamental que organiza os atores da esfera pública e privada, de um território ou região com similaridades político, culturais e econômicas em prol da melhoria nas condições de vida.

Para entender o arranjo institucional da ADR, esta tese utilizará o arcabouço teórico da denominada *New Institutional Economics*, doravante NEI. Ao contrário das ciências puramente exatas, a ciência econômica está num outro quadrante, em que há diversos pressupostos exatos, mas que também dão margem a discussões e questionamentos, ou seja, é uma ciência social aplicada.

O ponto principal da NEI, que trouxe novidade às análises, é que os seres humanos tomam decisões e interagem em ambientes incertos, e esse fenômeno gera fricções econômicas ao longo do seu curso. Essas fricções são equivalentes aos custos de transação, que, quanto maior forem as fricções ao longo do processo institucional, mais custosas serão suas ações, funcionamentos e fluidez institucional.

Saber se o funcionamento de uma ADR é efetivo ou não, garante subsídios teóricos e técnicos para se evitar desperdícios de verba público e privada, ou a da desativação destes órgãos, que por não cumprir suas obrigações por não viabilizarem incentivos suficientes para que continuem. Ou seja, situações em que o custo de se manter uma ADR excede os benefícios no sentido da efetividade de suas ações. Autores como Rodriguez-Pose (2013) expõem que a avaliação de instituições formais e informais são atividades bastante difíceis de se mensurar no que tange sua operacionalização, porém, não se encontra na literatura de forma sintetizada análises de custo-benefício aplicados à arranjos institucionais como as Agências de Desenvolvimento Regionais. Esta informação é relevante para tomada de decisões em relação

ao fomento, ajuste ou até mesmo possível desativação de arranjos institucionais e estruturas de governança das Agência de Desenvolvimento Regionais.

1.1.1 PERGUNTA DE PESQUISA

Diversos estudiosos, principalmente economistas, compreendem que a qualidade institucional é uma das chaves para a prosperidade econômica (RODRIK, 2004). Por outro lado, instituições fortes e de boa qualidade são resultados de economias saudáveis. Esse contrassenso que Rodrik (2004) explica está consoante com a ideia de Rodriguez-Pose (2006) de que as instituições formais e informais são causa e consequência do desenvolvimento regional.

Mesmo assim, sabendo da imbricação das instituições no processo de desenvolvimento, a literatura tem dificuldade em apresentar trabalhos sobre mensuração ou avaliação de instituições ou arranjos institucionais, ou quando tem são aspectos captados a partir da visão dos entrevistados naquele momento. Conforme Rodriguez-Pose (2006) esse tipo de avaliação é praticamente impossível ao se analisar as instituições formais ou informais relativizando suas ações. Quando se analisa um arranjo são levados em consideração diversos fatores, porém como cada região apresenta características distintas e identitárias, estudos ou métodos universais tem dificuldade em explicar fenômenos localizados.

Para Rodriguez-Pose (2013) se todas as dificuldades em se avaliar desempenho institucional não representar empecilho, talvez o mix ou a densidade do tecido institucional o faça. Pois existem regiões com diversas instituições fracas e ineficientes que enfraquecem o desenvolvimento ou outros casos em que a economia é dinâmica mesmo com instituições fracas (RODRIK, 2004).

Outros autores como European Training Foundation (2014a, 2014b) expõem métodos para avaliar arranjos institucionais objetivando controlar e monitorar o processo de desenvolvimento gerenciado por eles. De forma geral, o guia ETF (2014a) defende que a avaliação de arranjos institucionais traz benefícios como a capacidade de explorar os *drives* de desenvolvimento, entender melhor a condução da configuração institucional e desta maneira obter melhor funcionamento do bem público.

Neste ponto, observa-se que uma questão importante fica descoberta, que é o fato de entender quais os benefícios que instituições trazem e que esforços exigem. Relatórios das ADRs na Inglaterra, mostraram ao final de 2012, após longas discussões que o custo para operacionalização das ADRs superava os benefícios, e neste sentido optou-se, por meio de ato do congresso, acabar com todas as ADRs inglesas. Por outro lado, em toda a Europa são

diversas as ADRs. Segundo *European Association of Development Agencies* (Dall'Olio, 2016), em 2016 eram cerca de 70 membros ativos em todo o território europeu, implementando projetos e promovendo melhores práticas na condução do desenvolvimento regional.

No Brasil, como já salientado anteriormente, as ADRs têm seu início nos anos de 1990, e apesar de estar presente em todo território brasileiro, existe uma predominância de agências de desenvolvimento no Sul do Brasil. No Rio Grande do Sul, os equivalentes às ADRs são os COREDES, arranjos voltados para a promoção do desenvolvimento das regiões gaúchas (BANDEIRA, 2006). Em Santa Catarina, na década de 1990 ocorreu uma descentralização das políticas de desenvolvimento e criou-se as Secretarias de Desenvolvimento Regional e mais tarde se transformaram em ADRs. Porém, em 2019, o governo estadual determinou o encerramento das ADRs, alegando alto custo de manutenção em relação ao benefício oferecido (SILVA, 2017). No Estado do Paraná, em 2008 eram 13 ADRs listadas oficialmente, porém nem todas operam com regularidade, e outras tem o CNPJ ativo, mas não funcionam (RIBAS JUNIOR, 2008).

A operacionalização das ADRs é algo complexo. As estruturas das ADRs são compostas por diversos atores e instituições que se articulam através de comitês, conselhos ou grupos de trabalho a fim de planejar, elaborar e executar ações para o desenvolvimento da região. São congregadas instituições de todos os municípios pertencentes àquele arranjo ou ADR, para que haja uma participação democrática e engajamento entre os articuladores. Nem sempre grande número de organizações que compõem um arranjo resultam em ações efetivadas, nestes casos, a qualidade do tecido institucional é mais importante que a quantidade “*An excess of either formal or informal institutions may also be counterproductive for economic development*” (RODRIGUEZ-POSE, p. 1041, 2013).”

Quando um arranjo tem muitos participantes pode inclusive incorrer em custos de transação que afetam o funcionamento como um todo. Por outro lado, um número diminuto de atores pode enfraquecer a ADR e comprometer a representatividade e consequente operacionalização dela, resgatando a ideia de que uma ADR acaba sendo causa e consequência dos fenômenos de desenvolvimento para uma região.

Neste contexto, identificando que instituições são importantes para o dinamismo econômico de uma região (RODRIGUEZ-POSE, 2006), surgem algumas lacunas pouco exploradas pela literatura, que dizem respeito a avaliação das ADRs em relação ao seu custo-benefício e ao número eficaz de instituições dentro de um arranjo para que não ocorra sobreposição institucional, ou seja, sobreposição de atores que nem sempre possuem objetivos comuns e acabam interferindo no andamento das ações da agência.

A ADR do Sudoeste do Paraná tem seu embrião na segunda metade dos anos de 1990 a partir da Associação de Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP), que culminou na criação da ADR em 2000. Desde então atuou em projetos específicos e demandas da região, que em 2010 verificou que as ações estavam ocorrendo de forma pontual e individualizadas e dessa forma passou por uma revitalização na sua estrutura de governança e gestão da ADR. Atualmente a agência conta com aproximadamente 46 organismos que fazem parte da estrutura de governança e colaboram para a elaboração e operacionalização do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado PDRI para região (PDRI, 2019).

A citação da ADR do Sudoeste do Paraná serviu para suscitar a ideia de construção de um framework analítico, visto que a partir do contexto supracitado, emerge a demanda de métodos que possam auxiliar no processo de avaliação das agências, bem como de suas ações a partir de sua interação na sociedade. O problema de pesquisa busca responder os seguintes questionamentos:

Utilizando a ADR do Sudoeste do Paraná como background, questiona-se: qual o método e os dados necessários para que se possa avaliar o impacto da ADR em relação ao seu custo-benefício?

Para responder tal pergunta, elaborou-se um ferramental que expõem como analisar uma ADR articulando técnicas da análise de custo-benefício que servirá como medida prescritiva de aplicação a ser utilizada na ADR Sudoeste do Paraná.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Construir e estruturar um *framework* que possa avaliar a relação de custo-benefício das ações contidas no planejamento de um arranjo institucional voltado ao desenvolvimento regional.

1.2.2 Objetivos Específicos

- 1- Estruturar o método de análise de custo-benefício a partir do viés institucional (teórico metodológico – macro conceitual);
- 2- Propor a estruturação do método (Tático - variáveis, períodos, formas, etc.);
- 3- Definir a operacionalização e instrumentos de análise do framework (Operacional – Simulação da aplicação do modelo)

1.3 RELEVÂNCIA, INEDITISMO E JUSTIFICATIVA

A relevância deste trabalho está na importância em avaliar e monitorar ações de instituições em relação ao desenvolvimento regional. Os arranjos institucionais regionais concentram poder e possuem relevância política, econômica e social, porém suas ações não possuem diretrizes de avaliação efetivas. Conforme Gugerti et al (p. 2, 2021), “*the pressure for greater commitment to impact evaluation has not yet been incorporated into the standards of many important development actors, despite a relatively strong consensus about other important emerging evaluation principles and practices*”. A dificuldade em operacionalizar um modelo que seja capaz de avaliar ações ou projetos é um dos grandes problemas de instituições como um todo. Neste contexto que buscou-se avaliar as ações da ADR do Sudoeste do Paraná, à título de exemplo ou para suscitar a discussão sobre o tema, que inclusive já serviu de referência para outras regiões do Estado no que diz respeito a organização, governança e funcionamento. Porém, as ações da ADR não possuem um *set up* de avaliação, e falha na transparência para com os munícipes e interessados ao negar à esta pesquisa acesso aos dados documentais. Portanto, o que a ADR necessita é um modelo de avaliação coerente e sólido, e isso é possível com um framework analítico que leve em consideração a análise de custo-benefício.

O ineditismo repousa então, em elaborar um *framework* analítico que consiga mensurar os custos de operacionalização de um determinado arranjo institucional, atrelado à uma ADR, e os impactos dos benefícios gerados por esses esforços para o desenvolvimento. Este método foi desenvolvido para ser aplicado, *a priori*, na Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná, mostrando quais dados e informações são necessários para que se possa avaliar a relação de custo-benefício de um arranjo institucional. Entretanto, com o desinteresse em participar da pesquisa, a ADR passou apenas a ter papel de coadjuvante na tese, a fim de suscitar discussão acerca do tema. Assim, o modelo validado poderá ou não ser aplicado a ADR do Sudoeste do Paraná, ou outro arranjo institucional.

Importante ressaltar também que desde a primeira publicação do PDRI, em 2011, até em 2019, é que o objetivo principal da ADR não sofreu mudanças significativas, ainda buscando o desenvolvimento e qualidade de vida da população Sudoestina do Paraná. Porém, em cada publicação os métodos para se elaborar as ações e premissas para monitoramento e avaliação mudam e infelizmente parecem não avançar. Como percebe-se no PDRI de 2016:

A segunda fase da etapa 6, referente à estruturação da parte operacional e a etapa 7 de monitoramento e avaliação do PDRI ainda não foram iniciadas e serão objeto dos Caderno IV e V. Mais informações sobre essas duas últimas etapas estão detalhadas no item 10 (Próximos passos) deste Caderno (PDRI, 2016, p. 35).

Em se tratando do monitoramento e avaliação, mais especificamente, em âmbito interno, segundo o PDRI (2019), a sua governança subdivide-se em uma estrutura de gestão, uma de gerenciamento de projetos que organizam os temas de interesse e os eixos estruturantes juntamente com a participação cidadã, o comitê articulador e o conselho estratégico institucional. Tudo isso está ligado a um comitê de monitoramento e avaliação.

Ainda conforme PDRI (2019), esse comitê é formado pela coordenação executiva do PDRI, coordenadores de projetos, coordenadores de grupos temáticos e equipe gestora do grupo de prioridades. E o objetivo dessa instância de governança é, basicamente, avaliar o andamento das ações e propor correções, conforme visto no Quadro 1.

Quadro 1 - Comitê de monitoramento e avaliação PDRI 2019-2029.

1. Avaliar o monitoramento realizado do andamento das atividades dos projetos do PDRI;
2. Propor correções de rumo e medidas de melhoria para atividades dos projetos do PDRI;
3. Indicar ações conjuntas para resoluções de problemas e oportunidades de complementariedades;
4. Sugerir novos indicadores de acompanhamento para projetos PDRI;
5. Propor medidas de melhoria para o sistema de monitoramento e avaliação do PDRI;
6. Propor medidas de melhoria para o observatório do PDRI;
7. Sugerir e apoiar estratégias de comunicação efetivas da situação dos projetos do PDRI para as partes interessadas;

Fonte: PDRI, p. 49, 2019.

Conforme exposto no Quadro 1 acima, o comitê de avaliação do PDRI possui objetivos amplos de situações que não estão claras para a sociedade em geral. É um comitê de destaque, porém, os indicadores sugeridos pelo PDRI possuem problemas graves, principalmente no que tange a periodicidade dos mesmos.

Desde o primeiro PDRI em 2012, utiliza-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (FDM), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (DHM) e o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). A última análise do IFDM disponível foi realizada em 2016 e publicado em 2018. Já a última publicação do IDHM ocorreu foi em 2010, ou seja, há mais de 13 anos de defasagem. O único indicador que possui uma periodicidade melhor é o IFGF, com resultados de 2021. São indicadores amplamente conhecidos e discutidos, porém a falta de uma periodicidade compromete totalmente o sistema de avaliação das ações. Outra situação é que esses indicadores podem expressar mudanças, que não necessariamente sejam de impacto das ações da ADR.

É de conhecimento, que a avaliação do desenvolvimento regional ou desenvolvimento local é algo complicado e complexo (VALLER, 2020). No caso da ADR do Sudoeste do Paraná, não fica claro se estes são os únicos métodos utilizados para avaliação ou se há outros. Também não há uma definição se a equipe responsável pelo comitê esteve ou está ainda trabalhando nos dados de avaliação. Em outros países, como na Inglaterra, uma das justificativas para o final das *Regional Agencies* foi a falta de monitoramento e avaliação e o alto custo para manter suas estruturas (RODRIGUEZ-POSE, 2014).

Vale ressaltar que, o método a ser empregado nesta pesquisa, de análise do custo-benefício não foi encontrada na literatura referente ao tema após vasta procura sistematizada no levantamento bibliométrico. Também não se encontrou temas similares que pudessem sugerir que este método é o mais adequado ou não para o tema de pesquisa. Este fato revela o desafio em trabalhar o método para a temática bem como reforça a questão do ineditismo, uma vez que é consenso na literatura a dificuldade em mensurar variáveis ligadas às instituições.

Esta tese está estruturada em 5 capítulos básicos, além das referências bibliográficas e apêndice. No primeiro capítulo, introduziu-se os aspectos iniciais da discussão bem como problema de pesquisa, objetivos, relevância e ineditismo. No capítulo subsequente, é exposto todo o referencial teórico com a revisão sistemática da literatura, em que se utilizou-se da revisão bibliométrica. Além disso, no capítulo 2 ainda foram elencados pontos importantes sobre o desenvolvimento regional, economia institucional e o método de análise de custo-benefício, a fim de dar sustentação teórica ao modelo proposto pelo framework.

No capítulo 3, é exposto todo o caminho metodológico utilizado para responder os questionamentos de pesquisa de acordo com os objetivos propostos. Está exposto a estruturação do modelo, possível caso de aplicação, escolha dos métodos de pesquisa além dos protocolos utilizados e seguidos.

Na sequência, os resultados são evidenciados ao longo do capítulo 4 em que se seguiu com a contextualização do possível locus de aplicação do método e os passos para elaboração, explicação e simulação do método de análise de custo-benefício. Por fim, no último capítulo, há um fechamento baseado nos achados teóricos, sobre a proposição e estruturação do modelo, operacionalização e análise e a importância da ferramenta para os arranjos institucionais. E no fechamento, alguns pontos e indicativos para futuros trabalhos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo irá expor as bases teóricas utilizadas para sustentar a discussão proposta pela tese. Inicialmente será apresentado a revisão sistemática da literatura acerca dos temas abordados. Em seguida, será exposta uma breve síntese da economia regional e suas vertentes, em que o desenvolvimento regional está inserido. Na sequência, as bases da economia regional darão alicerce para contextualização teórica da Nova Economia Institucional – NEI, pano de fundo desta construção. Por fim, serão apresentados os aspectos teóricos da própria análise de custo-benefício que será subsídio da construção do modelo.

2.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

A etapa de revisão da literatura é atividade essencial no desenvolvimento de trabalhos acadêmicos e científicos. A realização de uma revisão de literatura busca evitar a duplicidade de pesquisas, a verificação de possíveis lacunas teóricas ou, quando for de interesse, o reaproveitamento e a aplicação de pesquisas em diferentes escalas e contextos.

Segundo Galvão e Ricarte (2019), a revisão sistemática é um processo ainda mais complexo, pois leva em consideração a consulta em bases científicas além de possuir um protocolo cuidadoso de consulta com determinada logicidade e estratégia de busca e consulta. É a partir dessa temática que se propõe a utilização do método desenvolvido e proposto por Ensslin e Ensslin (2007) e Ensslin et al. (2010) conhecido como *Knowledge Development Process-Constructivist* (Proknow-C), concebido no Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão (LabMCDA), vinculado ao Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina.

Para Ensslin et al (2010), esse método se inicia pelo interesse do pesquisador sobre um determinado tema, bem como suas delimitações e restrições intrínsecas ao contexto acadêmico, em busca da construção do conhecimento no pesquisador, a fim de que ele possa iniciar uma pesquisa científica com fundamentação.

Para Tasca et al (2010), há pelo menos 3 seções principais: Selecionar a base de dados para pesquisa, seleção dos artigos e a análise bibliométrica. No Estudo foi realizado este método para selecionar artigos que estão na fronteira da ciência nas últimas décadas e verificar possíveis lacunas teórico e empíricas dentro da área abordada na problemática de pesquisa da tese.

2.1.1 DEFINIÇÃO DA BASE DE DADOS E PERÍODO TEMPORAL

Para este trabalho, optou-se por analisar artigos que estão indexados na base de dados do *Web of Science (WOS) core collection*. A base foi escolhida por se tratar do maior acervo online com mais de 21 mil artigos revisados por pares, além de abranger mais de 250 subcategorias de ciências, e 784 editores indexados. O acesso à base da WOS ocorreu via portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) por meio do acesso remoto via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe) entre 20 a 29 de agosto de 2021.

No sistema da WOS, configurou-se o set de pesquisa para buscar em todos os períodos disponíveis na base principal *Core Collection* da WOS. Optou-se por abrir esse leque temporal para abranger trabalhos “clássicos” já publicados há mais tempo. No total o interstício ficou de 1964 a 2021, totalizando 57 anos.

O painel de pesquisa da Clarivate-WOS oferece diversas formas de pesquisa: Por títulos, tópicos, autores, editoras, jornais, ano e afiliação. Optou-se por utilizar apenas os dois primeiros classificadores, pesquisando pelo título e por tópicos. Para cada termo pesquisado, foram utilizados operadores booleanos *AND* e *OR* para complementar o cruzamento de dados permitindo maior amplitude dos resultados (PIZZANI et al, 2002). Também se utilizou o caractere de asterisco na sequência de alguns termos, que serve como um complemento para variações da mesma palavra.

2.1.2 DELIMITAÇÃO DOS TERMOS

A partir da escolha da base de dados, procedeu-se a delimitação dos termos de pesquisa, que, com base na literatura especializada são termos pertinentes da discussão acerca da problemática desta tese, os termos foram selecionados a partir da análise de trabalhos de Williamson (1985), North (1990), Ostrom (1994), Scott (1995), Putnam (1993), Tabelini (2010), Rodrik (2004), Rodriguez-Pose (2013), Klein, (1999), Amin (1995), Pondé (2007).

Os termos foram divididos e filtrados conforme a sequência do método Proknow TASCA ET AL (2010). Para a busca dos termos foi utilizado asterisco para substituir todas as possíveis variantes da palavra após o asterisco, com isso aumentam-se as chances de busca efetiva dos termos. Utilizou-se apenas o uso das palavras na língua inglesa, por se tratar da língua predominante no meio acadêmico e científico.

As palavras utilizadas foram divididas por eixo, conforme objetivo da pesquisa e também de acordo com o método proposto por Tasca et al (2010). Os três principais eixos relacionados a problemática do trabalho foram relacionados ao grande tema que são as instituições e a economia institucional de forma ampla, o segundo relacionado ao método que será empregado de análise de custo-benefício ou método/modelo de avaliação e por fim o terceiro eixo relaciona-se com o próprio desenvolvimento regional, background de toda pesquisa. Os termos estão dispostos no Quadro 2.

Quadro 2 - Eixos e palavras chave empregados na revisão sistemática

EIXO 1
Institution*
Institutional arrangement
Institutional enviroment
Institutional economics
New Institutional economics
EIXO 2
Cost benefit
Evaluat*
Measur*
Method*
Model
EIXO 3
Regional development
Develop*
Development* agenci*
Regional development agenci*
RDA
Region*

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos trabalhos de Williamson (1985), North (1990), Ostrom (1994), Scott (1995), Putnam (1993), Tabelini (2010), Rodrik (2004), Rodriguez-Pose (2013), Klein, (1999), Amin (1995), Pondé (2007).

Vale ressaltar que os asteriscos ao final das palavras substituem todas as possíveis variantes após o asterisco, aumentando muito a chance de busca por trabalhos com títulos similares. Foram realizadas buscas com as palavras dos eixos só pelo título, por título e tópico e só tópico. Ao se buscar apenas pelo “título”, os resultados são menores, porém mais aderentes, pois o retorno da busca traz apenas aqueles trabalhos cujos títulos possuem uma ou outra palavra de cada eixo. Os “tópicos” são buscas relacionadas a palavras contidas no título, *abstract*, autores, *Keywords* e *Keywordsplus*¹. Após cada rodada de busca foram aplicados dois filtros. Primeiramente optou-se por analisar somente artigos e *papers*, e não livros, ensaios e demais publicações. Isso garante uma qualidade ainda maior por se tratar de artigos que

¹ *Keywordsplus* são palavras-chaves distintas das *Keywords* dos autores, porém que são similares aos termos da pesquisa. É um algoritmo único da base da *Clarivate Analytics*.

passaram por avaliações *blindreview* geralmente por pares. O segundo filtro foi selecionar apenas artigos que estão na categoria “*economics*” e “*regional urban planning*”, por estarem mais alinhados com os objetivos e área de atuação da tese. O número de ocorrências está disposto na Tabela 1, em que foram divididos em 4 repositórios representados pela letra “R”. O R1 são artigos que os três eixos foram buscados apenas por título. R2, são aqueles em que os eixos 1 e 2 foi buscado pelo título e o eixo 3 por tópicos. O R3 representa aqueles em que o eixo 1 foi buscado pelo título e os eixos 2 e 3 por tópicos. Por fim, o R4 representa a rodada em que todos os 3 eixos foram buscados por tópicos.

Tabela 1 - Síntese da rodada de busca na base WOS

Repositórios	Nº Ocorrências	Filtro 1: <i>Document Types - Articles</i>	Filtro 2: <i>WOS Categories: Economics OR Regional Urban Planning</i>	Nº artigos extraídos de cada grupo classificados maior citação
R1	300	183	27	25
R2	1.455	1.076	123	25
R3	11.333	9.254	1.250	25
R4	108.603	87.370	7.170	25
TOTAL	121.691	97.883	8.570	100
Duplicados				16
Total artigos validos				84

Fonte: Elaborado pelo autor com base na WOS (2021).

Do total de artigos encontrados após a aplicação dos dois filtros, optou-se por selecionar 25 trabalhos de cada repositório, classificado do mais citado para o menos citado conforme dados do WOS. Lembrando que o R1 é o mais aderente por ter sido buscado os termos todos no título e o R4 o mais abrangente por representar todos os termos em tópicos. Para dar sequência no tratamento, utilizou-se o *software Endnote Desktop*® em que todas as referências foram divididas e separadas e também para encontrar duplicações, que neste caso foram 16 artigos duplicados dos 100 encontrados. Perfazendo um repositório geral líquido de 84 artigos.

A próxima etapa consistiu em analisar cada repositório individualmente para proceder à etapa de análise dos abstracts, palavras-chaves, autores, citações e conteúdo.

2.1.3 Repositório 1

Esse foi o repositório mais aderente ao tema da pesquisa, pois o R1 buscou os termos todos no campo de título. Por outro lado, também foi o que trouxe o menor número de artigos. As informações básicas podem ser verificadas na Tabela 2. Os artigos deste repositório foram

publicados entre 1983-2021, num total de 53 autores, dos quais somente 8 foram autores single e o restante mais de um autor.

Tabela 2 - Síntese dos dados R1

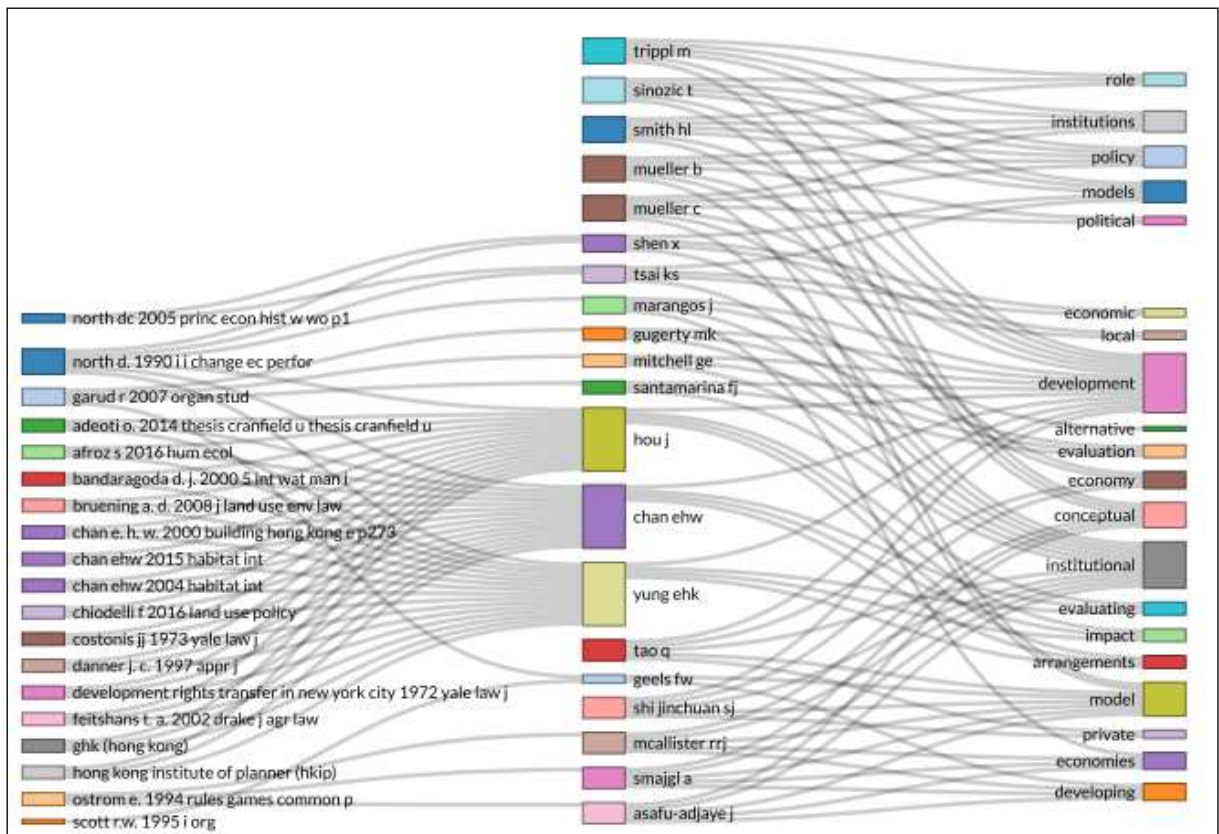
<i>Set da busca</i>			
institution* OR institutional arrangements OR institution environment OR institutional economics OR New institutional economics (Title) and cost benefit OR cost benefit analysis OR evaluat* OR measur* OR method OR model (Title) and regional development OR develop* OR development agenci* OR regional development agenci* OR RDA* (Title) and Articles (Document Types) and Economics or Regional Urban Planning (Web of Science Categories)			
Timespan	1983-2021	Article	25
Documents	25	Keywords Plus (ID)	71
Average years from publication	9.64	Author's Keywords (DE)	96
Average citations per documents	12.24	Authors	53
Average citations per year per doc	2.102	Authors of single-authored documents	8
References	1.139	Authors of multi-authored documents	45

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

Há um número baixo de citações por documentos, pois são poucos os documentos encontrados nesse repositório. Dos 25 artigos, foram encontrados 1.139 referencias, 96 *Keywords* e 71 *Keywords Plus*. Outro ponto importante é a visualização e cruzamento de dados dos autores, as referências utilizadas e o título dos trabalhos encontrados, conforme visto na Figura 2.

Verifica-se que North (1990) é o principal vetor utilizado pelos autores que trabalham os temas institucionais e de desenvolvimento. Hou (2021), Chang (2011) e Yu (2021) foram os autores que mais convergiram os temas de desenvolvimento, instituições e análise de impactos, arranjos ou modelos. Porém, verifica-se também a falta da análise de custo-benefício, que não apareceu no gráfico do R1.

Figura 1 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R1.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

A análise preliminar com base na Figura 1 nos permite inferir que os eixos 1 e 3 das buscas aparece claramente em várias frentes, e o eixo 2 relacionado ao método é mais representado pelo título “*model*”, “*Impact*”, “*Evaluating*” e “*evaluation*”.

A palavra que ocorre na maior frequência entre os títulos dos 25 trabalhos está relacionada ao terceiro eixo, desenvolvimento. Na sequência o primeiro eixo, instituições e institucional.

2.1.4 Repositório 2

O R2 foi composto pelos mesmos termos, porém o eixo 3 foi buscado como “tópico”, ampliando o número de documentos encontrados e a abrangência. No total foram encontrados 123 artigos completos dentro da área de *economics* e *regional urban planning*. Do mesmo modo que os demais, foram classificados do mais citado para o menos, e destes retirou-se uma amostra de 25 trabalhos mais citados, a síntese da busca pode ser visualizada na Tabela 3.

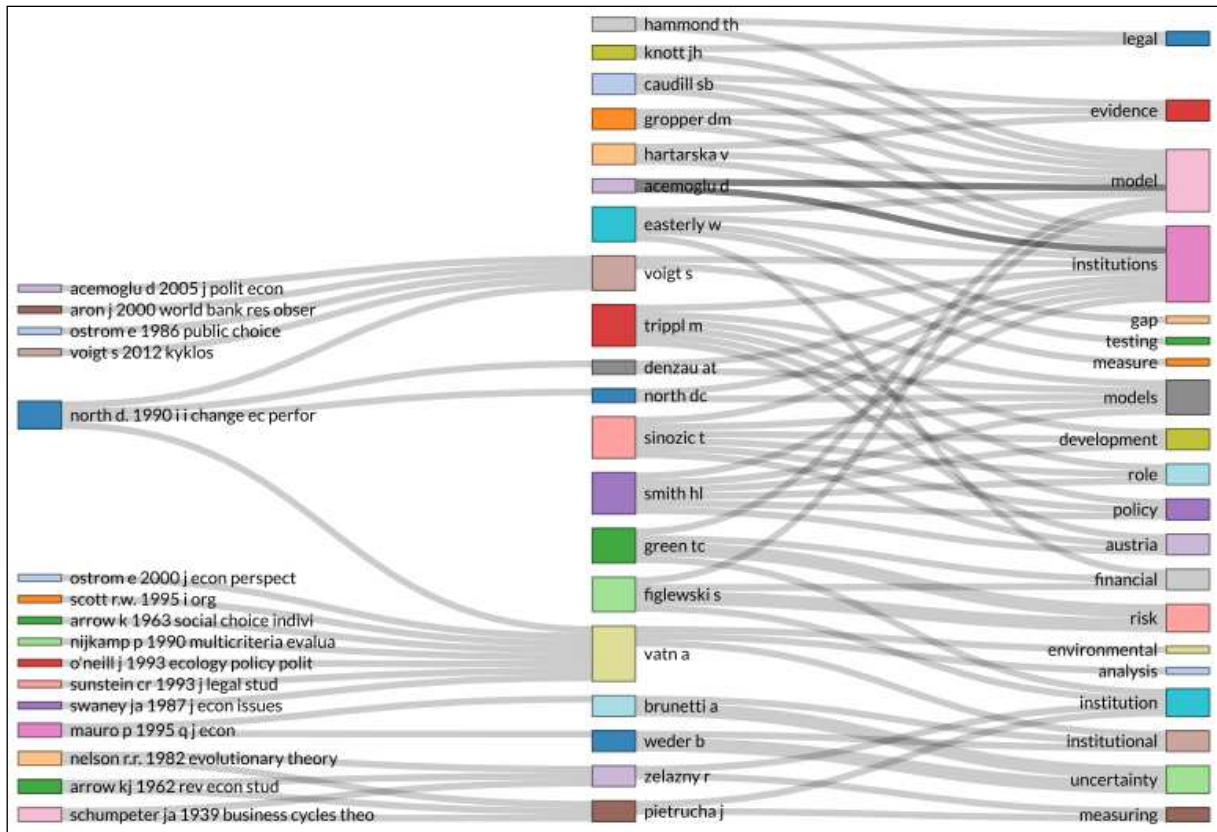
Tabela 3 - Síntese dos dados R2

Set da busca			
institution* OR institutional arrangements OR instition environment OR institutional economics OR New institutional economics (Title) and cost benefit OR cost benefit analysis OR evaluat* OR measur* OR method OR model (Title) and regional development OR develop* OR development agenci* OR regional development agenci* OR RDA* (Topic) and Articles (Document Types) and Economics or Regional Urban Planning (Web of Science Categories)			
Timespan	1994-2020	Article	25
Documents	25	Keywords Plus (ID)	105
Average years from publication	11.6	Author's Keywords (DE)	85
Average citations per documents	89,04	Authors	49
Average citations per year per doc	6.693	Authors of single-authored documents	8
References	1.207	Authors of multi-authored documents	41

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

Em comparação ao R1, este repositório teve um intervalo de tempo menor, de 1994 a 2020. Mas o número de publicações por ano, as citações por documento e por ano foram superiores ao R1. Outro ponto interessante é o número de autores que ficou bastante similar ao anterior, perfazendo um total de 49 autores, dos quais apenas 8 foram *single-authored*.

Figura 2 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R2.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

Em relação ao gráfico de 3 fases que cruza os dados de referências, autores e palavras de título, nota-se claramente a predominância de North (1990) como principal referência utilizada por diversos outros autores, conforme visto na Figura 2.

A palavra que mais aparece como título dos trabalhos é “*institutions*” seguida por “*models*”. A palavra “*development*” aparece de forma diminuta porque o set da busca para o R2 utilizou o eixo 3 como tópico. Apareceram nesta busca as palavras “*risk*” e “*uncertainty*”, muito ligadas à análise da nova economia institucional.

Os principais autores que correlacionaram os termos da busca foram Trippel, Sinozic e Smith, (2015), Easterly (1999) e Green (1999). Há muitos autores relacionando a palavra “*model*” e “*institutions*” que pode estar relacionado à alguma forma de análise institucional. Porém, chama-se atenção novamente que, mesmo buscando agora um dos eixos como tópico, não houve a ocorrência de nenhum título relacionado à análise custo-benefício, mostrando que a palavra não aparece nas buscas.

2.1.5 Repositório 3

O terceiro repositório, R3, buscou os termos do eixo 1 como título e dos eixos 2 e 3 como tópicos, deixando ainda mais abrangente a análise. Após aplicação dos filtros para artigos e trabalhos na área de “*economics*” e “*regional urban planning*” somaram 1250 artigos completos. Como nos demais, foi retirado deste montante os 25 artigos mais citados. A busca de 2 eixos como tópicos permite uma maior amplitude e conseqüentemente abranger trabalhos que estão dentro do escopo do estudo, porém que não usam as palavras-chave como títulos. O resumo da busca encontra-se na Tabela 4.

Tabela 4 - Síntese dos dados R3

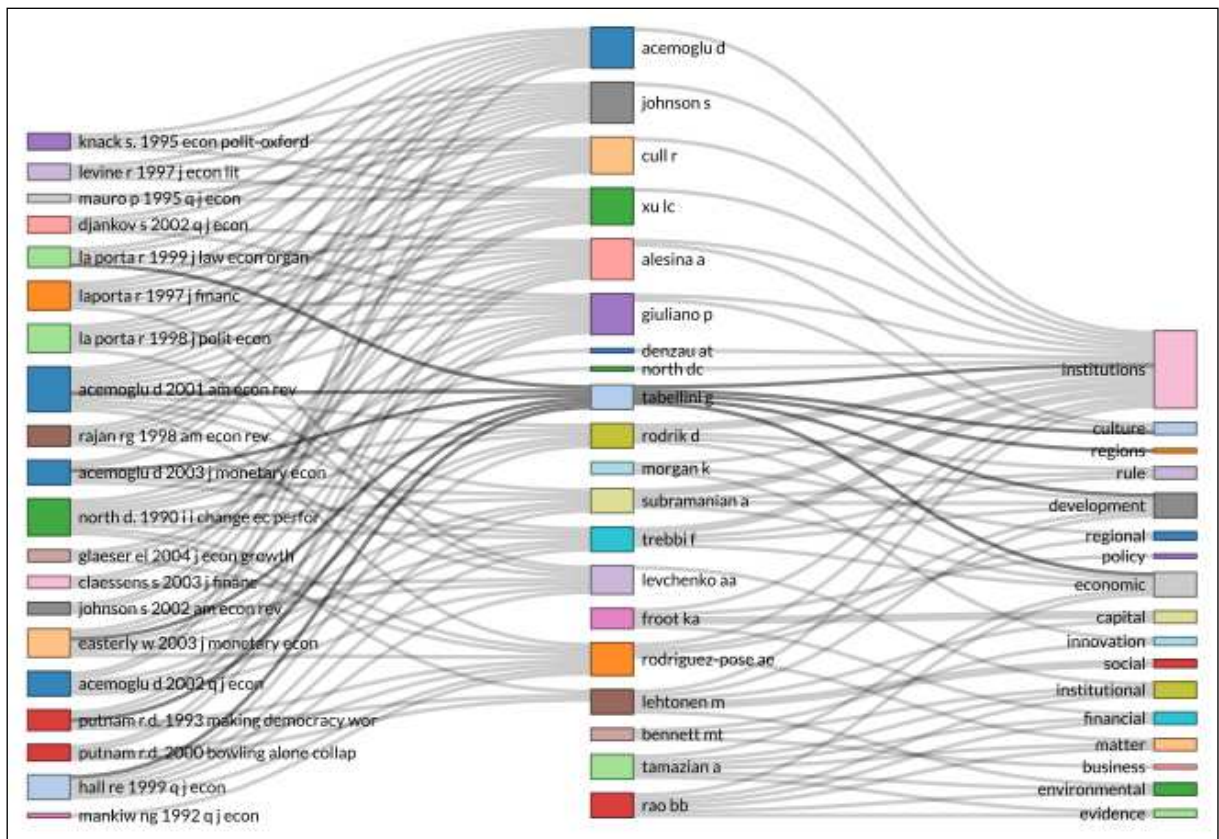
Set da busca			
institution* OR institutional arrangements OR institution environment OR institutional economics OR new institutional economics (Title) and cost benefit OR cost benefit analysis OR evaluat* OR measur* OR method OR model (Topic) and regional development OR develop* OR development agenci* OR regional development agenci* OR RDA* (Topic) and Articles (Document Types) and Regional Urban Planning or Economics (Web of Science Categories)			
Timespan	1994-2015	Article	25
Documents	25	Keywords Plus (ID)	115
Average years from publication	15.2	Author's Keywords (DE)	69
Average citations per documents	422,9	Authors	48
Average citations per year per doc	27,58	Authors of single-authored documents	9
References	1.419	Authors of multi-authored documents	39

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshiny (2021).

O número de publicações por ano, citações médias por documento e por ano aumentaram significativamente em relação ao R1 e R2 dentro do intervalo de 1994 a 2015. Os demais dados referentes às Keywords, Keywords plus e autores é bastante similar aos demais. O que se pode inferir é que ao buscar por “tópicos” outros trabalhos mais conhecidos acabam aparecendo mais, justamente por conta da abrangência.

Em relação ao cruzamento de dados sobre referências, autores e títulos, visualizam-se algumas diferenças importantes em relação ao R1 e R2. A principal referência utilizada pelos autores passa a ser Acemoglu (2001), seguido por North (1990). Além disso, como pode ser vislumbrado na Figura 4, outras referências importantes na área surgem, como Lapotar (1997), (1998) e (1999), Putnam (1993) e (2000).

Figura 3 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R3.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

Vários outros autores importantes aparecem também nesse R3, como o caso de Tabellini (2010), Rodrik et al. (2004) e Rodriguez-Pose (2013). Como neste repositório foi buscado apenas o primeiro eixo como título, é natural que o termo “institutions” apareça como o principal. Seguem os termos “*development*” e “*economic*” como ocorrências mais frequentes. E seguindo a tendência dos demais, não há nada relacionado à análise de custo-benefício.

2.1.6 Repositório 4

Por fim, R4 representa a busca dos 3 eixos como “tópicos”, trazendo o número mais expressivo de trabalhos encontrados mesmo após a aplicação dos filtros. Foram 7.170 trabalhos no total, dos quais foram retirados os 25 mais citados. O resumo das informações obtidas está na Tabela 5.

Tabela 5 - Síntese dos dados R4

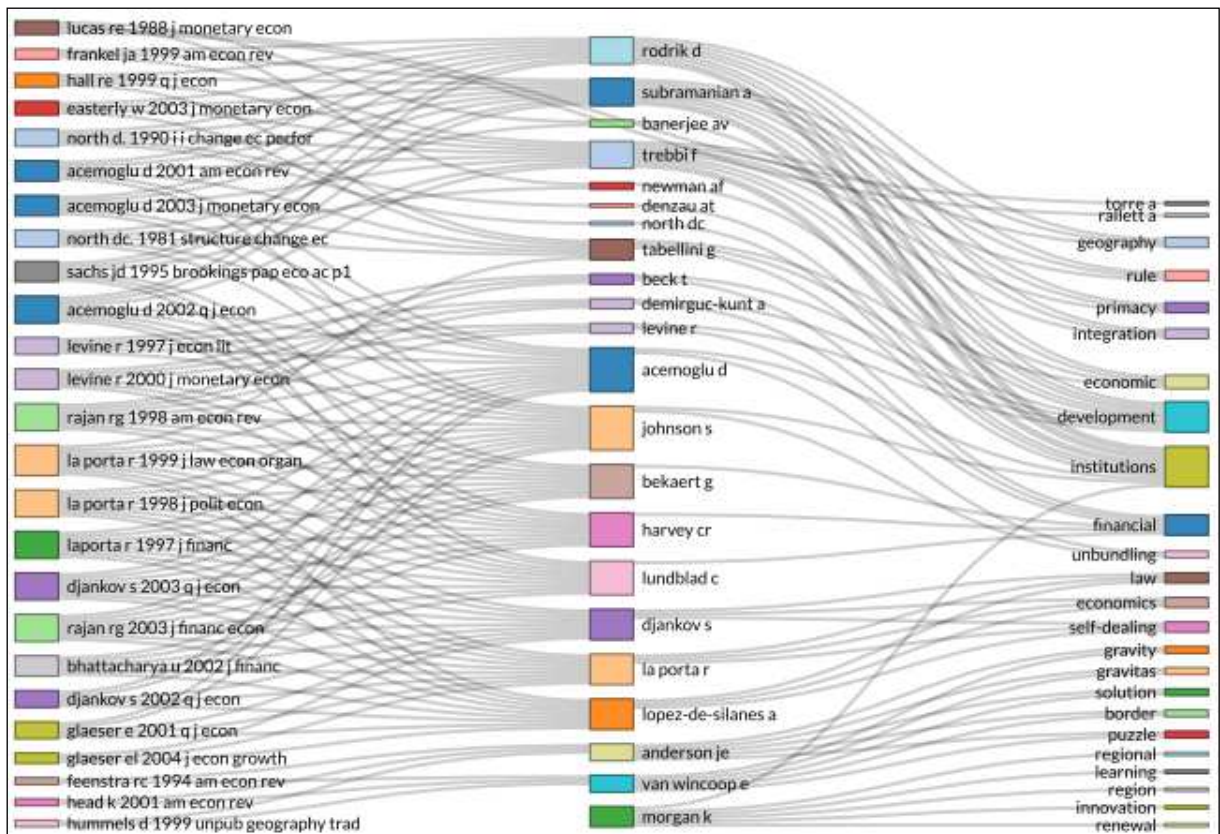
Set da busca			
institution* OR institutional arrangements OR instifition environment OR institutional economics OR new institutional economics (Topic) and cost benefit OR cost benefit analysis OR evaluat* OR measur* OR method OR Model (Topic) and regional development OR develop* OR development agenci* OR regional development agenci* OR RDA* (Topic) and Articles (Document Types) and Economics or Regional Urban Planning (Web of Science Categories)			
Timespan	1993-2013	Article	25
Documents	25	Keywords Plus (ID)	108
Average years from publication	17,4	Author's Keywords (DE)	56
Average citations per documents	744,4	Authors	62
Average citations per year per doc	42,97	Authors of single-authored documents	6
References	1.354	Authors of multi-authored documents	56

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshyni (2021).

O número de publicações por ano, citações por documento e citações por ano foram muito superiores que os demais repositórios. Mostrando que quanto mais abrangente é a busca nos repositórios, mais artigos conhecidos e citados são encontrados. Houve também nesta busca um leve aumento no número de autores e diminuição no número de trabalhos *single-authored*.

A correlação das referências, autores e títulos trazem resultados um pouco distintos, principalmente em relação às referências. Para o R4, mesmo com North (1990) ligações robustas, dá espaço para outros autores que foram mais referenciados, como visto na Figura 5.

Figura 4 - Thre Fields Plot: Referências, autores, títulos R4



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Software R, pacote Bibliometrix-Biblioshiny (2021).

Conforme evidenciado na Figura 4, Acemoglu (2001), (2002) e (2003), La Porta (1997), (1998) e (1999), Levine (1997) e (2000) foram as principais referências utilizadas. Já os autores que mais utilizaram as referências e se enquadram nos títulos coerentes com o objetivo da tese são Rodrik, Sobramanian e Trebbi (2004) e Tabellini (2010).

Mesmo com todas as buscas realizadas por tópicos, a palavra de título que mais apareceu foi “*institutions*” seguida de “*development*” e “*economics*”, o que se mostra coerente com a problemática de pesquisa desta tese.

Após a análise dos repositórios R1, R2, R3 e R4, verificou-se que o número de citações e publicações por ano aumentaram significativamente do R1 para o R4, mostrando que a maior abrangência na busca pode trazer artigos mais conhecidos e citados mesmo estando dentro do escopo de estudo. Também se evidenciou que, deste recorte, os trabalhos foram publicados entre 1993 e 2021, perfazendo 28 anos de publicações.

Um autor chave que aparece como referência em todos os repositórios é North (1990), o que já era esperado por se tratar de um grande clássico da economia institucional. Os demais autores, foram variando conforme repositórios. Nomes importantes como de Ostrom (1971),

Puntam (2011), Acemoglu (2006), La porta (1997) apareceram diversas vezes, consolidando-os como autores preponderantes dentro do tema.

O achado mais importante, até aqui, foi de que, mesmo após a análise de todos os repositórios, nenhum deles apresentou em seus títulos a palavra custo-benefício, ou análise de custo-benefício. O mais próximo que verificou, foram termos como “*measure*” e “*model*”, mas que não fazem alusão a trabalhos relacionados a custo-benefício.

Este fato é sobremaneira importante por evidenciar, com base em dados sólidos, que existe uma lacuna teórica no que diz respeito à análise de custo-benefício em ambientes ou arranjos institucionais, que é o objeto de estudo desta tese. O ineditismo deste trabalho está em tentar responder como elaborar um método de custo-benefício para analisar um determinado arranjo institucional.

De qualquer forma, proceder-se-á a última etapa de filtragem e análise dos artigos e a elaboração de um repositório final para análise dos principais artigos, mais citados e mais aderentes ao tema de pesquisa.

2.1.7 Filtragem e seleção dos artigos finais

Dos 100 trabalhos divididos nos 4 repositórios, a primeira filtragem foi em relação à duplicidade, em que se verificou a ocorrência de 16 trabalhos duplicados, restando 84 para serem analisados. De posse destes trabalhos, procedeu-se a uma análise de leitura dos títulos, palavras-chave e abstracts para verificar quais estão mais aderentes aos temas de pesquisa desta tese.

Assim, dos 84 artigos, foram dispensados 65 ao considerar-se que não apresentam um bom alinhamento com a problemática e objetivos de pesquisa. O filtro foi realizado a partir das referências da WOS que foram exportadas para um arquivo de Excel ®. Do repositório definitivo, ficaram 19 artigos completos para leitura e análise. Estes foram também classificados conforme o número de citações conforme visto no Quadro 3.

Quadro 3 - Síntese dos trabalhos finais selecionados classificados por ordem de citação.

Autores	Título	Abstract	Citações
Rodrik, D; Subramanian, A; Trebbi, F	Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development	Contribuição das instituições, Geografia e comércio na determinação do nível de renda. Instrumento metodológico desenvolvido para usar variáveis para instituições e comércio. Resultados mostraram que a qualidade das instituições supera todo o resto.	1720
Acemoglu, D; Johnson, S	Unbundling institutions	Avalia a importância das instituições de direitos de propriedade. Utilizou-se uma abordagem de variáveis instrumentais, qual mostrou que as instituições de direitos de propriedade têm um efeito de primeira ordem no crescimento econômico, investimento e desenvolvimento financeiro de longo prazo.	1111
Denzau, A; North, D.	Shared mental models - ideologies and institutions	Analisa o papel da incerteza na situação de escolha e busca entender melhor os modelos mentais compartilhados que orientam as escolhas e moldam a evolução dos sistemas políticos e econômicos da sociedade.	846
Tabellini, G	Culture and institutions: economic development in the regions of europe	Busca evidenciar que a cultura tem papel preponderante no desenvolvimento econômico das regiões. Para isolar a variação exógena na cultura, utilizou-se duas variáveis históricas usadas como instrumentos: a taxa de alfabetização no final do século 19 e as instituições políticas em vigor ao longo dos últimos séculos.	718
Rodriguez-Pose, A	Do Institutions Matter for Regional Development?	Este artigo discute se as instituições são importantes para o desenvolvimento regional e como integrá-las nas estratégias de desenvolvimento regional. Verificou-se que, embora as instituições sejam cruciais para o desenvolvimento econômico, a geração de uma estratégia de desenvolvimento regional baseada em instituições provavelmente será prejudicada pela falta de definição do que são instituições eficientes	458
Amin, A; Thrift, N	Institutional issues for the european regions - from markets and plans to socioeconomics and powers of association	Discute as alternativas de políticas que podem ser mobilizadas para reverter as forças centralizadoras desencadeadas pela busca de políticas neoliberais na União Européia. Destaca as limitações das versões contemporâneas do modelo de economia gerenciada e explora a importância de um modelo emergente de desenvolvimento enraizado na socioeconomia e enfatizando os poderes do "associacionismo".	197
Chang, HJ	Institutions and economic development: theory, policy and history	O artigo tenta avançar nossa compreensão da economia institucional, examinando criticamente o discurso atualmente dominante sobre instituições e desenvolvimento econômico. Argumenta que o discurso atualmente dominante sobre instituições e desenvolvimento tem uma compreensão pobre das mudanças nas próprias instituições, o que muitas vezes o leva a assumir posições excessivamente otimistas ou pessimistas sobre a viabilidade da reforma institucional.	194
Voigt, S	How (Not) to measure institutions	A afirmação "as instituições importam" tornou-se lugar-comum. Uma pré-condição para que seja apoiado por evidências empíricas é, no entanto, que as instituições sejam mensuráveis.	121

		Algumas das dificuldades em medir instituições são descritas e algumas formas de medi-las são propostas.	
Brunetti, A; Weder, B	Investment and institutional uncertainty: A comparative study of different uncertainty measures	Analisa a relação negativa entre aspectos de incerteza institucional e investimento. O artigo conclui com uma avaliação dos efeitos quantitativos dos indicadores de incerteza significativos sobre o investimento, descobrindo que a falta de estado de direito, alta corrupção e volatilidade nas distorções da taxa de câmbio real são os mais prejudiciais para o investimento.	97
Acemoglu, D	A simple model of inefficient institutions	Este artigo desenvolve um modelo simples de instituições econômicas e políticas que levam a um desempenho econômico agregado insatisfatório. Nesse caso, as instituições econômicas que fornecem segurança adicional dos direitos de propriedade a outros grupos podem ser úteis.	83
Trippel, M; Sinozic, T; Smith, HL	The Role of Universities in Regional Development: Conceptual Models and Policy Institutions in the UK, Sweden and Austria	Fornecer uma estrutura para analisar as contribuições das universidades para o desenvolvimento econômico e social regional em diferentes contextos nacionais e as instituições políticas que os sustentam.	70
Zelazny, R; Pietrucha, J	Measuring innovation and institution: the creative economy index	Este artigo tenta conceber um método de medição para uma economia criativa, onde, como resultado do feedback entre instituições, capital humano e condições tecnológicas que facilitem o desenvolvimento da criatividade são criados. Realizou-se uma meta-análise empírica de indicadores que caracterizam a inovatividade e o ambiente institucional, partindo da hipótese de que eles contêm.	49
Draskovic, V; Popov, E; Peleckis, KK	Modelling of Institutional Changes in Transition Countries the Gap Between the Theory and Practice	discute as consequências do déficit de mudanças institucionais reais nos países do SEE pós-socialistas, e suas substituições pelas diversas imitações institucionais antidesenvolvimentistas, que tinham essencialmente o caráter de quase-instituições alternativas e funcionavam como enriquecimento para os indivíduos privilegiados.	26
Vasilyeva, T; Lyeonov, S; Adamickova, I; Bagmet, K	Institutional quality of social sector: the essence and measurements	O artigo avalia a qualidade institucional do setor social. Com base na análise crítica das abordagens existentes para a construção de índices, tradicionalmente utilizados para estudar o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida, propõe-se a formação do índice de qualidade do setor social, sendo também justificados os princípios do seu cálculo.	25
Delibasic, M	Hypothetical Matrix for Institutional Modeling of the Basis for Economic Development in the Countries of Southeast Europe	Neste artigo, propomos três matrizes hipotéticas para modelagem institucional da base para o desenvolvimento econômico. Eles aplicam elementos selecionados seletivamente da Teoria Neo-Institucional (NIT) e teoria da convenção, que estão em linha com a afirmação do pluralismo institucional e crítica do monismo institucional.	21
Polterovich, VM	Institutions of Catching-up Development (On the Project of a New Model for Economic Development of Russia)	O artigo mostra que as trajetórias institucionais de recuperação do desenvolvimento em países bem-sucedidos, incluindo instituições provisórias semelhantes; essa semelhança é explicada por limitações tecnológicas, institucionais e culturais comuns que precisam ser levadas em consideração e superadas.	19

Keefer, P	Comment on Evaluating recipes for development success: The policy usefulness of institutional and political analyses of development	Este artigo avalia a importância da análise institucional para o desenvolvimento. Trazem dois argumentos são importantes: que o estado de direito e a segurança dos direitos de propriedade são importantes para o crescimento e que são produto de instituições políticas.	1
Hou, J; Chan, EHW; Yung, EHK	Evaluating the Impact of Informal-Institutional Arrangements on the Transfer of Development Rights for Built Heritage-Conservation in Dense Cities	O artigo visa mostrar de uma perspectiva teórica como os casos de Transferências de Direitos de Desenvolvimento (TDR) para a conservação do patrimônio construído são avaliados para examinar o impacto dos arranjos institucionais do TDR e, em seguida, propor estratégias para melhorar o sistema institucional.	0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da revisão sistemática da literatura

O Quadro 3 mostra todos os 19 artigos seguindo a ordem de autor, título e resumo. O resumo foi adaptado e sintetizado do abstract original dos trabalhos e traduzidos por nós para língua portuguesa.

De todos os artigos envolvidos na revisão sistemática, um dos trabalhos mais coerentes com os objetivos propostos, e ponto de partida desta revisão sistemática é artigo de Rodriguez-Pose (2013) intitulado “*Do Institutions Matter for Regional Development?*”. O autor faz uma intensa discussão sobre a importância das instituições no processo de desenvolvimento. O autor ainda observa que é “virtualmente impossível” mensurar instituições, e com um agravante, a situação do contexto geográfico em que cada arranjo está inserido. North (1990) já havia descrito há tempos atrás: “*institutions matter*”. Ou seja, o ambiente institucional norte-americano influencia positivamente o produto interno bruto do país, mostrando o peso desse quesito para a economia. Rodriguez-Pose (2013) salienta ainda dificuldade em mensurar o número de instituições “ideal” para o desenvolvimento, já que nem sempre “mais é melhor” e vice-versa. Esse debate já foi lançado anteriormente por Ostrom (1971), com trabalho importante na área, quando mostrou as dificuldades em mensurar se a ampliação dos arranjos institucionais pode tornar-se mais ou menos eficientes em relação à segurança pública. Ostrom (1971) mostra que quanto maior, pode ser que haja maior burocracia comprometendo a efetividade. A autora debate ainda que instituições mais descentralizadas podem trazer melhores resultados.

Outros trabalhos distintos no repositório é de Acemoglu (2006) e Acemoglu e Johnson (2005). Acemoglu (2006) revisita a clássica de Rodriguez-Pose novamente em questionar sobre a importância das instituições, e adicionar ao debate que, se são tão importantes, por que a sociedade em geral acaba por escolherem instituições que não maximizam o crescimento ou bem-estar econômico? Esse questionamento está coerente com a problemática de pesquisa desta tese, em que se discute o custo-benefício da ação institucional ao desenvolvimento de uma região. Em outro artigo, Acemoglu e Johnson (2005) discutem sobre a importância das instituições num contexto macro, e também a influência que exercem nos contratos e nos direitos de propriedade. Os autores encontraram evidências robustas baseadas em dados empíricos que “There is now considerable evidence that ‘institutions’ are important determinants of economic and financial outcomes” (ACEMOGLU E JOHNSON, p.988, 2006).

Para Rodrik et al. (2004), a qualidade das instituições é uma das variáveis mais importantes para se debater o desenvolvimento econômico e políticas econômicas. Algumas sociedades conseguiram acumular mais que outras em se tratando de capital e inovações, e grande

parte disso vem da geografia, integração e das instituições para o autor. Esses três pontos explicam o crescimento econômico de longo prazo dos países, e também quais não terão bons indicadores.

De forma geral, em praticamente todos os trabalhos selecionados para análise, garantidamente, o que se percebe é a influência das instituições nos mais diversos âmbitos da sociedade, principalmente no que diz respeito ao crescimento econômico e desenvolvimento. Toda a atividade econômica se encontra com um contexto institucional, seja ele formal ou informal, de boa ou má qualidade, mais ou menos flexível e assim por diante, e por consequência os arranjos institucionais são preponderantes para o bom funcionamento da sociedade e economia.

Porém, para Voigt (2013), a expressão “*institutions matters*” acabou se tornando um algo muito presente, principalmente para economistas institucionalistas. O autor apresenta o artigo não para defender que instituições são importantes, mas para mensurar as instituições, pois só após mensurar algo que se pode dizer que é bom ou não. Para Voigt (2013) para se mensurar adequadamente as instituições é necessário ser específico para não incorrer em análises muito amplas, medidas objetivas devem ser usadas em detrimento de subjetivas, deve ser mensuradas instituições legais, formais dentro da lei e por fim, ter a clareza que para medir instituições não se pode modificar ou criar instituições por livre vontade.

Em outras palavras, para Voigt (p.16, 2013), “*Before starting to measure institutions, a clear and concise conception of the institution is essential*”. Ou seja, para medir as instituições, o autor aponta claramente que é necessário delimitar o conceito a ser utilizado do que é uma instituição. O segundo passo deve ser analisar é prever o que deverá ser mensurado para se ter noção do comportamento dos atores e instituições. Em sequência, o comportamento deve ser medido. Além disso, o autor ainda aponta uma série de outros pontos importantes para se avaliar instituições, sendo sobremaneira relevante para utilização desta tese, principalmente em sua parte metodológica.

A partir da visão destes distintos trabalhos sobre instituições e desenvolvimento, e das diversas abordagens apresentadas, verifica-se que a tentativa de mensuração do ambiente institucional é um ponto de debate em alguns trabalhos, também, que a importância institucional para o crescimento econômico e o desenvolvimento é unanimidade (NORTH, 1990; OSTROM, 1971; PIKE et al. 2006; RODRIK, 2004). Porém, como visto acima, uma aresta ainda não explorada é a verificação econômica em relação ao custo e benefício dos arranjos institucionais para o desenvolvimento. De todos os trabalhos citados, além de outros no ramo, não há análises relacionando o custo e o benefício de uma instituição ou arranjo institucional. As avaliações que

mais se aproximam são aquelas para mensurar a densidade do tecido institucional, ou como medir as instituições em relação à qualidade ou comportamento, mas não se estas instituições efetivamente geram mais benefício que seu custo.

A ADR Sudoeste tem uma abrangência de 42 municípios, e cerca de 630 mil habitantes. Juntos os 42 municípios somam aproximadamente 5,3% do PIB paranaense (IBGE, 2017). Além dos municípios, importantes instituições como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresariais do Sudoeste do Paraná (CACISPAR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP), Emater, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAC), Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR), Secretaria da Saúde (SESA), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço de Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SEST/SENAT), Serviço Social da Indústria (SESI), Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB) e Instituto Federal do Paraná (IFPR) (PDRI, 2019).

Em adição as organizações supracitadas, a estrutura de governança da ADR conta com outros atores em sua coordenação executiva, equipes gestoras do programa, grupos de trabalho temáticos e equipes de projeto. São 4 principais eixos relacionados à vocação econômicas, cultura e desenvolvimento, sociedade e ambiente e infraestrutura. Dentro destes eixos coexistem diversos outros eixos de interesse. Para orquestrar a estrutura, há um comitê articulador que organiza as partes interessadas, com a participação cidadã e o conselho estratégico institucional.

Todo esse esforço da ADR resulta em diversas ações e projetos que foram sendo desenvolvidas e implementadas desde 2012, quando se iniciaram os trabalhos para confecção do primeiro Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Sudoeste (PDRI). De lá para cá, os resultados nos municípios foram significativos em várias instâncias. Atualmente a ADR objetiva “estimular o desenvolvimento econômico, social, ambiental e institucional dos municípios do Sudoeste, de modo a atuar sobre os problemas e/ou oportunidades regionais específicas” (PDRI, p.26, 2019). A ADR tem um papel fundamental em estruturar e fomentar o desenvolvimento dos municípios da região como sendo referência em ações para este fim.

Ao submeter esta ADR a uma análise de custo-benefício de suas ações e projetos será possível mensurar os impactos da agência na região para classificar se os custos superaram os benefícios ou os benefícios gerados pela ADR foram maiores que os custos incorridos para tanto.

Como será verificado na subseção da revisão sistemática de literatura, não se encontrou trabalhos atualmente que façam esse tipo de análise de custo-benefício de um arranjo institucional, evidenciando a importância deste estudo para a região Sudoeste do Paraná e também para a academia por preencher uma lacuna teórica encontrada.

2.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

Estar em desenvolvimento, ou ser um país ou região desenvolvido, é o objetivo de, se não todas, grande parte das nações do mundo. Todos querem avançar ao patamar de “desenvolvidos”, mas nem sempre se verifica o que isso representa e como o processo ocorre. O maior clichê da ciência regional, é entender por que algumas regiões crescem e outras não, ou algumas crescem mais ou menos que outras. Mesmo sendo algo bastante debatido na academia, como o desenvolvimento é dinâmico, não há e não haverá uma única resposta estática a isso. O que se propõe é identificar possíveis dinamismos de regiões específicas, já que cada qual possui suas características. Porém, mesmo ao delimitar um espaço, entender o comportamento do desenvolvimento é complexo, e exige uma contextualização histórica e teórica.

Desde quando os processos econômicos ganham mais importância e destaque, ou seja, a partir do século XVIII, muitos economistas e estudiosos buscaram entender o caminho para se obter mais prosperidade ou riqueza a partir da produção e das relações de troca via mercado. A partir da modernização e sistematização da ciência econômica, principalmente a partir dos séculos XVIII e XIX, as percepções sobre as relações de mercado foram alterando-se e o entendimento sobre cada fator desta dinâmica também. A produção e o crescimento da renda per capita era o que determinada, em última instância, o desenvolvimento de uma nação, que, por sua vez, era basicamente função do trabalho e terra disponíveis (CYPHER E DIETZ, 2004). Desta maneira, na visão da escola econômica dominante da época, a clássica, quanto mais se produzisse e maior fosse o acúmulo, mais “desenvolvida” seria essa sociedade. Neste contexto, a discussão sobre o uso da nomenclatura “desenvolvimento” ainda não estava lapidada, e desta lacuna abriu-se caminho para toda a discussão ainda inacabada sobre o que é ser ou tornar-se desenvolvido.

A partir do século XIX a ascensão do sistema capitalista organizou um novo sistema industrial e a urbanização de diversas localidades, marcadas pelo processo tecnológico e o aumento na produtividade (HARVEY 2013). Neste período, o desenvolvimento era concebido como uma mudança econômica nas estruturas sociais locais, regionais e globais, modernizando o pré-

capitalismo existente. O final do século XIX mostrou os resquícios da revolução industrial, colocando em evidência as desigualdades geográficas, sociais e econômicas do que ficou conhecido como “mundo desenvolvido” (POLLARD, 1990).

O desenvolvimento tornou-se então altamente desigual, lapidado pelas suas interpelações com outras regiões e órgãos supranacionais, e pela sua relação política com outras localidades num palco geopolítico de comércio. E, como resultado desta dinâmica desigual, surgiram aos poucos movimentos de trabalhadores, sindicatos e demais organismos para defender regiões das desigualdades cada vez mais incisivas da rápida industrialização e urbanização capitalista.

O início do século XX altera todo o cenário geopolítico mundial a partir, entre outros fatores, da primeira grande guerra mundial entre 1914 e 1917, seguido da crise de 1930. A desigualdade regional e local agravou-se ainda mais neste contexto de desemprego e pobreza, demandando ações do estado nacional, alternando a forma de intervenção *top down* para o tipo *bottom up*, conforme será melhor discutido abaixo.

A complexidade envolvida nas análises de desenvolvimento econômico regional é geralmente menosprezada. As definições e conceitos são difíceis de se teorizar devido à sua natureza dinâmica, ou seja, muda ao longo do tempo, de lugar para lugar, além de ser interpretada de forma distinta por teóricos. O espaço nem sempre teve lugar central nas discussões da economia regional. Foi ao final do século XIX que alguns geógrafos lançaram luz sobre a importância do aspecto locacional nos fatores econômicos pela primeira.

Duas correntes de pensamento podem ser visualizadas neste sentido. A primeira é o conjunto de teorias clássicas da localização que surgiram após a obra “o estado isolado” de Von Thunen em 1826 (CAVALCANTE, 2008). Posteriormente, Weber (1909) com a teoria da localização das indústrias, Christaller (1933) com o trabalho “Os lugares centrais”, Lösh (1940) com “A ordem especial da economia” e Isard (1956) com “Localização e economia espacial”. Esta vertente, conhecida como “teorias clássicas da localização” ou “escola alemã” se debruçou basicamente a compreender o peso da variável custos de transporte para a firma, objetivando encontrar um “lugar ótimo” de produção em que os custos fossem minimizados.

Atualmente os modelos da escola alemã podem parecer óbvios ou simplistas, mas foram fundamentais para toda a discussão da economia regional que estava por vir. Perceber que cada local tem uma configuração distinta, e características únicas, quais podem facilitar ou dificultar o andamento do processo econômico permitiu análises mais complexas e sistêmicas do funcionamento econômico e dos fatores que levam ao desenvolvimento de uma região.

A partir dos anos de 1950, no pós-guerra, muitos trabalhos começam a ganhar corpo dentro da economia regional, e surgem então as teorias com ênfase nos fatores de aglomeração. Para Krugman (1995, p. 50) *“I don't know who first pointed it out, but the economist who made the most of it was none other than Alfred Marshall”*. De fato, os distritos industriais de Marshall foram divisores de água no que diz respeito aos fatores de aglomeração. Para Marshall (1982), muitas economias utilizam mão de obra e maquinarias especializadas e similares, dependendo das fábricas na vizinhança. Assim, com a troca de informações entre empresas que se aglomeram num mesmo setor, as vantagens da mão de obra permitem maior escalonamento da produção e produzindo um resultado favorável àquele local.

Além de Marshall, outros três autores se destacaram no pós-guerra dentro da economia regional. Perroux (1955) com a teoria dos polos de crescimento, evidencia que o desenvolvimento não ocorreria de maneira linear e sistematizada ao longo do tempo, claramente influenciado por Schumpeter (1911). Outro teórico desta vertente é Gunnar Myrdal e seu trabalho “Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas” e os efeitos da causalção circular cumulativa, em que regiões deprimidas tendem a se tornarem ainda menos dinâmicas caso seu círculo vicioso não seja rompido. O terceiro autor desta classe foi Hirshman, que publicou em 1975 “estratégia do desenvolvimento econômico”, qual explica os movimentos para frente e para trás. As teorias citadas até aqui são basilares no entendimento e discussão da economia regional. Serviram e ainda o fazem como fundamento para todas as novas situações teóricas no campo do desenvolvimento regional, pois buscam explicar o papel do espaço, das regiões e territórios no âmbito econômico da sociedade, e mostraram com êxito ao longo do tempo o forte impacto que as dimensões espaciais têm neste âmbito.

Mais recentemente a economia regional expandiu seu arcabouço teórico. Partindo de influências bem explícitas de Marshall, Schumpeter e também de uma ênfase nas relações não comerciais, levando em conta aspectos de organização industrial e custos de transação, além de uma forte característica interdisciplinar.

Deste ponto em diante é possível listar diversas vertentes do desenvolvimento local e regional em variados aspectos e dimensões. Brandão (2012) evidencia, com certa crítica, o grande protagonismo do local e do regional no âmbito do desenvolvimento. As vertentes foram influenciadas pelas teorias clássicas da localização, mas cada qual com um nível analítico distinto, como pode ser verificado no Quadro 4.

Quadro 4 - Síntese principais teorias da economia regional

Acumulação flexível	Piore e Sabel (1984)	Substituição da produção em série e em massa fordista pela especialização flexível
Modelo dos distritos industriais italianos	Brusco (1982) Becatini (1987) Bagnasco (1988)	Conjunto marshalliano de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade
Escola californiana	Scott e Storper (1986) Scott (1988) Storper e Walker (1989)	Learning regions, em que o tecido socioprodutivo do entorno territorial promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva
Construção de vantagens competitivas em âmbito localizado	Porter (1980)	Construção deliberada de competitividade e vantagens relativas locais. Toma por base o seu “diamante” de quatro elementos
Sociedade e economia em rede	Castells (1996)	Modo de produção do informacionalismo, com seus fluxos globais de geometria variável, a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Nova geografia econômica	Krugman (1995)	A geografia conta, e dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centrípetas, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais ou menos aglomerativos
Teoria do crescimento endógeno	Romer (1986 e 1990) Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as falhas de mercado e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação de capital humano.
Convergência de renda	Sala-i-Martin (1990) Barro e Sala-I-Martin (1995)	As regiões tem a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e mesmos níveis de renda per capita a longo prazo.
Capital social	Putnam (1993)	Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do “bem comum”.
Regiões como ativos relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenações e racionalidades.
Nova economia institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Pós-fordismo regulacionista	Lipietz (1985) Benko e Lipietz (1992)	Rede de compromissos, coerências e contratos sociais locais, através de certo modo de regulação localizado, condizente com o regime de acumulação mais geral
<i>Milieu innovateur</i>	Aydalot (1986)	Meio tecnocientífico virtuoso construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos
Clusters ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva	Schmitz (1997) Porter (1998)	Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/setorial de empresas.
Desenvolvimento local integrado sustentável	PNUD (banco mundial)	Ativismo local a fim de criar uma “osmose perfeita” entre comunidade local e empresas, com a construção

		de um “homogêneo sistema de valores” tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
Planos estratégicos locais	Borja e Castells (1997)	Operação comunicacional, um processo de mobilização com o fim não declarado de tratar a idade ou região como uma mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca a ser bem vendida no mercado mundial.
Desenvolvimento local endógeno	Vásquez Barquero (1993 e 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao desenvolvimento endógeno.
Governança local	Banco mundial	Bo governança alcançada através de construção de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i>
Teoria dos jogos e ação coletiva localizadas	(bates (1988) Ostrom (1980)	Dilemas da ação coletiva que estão no ambiente local para capacitar-se par um exercício de cooperação para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis.

Fonte: adaptado de BRANDÃO, 2012, p.40-41.

Verifica-se que as atuais teorias da economia regional possuem diversos direcionamentos. Esse posicionamento *bottom up* vem sendo tendência na academia por acreditar que cada local, região ou território possui certa capacidade autônoma de propulsão, e que em diversos casos está coerente com a realidade. Os distritos industriais marshalianos, que serviram de inspiração para Becatini (1987) Brusco (1982) e Bagnasco (1988) são representações locais de um modelo de industrialização pós-guerra em que a localização e a proximidade das plantas industriais são um diferencial de escala no processo produtivo. Esse modelo serviu depois como base também para Putnam (1993) realizar seus estudos sobre a capacidade cívica, capital social e confiança em regiões que partilham das mesmas características, mostrando que isso eleva a qualidade de vida e consequentemente o desenvolvimento de determinadas regiões.

Além dos autores supracitados, as outras vertentes teóricas contidas no Quadro 4 também apresentam possíveis caminhos para melhoria de qualidade de vida de um local ou região, servindo de mecanismo para o desenvolvimento destes espaços. Ressalta-se que cada teoria está alinhada a um objetivo analítico distinto, mas convergente no que tange o conceito de desenvolvimento regional.

2.3 ASPECTOS CONCEITUAIS DESENVOLVIMENTO REGIONAL

E o que é desenvolvimento? O que configura uma região? Quais elementos estão presentes nesta discussão? Destarte, vale ressaltar que a palavra “desenvolver” é um verbo direto transitivo e pronominal. Ou seja, ele indica uma situação inacabada no sentido de tensionar para algo melhor, gerar estresse, ampliar, tornar maior, mais forte (OXFORD, 2010). Em outras

palavras, desenvolvimento em sua forma mais objetiva representa um processo pelo qual há uma melhora de algo em direção mais avançada. Dentro da economia o conceito é inacabado, porém geralmente convergente nos pontos principais. Para Nafziger (2012, p. 14) “*Economic development refers to economic growth accompanied by changes in output distribution and economic structure.*” As mudanças podem incluir melhora na qualidade de vida dos mais pobres, nos números das indústrias, mudanças positivas na educação e nas habilidades produtivas da força de trabalho, bem como avanços técnicos do país, entre outros. Para Schumpeter (1982) “É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente.” Para o autor supracitado, o processo de desenvolvimento representa a ruptura ou desequilíbrio do processo econômico em direção a um novo patamar, e a chave para essa mudança está nas formas de inovação.

Outro conceito importante é de Perroux (1964. P.652), para ele “*la combinaison des changements mentaux et sociaux d’une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global*”. Perroux traz ao entendimento a importância das alterações e capacidades mentais e intelectuais no processo cumulativo do produto real. Anos mais tarde, o capital humano seria amplamente utilizado nos conceitos de desenvolvimento a partir dos estudos da ONU e da PNUD. Além disso, uma de suas teorias, o polo de crescimento, vincula o desenvolvimento de cidades e regiões, e, portanto, a região está presa a um polo que a impulsiona desde que se planeje um ambiente de propagação desta atividade. O conceito de região no arcabouço de Perroux já é distinto daquele clássico da geografia em que uma região era classificada apenas por aspectos naturais como solo, relevo, clima (BAILLY, 1998).

Furtado (1977) defendeu que, o que leva um determinado espaço ao desenvolvimento é um incremento no fluxo de renda real, ou seja, mais bens e serviços à disposição da sociedade, no sentido de ampliação das capacidades. Esta denominação está consoante a definição de Brandão (2012), pois, para o autor, qualquer conceito de desenvolvimento deve estar pautado no alargamento do horizonte de possibilidades, ou seja, o desenvolvimento, enquanto processo complexo e de intensa transformação estrutural, resulta de diversas interações sociais, que buscam o crescimento e a independência de regiões e territórios. Esse processo deve promover a maior interação entre os agentes públicos e privados, sociais e políticos a fim de ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando também sua liberdade de decisão.

Todos esses aspectos tomam forma em um espaço, que pode ser local, regional, territorial, nacional, global ou outra escala. Esta tese concentrar-se há na escala regional. Para Bailly (1998)

a evolução do conceito de região nos leva a entender que o framework de uma região é composto por fatores humanos, históricos, culturais e econômicos. Essa realidade é o produto social que foi gradualmente construído pelas sociedades em determinados lugares e por isso variam tanto de uma região para outra.

A região compreende delimitação, uma dimensão real da vivência dos indivíduos e dos grupos, e é a partir dela que se cria uma base territorial comum para um dado quadro de referência de pertencimento e identidades (HAESBAERT; GONÇALVES, 2004). Na economia regional, a região vai além de pressupostos físicos e adentra também na arena político administrativa. A aglutinação de municípios para formação de determinadas regiões pode ocorrer a partir de forças endógenas e similaridades entre os participantes, ou também por força de lei para atender e servir o interesse dos poderes centrais, públicos ou privados (FAISSOL, 1998).

Para Breitbach (1986), o conceito de região deve expressar um movimento em direção a uma realidade, que não é fixa, nem transparente, no sentido de entendê-la em sua totalidade. Em outras palavras, por mais que diversos autores tenham uma definição para região, que não está equivocada, não se pode uniformizar esse conceito para as distintas realidades. Portanto, seguiremos a noção de que uma região é uma dimensão ou delimitação espacial que compreende uma série de características similares entre seus componentes, sob forma de uma identidade coletiva.

O desenvolvimento regional assume muita complexidade pela amplitude das suas aplicações e dos seus conceitos. Desenvolver uma região é tarefa árdua de tentar desvendar os possíveis descompassos entre regiões com bons níveis de desenvolvimento e qualidade de vida e outras regiões deprimidas, e isso é o que explica os desequilíbrios econômicos entre as regiões, deixando lacuna para cientistas regionais, poder público e demais instituições intervenham de certo modo a fim de atenuar a diferença socioeconômica entre regiões. Não é equalizar e sim melhorar a situação daquelas regiões menos dinâmicas ou favorecidas. E para tanto, o papel das instituições e suas estruturas de governança são imprescindíveis para essa relação.

2.4 A GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Inicialmente é importante distinguir os conceitos de gestão e governança, que, por vezes, são usados erroneamente como sinônimos. Porém, cada qual possui suas particularidades, necessitando de uma conceituação mais cuidadosa. Gestão está ligado ao processo de lidar e resolver problemas, controlar ou estar à frente de alguma situação e obter êxito naquilo que se está fazendo (OXFORD, 2010). Nota-se, portanto, que a gestão está intrinsecamente ligada a um processo centralizado em que se visa controlar e gerenciar algo em busca de um objetivo comum.

Similar ao termo gestão, porém em um âmbito mais abrangente, a governança foi por muito tempo um conceito associado ao governo, ao exercício de poder de líderes políticos, e por isso relativo ao bem-estar da sociedade. Mas foi a partir dos anos de 1980 que o conceito passou a abarcar uma ideia mais abrangente que só governo (KJAER, 2011).

Ainda segundo a autora supracitada, etimologicamente governança deriva do grego *kubermân*, que significa dirigir ou direcionar. Este termo deu subsídios ao Latin *gubernare*, com a mesma conotação. De lá para cá, diversos conceitos surgiram, e é uma tarefa virtualmente impossível definir este conceito de forma única. Um dos conceitos mais utilizados na literatura é de Rhodes, em que o autor defende governança como

Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque (RHODES, p.1245, 2007).

Além disso, o autor ainda comenta sobre a continuidade das interações entre os membros causada pela necessidade de trocas e negociações de objetivos em comuns, além de interações sob o *framework* de um jogo, em que há direcionado por regras, negociado por acordos entre os participantes (RHODES, 2007).

Na corrente institucionalista, o termo governança surgiu das análises de Ronald Coase com seu trabalho seminal *The Nature of the Firm* em 1937. Porém, seu trabalho somente tomou corpo a partir dos anos de 1970, quando Williamson retomou a utilização do termo governança, em seu trabalho *Transaction-Cost Economics*, para expor o que seria um modelo utilizado pela firma para realizar coordenações eficazes. Basicamente o autor argumenta que as organizações empresariais devem ser concebidas como inerentes ao sistema econômico, as estruturas de governança são necessárias para melhor organizar as transações comerciais, economizando custos de transação.

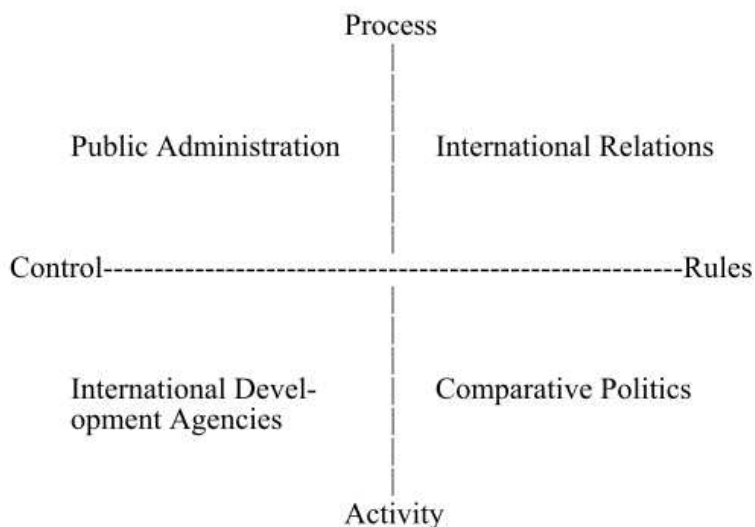
O componente central das contribuições de Oliver Williamson está no intuito de evidenciar como o desenvolvimento e crescimento de certas instituições resultam da tentativa de diminuição dos custos a estas associadas, através da criação de estruturas de governanças apropriadas. Conforme aponta Williamson (2002), as estruturas de governança correspondem a configurações institucionais particulares, opostas aos mecanismos de monitoramento, incentivo e controle de comportamentos, tendo aptidões diferentes em relação à flexibilidade e adaptabilidade em cada cenário econômico particular. Conforme Rocha Junior,

As estruturas de governança são necessárias para melhor organizar as transações comerciais, economizando custos de transação. Elas são consideradas como parte do problema de minimização de custos, uma vez que, para determinadas transações, mudanças em sua estrutura podem permitir um aumento ou diminuição em seus custos (ROCHA JUNIOR, 2001, p.13).

Isso estimula os atores a se organizarem no meio em que atuam, buscando na coletividade um objetivo comum, visando um incremento no seu desempenho econômico via diminuição das fricções contratuais e conseqüentemente seus custos finais. A estrutura de governança serve então como um aparato institucional de coordenação da atividade econômica.

Para Hyden (2001) basicamente os conceitos cristalizam-se em duas vertentes principais, uma sobre o conteúdo da governança e outra sobre sua prática. Conforme o autor, a primeira linha referente ao conteúdo da governança está concentrada nas regras de condução de assuntos públicos, e por outro lado, também pode ser visto como direcionamento e controle de assuntos públicos. Pode-se dizer que as regras tendem para uma ênfase maior nos determinantes institucionais, enquanto o direcionamento se concentra em como as escolhas são implementadas conforme apresenta a Figura 6 (HYDEN, 2001).

Figura 5 - Diferentes usos do conceito de governança



Fonte: Hyden, p8, 2001.

A segunda linha, a vertical, relacionada a prática da governança, possui uma diferença entre governança como atividade ou processo. Alguns especialistas tratam governança como resultado de uma ação humana, e outros veem como um processo em curso em que resultados são atingidos.

O quadrante referente a governança na administração pública é bastante popular, e argumenta que governança é um guia para ação, direcionamento e controle da sociedade que envolve agentes públicos e privados (HYDEN, 2001). Já o segundo quadrante, das relações internacionais, emerge fortemente após a guerra fria com o aumento da interdependência dos países, num momento em que o mundo demandava normas, regras e padrões comuns para facilitar a cooperação internacional. Assim, a governança nas relações internacionais *“is a process involving multiple actors in the international arena that produces new norms and rules for working together to solve global problems or conflicts”* (HYDEN, p.10, 2001).

Na sequência, o outro quadrante expõe os estudantes das políticas comparativas, que também tiveram seu conceito de governança no pós-guerra fria, representando “as regras do jogo” de um mundo no caminho da democracia, neste contexto estudando governança como uma transição. Para Hyden (p. 11, 2001) *“conscious management of regime structures with a view to enhancing the legitimacy of the public realm”*. Em outras palavras, a governança é o produto da agência humana que ajuda a definir relações e intervenções entre sociedade e Estado.

Por fim, o último quadrante é referente às agências de desenvolvimento internacionais. Enquanto nos demais há um consenso de que a governança é uma atividade que visa dirigir uma

sociedade em diferentes caminhos, as agências tendem a adotar conceitos coerentes com seus próprios objetivos. Para a ONU (p.2, 1997), por exemplo, governança é “*the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels*”. É uma governança em forma de tripe, econômico, político e administrativo (HYDEN, 2001).

A governança econômica inclui o processo de tomada de decisões que afeta as atividades econômicas de diferentes países em relação aos seus acordos com outras partes do mundo. Por outro lado, a governança política envolve a formulação de políticas, e a governança administrativa é o sistema em que a política é implementada. O Banco Mundial tem sua própria concepção de governança, desdobrando em aspectos analíticos e operacionais e identificando três aspectos: i. a forma política do regime; ii. a forma como o processo de gerenciamento de um país é exercida pelas autoridades; e iii. a capacidade dos governos de elaborar, formular e implementar políticas.

Porém, há certos incômodos em utilizar conceitos de agências internacionais, pois são do tipo “*catch all*” ou “*one size fits all*” o que falha em fazer distinções importantes dentro dos atores da estrutura de governança. Assim, a mesma política realizada em dois países diferentes pode ter resultados distintos. Outra situação está relacionada à pulverização da questão política, que vai perdendo sua distinção em relação à economia.

Dessa maneira, o enfoque adotado por esta tese será da governança baseada na regra, como atividade e processo resultante da função de agência humana. Assim, a governança será como uma atividade para reduzir os custos de transação e garantir os direitos. Em síntese, a governança refere-se a formação e controle das regras formais e informais que perfazem as esferas público e privadas, em que atores econômicos e sociais interagem e tomam decisões com objetivos comuns definidos.

Para Ostrom (1991), todos somos regidos por normas e valores culturais, e assim levamos em consideração o apropriado em uma ação, mesmo que seja raramente explicitado se aquela ação é legítima ou ilegal. Dentro do quadro de regras em que se está, o grande desafio é verificar quais regras são importantes ou relevantes dentro das políticas analisadas, já que a ideia de instituição perpassa o conjunto de regras formais e informais, códigos de conduta e uma determinada ordem para atingir objetivos comuns, estando totalmente imbricada com a teoria institucional.

2.5 ECONOMIA INSTITUCIONAL - ESTRUTURAR O MÉTODO DE ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO A PARTIR DO VIÉS INSTITUCIONAL

A Nova Economia Institucional (NEI) é uma representação, predominantemente econômica, mas também interdisciplinar que busca explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições. Segundo Pondé (2007) entre os principais objetivos da NEI está a investigação dos diversos tipos de arranjos institucionais, como leis, contratos e formas organizacionais e motivações econômicas no âmbito institucional. A NEI proporciona um vasto ferramental para melhor entender o funcionamento do mercado e conseqüentemente os padrões de desenvolvimento regional.

Até recentemente, a economia institucional estava geralmente referenciada nos trabalhos de Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley C. Mitchell e Clarence Ayres. Seus trabalhos foram criticados por economistas do *mainstream* por focarem no coletivo ao invés das ações individuais, preferência por um conceito evolucionário ao invés de um mecânico e uma ênfase na observação empírica ao contrário da dedução.

O termo Nova Economia Institucional originou-se do trabalho de Williamson (1975), que, segundo Klein (2000), começou a desenvolver sua teoria a partir da análise de Ronald Coase (1937) sobre a natureza da firma. A NEI está interessada nas instituições sociais, econômicas e políticas da vida cotidiana. Portanto, na sequência serão apresentados alguns conceitos sobre instituição e posteriormente os pressupostos da NEI.

As instituições tem exercido papel preponderante na promoção do desenvolvimento regional e em seus padrões. Um dos trabalhos mais icônicos neste interim é de Rodriguez-Pose (2013) intitulado “*do institutions matters for regional development?*”. Basicamente, o autor evidencia que, mesmo já mencionado há mais de um século, o papel das instituições foi negligenciado durante longo período. Porém, nos últimos anos, os economistas do *mainstream* perceberam que instituições importam tanto quanto qualquer outro fator econômico para promoção ao desenvolvimento (RODRIK ET AL, 2004).

O conceito de instituições é bastante distinto entre autores, mas convergentes, principalmente no que concerne a interação e relação entre pessoas ou agentes econômicos que possuem uma certa regularidade em determinada ação ou processo. Ostrom (2005), considera que,

Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighborhoods,

markets, firms, sports leagues, churches, private associations, and governments at all scales. Individuals interacting within rule-structured situations face choices regarding the actions and strategies they take, leading to consequences for themselves and for others (OSTROM, 2005, p. 3).

Essa definição de Ostrom (2005) mostra bem a importância da interação para formar as bases institucionais. Consoante à Ostrom, Rutherford defende que (1994, p. 182) uma instituição é “uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas e que se auto-polícia ou é policiada por uma autoridade externa”. Esta também é a visão de outros autores como Schmid (p. 893, 1972) que define instituições como "*sets of ordered relationships among people which define their rights, exposures to the rights of others, privileges, and responsibilities*", e Schotter (p. 9, 1981) que explica o conceito como "*regularities in behavior which are agreed to by all members of a society and which specify behavior in specific recurrent situations*" (SCHOTTER, 1981, p. 9).

O comportamento regular e o respeito às regras, formais ou informais, criam a estrutura e o ambiente institucional. Para Pondé,

O conceito apresentado destaca o papel das instituições em gerar ordem e estabilidade nos processos sociais, contendo mecanismos de coordenação que tornam viável que uma economia funcione movida pela divisão do trabalho e cooperação, dado que tornam os comportamentos mais previsíveis, sinalizam para os agentes os comportamentos apropriados e estabelecem canais de interação entre eles (PONDÉ, 2007, p. 7).

Entende-se assim que as instituições apresentam funcionalidades importantes, que nem sempre somente organizam, mas podem também desequilibrar o meio social com a introdução de uma inovação, por exemplo, criando uma nova ordenação da vida social, bem como adequação ou alinhamento a determinadas necessidades, ou interesses da economia via grupos de interesse, agentes e atores envolvidos no arranjo.

As instituições podem ser descritas por três diferentes dimensões, conforme salienta Scott (1995), as dimensões: regulativas, normativas e cognitivas. Para o autor, a regulativa envolve os processos sociais pelos quais se estabelecem padrões de comportamento, sob forma de recompensas e punições, influenciando as condutas para determinadas direções. Isso pode ocorrer de maneira formal ou informal. Pode ser um afastamento de alguém com um comportamento distinto do esperado a fim de gerar algum impacto, ou formal como a força coercitiva da lei. Esta

dimensão, conforme Pondé (2013) pressupõe certa racionalidade nas decisões dos atores, levando-os a agir sob influência de análise de custo/benefício, que direcionará seu comportamento.

A dimensão normativa representa as regras e obrigações da vida social e se materializa por meio de “valores” ou “normas”, que geralmente são construídas a partir de padrões antecessores ou estruturas pré-existentes. Essa dimensão pode separar aqueles indivíduos que assumem um caráter específico de “como as coisas devem ser feitas” e vice-versa. Ou seja, agindo de acordo com o que se espera ser adequado para aquela situação.

A dimensão cognitiva das instituições, conforme Scott (1995) são, representações e crenças que constroem as diferentes formas de interação dos agentes e sua forma de perceber o contexto natural e social. Dessa forma, o autor sintetiza um conceito geral ao afirmar que,

Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carrierscultures, structures, and routinesand they operate at multiple levels of jurisdiction (SCOTT, p. 33, 1995).

Portanto, com base em todas as definições supracitadas, fica evidente que o conceito ou o *core* das instituições está pautado nas relações interpessoais dos agentes envolvidos, e que estas interações se transformam em estruturas multifacetadas que incorporam sistemas simbólicos, construções cognitivas, regras e processos reguladores, moldando o comportamento social como um todo via instituições formais ou informais.

2.5.1 Ambiente institucional

Para Klein (1999) o ambiente institucional é o *framework* no qual as ações humanas ocorrem. Instituições reduzem as incertezas do cotidiano, definindo limites às escolhas individuais. Para North (1990) as instituições são como as regras de um jogo, diferenciando que para as instituições essas regras surgem de maneira geralmente espontânea e de escolhas individuais, não por ações coletivas e as organizações são como os jogadores. North (1990). Ainda para o autor, o ponto estrutural da NEI permanece os princípios da especialização e divisão do trabalho, expostos por Adam Smith em 1776 com a publicação de sua obra “Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”. Para Farina, Azevedo e Saes (1997) o ambiente institucional enfrenta um *trade-off* entre os custos de transação e especialização. Mesmo com o seu papel imprescindível na dinâmica da economia, a especialização do trabalho impõe problemas de

coordenação econômica, pois tornam as relações mais complexas. Klein (2000) esclarece isso ao verificar que na antiguidade as transações ocorriam de forma mais simples, porém com o avanço da padronização de formas, pesos e medidas as trocas e disputas interpessoais tornaram complexas as relações de troca.

Segundo Coase (1992), o que ocorre é que, se os custos de realizar uma transação são superiores que o retorno, esta troca não ocorre e assim afetará a oferta de bens e serviços. Coase (1984) ainda demonstrou que, se os critérios neoclássicos de custos de transação zero fossem corretos, os recursos não seriam alocados da maneira a maximizar seu valor, ou seja, não haveria problema estratégico para a firma. Porém, como é observado de forma empírica, os custos de transação não são zero, e, portanto, existem resultados ineficientes no sistema econômico.

É importante salientar que para a NEI o desenvolvimento está ligado a um ambiente institucional que dê suporte ao sistema econômico, garantindo incentivo às trocas pela redução nos custos de transação e proteção dos direitos. Ou seja, desenvolvimento econômico e o institucional estão imbricados. Em sociedades em que os custos de transação são altos e há muita complexidade, há uma menor quantidade de trocas realizadas, diminuindo o dinamismo do sistema econômico e, por outro lado, é papel das instituições estimularem e de certa forma regularem o ambiente para estimular a atividade econômica a partir de baixos custos de transação, aumentando a competitividade de um país ou região (NORTH, 1990).

North (1998) também explica que as instituições não são estáticas, pelo contrário, são passíveis de mutação ao longo do tempo devido a diversos fatores externos e internos, sendo moldado ao longo do tempo a partir da percepção da sociedade em relação à sua atuação. Para o autor, existem basicamente cinco proposições que descrevem o processo de mudança. A primeira é a concorrência, que explica a interação entre instituições e firmas no ambiente de escassez. Segundo a concorrência faz com que firmas invistam em novos métodos produtivos. Terceiro, O framework institucional fornece os incentivos que determinam quais habilidades ou conhecimento tem maior retorno. Quarto, as percepções são derivadas de construções mentais e por último, as economias de escopo fazem com que as mudanças institucionais sejam predominantemente incrementais.

Para Klein (1999) essas mudanças são produto de um processo contínuo, e verifica-se, portanto, que o desenvolvimento é visto como a evolução das instituições e sua capacidade em criar um ambiente favorável às firmas e permitindo redução de custos. Na esfera pública, as políticas públicas são a forma de intervenção no desempenho econômico. Spiller e Tommase

(2008) registram três formas de intervenção: a propriedade pública, que é a atuação direta do governo e regulação flexível e regulação rígida, que são maneiras indiretas.

As regras de mercado também são trabalhadas por Ostrom (2008), que divide em sete grupos: i. regras de fronteiras; ii. Regras de posicionamento; iii. Regras de escopo; iv. Regras de autoridade. V. regras de agregação; vi. Regras de informação e vii. Regras de pagamento. De forma sintética, essas regras afetam o número de participantes ao definir regras de entrada, de posicionamento quando cada agente pode ou não fazer algum movimento. As regras de escopo delimitam os resultados que podem ser afetados por externalidades, de autoridade determinam as decisões de cada participante, as regras de agregação o nível de controle, de informação moldam o acesso às informações e as regras de pagamento alteram os custos e benefícios que são atribuídos a determinadas ações e resultados. Qualquer alteração em uma das regras afetam a estrutura do mercado, seu equilíbrio e desempenho. Essas interferências institucionais geralmente são do lado da economia, porém, existem também acordos feitos por indivíduos específicos para coordenar suas próprias relações, que são arranjos institucionais ou instituições de governança.

2.5.2 Arranjo institucional

Williamson (1996) descreve as instituições de governança como instituições que incluem contratos e organizações, especialmente a empresa de negócios. Para Lopes e Baldi (2015) os arranjos buscam entender porque firmas escolhem a integração vertical enquanto outras se especializam em um tópico ou terceirizam para outras firmas. Em outras palavras, a firma deve produzir seu próprio insumo, comprar do mercado ou estabelecer relação com fornecedor. Para Camerer (2003, p. 117), “*Institutional arrangements can be understood as responding to a world in which there are some sociopaths and some saints, but mostly regular folks who are capable of both kinds of behavior*”. Para Ostrom (2005) é importante reconhecer que não apenas os sistemas humanos são complexos, assim como as estruturas que eles constroem. É necessário examinar o que se entende por instituições e como podem ser usadas para superar dilemas sociais. Além disso, para Ostrom (2005) a análise de *trade-offs* geralmente é necessária para utilizar de base para selecionar diferentes arranjos institucionais, o que está totalmente de acordo com os pressupostos teóricos desta tese, que se utilizará da análise de custo-benefício para dimensionar e avaliar o arranjo institucional da ADR do Sudoeste do Paraná. As análises de *trade offs*, as escolhas racionais e análises de custos estão intimamente ligadas.

Exemplos de arranjos são firmas e entidades, contratos de longo prazo, órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos. Os custos de transação são, então, o principal fator para escolha ou configuração de um arranjo institucional, pois agentes buscam reduzir custos e fricções dentro do tecido institucional, para facilitar a organização do arranjo e atingir determinados objetivos.

Macedo e Ferreira (2020) evidenciam essa passagem em seu trabalho sobre as políticas públicas relacionadas ao programa Mais Médicos no Brasil. Para os autores, à medida que as instituições e seus atores são fomentados a trabalhar em conjunto, há uma construção positiva em relação às políticas públicas a serem planejadas ou implementadas. Por outro lado, os arranjos institucionais estão suscetíveis às mudanças sócio políticas e econômicas, que podem enfraquecer o arranjo e a produtividade de suas ações.

Desta forma, ao entender a construção e os pressupostos fundamentais do comportamento dos agentes e características que formam as instituições e os arranjos institucionais, faz-se necessário identificar de maneira mais precisa como ocorre a interação entre os agentes e interinstitucional e suas particularidades, e para tanto será imprescindível verificar os custos de transação envolvidos nas análises institucionais, vez que a fluidez do processo econômico é uma função dessa interação.

2.6 CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Os custos de transação (CT) representam uma abordagem dentro dos arranjos institucionais (KLEIN, 2000). Para a CT qualquer transação, por mais simples que sejam, requerem algum tipo de mecanismo ou uma estrutura de governança para proteger os agentes envolvidos de diversos riscos associados à relação de troca estabelecida. Segundo Fiani (2013) os CTs são uma forma de como organizar a atividade produtiva da economia. Um ponto importante da CT é identificar quais estruturas resultarão em arranjos institucionais com menores custos e que consequentemente entreguem o maior resultado ou maximização dos lucros. Para Williamson (1985), os CTs são equivalentes ao atrito na física. É irreal pensar num sistema econômico sem atritos, ou seja, sem relações de troca, e quanto maiores os custos envolvidos nas relações mercantis, maior fricção haverá no processo, gerando assim maiores custos e ineficiências. Conforme Kenneth Arrow os custos de transação são os "*costs of running the economic system*" (1969, p. 48).

A pedra angular desta abordagem foi o artigo *The nature of the firm*, publicado por Coase em 1937. Neste trabalho o autor expõe a necessidade de expansão das organizações frente as dificuldades inerentes às relações de trocas e no sistema de preços, o que levariam à substituição da interação dos agentes via mercado por uma coordenação administrativa. Em outras palavras, Coase (1937), quer se dizer que o produtor e o mercado constituem meios para alocar seus recursos produtivos e coordenar a produção.

Para Coase (1937) as firmas se constituem de agentes adquirentes dos fatores de produção que organizam e coordenam sua utilização para tomar decisões sobre a correta e eficiente alocação dos recursos. Este contexto é o oposto do encontrado na literatura econômica até então de que o mercado alocaria de forma eficiente os recursos num sistema de livre mercado e preços. Dessa forma,

We may sum up this section of the argument by saying that the operation of a market cost something and by forming and organization and allowing some authority (an “entrepreneur”) to direct the resources, certain marketing costs are saved (COASE, 1937. P. 392).

Os custos que são evitados, estão relacionados basicamente a dois fatores, primeiramente a uma troca que necessite de coleta de informações para estabelecimento correto dos preços, e segundo que existem custos para se confeccionar um contrato para cada tipo de negociação, ao passo que quanto maior for o valor relacionado, mais complexo e custoso o contrato poderá se tornar. Até este momento supunha-se que o mercado possuía informações completas sobre as decisões. A teoria de Coase, então, abre importantes caminhos para futuros autores desmembrarem todas as lacunas dessa relação em que se incorrem custos dentro de uma estrutura de mercado.

A abordagem dos CTs possui segundo Lopes e Baldi(2015) uma abordagem microanalítica, autossuficiente sobre os pressupostos comportamentais, desenvolve o conceito da especificidade dos ativos, baseia-se na análise comparativa, considera a firma como uma estrutura de governança, e não apenas como produtora, além de empregar maior relevância sobre relações *ex-post* dos contratos.

Os contratos possuem custos *ex ante* e *ex post*. Toda ação econômica está ligada a uma espécie de contrato, e tudo o que está direcionado neste contrato gera uma certa fricção, quanto mais complexo for o contrato, mais fricção haverá e conseqüentemente o custo de transação será maior. Os primeiros custos, *ex ante*, dos contratos estão ligados a redação, negociação e salvaguarda. O contrato é, portanto, um resumo de todas as contingências entre as partes. Já os

custos *ex post* estão relacionados basicamente a má adaptação, desalinhamento, custos para rodar os contratos e possíveis custos de comprometimento (LOPES e BALDI, 2015; KLEIN, 2000).

A teoria econômica tratava as firmas como um aglomerado de máquinas, tecnologia, estoque, trabalho e capital, porém, hoje a teoria vê essas firmas mais como uma estrutura de governança ou gerenciamento. A firma terá sucesso se a gerência conseguir coordenar as atividades produtivas para melhor alocar seus recursos, bem como se relacionar e entregar resultados aos acionistas e investidores, pois se essas relações forem disfuncionais, a firma tende a fracassar.

2.7 PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS

2.7.1 Racionalidade limitada, maximizadora e orgânica

Para Williamson (1985), existem 3 tipos de racionalidade, que precisam ser distinguidas: a forma mais robusta que é a maximizadora, a racionalidade limitada que é intermediária e a forma mais fraca que é a orgânica.

A forma maximizadora é herança da economia neoclássica, em que as empresas são funções de produção e os agentes, função de utilidade e, portanto, o funcionamento das instituições fica suprimido. Assim presume-se que a alocação dos recursos é realizada de maneira eficiente o tempo todo, e que não haveria incertezas, o que é bastante difícil, pois neste cenário os agentes saberiam de antemão todos os resultados futuros e, portanto, não haveria custos de transação.

Já a racionalidade limitada é a suposição cognitiva que estrutura os custos de transação. Para Williamson (1985, p. 45) “*This is a semistrong form of rationality in which economic actors are assumed to be "intendedly rational, but only limitedly so"*”. O autor ainda chama atenção para as palavras intencional e limitado. Isso não quer dizer que os agentes sejam irracionais, representa apenas que, mesmo utilizando da sua capacidade racional, existem limitações. A economia dos custos de transação está sobremaneira preocupada no resultado da tomada de decisões dos agentes sob a racionalidade limitada, e quais impactos isso pode causar no sistema econômico. Pois existem custos de planejamento, adaptação e monitoramento das transações que precisam ser expressamente considerados para analisar quais estruturas de governança são mais eficazes.

Ainda há a dificuldade dos agentes em entender e processar informações e trabalhar em ambientes complexos, pois se torna virtualmente impossível que o gestor de uma empresa possa

controlar todos as contingências passíveis de serem verificadas em uma determinada transação (LOPES e BALDI, 2015). Farina, Azevedo e Saes (1997), lembra também que, a própria obtenção das informações necessárias para os tomadores de decisão, além de limitadas, são custosas. Pondé (2007) ainda ressalta que, da racionalidade limitada, emergem duas situações importantes: a primeira sobre a incompletude dos contratos, pois os agentes não conseguem antecipar todas as correções de conduta, e segundo que a coordenação das atividades econômicas não pode ser realizada ex ante. Desta maneira a racionalidade é um recurso escasso com custos associados à sua utilização. Ou seja, os agentes tomam decisões que consideram ótimas, pertencentes a um conjunto de decisões similares e indistinguíveis entre si por conta dos limites de racionalidade. Neste contexto, as instituições agem como direcionadores das decisões complexas e incertas, mesmo não havendo garantias que as decisões institucionais sejam as mais eficientes (FIANI, 2013).

Por fim, a racionalidade orgânica é associada a abordagens austríacas com Menger e Hayek e evolucionárias com Nelson e Winter, que, com viés neoclássico, defendem que as instituições surgem de forma espontânea na economia. Os austríacos têm uma abordagem concentrada nos processos de diversos tipos, como a instituição da moeda, mercado e direito de propriedade. Já os economistas evolucionários, como os supracitados, estão menos envolvidos com a racionalidade e mais com os limites da racionalidade.

2.7.2 Interesse próprio

Conforme Williamson (1985) também há três formas de interesse próprio: A forma mais fraca é a obediência, a intermediária é a própria busca pelo interesse próprio e a mais forte é o oportunismo. Basicamente a obediência é a forma mais mecanicista e mais utópica deste framework, pois haveria um plano central em que os agentes estariam passivos a uma ordem imposta superior, reduzindo os processos econômicos a “manipulações técnicas” (LOWE, 1965, p. 142, apud WILLIAMSON, 1985). O segundo ponto, forma intermediária, é a busca pelo interesse próprio, característica já presente no agente neoclássico, em que se presume que as trocas são realizadas com informações completas, pois tudo está evidente desde o início, suprimindo as surpresas. Assim, não haveria problemas econômicos atribuídos ao comportamento humano ao desviar de regras entre os agentes nas relações de troca.

O pressuposto comportamental mais importante e mais estudado, por ser aquele que dá maior margem às falhas e condições adversas de mercado, é o oportunismo, “*By opportunism I*

mean self-interest seeking with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and Cheating” (WILLIAMSON, p. 47, 1985). Ou seja, o oportunismo é o autointeresse dos agentes frente as omissões e falhas motivadas pela racionalidade limitada. Também compreende formas ativas e passivas, e os tipos ex-ante e ex-post.

Segundo Pondé (2007) o oportunismo *ex ante*, ou pré-contratual, é reconhecido na literatura como seleção adversa, e o *ex-post*, ou pós-contratual, como risco moral. Este tópico, segundo Williamson (1985) é bastante conhecida no mercado de seguros, em que a seleção adversa está relacionada a incapacidade das seguradoras em distinguir os riscos envolvidos nas transações, e falar abertamente sobre as situações de risco. A falha dos agentes segurados em comportar-se da maneira esperada dá origem ao problema de risco moral *ex post*. Ambas as situações estão relacionadas ao oportunismo. Assim, “*opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse*” (WILLIAMSON, p. 47, 1985).

Caso não houvesse a possibilidade do comportamento oportunista, todo comportamento poderia ser gerido via regras, e não haveria necessidade de planejamento prévio, já que imprevistos seriam tratados por regras gerais. Esse fato evitaria os problemas pré-contratuais, uma vez que os agentes poderiam deixar claro que todas as informações seriam repassadas. Em outras palavras, a incerteza desapareceria se os indivíduos fossem completamente honestos e não agissem de maneira oportunística para obter vantagens individuais.

2.8 DIMENSÕES

Os custos envolvidos nas relações de troca não são amplamente observáveis, geralmente estão ocultos, e para mensurar adequadamente esses custos a NEI utiliza de três dimensões propostas por Williamson (1985): i. especificidade dos ativos; ii. incerteza e iii. frequência.

Um ativo específico é um investimento realizado par uma determinada transação (BESANKO ET AL, 2006). Essa situação nem sempre foi levada em consideração na literatura, qual, por vezes, tratou esse tipo de bens como questões raras ou sem importância. Mas, conforme Marshall (1968) existem pessoas, coisas, locais e bens que são únicos, e essa condição de exclusividade é importante para análise econômica. A partir dos estudos de Williamson (1971) sobre integração vertical, verificou-se pela primeira vez os atributos idiossincráticos das transações.

Esse tipo de transação gera uma “quase renda”, ou seja, a diferença entre o valor que é gerado numa atividade específica, e seu melhor uso alternativo. Assim, conforme Lopes e Baldi (2015) essa quase renda limita muito a saída de um determinado acordo ou contrato econômico, pois acaba dificultando ou impedindo o desligamento de um dos agentes envolvidos. Essa situação também é conhecida como *hold up problem*, que influencia de forma determinante a gestão estratégica das empresas. Nos casos em que há *hold up problem*, a alternativa mais viável é a integração vertical para proteger o investimento específico. Ainda segundo Lopes e Baldi (2015), a possibilidade de perdas ligadas à especificidade dos ativos, aliada ao pressuposto comportamental do oportunismo dos agentes e que os contratos são incompletos, levam esse tipo de investimento a ter um custo de transação elevado.

Assim, quanto maior for a especificidade dos ativos, maior será a perda da firma quando houver uma ação oportunista por parte de um agente. Pois o investimento incorrido terá sido muito dispendioso e não poderá ser “reutilizado” devido ao fato que nenhum outro consumidor ou cliente irá se interessar por algo tão específico. Klein (1996) evidencia uma série de exemplos empíricos sobre o tema, no que tange bens físicos, capital humano ou pesquisa e desenvolvimento.

A especificidade dos ativos para a economia colabora e muito para os custos de transação. Na ausência desta dimensão os contratos seriam demasiado simples em que as práticas fora de padrão e o comportamento dos agentes distorceria toda a transação. O fato de ter sido negligenciado por longo período está ligado à preocupação de grandes monopólios e tradições de contratos antigos (WILLIAMSON, 1985).

2.8.1 Incerteza

Em todo ambiente institucional, como já visto anteriormente, existe racionalidade limitada por parte dos agentes, bem como um certo nível de oportunismo em cada situação. Todo esse aparato gera incertezas no ambiente e entre os agentes envolvidos. Conforme Rocha JR (2001), este fato está correlacionado às imprevisibilidades das atitudes envolvidas numa determinada transação.

Para Koopmans (1957), há basicamente duas formas de incerteza: a primeira diz respeito as próprias contingências do Estado, e a segunda da falta de informações acerca de uma transação. Nas palavras do autor, “*In a rough and intuitive judgment the secondary uncertainty arising from*

lack of communication, that is from one decision maker having no way of finding out the concurrent decisions and plans made by others” (KOOPMANS, 1957, p. 163).

Mesmo assim, Koopmans, não discorre sobre as questões comportamentais envolvendo a incerteza. Para Williamson (1985, p. 57) *“Behavioral uncertainty is of special importance to an understanding of transaction cost economics issues”*. A transação em ambientes incertos é mais complicada que onde há informações completas, deixando muito claro que a incerteza é um atributo das transações.

Quanto maior a complexidade das transações, ou seja, quanto maior sejam as especificidades do ativo, mais o atributo incerteza gera efeitos e tem importância (LOPES e BALDI, 2015). Desta forma, o próprio custo de transação torna-se o gasto incorrido para dirimir a incerteza do comportamento futuro dos agentes (KLEIN, 2000). Assim, o tipo de arranjo institucional adotado pelos agentes pode diminuir as incertezas e conseqüentemente os custos de transação.

Assim como a especificidade dos ativos, a incerteza também pode ser analisada sob diferentes maneiras. Porém, tanto a assimetria informacional, quanto o desconhecimento da informação, são resultados do limite da racionalidade humana, e por isso que os contratos tendem a ser incompletos.

2.8.2 Frequência

Uma transação pode ocorrer uma única vez, ou de maneira recorrente ao longo do tempo, e isso dá forma ao atributo frequência. O custo que se tem para operacionalizar uma estrutura de governança especializada para determinadas transações pode ser alto, e, por vezes, irrecuperáveis caso o mercado seja pequeno. Os altos custos para se manter tal estrutura pode ser diluídos pela recorrência transacional de seus agentes, e, portanto, a frequência das transações é um atributo importante (WILLIAMSON, 1985).

A frequência das transações permite a construção de reputação entre os agentes, além de possibilitar que firmas adquiram conhecimento sobre processos de terceiros, reduzindo a incerteza e facilitando a perpetuação da relação (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997). A recorrência das transações diminui também o comportamento oportunista, já que se espera uma continuidade no processo de transação, e assim quanto mais frequente for a interação dos agentes, maior será o custo do comportamento oportunista. O Quadro 5 representa a relação de decisões a partir de

alguns exemplos de investimentos em ativos específicos e a frequência das transações de uma ilustração comercial. Mas não necessariamente isso se aplica exclusivamente a esse âmbito. No contexto das agências de desenvolvimento também é aplicável.

Quadro 5 - Ilustração de uma transação comercial baseada na frequência.

		Característica do Investimento		
		Não específico	Misto	Indissincrátrico
Frequência	Ocasional	Compra de equipamento padrão	Compra de equipamento customizado	Construção de uma planta
	Recorrente	Compra de material padrão	Compra de material customizado	Transferência do produto intermediário através de estágios sucessivos

Fonte: Williamson, p. 247, 1979. (tradução nossa).

Ou seja, seguindo o exemplo do autor, os fornecedores pretendem estar de forma contínua no negócio, diminuindo assim o risco, e há, supostamente, uma série de fornecedores, eliminando assim o monopólio. Adaptando a ideia para as ADRs, percebe-se que, quando os parceiros estão de forma contínua dentro do arranjo, diminuem sobremaneira os riscos das operações. A dimensão frequência do Quadro 5 está relacionada diretamente a atividade do comprador, e a dimensão de investimento refere-se as características dos investimentos realizados pelos fornecedores. Pode-se perceber então a significativa diferença entre as transações que ocorrem de forma recorrente e ocasional. Transações comuns não necessitam de uma estrutura de governança especializada por trás, pois apenas transações ou operações, comerciais ou não recorrentes, demandarão tal estrutura. Assim, as transações não específicas são organizadas via mercado, as ocasionais não padronizadas se beneficiam da adjudicação, e as transações específicas são as mais desenvolvidas, sendo recorrentes, totalmente indissociáveis e são executadas sob grande incerteza (WILLIAMSON, 1979).

O arcabouço da NEI permitiu uma reinterpretação do funcionamento do mercado como um todo dentro das suas relações de troca e do comportamento dos agentes. Os pressupostos fundamentais supracitados evidenciam que a fluidez do sistema econômico é uma função das relações pré e pós-contratuais entre os envolvidos, e que isso gera custos desnecessários, forçando

a NEI a desenvolver ferramentas para evitar tal situação e garantir a melhor alocação dos recursos dentro de um ambiente incerto.

O funcionamento de um arranjo institucional está permeado de incertezas e comportamentos distintos entre os agentes e suas redes. Em situações que envolvem menor incerteza, oportunismo e maior frequência, confiança entre os envolvidos, os outputs tendem a ser positivos, a fricção menor e aumento na fluidez do sistema econômico. Nestes casos, verifica-se que os benefícios gerados pelos arranjos superam aqueles custos envolvidos no processo, evidenciando viabilidade, continuidade ou melhoria no sistema econômico como um todo. Por outro lado, em arranjos em que há maior presença de comportamentos oportunistas, maior assimetria de informação, ambiente com mais incerteza, menos frequência e confiança, há uma forte tendência de que os envolvidos estão gerando muito mais custos, ou fricções desnecessárias ao sistema, que entregando benefícios à sociedade e à economia através desta rede.

2.8.3 Redes e confiança

A definição de redes é bastante abrangente, e interdisciplinar. Para Batalha (2008) redes são ligações entre um sistema e seus atores. Já para Fensterseifer (2000, p. 5) as redes são como um “complexo de relações cooperativas que dinamizam a ação de seus agentes em torno de objetivos comuns ou complementares”. As redes são construídas pelos atores regionais ou territoriais, que, ao articular forças, conseguem agir sobre objetivos comuns, estruturando e reestruturando o espaço econômico de um determinado lócus geográfico (BRANDÃO, 2004; DALLABRIDA, 2007; ABRAMOVAY, 1982; ANGEON, 2008; JEAN, 2008). A organização destas redes tem um poder proporcional à sua capacidade organizativa, por isso, faz-se necessário verificar como se ocorrem as relações entre as instituições do arranjo a fim de entender sua atuação na região.

Para Zylbersztajn (2005), as redes são resultado da busca pela minimização dos custos de transação por parte dos agentes econômicos, e estão intrinsecamente ligadas à confiança entre os atores organizados. Em outras palavras, a rede é a construção entre os atores de um arranjo visando um objetivo comum. Geralmente, as redes tem como pano de fundo o pressuposto da confiança, já que quanto maior a confiança, menor são os custos de transação entre os atores e instituições. Para Scarton et al (2011) “A confiança nas inter-relações entre os atores é um dos fatores que promove a redução dos CT e torna a existência das redes economicamente viáveis.” Portanto, ao

verificar a formação ou estruturação de redes, entender como se organizam os atores em relação à confiança é imprescindível.

Putnam (1993) já evidenciou em seus trabalhos o peso da confiança nas comunidades cívicas da Itália, cuja maior incidência de confiança entre os atores, a qualidade de vida de forma geral é superior. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece que nos últimos anos a comunidade estatística avançou muito na mensuração da qualidade de vida de forma geral. E a confiança é um dos pilares que passou a ter maior destaque desde 2011 pela agência graças à sua relevância. Em 2017, a OCDE lançou o “*OECD Guidelines on Measuring Trust*”, que lança luz sobre a mensuração do fator confiança na sociedade como um todo. Este guia servirá de base para construção de parte dos questionários utilizados na tese.

Na sequência será realizada uma breve síntese da formação do território da ADR para melhor entendimento do contexto social e econômico, e os diversos fatores que culminaram na formação desta ADR na segunda metade dos anos de 1990. A posteriori, será apresentado a estruturação do framework seguido da sua análise.

2.9 FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

A formação econômica de um território é algo bastante complexo, pois é produto de uma reunião de fatos e processos histórico-sociais. A noção de território está atrelada a ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área (ANDRADE, 2001). No Brasil, por exemplo, a formação do território ocorreu via expansão comercial europeia, que operou pelo processo agrícola, onde encontrou fatores edafoclimáticos favoráveis a essa atividade (FURTADO, 2009).

Esse contexto foi produto de um movimento mundial que se iniciou XV e XVII, em que o modo capitalista se fortalece na Europa, nos chamados “tempos modernos”. Período em que ocorrem diversas transformações na cultura, artes, filosofia, literatura e técnicas, como a melhoria nas condições de infraestrutura, comunicações, aperfeiçoamento de cartas marítimas e bússolas. Outros fatores como a busca pela riqueza individual e o êxito pessoal são estimulados.

Todos esses aspectos acentuaram a diferenciação e divisão do trabalho, com a conseqüentemente a criação de grandes países agrícolas, definidas por políticas coloniais, e Espanha e Portugal foram países precursores desta fase colonizadora dos tempos modernos, à qual está intrinsecamente ligada ao Brasil (SIMONSEN, 1978).

Em meados de 1530 o governo português já apresentava preocupações com a defesa do novo território, e decorrente destes desdobramentos que a primeira expedição efetivamente de colonização de Martim Afonso de Sousa se dirigiu à terra de Santa Cruz a fim de não correr o risco de perder seu domínio sobre ela. Conforme salienta Santos, 2008:

No Brasil, essa situação forja uma série de condições através das quais as resistências à expansão do capital e de sua lógica são inviabilizadas. Para garantir o domínio territorial brasileiro, é instituído um povoamento indireto, por meio de donatários com poderes quase soberanos. De norte a sul, o Brasil é dividido em extensões de cinquenta léguas portuguesas, que são doadas para doze portugueses. Todavia, apenas as capitânicas (como são denominadas as terras doadas) de Pernambuco, São Vicente e Santo Amaro prosperam (SANTOS, p.34, 2008).

E assim aos poucos a colonização europeia no Brasil iria sedimentando-se da costa à terra, de forma gradual e com grandes dificuldades devido ao clima, aos conflitos e demais fatores supracitados. Assim, toda a economia se estrutura não voltada prioritariamente para as necessidades básicas da sociedade local em formação, mas em função do exterior. Todas as riquezas que foram extraídas do território brasileiro serviram para o avanço do capitalismo moderno e sua expansão. Toda a extração de recursos naturais, minérios e posteriormente o tráfico negreiro viria posteriormente a reforçar os alicerces da revolução industrial, e o desenvolvimento econômico se fez presente para saciar esses novos desejos.

Vale salientar que toda a vida brasileira, econômica, social, política e cultural é profundamente influenciada por essa condição de dominação colonial, que mesmo com a emancipação política não se interrompe, adquirindo contornos mais complexos e sutis (BRUM, 1987).

Após os ciclos econômicos do pau-brasil, açúcar e do ouro, foi a pecuária, uma das maiores responsáveis pelo processo colonizador no sul do Brasil. A criação de gado servia de socorro aos paulistas pela escassez de demanda e justificavam economicamente a ocupação efetiva dos territórios de Vacaria, Mato Grosso, Campos Gerais de Curitiba, Guarapuava, Vacaria do Rio Grande, Viamão, Tapes e das Missões. Ou seja, foi o ciclo do gado o fator econômico gerador da expansão sulina e da formação dos limites meridionais do Brasil.

Conforme Santos (2008), após o século XIX, o processo de ocupação e colonização do território ocorre de maneira mais efetivo, resultado da proibição do tráfico negreiro e a vinda de imigrantes europeus, que pressionados pelo esgotamento das terras na Europa, exaurimento de

florestas, crises agrícolas e outros fatores políticos, emigraram em busca de trabalho e renda. Essas pessoas geralmente vieram descapitalizadas para o Brasil em difíceis condições.

Um grande contingente de migrantes europeus que se deslocaram para as terras do Sul do País, foram para dar continuidade na ocupação das áreas de fronteiras do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, baseado na cultura de diversos gêneros alimentares e na pequena propriedade, distinto do restante da colonização do país. Outro fator importante é a manutenção dos costumes e cultura destes grupos étnicos, principalmente Alemães e Italianos, que colonizaram a região sul do país (GREGORY, 2007).

2.10 A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO SUDOESTE DO PARANÁ

O histórico de ocupação do território do Sudoeste do Paraná é caracterizado por diversos fatores sociais, econômicos, culturais, mas principalmente militares e conflitos pela terra, por se tratar de uma região fronteira próxima à Argentina. O Sudoeste já era “ocupado” pelos povos nativos e também pelo contingente de caboclos na região, porém foi a partir de 1940 que ganhou corpo esse movimento populacional com a “marcha para o oeste”, fruto de uma política do governo de Getúlio Vargas, que, preocupado com as áreas fronteiriças, centraliza essa política considerando área de interesse nacional, deslocando para o Sudoeste um grande fluxo de migrantes a fim de “fixar-se” e “civilizar” aquele território através da Colônia Agrícola Nacional General Osório – CANGO, por meio do decreto Lei número 3059 de 14 de fevereiro de 1941 (KIESKISKI, CASTANHA, 2014).

Essa ocupação desencadeou outros conflitos, pois, devido à larga porção de terras devolutas, as terras acabaram em posse de companhias imobiliárias, que passaram a forçar os posseiros a adquiri-las ou deixá-las, além da forte presença de jagunços armados, que por fim culminou na “revolta dos posseiros” (PDRI, 2019). Após esse conturbado período, o governo de João Goulart cria o Grupo Executivo para Terras do Sudoeste GETSOP, que buscou delimitar e regularizar as condições da região, tendo importantes reflexos até os dias atuais pelas perceptíveis características de pequenas propriedades rurais (ABRAMOVAY, 1982; SAQUET, 2008).

Santos (2008) evidencia também em seu trabalho que esse território formado por pequenas propriedades contrasta também com grandes monoculturas em áreas com nível avançado de tecnificação. E assim, a mescla entre o “tradicional” que ocupou em grande parte áreas com

topografia mais acidentadas e as grandes propriedades em áreas mais planas, aos poucos vão diminuindo a presença e cultura dos caboclos e indígenas deste território.

A ocupação em escala do território do sudoeste paranaense ocorreu com maior força entre as décadas de 1950 e 1960, avançando no sentido Sul-Oeste do Estado e composta por correntes migratórias vindas em grande parte dos estados sulinos. Conforme Ipardes (2006), esse fluxo migratório de gaúchos e catarinenses, constituídos por colonos de origem alemã e italiana, tinham razoável capacidade financeira, além de ter instrumentos de trabalho e conhecimento técnico para assegurar a prosperidade de suas propriedades, que encontraram terras baratas, pouco povoadas e de grande capacidade fértil.

A década de 1960 acaba sendo sobremaneira importante para a região sudoeste do Paraná, por aglutinar grande parte dos fluxos migratórios, criação de novos municípios, consolidação das estruturas administrativas, além de ações voltadas ao desenvolvimento regional, como foi o caso da criação da Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná – AMSOP (OLIVEIRA, 2021). Ainda segundo a autora, a busca pelo protagonismo político e econômico da região reuniu 27 municípios, com vistas a superar a falta de representatividade, e recursos para amenizar a baixa produtividade do local. A associação destes municípios, que em 2023 congrega 42 municípios, viria a ser preponderante anos mais tarde para a formação da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, um dos objetos de estudo desta tese.

Nas décadas seguintes, de 1970 aos anos 2000, um dos traços mais importantes nesta região, e no Estado do Paraná como um todo foi a modernização das técnicas de agricultura, incorporando máquinas e equipamentos mecânicos juntamente com novos insumos, além da construção de parte da malha viária, melhorando a conectividade e facilitando principalmente o transporte agrícola, e hidroelétricas ampliando a distribuição como um todo (TRINTIN, 2006). Atualmente, a região de abrangência da ADR-Sudoeste do Paraná abrange 42 municípios, os mesmo que fazem parte do arranjo institucional da AMSOP.

2.11 AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Um modelo de arranjos institucional que proliferou na Europa do Pós-Guerra foram as Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) como uma forma de descentralização das ações de desenvolvimento. Após uma reconfiguração espacial, política e econômica cada local passou a apresentar performances distintas, e ter problemas cada vez mais específicos (HALKIER, 2017).

As agências precisam ser entendidas e conceitualizadas de acordo com o contexto social e econômico em que estão inseridas. Para Guille e Allen (1982) uma agência é uma instituição financiada publicamente, mas fora do *mainstream* da administração do governo, projetada para fomentar o desenvolvimento econômico em regiões de baixo dinamismo econômico ou “problemáticas”. Essa definição é ampla e deixa algumas divergências em aberto, como é o caso de instituições que acabam por se tornar supranacionais como foi o caso da *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR) na França e a *Industrial Development Authority* (IDA) na Irlanda, que são exemplos proeminentes desse padrão: órgãos essencialmente nacionais se separaram do governo central como organizações não departamentais.

Enquanto políticas nacionais dominam os departamentos do governo central, as agências são estabelecidas como corpos semiautônomos num nível regional. Uma entidade regional é mais bem posicionada para desenvolver estratégias específicas para problemas de cada região, além de que ao trabalhar localmente, o trato dos atores dentro de suas capacidades é mais flexível que ao nível das burocracias do governo central. Outro ponto importante das ADRs é o aspecto da autonomia, que limita as interferências políticas e facilita a adoção de estratégias de longo prazo. Por fim, comparativamente às políticas nacionais, as ADRs funcionam como um símbolo do compromisso político com o desenvolvimento de uma região conforme visto no Quadro 6.

Quadro 6 - Políticas regionais nacionais e agências de desenvolvimento regional

Características	Tradicional Top-Down	Novo modelo Bottom-Up
Organização	Nacional Departamento Governamental Qualificações generalistas	Regional Semi-autonomo Business-like Expertise específicas
Liberdade de operação	Limitado	Arm's Length
Objetivos econômicos	Igualdade Interregional Crescimento da economia nacional Redistribuição do crescimento	Competição Interregional Crescimento da economia regional Crescimento nativo
Modo de operação	Não seletivo Automático Reativo	Seletivo Discricionário Proativo
Instrumento	Regulação burocrática Incentivo financeiro Serviços consultivos Provisão Pública	Incentivo financeiro Serviços consultivos Provisão Pública

Fonte: Halkier et al (2017) Young and Lowe (1974), Stephen (1975), Grant (1982), Wannop (1984), Firt (1985), McCrone and Randall (1985), Hood (1991), Martin and Townroe (1992), Danson, Lloyd and Newlands (1992), Halkter (1992). Adaptado pelo autor.

Para o autor é visível que a descentralização das políticas regionais via ADR's é benéfica principalmente nas disparidades regionais, promovendo melhorias localmente, auxiliando na competitividade das firmas frente à grandes organizações nacionais. Porém, as agências sofrem com a falta de legitimidade, poder político e corpos departamentais para fazer frente e agir dentro de seus interesses. Esse debate sobre a atuação das ADR's é longo e vem se acirrando ao longo do tempo com autores que defendem a importância destas instituições, e outros que criticam o seu gasto e pouco retorno e com isso em alguns países as ADR's encontram terrenos férteis ou não. Para: Kovanen et al (p.11, 2023),

The model of the “regional development agency” is used for public-driven inter-municipal collaboration and, although it is framed by the actors themselves as the neutral representative of the region, its central focus lies on classical economic development. [...] Thus, the main actors for whom the development is done are the local enterprises in competitive industries, employers and employees.

Ou seja, nesse sentido as ADRs são como arenas apenas para legitimar interesses próprios dos atores envolvidos. Lagendijk et al (2009), trata do desenvolvimento das ADR's na Turquia, levando em considerações aspectos políticos e econômicos, e que, mesmo com dificuldades e fragilidades, a atuação das ADR's turcas preenche lacunas existentes no processo do desenvolvimento regional. Para Özişik (2021), que também se debruça sobre a situação das ADRs na Turquia, apesar de muitos problemas estruturais e financeiros mencionados acima, a existência de agências é importante mesmo que sejam consideradas como “extensões provinciais do centro”.

Assim, se o centralismo é alvo de críticas, seria mais benéfico não eliminar as agências que também têm caráter “local”, mas fortalecê-las, a fim de eliminar os problemas a ele relacionados e trazer à tona um entendimento descentralizado. As agências sempre têm o potencial de eliminar o problema de coordenação interinstitucional existente em relação ao desenvolvimento regional. No Canadá as ADR's são também extremamente atuantes em todo o território,

Canada's six regional development agencies (RDAs) cover all regions of the country and since 2015 are part of the portfolio of the Innovation, Science and Economic Development Ministry. The RDAs engage with strategic partners at the regional level (including with provincial, territorial, municipal and indigenous governments) on an ongoing basis and across the federal government. The engagement of the RDAs ensures that regional perspectives are considered in national policy development (OCDE, p.1, 2019)

No caso canadense parece haver uma sintonia maior entre as políticas supranacionais e agências de desenvolvimento para cobrir o território de forma descentralizada. É uma forma do governo central chegar nas distintas regiões do país. Halkier e tal (2017) compilaram um dos mais completos estudos sobre ADR's na Europa, trazendo casos de agências na Austria, Holanda, Dinamarca, Polônia, República Tcheca, Hungria, Bélgica, Escócia, Irlanda, Espanha e também da segunda geração da ERVET na Emilia-Romagna.

No caso Inglês, as ADR's foram recentemente encerradas por medidas políticas, em que se pesou o argumento do alto custo direcionado para fomentar o desenvolvimento das regiões, mas mesmo assim ao longo dos anos o gap entre as regiões só aumentou (IA, 2011). Para os interessados no encerramento das ADR's,

It is no longer possible to fund the RDAs or other comparable bodies at their previous level. The Government has committed to reduce the deficit to drive recovery and growth. In addition, RDAs were established to increase economic growth in each region and worked to achieve the previous Government's objective of narrowing the gap in growth rates between regions. Despite a total investment of £17bn over their lifetimes, there has been a significant widening in the performance gap between regions. A new approach is needed to achieve the Government's objective of growth across the country (IA, p. 1, 2011).

Este estudo de impacto publicado em 2011 é o trabalho mais similar aos objetivos desta pesquisa que foi encontrado. Conforme o Impact Assessment, realizado pelo departamento de negócios e inovação do Reino Unido, foram analisadas três situações distintas levando em consideração o custo-benefício das ADRs do Reino Unido, para tanto considera-se três opções: Não fazer nada, abolir definitivamente as ADRs ou Modificar totalmente o modo de operação das ADRs, que, para os autores não cumpriram com seu objetivo de diminuir as diferenças entre as regiões. Essa situação foi também descrita por Pike et al (2016) em seu trabalho sobre o desmantelamento das agências. Porém na visão do autor o encerramento das ADR's fez parte da política de austeridade em marcha na Inglaterra, mesmo que as evidências empíricas mostrem que o gasto das agências foi diminuto em relação ao gasto público inglês. Pike et al (2016) coloca que isso foi resultado da orquestração de poderosos atores políticos para reduzir gastos e pessoal, capacidades e recursos, em suma, *“unable to deliver promised savings; generating unforeseen and unplanned costs and liabilities; reinforcing institutional churn, instability and uncertainty and hampering the achievement of desired public policy outcomes”* (PIKE ET AL, p.24, 2016).

Mais especificamente no caso brasileiro, as iniciativas relacionadas à agências na gestão do desenvolvimento teve como precursores os Conselhos Regional de Desenvolvimento

(COREDES) gaúcho nos anos de 1990. Atualmente são 8 COREDES no Estado do Rio Grande do Sul, responsáveis pela articulação das propostas para o desenvolvimento regional (COREDES, 2021). Já em Santa Catarina, vive momento oposto após a desativação completa de suas 20 ADR's em 2019 pelo Decreto 3 do Governo Estadual de Santa Catarina. A justificativa está exatamente no mesmo argumento da desativação das agências inglesas: recuperação fiscal através de corte de gastos, deixando para as associações municipais as tarefas de promoção do desenvolvimento regional.

Ribas-Junior (2008) e Kornin (2011) se debruçaram a estudar as ADRs paranaenses, e também propor alternativas para seu fortalecimento. Bem como analisam as limitações dos arranjos envolvidos nas ADRs. Os autores fazem uma detalhada análise das ADR's destacando seu papel no desenvolvimento, porém, não adentram em questões de medidas ou parâmetros para se avaliar o andamento das agências. Para Ferreira-Gomes (2021) a criação dessas agências ocorre por meio de processos endógenos articuladas por atores de uma maneira assimétrica, ou seja, sem um padrão reconhecido, pois cada qual tem sua concepção em momentos distintos da história.

Existe dentro do contexto da discussão das ADR's a questão do custo para se operacionalizar suas ações. Em diversos casos são instituições fortes, amparadas, bem-sucedidas e em outros já foram desativadas, ou sendo enfraquecidas por diversas questões, como é a questão das ADRs canadenses e inglesas respectivamente. Este debate sobre os casos práticos e andamento das ADR's reforça ainda mais a necessidade de elaboração de um método para tentar mensurar a análise do custo-benefício dos arranjos institucionais das ADR's, podendo servir de insumo para futuros debates e para corroborar se é ou não benéfico a atuação de uma ADR do ponto de vista socioeconômico a partir da operacionalização do framework analítico desta tese.

2.12 ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Toda e qualquer decisão envolve escolhas, porém, nem sempre as escolhas são simples de serem realizadas. A complexidade das escolhas na vida cotidiana nos leva a estabelecer situações comparativas entre prós e contras de um determinado algo, e assim quando se verifica que uma questão possui mais fatores prós que contra, as tomadas de decisões são facilitadas com um método e uma análise, mesmo que não se tenha pesos ou complexidades algébricas.

O próprio conceito da ciência econômica está associado às escolhas realizadas dada escassez dos meios, de modo a realizar a melhor alocação de recursos. Em âmbito um superior, os níveis de complexidade das escolhas que se enfrentam são infinitamente superiores.

Geralmente esses modelos de análise partem de premissas ou questões centrais pautadas em problemas, ou árvores de problema, é um instrumento útil que permite a ramificação dos problemas como causas, problemas e consequências (HOLPERIN, 2021). Deve-se estudar minuciosamente cada etapa e suas interligações para que se tenha completa noção do contexto e das interferências de uma decisão em outros aspectos de determinado assunto. Assim surgem diversas formas² de análise de decisões, dentre as mais utilizadas na ciência econômica estão as análises multicritério, de custo efetividade, custo-benefício e seus mais variados subtipos.

Para Holperin (2021), a análise multicritério é um método de comparação de diferentes alternativas, que considera seu desempenho em função de diversos critérios relevantes (HOLPERIN, 2021). Cada critério estabelecido recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para se chegar aos objetivos pré-estabelecidos. É muito utilizado em análises de impactos regulatórios (AIR) por exemplo.

Neste tipo de análise, as decisões são tomadas quando se escolhe fazer ou deixa de fazer algo, seja em qual âmbito for. Usualmente, estas decisões relacionam-se com planos econômicos, políticas de desenvolvimento regional, execução de estratégias entre outros (ROY, 1996).

Já a análise de custo efetividade, compara alternativa em termos de proporção de seus custos como uma única medida de eficácia quantificada, mas não monetizada (BORDMAN, 2014). Um exemplo são os programas de segurança rodoviária, que podem envolver diferentes custos e número de vidas salvas. Neste caso, as relações de custo-efetividade dos programas seriam expressas em dólares por vida salva, e o programa que custasse menos por vida salva seria avaliado como o mais eficiente.

Em muitas circunstâncias, tal avaliação é válida, e em outras não, pois ignoram os efeitos de escala, classificando as políticas que produzem pequenos impactos a um custo relativamente baixo por unidade acima das políticas que produzem impactos muito maiores a um custo um pouco mais alto por unidade. Consequentemente, deve-se ter cuidado ao interpretar as razões de custo-efetividade como medidas de eficiência.

² Existe na literatura inúmeros métodos de análise relacionando o custo como variável principal ver Dasgupta (1972), Brent (2006), Mishan (2007) e Boardman (2018).

Há necessidade de se estabelecer critérios que sirvam de base para a tomada de decisão, que podem ser os mais diversos, mas que de acordo com os objetivos propostos para esta tese, se concentrará na Análise de Custo-benefício, doravante ACB.

Conforme Boardman (2018), Benjamin Franklin, já havia ilustrado a forma básica da análise ACB. Ao categorizar sistematicamente os impactos positivos como benefícios, e os negativos como custos, avaliando assim impactos em dólares, e na sequência determinando o benefício líquido em relação a patamares anteriores. Segundo Brent (2006) a teoria econômica está pautada na noção do indivíduo racional, que toma decisões com base nas comparações entre custos e benefícios. Na ACB, ou ACB Social, o processo de comparação é ampliado, e os benefícios privados dão lugar aos custos e benefícios sociais. Busca-se considerar todos os custos e benefícios para a sociedade como um todo. Assim, sinteticamente e de forma introdutória pode-se verificar que a ACB é um método de avaliação que quantifica em termos monetários o valor das consequências de uma ação para os membros da sociedade (BOARDMAN, 2018).

Supõe-se que B denote os benefícios sociais, agregados para todos os membros da sociedade, e C os custos sociais para todos. O valor do benefício líquido, VBL, e medido pela subtração dos benefícios e custos conforme equação 01.

$$VBL=B-C \text{ (1)}$$

Implicitamente, os benefícios, custos e benefício social líquido de uma política são relativos a algum "*benchmark*". Normalmente, o *benchmark* é a política de *status quo*. Na prática, entretanto, existem dois tipos de desacordo.

Em primeiro lugar, os críticos sociais, incluindo alguns economistas políticos, filósofos, libertários e socialistas, contestaram os pressupostos utilitários fundamentais do ACB de que a soma das utilidades individuais deve ser maximizada e que é possível negociar ganhos de utilidade para algumas pessoas contra perdas de utilidade para os outros (BOARDMAN, 2018). Em segundo lugar, os agentes inseridos nestas decisões podem divergir sobre questões de quais impactos realmente ocorrerão, como monetizar e como fazer concessões entre presente e o futuro. Para tanto, há diversos critérios técnicos importantes que devem ser seguidos, conforme será verificado ao longo deste capítulo e no capítulo de metodologia.

Utilizou-se a ACB por entender que o objetivo de uma agência de desenvolvimento regional é o bem-estar social e econômico da sua população, tornando assim um problema público,

ao contrário de empresas e outras organizações com fins lucrativos que não necessariamente medem suas ações por lógicas de custos e bem estar, mas de lucro.

The province of cost-benefit is usually confined to public projects because the advantages and disadvantages are defined in terms of social gains and losses. It is assumed, correctly one suspects, that most private decisions are not concerned with the wider social effects, but with the effects on profits, sales or producer status (DASGUPTA, 1972, p.19).

Essencialmente, a ACB é um método que os tomadores de decisão devem utilizar para evidenciar e auxiliar a sociedade de um determinado local decidir e o que preferem em termos dos custos e benefícios apresentados. Por isso é importante entender o tipo de ACB a ser aplicado e o modelo. Para Mueller (2007),

[...] a ACB surge como ferramenta adicional cuja fundamentação teórica se baseia na teoria neoclássica do bem-estar, com destaque ao critério de eficiência postulado por Pareto. Essa ferramenta tem como objetivo principal auxiliar na escolha de projetos ou políticas eficientes e de resultado líquido positivo tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social, onde os custos e benefícios devem ser confrontados na mesma unidade monetária [...] (MUELLER (2007) apud ROSCOE (2011, p. 29).

Esse princípio reforça a tendência comum de justificar os gastos públicos com base no benefício líquido econômico e/ou financeiro que trarão para a sociedade como um todo.

2.12.1 Tipos de ACB

Para Boardman (2018), a análise ACB pode ser conduzido em momentos diferentes no ciclo de vida de um determinado processo. Basicamente a análise pode ser *ex ante* ou *ex post*. *Ex ante* significa literalmente "antes". Assim, a análise *ex ante* é conduzido antes de ser tomada a decisão de empreender ou implementar um projeto ou política.

A política pode ou não estar sob consideração por uma agência governamental. Em caso afirmativo, o ACB *ex ante* informa a decisão sobre se os recursos devem ser alocados para aquele projeto ou política específica, ou não. Basicamente, o ABC *ex ante* tenta responder à pergunta: esta política ou projeto seria uma boa ideia, ou seja, teria um benefício social líquido positivo?

O outro tipo de ACB é denominado *ex post* que significa literalmente "depois". Assim, estritamente falando, é conduzido após a conclusão de uma política ou projeto. Ele aborda a questão: essa política ou projeto foi uma boa ideia? Como a análise *ex post* é conduzida no final

do projeto, obviamente é tarde demais para reverter as decisões de alocação de recursos com relação a esse projeto específico (PEARCE, 1983)

No entanto, este tipo de análise fornece informações não apenas sobre uma intervenção específica, mas também sobre a “Classe” de intervenções semelhantes. Em outras palavras, contribui para o aprendizado de gestores governamentais, políticos e acadêmicos sobre os custos e benefícios de projetos futuros e se eles têm probabilidade de valer a pena. Essa aprendizagem pode ser incorporada no futuro, e é isso que se espera desta tese, ao verificar ações já tomadas pela ADR. Existem diversos modelos de ACB, porém são complementares.

Para Hanley e Barbier (2009), os passos para uma ACB perpassam i. identificação do projeto/política ii. identificação dos impactos físicos da política ou projeto; iii. Valoração dos impactos; iv. Descontar os custos e benefícios; v. Aplicar o teste do valor presente líquido; vi. Realizar análise de sensibilidade. Hanley e Barbier estão consoantes à Boardman (2018).

Para Boardman (2018), a análise da ACB é complexa e, às vezes, pode intimidar os pesquisadores e cientistas. Por isso, o autor propõe fracionar a análise em 10 passos básicos, para melhor entendimento e então partir para análises mais elaboradas. Os passos podem ser verificados no Quadro 7 abaixo, que serão discutidos na sequência, e a análise de como será operacionalizado o modelo de acordo com os objetivos desta tese estarão no Capítulo 3, em que descreve os procedimentos metodológicos de maneira pormenorizada.

Quadro 7 - Passo a passo da Análise de Custo-benefício (ACB)

Explicar o objetivo da ACB
Especificar o conjunto de projetos alternativos
Decidir de quem são os benefícios e custos
Identificar as categorias de impacto, catalogar e selecionar as métricas
Prever os impactos quantitativamente ao longo da vida do projeto
Monetizar – atribuir valores, a todos os impactos
Descontar os benefícios e os custos para o valor presente
Calcular o valor líquido para cada alternativa
Realizar análise de sensibilidade
Fazer recomendações

Fonte: Boardman et al, 2018. Tradução nossa.

O modelo de Boardman (2018) foi utilizado por ser mais completo e aderente à problemática da tese, que a partir dos passos supracitados são um norte para elaboração de uma ACB robusta e confiável. É importante ter um método a ser seguido para dar maior clareza e confiabilidade ao modelo. Na sequência serão explicitados cada um dos passos que darão subsídio a construção do modelo metodológico final.

2.12.2 Explicar o objetivo da ACB

Para se cumprir os objetivos da ACB, primeiramente os analistas devem questionar: Qual é a razão pela qual se fará a ACB? De forma ampla, a resposta deve estar ligada a melhoria na qualidade de vida, e de maneira mais pontual, deve melhorar a alocação dos recursos envolvidos naquela escolha. Boardman (2018) argumenta que, em mercados que funcionam bem, o interesse individual leva o mercado a uma alocação eficiente dos recursos, e por assim dizer, a intervenção governamental não deve ocorrer.

Por outro lado, em mercados que “falham”, os analistas utilizam da ACB para mensurar se uma possível intervenção foi mais eficiente que outra. Por vezes, há uma política governamental que pode estar iniciando, em andamento ou finalizada e a ACB pode lançar luz sobre quais seriam as políticas acertadas. Para Boardman (2018) deve-se justificar quais são as falhas do governo ou de instituições para dar propósito ao objetivo de pesquisa.

2.12.3 Especificar o conjunto de projetos alternativos

O segundo ponto diz respeito a necessidade de especificar e listar quais são os projetos alternativos disponíveis. Pode ser que haja apenas uma alternativa, como “fazer ou não fazer”, mas a análise não deixa de ser complexa e importante. A complexidade repousa em subdivisões dos projetos alternativos, por exemplo, ao se optar em “fazer” determinado projeto, mas com ressalvas ou características distintas. Neste caso, abre-se um novo leque de alternativas dentro da escolha do projeto.

Portanto, quanto mais detalhado o projeto e as alternativas, melhor será o resultado do analista da ACB. Uma alternativa pode guardar detalhes como tamanho, dimensão, abrangência, questões de cunho político, tempo de execução, entre outros. O que geralmente delimita o número de alternativas para os analistas são os recursos e a racionalidade limitada. A ACB geralmente compara os projetos potenciais com aqueles “contrafactuais” ou que mantêm o *status quo* das políticas, conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Exemplo de construção de uma rodovia

	No tolls		With tolls	
	Global perspective (A)	Provincial perspective (B)	Global perspective (C)	Provincial perspective (D)
Social benefits:				
Time and operating cost savings	763.0	572.1	568.4	426.3
Safety benefits	70.5	52.8	49.3	37.0
New users	1.6	1.2	0.6	0.4
Alternate route benefits	28.6	21.3	18.4	13.9
Toll revenues	–	–	–	73.2
Terminal value of hwy.	104.3	104.3	104.3	104.3
Total social benefits	968.0	751.7	741.0	655.1
Social costs:				
Construction	661.8	661.8	661.8	661.8
Maintenance	14.9	14.9	14.9	14.9
Toll collection	–	–	16.4	16.4
Toll booth construction	–	–	0.6	0.6
Total social costs	676.6	676.7	693.7	693.7
Net social benefit	291.2	75.2	47.3	–38.6

Fonte: Adaptado de Boardman et al (2014)

Isso não quer dizer que os governos não façam nada, significa que eles farão o que estavam a fazer. Para isso pode-se realizar um cruzamento de benefícios sociais, custos sociais e benefícios líquidos para definir se um projeto é realizado ou se mantém como está. Boardman (2018) traz um exemplo desta análise no Quadro 8, em que se analisa a construção ou não de uma estrada em uma determinada localidade. As opções do Quadro 8 identificam as diferenças de fazer com ou sem pedágios (tolls), em que ao se optar por não colocar pedágio, o custo social líquido é superior tanto em âmbito local quanto global (BOARDMAN, 2018).

2.12.4 Decidir de quem são benefícios e custos

Na sequência dos passos, chega-se ao momento que o analista deve decidir quem financiará o projeto, ou quem “irá investir”, e há quem os custos e benefícios serão dirigidos. Uma análise mais provincial ou localista, conforme visto no Quadro 7, considera os impactos apenas para os residentes daquela localidade, incluindo os custos e benefícios ao governo local.

Já a análise global leva em consideração todas as pessoas, independentemente do local onde residem, ou seja, amplia a abrangência dos benefícios para todos. Essa é uma questão bastante controversa, uma vez que governos locais pensam em situações apenas domésticas, mas em alguns

âmbitos isso pode tomar outros rumos já que os impactos de uma determinada localidade pode impactar globalmente, como é o caso das situações ambientais (BOARDMAN, 2018).

2.12.5 Identificar as categorias de impacto, catalogar e selecionar as métricas

Após decidir quem está por trás dos custos e benefícios, Boardman (2018) sugere que se identifique e se cataloguem os benefícios e custos especificando uma métrica para cada categoria de impacto. O termo impacto pode ser usado de forma ampla, abarcando tanto as entradas, ou recursos empregados, quanto as saídas, que geralmente são os benefícios. Essa lista de impactos é chamada de inventário de impacto.

Para elaboração de uma análise robusta, sugere-se que seja construída uma matriz de impacto com o resumo de cada alternativa em cada grupo de impacto. Primeiro podemos considerar os diferentes usos dos diferentes usuários da política atual. A melhoria de alguma política para usuários habituais provavelmente atrairá novos usuários também, formando um novo grupo. Outro grupo poderia ser de indivíduos que utilizam produtos/serviços similares, que migrarão para esta nova política, e assim por diante (BOARDMAN, 2018).

A avaliação destes grupos deve ser pautada na “vida do projeto” como variável principal. Assim, o valor terminal reflete o valor presente do benefício social líquido do projeto. As categorias de impacto de custos podem ser como de construção, implementação, reforma, manutenção, remoção etc, todos medidos na mesma unidade monetária. Para Boardman (2018) a categorização desses grupos pode se tornar subjetiva, pois alguns podem incluir externalidades como a aparência, questões sonoras entre outras. Os impactos devem ser medidos apenas para quem é usuário, quando afeta a utilidade desses indivíduos. Outros impactos secundários devem ser levados em consideração apenas se os indivíduos considerarem um custo. Há de se levar em conta também que diferentes grupos devem ser ouvidos, para ter visão distinta do mesmo impacto, além de ter cuidado ao selecionar os grupos pela sua capacidade de poder local e político.

Já a métrica de avaliação pode ser por horas economizadas em determinada situação, valor por metro quadrado, número de pessoas impactadas, nível de desenvolvimento de determinado local. Porém, nem sempre é tão simples, e conseqüentemente tem que se medir algo de maneira indireta, como o número de escolas em determinado município para identificar se houve melhoria na qualidade de vida. Isso está estritamente ligado ao próximo passo, que é prever quantitativamente os impactos do projeto ao longo de sua vida.

2.12.6 Prever os impactos quantitativamente ao longo da vida do projeto

O quinto passo é necessário para verificar quantitativamente os impactos que o projeto terá em cada ano de vida para cada alternativa. Ou seja, comparar os impactos presentes com os outros possíveis projetos, e para cada ano o analista deve prever qual é a situação mais coerente com o projeto.

Seria como prever quais são as alternativas e impactos de cada projeto, e após essa estimativa, identificar o total de benefícios por ano a partir de cada métrica utilizada como referência. Boardman (2018) refere-se ao exemplo do Quadro 8, em que são três opções de rodovia e assim estimar o total de economia por quilômetros, total de acidentes prevenidos e o número de vidas salvas.

Para identificar algo como impacto, o analista deve saber qual é a relação causa-efeito entre os resultados físicos e a utilidade para os usuários. Outro ponto é que geralmente se mede o impacto futuro por uma média de crescimento, que pode ser mais ou menos a partir de diversos fatores. Assim, quanto maior o prazo do projeto, e quanto mais único ele seja, mais difícil será de estimar e prever as métricas (DASGUPTA e PEARCE, 1972).

2.12.7 Monetizar – atribuir valores, a todos os impactos

Em toda a vida do projeto é imprescindível se atribuir valores monetários na ACB afim de confrontar os benefícios com os custos inseridos. Para Boardman (2018), “*the analysis has to monetize each and every impact*”. Monetizar quer dizer valorizar em uma moeda específica. Para monetizar algo se realiza uma estimativa de quanto as pessoas ou usuários estariam dispostos a pagar por um determinado impacto, pois se ninguém estiver disposto esse valor será zero na ACB.

Em alguns casos pode-se utilizar a média de tempo economizado e confrontar com a média salarial da região para identificar quanto vale o tempo por hora de uso, por exemplo. Muitos casos apresentam também dificuldades para mensuração devido ao seu caráter relativo para cada indivíduo ou usuário, como o valor que cada um atribui a construção de uma nova escola, por exemplo. Um método adjacente à análise da ACB nesse caso é a análise qualitativa de custo-benefício (AQCB).

O ideal é monetizar o maior número de impactos possível, e posteriormente, estimar qualitativamente o restante. Boardman (2018) sugere que se quantifique os impactos do projeto ou política estimando valores numéricos não monetizados dos impactos. Isso aumenta a utilidade da análise qualitativa convertendo a magnitude do impacto. Após a quantificação e monetização de todos os possíveis impactos, é necessário descontar os custos e benefícios para se obter o valor presente do projeto ou política.

Porém, conforme aponta o Guia Prático de Análise Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura do governo federal de 2020, a estimação de benefícios é um dos maiores desafios da ACB. Ao contrário dos custos, a mensuração de benefícios em termos de variação de bem-estar raramente pode ser feita pela simples aplicação de fatores de conversão, a menos que o projeto tenha como função primária produzir bens e serviços em mercados competitivos.

Segundo *Asian Development Bank* (2013), a monetização dos benefícios que tenham preços de mercado são relativamente mais simples de se mensurar. Porém, em situações em que os impactos não têm valores ancorados no mercado a tarefa se torna mais sensível. Foram as contribuições inovadoras de Ciriacy-Wantrup (1947) e Hotelling (1949) que primeiro lançaram luz sobre esse tema. Os estudos revisaram a utilização de métodos de preferência declarada e custos de viagem para valorar recursos naturais e parques nacionais, respectivamente. O artigo identifica dois enfoques dominantes na literatura aplicada em valoração não mercadológica, que são o método da proposta revelada, e a preferência declarada.

Os métodos indiretos usam mercados substitutos para avaliar bens não mercantis. O método de precificação hedônica é um método não comercial indireto amplamente utilizado de avaliação que assume que em alguns mercados determinados fatores influenciarão o preço, e se sua influência independente puder ser identificada, isso deve fornecer uma estimativa da disposição a pagar, ou *Willingnes to pay* (WTP).

Outra forma indireta é o *Travel Cost Method* (TCM), que representa uma técnica de valoração econômica utilizada para estimar valores de bens e serviços que não possuem preços de mercado facilmente observáveis, como áreas de lazer, parques nacionais, praias e outras atrações recreativas. Essa técnica é amplamente aplicada na avaliação de benefícios relacionados a atividades recreativas e de turismo (ABD, 2013).

Já em se tratando de métodos indiretos, temos o modelo de preferência revelada, que conforme explica Boardman (p.422, 2018), “*Revealed preference methods facilitate inferences*

about individuals' valuations of goods by observing their behaviors in markets or analogous situations in which they must make trade-offs between things they value". Para Adler (2012), as preferências reveladas são utilizadas amplamente por economistas na investigação da análise de custo-benefício relacionado a preferências.

Em relação ao método direto, a preferência declarada serve para estimar o valor monetário que as pessoas atribuem a bens, serviços ou características que não possuem preços de mercado estabelecidos. Essa abordagem é frequentemente aplicada para avaliar aspectos intangíveis, como a qualidade ambiental, a disposição em pagar por melhorias na saúde ou a aceitação de mudanças em políticas públicas. Para ADB (p. 23, 2013), "*The direct revealed preference method uses the market price of a good or service that is directly related to the non-market activity*".

O modelo mais comum utilizado pelos autores dentro das preferências declaradas é o método de valoração por contingência (ou Contingent Valuation Method – CVM). Neste modelo aplica-se um questionário hipotético de *trade-offs* que permitem os analistas a realizar inferências sobre qual relevante para população seria caso aumentasse ou diminuísse o valor ou quantidade de algo.

A principal característica do método de preferência declarada é que ele envolve perguntar diretamente às pessoas sobre suas preferências e intenções em relação a um determinado bem ou serviço, através de questionários ou entrevistas estruturadas. Os entrevistados são solicitados a declarar suas preferências em situações hipotéticas ou reais, o que permite estimar o valor que eles estariam dispostos a pagar (WTP - *Willingness to Pay*) ou o valor que exigiriam como compensação (WTA - *Willingness to Accept*) por determinado bem, serviço ou mudança de política. Os pesquisadores desenvolvem um questionário estruturado com perguntas específicas sobre as preferências e intenções dos entrevistados em relação ao bem ou serviço em análise. Essas perguntas geralmente incluem cenários hipotéticos com diferentes características e custos associados. É consenso entre os autores que os tipos de valoração indiretos utilizando questionários vem aumentando significativamente para tentar captar os benefícios de ações intangíveis (DASGUPTA & PEARCE, 1972; BOARDMAN, 2018; ADLER, 2012; MICHAEL & QUAH, 2007).

A fim de monetizar as variáveis intangíveis desta tese, utilizar-se-á do método direto das preferências declaradas, a partir de um questionário estruturado baseado em escala de impacto dos benefícios. Com aplicação sugerida aos atores envolvidos no objeto de estudo.

2.12.8 Descontar os benefícios e os custos para o valor presente

Para uma ACB de um projeto que ocorra ao longo dos anos, é necessário agregar os custos e benefícios nos diferentes anos. Para Boardman (2018), na ACB descontam-se os benefícios e custos para se obter o valor presente (VP). Isso ocorre por dois motivos. Primeiro devido ao custo de oportunidade dos recursos que podem ser utilizados em pra outra finalidade, e segundo porque os usuários preferem consumir agora que depois.

Um custo ou benefício que ocorre em um ano T é convertido para o presente dividindo por $(1+s)^t$, em que S é taxa social de desconto. Supondo-se que o projeto tenha n anos e B_t e C_t denotem os benefícios sociais e os custos sociais no ano t. Assim o valor presente dos benefícios sociais $VP(B)$ e o valor dos custos sociais $VP(C)$ de um determinado projeto são, conforme equações 2 e 2.1 respectivamente:

$$VP(B) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+s)^t} \quad (2)$$

$$VP(C) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+s)^t} \quad (2.1)$$

Boardman (2018) sugere que seja usada uma taxa de desconto de 3,5% se o projeto tiver uma vida menor que 50 anos. Isso dá ampla margem para discussão, pois diversos economistas sugerem taxas de juros maiores, indexadas a indicadores econômicos como a taxa básica de juros, no caso do Brasil a SELIC. Em todos os casos isso é discutível no longo prazo, pois esse tipo de indexador pode variar demasiadamente. Por isso, esta tese utilizará o parâmetro sugerido pelo autor supracitado por entender ser uma taxa aceita na literatura e dentro de um padrão para tal tipo de projeto.

2.12.9 Calcular o valor líquido para cada alternativa

O benefício social líquido de um projeto é igual a diferença entre os benefícios sociais e os custos sociais, como na equação 1. Por definição o Valor Presente Líquido (VPL) de uma política alternativa é igual a diferença entre o $VP(B)$ e o $VP(C)$.

$$VPL = VP(B) - VP(C) \quad (2.3)$$

Assim o VPL de um projeto ou política é idêntico ao valor presente do benefício social líquido (BSL):

$$VPL = VP(BSL) \quad (2.4)$$

A decisão básica para uma única alternativa é bastante simples: Adotar o projeto se o VPL for positivo. Ou seja, deve-se analisar se haverá prosseguimento do projeto ou política proposta se o $VPL = VP(B) - VP(C) > 0$, em síntese, se os benefícios excedem os custos. Quando se há mais que uma monolítica ou projeto sendo analisado, e as alternativas são exclusivas, a regra deve ser selecionar o projeto com o maior VPL. Caso o VPL seja menor que qualquer uma das alternativas, a política ou projeto deve permanecer como está (BOARDMAN, 2018).

2.12.10 Realizar análise de sensibilidade

Neste passo é importante que, com base nos VP's e nos VPL's do projeto, se tenha clareza que há incertezas e outros fatores que impactam nos projetos, pois geralmente A ACB se vale de estimativas sobre alguns grupos de impactos. Também há incerteza sobre o a taxa de desconto social. Para dar conta das incertezas é imprescindível que se verifiquem distintos cenários como “mais provável, otimista e pessimistas para se ter maior entendimento da realidade estudada.

2.12.11 Fazer recomendações

Por fim, após cumprir todos os passos anteriores, pode-se haver mais que uma alternativa, por exemplo, entre A e B. Neste caso deve-se analisar com cuidado além do VPL, o contexto social e os riscos envolvidos. O critério do VPL resulta numa alocação mais eficiente dos recursos, mas não necessariamente a melhor, pois existem diversos outros fatores como a restrição orçamentária que limitam a atuação dos analistas.

As recomendações de quais política ou projetos se realizar se baseiam não só no VPL, mas nos resultados que isso vai gerar. E há que se deixar claro que a ACB diz respeito a como os recursos devem ser alocados. Teoricamente, as decisões finais são tomadas nas arenas políticas e administrativas a partir de outros objetivos. A ACB é então apenas um método para auxiliar no

processo de decisão política, pois nem sempre a eficiência econômica é o argumento principal destes atores. A relevância da utilização da ACB pode ser visualizado também no trabalho sobre as tendências globais relacionadas à política regulatória da OCDE (2015) em que se estabeleceram algumas condições para a aprovação de qualquer instrumento de avaliação de impacto das regulamentações, dentre elas a análise custo-benefício, como método de implementação, que resultam no aumento do bem-estar social por meio do incremento dos benefícios líquidos decorrentes das políticas públicas, além de colaborar para aumentar a transparência de decisões públicas, responsabilização (*accountability*) e permitir que o poder público alcance seus objetivos de forma eficaz. Após entender a sequência da análise, apresentar-se-á os pressupostos metodológicos que organizaram esta tese.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão estruturadas as etapas metodológicas da pesquisa, bem como todas as informações acerca das amostras, coletas e tratamento dos dados necessários para se construir um modelo robusto de avaliação de custo-benefício.

O modelo inicialmente proposto até a data de qualificação desta tese, em dezembro de 2021, seria construído com base na aplicação de dados documentais, entrevistas e questionários aos atores envolvidos na ADR do Sudoeste do Paraná. Isso seria realizado para captação de todos os dados necessários para construção do modelo, especialmente dados monetários para rodar a análise de custo-benefício.

Neste momento havia sido dado aval ao pesquisador para visita técnica à ADR do Sudoeste do Paraná, para realização dos procedimentos de coleta de dados. Porém, em início de 2022 a então diretoria da ADR mudou, e o novo secretário e conselheiros decidiram por não abrir os dados e dificultar o agendamento da visita. Por fim, a atual diretoria comunicou o desinteresse da ADR em participar, mesmo sendo explicado o cunho científico e o respeito a todo o tipo de sigilo envolvido em questões desta natureza. Após diversos e-mails na tentativa de acesso, foi comunicado que realmente não seria possível.

Esta situação alterou o rumo da pesquisa e da tese, que necessitou adaptar-se, e ao invés de realizar uma análise de custo-benefício da agência em si, buscou estabelecer um método de análise que, seguindo todos os pressupostos, poderá ser utilizado por essa ADR ou outra para medir sua relação de custo-benefício em suas ações. Assim, a ADR do Sudoeste do Paraná serviu neste segundo momento para suscitar as análises para o *framework* proposto, e não necessariamente para sua própria avaliação.

É neste contexto que reside a novidade proposta por esta tese, de construir um método que, utilizando de uma série de variáveis intrínsecas ao modelo, possa ser utilizada em um arranjo institucional, como uma ADR e, conseqüentemente revelar a razão entre custo e benefício do mesmo. Na sequência serão apresentadas a classificação da pesquisa, bem como um possível locus geográfico e a justificativa de pesquisa.

3.1 PROPOSIÇÃO DE ESTRUTURAÇÃO DO MODELO

Para Sampieri et al (p.4, 2014), “*La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema.*” Ou seja, é o caminho trilhado pela pesquisa para se chegar nos resultados. Desta forma, destaca-se primeiramente a finalidade metodológica desta tese, que se enquadra como uma pesquisa aplicada. Este tipo de pesquisa é bastante frequente nos estudos das ciências sociais, pois é uma técnica que formam o corpo da metodologia, aplicada para coletar informações sobre vários aspectos de uma situação, questão ou fenômeno (KUMAR, 2011). Como a proposta da tese visa construir um framework para avaliação de um arranjo institucional, está totalmente alinhado à pesquisa aplicada, por pretender avaliar e aumentar a compreensão sobre um fenômeno ou comportamento.

Em relação aos níveis de pesquisa, que se dividem em exploratórias, descritivas e explicativas, esta tese foi, de acordo com os objetivos propostos, uma pesquisa explicativa. Este tipo de pesquisa aprofunda os conhecimentos de determinadas realidades, pois explica o porquê das coisas. Gil (2008) atenta que este tipo de pesquisa é delicado e complexo, pois ao identificar fatores que contribuem par uma ocorrência e entender mais profundamente uma realidade, existe uma chance maior de incorrer em erros. Para Kumar (p.30, 2011) “*Explanatory research attempts to clarify why and how there is a relationship between two aspects of a situation or phenomenon.*” Consoante a Kumar, como o objetivo desta pesquisa foi verificar a análise de custo-benefício do arranjo institucional ADR Sudoeste em contraponto ao desenvolvimento gerado, esta classificação se mostra aderente ao tema.

Quanto ao enfoque da pesquisa, foi classificado como misto, ou seja, quantitativo em relação ao tratamento dos dados trabalhados e qualitativo para análise dos dados primários provenientes de entrevistas. Para Sampieri et al (2014) o enfoque quantitativo utiliza a organização de dados para testar hipóteses com base em medições estatísticas e assim estabelecer comportamentos ou provar teorias. O aspecto quantitativo desta pesquisa repousa no método de custo-benefício que foi construído, uma vez que foi necessário coletar, tratar, converter e parametrizar variáveis para que haja uma escala entre o custo de determinada ação e o benefício gerado por ela. Esta construção será evidenciada posteriormente.

Já o enfoque qualitativo, que para Sampieri et al (2014) utiliza os dados para afinar a análise de documentos, utilizada para examinar de maneira cuidadosa documentos relevantes, como diários, registros históricos, relatórios institucionais, mídia, entre outros. Essa análise visa

compreender os temas, valores e perspectivas presentes nos documentos, além de poder evidenciar nuances e gradientes difíceis de se visualizar em uma análise puramente quantitativa. Isso trouxe maior riqueza e robustez à pesquisa.

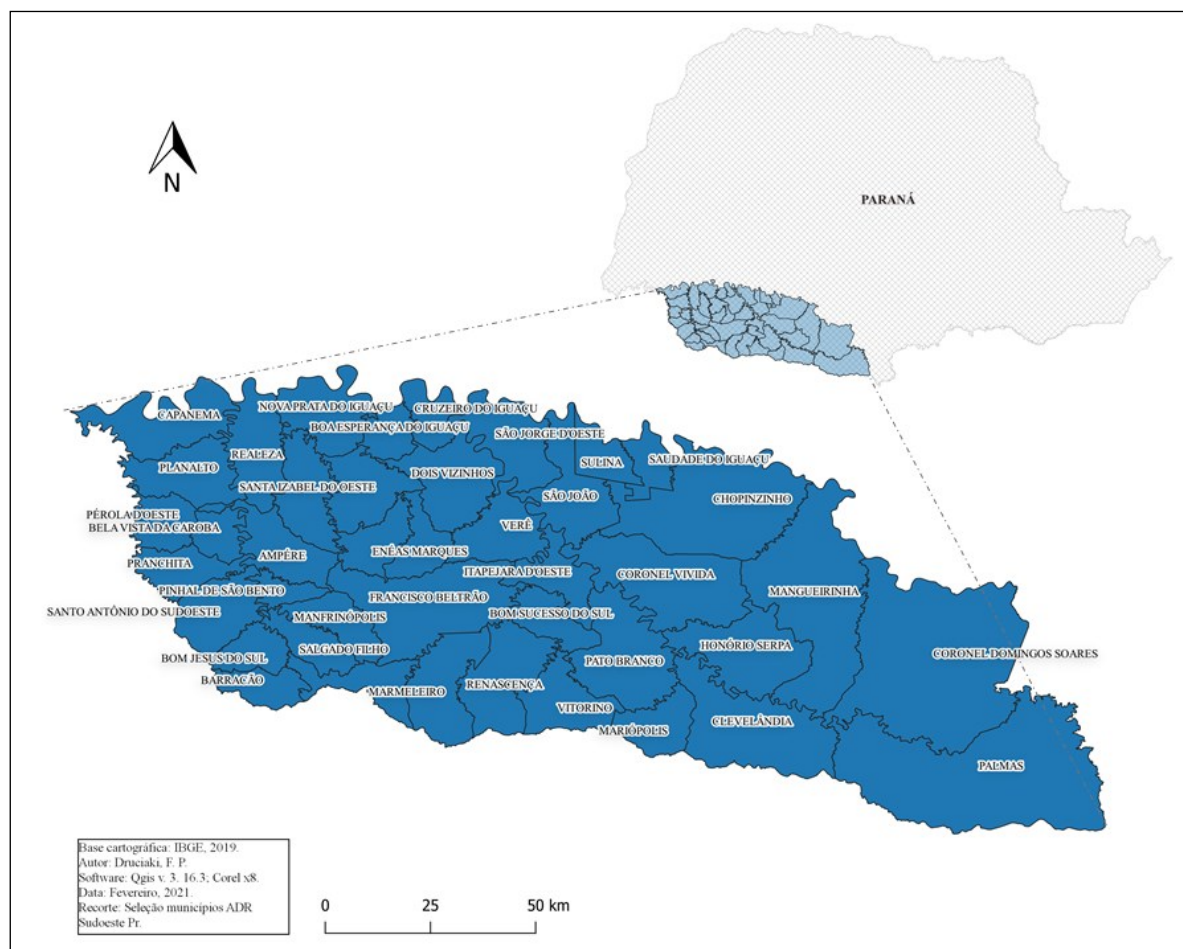
3.2 POSSÍVEL CASO DE APLICAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O objeto de estudo desta tese é um *framework* analítico para verificar a relação custo-benefício de um arranjo institucional. Este modelo poderá ser utilizado por qualquer agência de desenvolvimento regional ou arranjo institucional que vise o desenvolvimento de um território. Porém, como inicialmente o lócus de pesquisa havia sido a ADR do Sudoeste do Paraná, num primeiro momento de sinalização positiva da diretoria da ADR para execução do trabalho, seguiu-se com essa possibilidade de aplicação do modelo desta tese, mesmo sem poder utilizar todos os dados necessários ADR devido a restrição dada pela atual diretoria do órgão, mas sugerindo quais dados podem ser usados para se ter a ADR avaliada.

A Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (ADR) tem sua atuação como instituição “escritório” para o desenvolvimento regional. O arranjo da ADR serve para pensar, executar, monitorar e avaliar ações voltadas ao desenvolvimento da região como um todo, de modo colaborativo e participativo. A descentralização do desenvolvimento em agências regionais permite maior capilaridade de ações e maior coerência com as vocações locais de cada município, o que amplifica o processo de desenvolvimento respeitando o contexto socio histórico em que estão inseridos.

A ADR do sudoeste começou a ser pensada na segunda metade da década de 1990, e em 2000 iniciou os trabalhos como agência. Atualmente, com sede própria, estatuto, conselhos, e demais aparatos burocráticos legais, é composta por 42 municípios, conforme visto na Figura 6, e em 2017, somavam aproximadamente 626 mil habitantes (PDRI, 2019). Pertencentes à região Sudoeste Paranaense, conforme pode ser verificado na Figura 6, estes municípios apresentam características similares em diversos aspectos, contudo, o mais importante e que deu sequência aos demais, foi o processo de ocupação a partir da década de 1940 e 1960. Esse processo determinou as vocações econômicas da região, que são pautadas atualmente na indústria agroalimentar, confecções, fabricação de móveis, metalmecânica e eletromecânica.

Figura 6 - Mapa dos municípios que compõem a ADR Sudoeste.



Fonte: IBGE, 2019. Modificado pelo autor, 2023.

Fazem parte deste arranjo institucional, declaradamente, 22 entidades, público e privadas, além das 42 prefeituras municipais que realizam e compõem a estrutura de governança da ADR com suas respectivas pautas. Dentre as instituições destacam-se Ministério da Integração, Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Federação das Indústrias do Paraná (FIEP), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresariais do Sudoeste do Paraná (CACISPAR), Federação das Associações Comerciais do Paraná (FACIAP), Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Secretaria de Estado de Turismo (SETU), Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAB), União das Cooperativas de Agricultura Familiar (UNICAFES), Rede paranaense de ADR's, Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR), Supera, Sudoeste online, Sicredi, Sicoob e Cresol.

Todas essas instituições e atores envolvidos compõem o arranjo institucional da ADR Sudoeste, atuam de forma organizada e estruturada em prol do desenvolvimento da região Sudoeste do Paraná. Na sequência será abordado a escolha dos métodos de pesquisa.

3.3 MÉTODOS DE PESQUISA

O primeiro método de pesquisa empregado foi da análise de custo-benefício (ACB). O método da ACB no contexto institucional, a análise de custo-benefício pode ser utilizada para determinar se os benefícios resultantes de uma ação ou conjunto de ações em uma ou mais instituições, superam os custos associados a ela. Essa análise considera não apenas os aspectos financeiros, mas também os impactos sociais, políticos e organizacionais envolvidos (ADV, 2013).

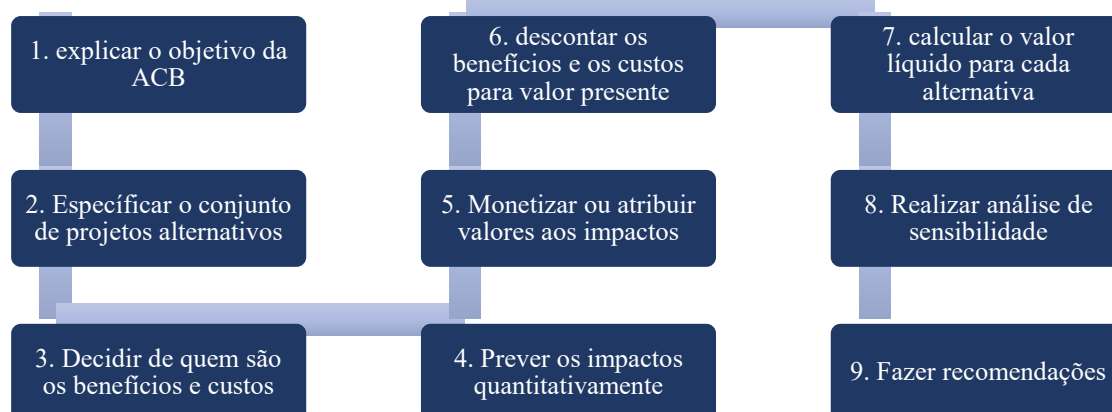
Os custos podem abranger despesas diretas, como investimentos em infraestrutura, equipamentos ou treinamento de pessoal, bem como custos indiretos, como interrupção das operações existentes ou resistência à mudança. Os benefícios, por sua vez, podem incluir melhorias na eficiência organizacional, aumento da satisfação dos *stakeholders*, impactos positivos na imagem institucional, entre outros.

A análise de custo-benefício no contexto institucional pode ser aplicada em diversas situações, como a implementação de projetos, execução de novos planos ou ações já realizadas. Além da avaliação monetária dos custos e benefícios, a análise de custo-benefício no contexto institucional pode incorporar outros elementos qualitativos, como avaliação de impactos relacionados às instituições (MICHAN e QUAH, 2007).

Essa abordagem auxilia as instituições a tomarem decisões informadas, considerando tanto os aspectos financeiros como os impactos mais amplos de suas ações. E essa é a contribuição e ineditismo desta tese, de se estabelecer um método de avaliação para uma ADR, a fim de que se possa ser utilizado para mensurar o impacto de suas ações a partir da percepção dos atores que fazem parte do processo além dos custos monetários envolvidos, e com isso “*the economist would be able to provide cost estimates, leaving it to the community to decide, through the political process, just which standards to adopt*” (MICHAN e QUAH, p.7, 2007).

O modelo utilizado pela tese é adaptado de Boardman et al (2018), em que o mesmo separa em 10 passos para realização de uma análise de custo-benefício, como já mencionado anteriormente e visto na Figura 7.

Figura 7 - Etapas da análise de custo-benefício



FONTE: Boardman (2018).

A sequência leva em consideração a explicação e objetivos da ACB, especificação do conjunto de projetos alternativos, decisão de quem são os custos e benefícios, identificação das categorias de impacto, previsão quantitativa ao longo do projeto, monetização e atribuição de valores, encontrar o valor presente líquido, realizar análises de sensibilidade e fazer recomendações.

Dentro do método da ACB, a tese utilizou-se ainda o modelo de preferências declaradas, ou *Stated preference*, de valoração direto para monetizar os impactos dos benefícios gerados pelas ações do PDRI. Para ADB (p. 178, 2013), “*Stated preference methods use hypothetical behavior stated in surveys in response to a hypothetical question. CV and choice experiments are two basic types of stated preference methods*”. É importante destacar que esse método foi eleito o mais coerente para o *framework* desta tese por entender que são respostas hipotéticas de valoração de atributos intangíveis. Inclusive, a maior limitação deste método, reside neste mesmo fato, por entender que os dados podem apresentar vieses por serem tratados de forma hipotética. Ou seja, o aspecto crítico das informações obtidas pelo método de *Stated preference* refere-se, indubitavelmente, à validação, que diz respeito à relação entre o que se declara que seria escolhido e o que realmente será escolhido quando aplicado no cenário “real” (HENSHER ET AL, 2005).

Para Gunatilake et al (2007), diminuir esse viés dos respondentes, sugere-se a aplicação dos questionários de forma mais “assistida” possível a fim de explicar os contextos e discutir todos os parâmetros de funcionamento do modelo. Além disso, deixar claro como poderiam ser monetizados os benefícios, estabelecer cenários com mínimo de incerteza. Isso tudo foi realizado pela ADR ao aplicar o questionário aos participantes após as oficinas de elaboração de

planejamento das ações. Realizar fala clara sobre o que é o método e como será operacionalizado diminuirá fortemente o viés dos respondentes.

Para rodar o modelo, foi levantado os dados qualitativos e quantitativos. Coletou-se um primeiro momento em fontes documentais secundárias. Segundo Ranjit (2011), isso acontece quando os documentos utilizados já foram coletados e/ou publicados anteriormente por outras pessoas ou organizações, e é utilizado como fonte de informação em sua pesquisa ou análise. Esses documentos podem incluir livros, artigos científicos, relatórios de pesquisa, estatísticas oficiais, entre outros. Para Gil (2008), a análise de documentos utiliza-se fundamentalmente de materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados ou reinterpretados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Desta maneira, esta pesquisa documental ocorreu em apenas uma forma, a partir de documentos já analisados como relatórios, pesquisas e trabalhos já prontos, uma vez que os dados documentais brutos como documentos primários não foram disponibilizados ao pesquisador pela ADR. Quando se coleta dados para pesquisas sociais é importante reunir a maior quantidade de dados possíveis (RANJIT, 2011).

Em relação aos documentos analisados da ADR do Sudoeste do Paraná como um modelo, e não necessariamente para fins de avaliação. Basicamente foram analisadas as principais publicações disponíveis da ADR sobre o PDRI, conforme Quadro 9.

Quadro 9 - Documentos analisados da ADR do Sudoeste do Paraná

2012 – Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Sudoeste 2020
2013 – PDRI: Uma jornada pelo desenvolvimento
2015 – PDRI: Plano tático
2019 – PDRI: Ciclo 2019-2029
2019 – Planejamento Estratégico ADR 2019-2023
Total de 16 Boletins informativos disponíveis entre fevereiro de 2016 a julho de 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Os documentos citados no Quadro 9, auxiliaram e suscitaram a discussão para construção do framework analítico da tese, infelizmente como a diretoria não deu abertura para investigações mais abrangentes não dando o aval para pesquisa na ADR em si, os dados recolhidos dos documentos foram reexaminados para dar sustentação ao modelo de análise proposto.

O outro método de coleta de dados, questionário, não foi aplicado, em virtude da negativa da atual diretoria da ADR do Sudoeste do Paraná em participar da tese, conforme mencionado anteriormente. Desta maneira, será indicado um questionário estruturado para ser aplicado nos

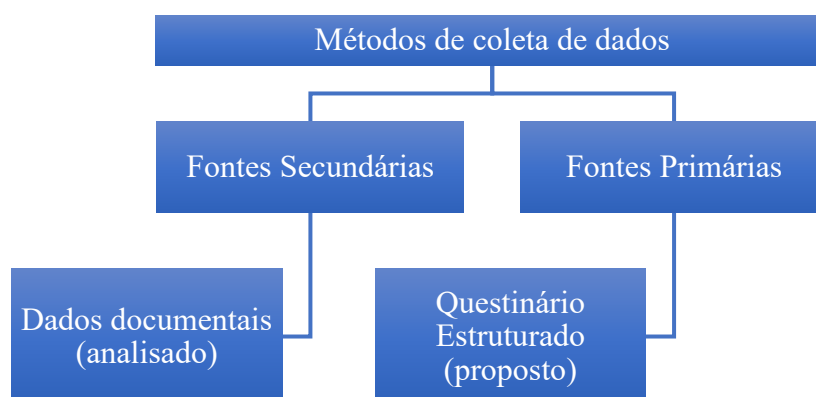
atores envolvidos. A construção do questionário, aplicação e mecanismos de análise serão mencionados detalhadamente no capítulo 4 desta tese.

O questionário é um instrumento que reúne um conjunto de perguntas a respeito de uma ou mais variáveis (SAMPIERI, 2014). Ainda conforme o autor, é um dos instrumentos mais utilizados nas ciências sociais. O questionário pode apresentar diversos formatos de acordo com o que se pretende medir, avaliar ou qualificar, bem como pode conter perguntas abertas ou fechadas, determinando se será um questionário estruturado ou fechado, como um questionário não estruturado ou aberto. Vale ressaltar que o questionário deve ser congruente com o planejamento do problema e da hipótese (BRACE, 2008).

O questionário estruturado possui categorias previamente definidas, que deve respeitar todas as possíveis respostas e são mais fáceis de se tabular uma vez que as respostas são fechadas. Por outro lado, quando o questionário não é estruturado, a gama de respostas que o pesquisador pode receber são infinitas.

Para esta tese, utilizou-se um questionário estruturado com perguntas fechadas, dividido em 4 partes principais relacionadas a: Prazo, Econômico, Social e Institucional. E uma parte sobressalente sobre o Willingness to Pay (WTP) dos atores ao relacionar possíveis beneficiados da ação. Foram 17 perguntas que poderão captar a percepção de impacto e benefício que cada ator envolvido direta ou indiretamente com a ADR possuem sobre cada ação do PDRI. Esses atores estão divididos em pelo menos aos três grandes grupos envolvidos na elaboração e condução das ações do PDRI 2019-2029, que são os membros do conselho da própria ADR, os atores que foram os participantes efetivamente do processo e por fim os atores representantes das instituições parceiras do PDRI.

Figura 8 - Métodos de coleta de dados



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Em relação à condução do questionário, em se tratando de um planejamento que já ocorreu, como é o caso do PDRI 2019-2029, o questionário deverá ser enviado por *e-mail* ou grupos em redes sociais para os possíveis respondentes analisarem com base em cada ação proposta qual é sua percepção de impacto e benefício. Caso questionário seja aplicado em outros arranjos, sugere-se que a aplicação ocorra ainda nas oficinas temáticas logo após a etapa de conclusão prévia das ações de forma presencial. Isso permitirá entender o impacto e benefício de cada grupo de ações, o WTP e do planejamento como um todo e assim agir antecipadamente, dando ênfase naquelas ações com maior impacto e podendo reavaliar ou reposicionar ações que possam ter impactos menores.

Ainda sobre o questionário estruturado faz-se necessário salientar que são 17 perguntas fechadas que os respondentes deverão assinalar suas respostas para cada ação avaliada, e que cada pergunta terá uma escala para identificação do impacto do possível benefício gerado por aquela ação. E uma pergunta final, separada, em relação a quanto os possíveis beneficiários estariam dispostos a pagar para obtenção dos benefícios. A escala utilizada no questionário será a *Likert* com 5 posições. Para Sampieri (2007), esse método consiste em um conjunto de itens que podem ser apresentados sob a forma de afirmações ou julgamentos, nos quais os participantes são solicitados a expressar sua reação. Cada afirmação é apresentada individualmente, e aos sujeitos é pedido que escolham uma das cinco categorias ou pontos da escala para indicar sua resposta. A cada ponto da escala é atribuído um valor numérico. Dessa forma, os participantes obtêm uma pontuação em relação a cada afirmação, e ao final é calculada uma pontuação total, somando-se as pontuações obtidas para todas as afirmações.

Este método foi escolhido para atribuir o impacto de benefícios de uma ação da ADR pode gerar, pois a verificação dos benefícios que uma ADR ou suas ações podem gerar com dados oficiais é bastante desafiadora por diversos motivos. Primeiro está relacionado ao prazo do impacto, cada ação tende a gerar um impacto em um tempo distinto e com intensidade distinta. Outro ponto importante é a falta de dados oficiais padronizados e disponibilizados periodicamente. Por fim, o que fez com que se optasse de fato por um questionário baseado em escala e não em dados, foi o fato da ADR Sudoeste do Paraná ter se negado a passar as informações ao pesquisador, e assim inviabiliza a análise das ações por haver clareza se determinada ação em prol do desenvolvimento regional foi ou não efetivada, se começou ou não, se houve interrupção ou se finalizou e assim por diante.

Desta forma o questionário de escala *Likert* foi dividido em 4 pontos principais conforme podem ser vistos no Quadro 10. Cada quadrante possui um número coerente de pontos que possam captar o impacto dos benefícios na visão dos diversos atores envolvidos. No total, são 17 pontos para serem analisados para cada ação dentro do planejamento da ADR. O mecanismo de coleta desses dados é um formulário sintético e prático que tomará em média 1 a 2 minutos por questionário, por ação. A ADR Sudoeste do Paraná foi utilizada aqui como *background* para suscitar discussão e exemplificar a operacionalização do método, mas caso o questionário seja aplicado para avaliar as ações contidas no PDRI 2019 – 2019, que possuem 19 ações, estima-se que para responder questionário completo para todas as ações isso ocorra entre 20 a 30 minutos.

Quadro 10 - Impacto dos benefícios primários coletados via questionário aplicado aos atores envolvidos.

Qual o impacto do benefício que essa ação vai gerar para o desenvolvimento regional?		Muito Baixo (1)	Baixo (2)	Médio (3)	Alto (4)	Muito Alto (5)
Prazo execução/retorno	Tempo para executar e tempo para retorno					
Geração de emprego	Quantidade de emprego formal					
Novas empresas	Empreendedorismo					
Nível médio de renda	Massa salarial					
Crescimento econômico	PIB					
CT&I	Nível de ciência, tecnologia e inovação					
Educação infantil	Matrículas no ensino básico					
Resultado do IDEB	Nível de educação básica					
Atendimentos Pré Natal	Cuidados primários a gestante					
Estabelecimentos de saúde	Cobertura da saúde pública					
Estabelecimentos de Lazer	Nível de lazer					
Racionalidade limitada	Grau de limitação dos atores					
Contratos incompletos	Grau de custos contratuais					
Oportunismo	Grau de seleção adversa e risco moral					
Especificidade dos ativos	Grau de complexidade das transações					
Frequência	Ausência de interação entre instituições					
Incerteza	Grau de assimetria informacional					
TOTAL						
Qual valor os usuários estariam dispostos a pagar em relação ao custo dessa ação?		Valor muito Baixo	Valor Baixo	Valor Médio	Valor Alto	Valor muito Alto
NOME DA AÇÃO	Ação 01:					

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Essas são as questões para captação primária dos dados, e esse é o modelo de questionário estruturado baseado na escala *Likert* a ser aplicado aos atores envolvidos na ADR, que está

adaptado à aplicação via *e-mail* ou meios eletrônicos no Apêndice 1 desta tese. É sintético e rápido, possibilitando a captação de informações acerca do prazo, econômicas, sociais e institucionais. É necessário que o respondente apenas marque, com base no que ele, representante de alguma instituição ou cargo, acredita e julga ser coerente.

A aplicação do questionário deverá ser realizada preferencialmente de maneira presencial, em caso de impossibilidade via e-mail institucional dos atores envolvidos, para facilitar o processo de validação e organização dos dados coletados. Os 3 grupos preferenciais de aplicação do questionário encontram-se no Quadro 11, 12 e 13.

Quadro 11 - Rol de atores sugeridos como respondentes do questionário ligados à ADR 2022-2025.

Conselho de Administração	
Presidente:	Rogério Borges Sidral (Empresário - Dois Vizinhos)
Vice-presidente:	Paulo Sergio Bueno (Empresário - Realeza)
Secretário Geral:	Antonio Carlos Boneti (Administrador / Assessor Municipal - Francisco Beltrão)
Tesoureiro:	Célio José Steinbach (Professor Aposentado -, Francisco Beltrão)
Membros Conselheiros:	
Conselheiro:	Gilmar Ribeiro de Mello (Professor UNIOESTE - Francisco Beltrão)
Conselheiro:	Marcos Junior Marini (Professor - UTFPR-PB, Pato Branco)
Conselheiro:	Edgar Behne (Empresário - Francisco Beltrão)
Conselheiro:	Rosangela de Oliveira Rebonatto (Servidora Pública - Verê)
Conselheiro:	César Giovanni Collini (Gerente Regional Sebrae - Pato Branco)
Conselho Fiscal	
Titulares	
Conselheiro:	Leocir Sartor (Dois Vizinhos)
Conselheiro:	Clério Plein (Francisco Beltrão)
Conselheiro:	Alexandro Nohl (Capanema)
Suplentes	
Conselheiro:	Sander Picini (Salgado Filho)
Conselheiro:	Ivano Luiz Carniel (Pato Branco)
Conselheiro:	Neri Munaro (Francisco Beltrão)

Fonte: <http://www.agenciasudoeste.org.br/p/3> (2023).

De qualquer maneira, todos os membros devem responder o questionário para avaliação do benefício de cada ação que está representada no PDRI para que se possa identificar, com base na experiência e vivência destes atores, o nível de impacto nos diferentes âmbitos analisados pelo framework desta tese.

O segundo grupo de atores, ligados a elaboração do processo em si e também da priorização das ações do PDRI, deverão também responder os questionários por tratar-se da própria equipe que elaborou com base em toda a metodologia do PDRI. Este grupo exposto no Quadro 12 traz membros e dirigentes de diferentes órgãos da sociedade civil.

Quadro 12 - Lista de participantes do processo de priorização do PDRI 2019-2029

1. Adriano Heining	2. Fernanda Mendes Bezerra
3. Adrio Trevisan	4. Gilson Mussi
5. Alberto Arisi	6. Gilza Maria Souza Franco
7. Alexandra Luiz Schlemper	8. Heverton Zamprogna
9. Ana Paula Claro	10. Janaina Dal Ponto
11. Arnildo José Sganzerla	12. Jonas Grejjanin Pagno
13. Carlos Alberto Casali	14. Jussara Isabel Stockmanns
15. Dalcly Salvati	16. Leocir Sartor
17. Davi Zacarias de Souza	18. Maria de Lurdes Bernartt
19. Denise Rauber	20. Marina Celant de Prá
21. Dianalu Almeida	22. Marcos Antônio Beal
23. Dionatan Cieslak	24. Mauro Rizzati
25. Elaine Schornobay	26. Neimar Folmann
27. Eliane Locatelli Alves	28. Rosana Biral
29. Elisandra Aparecida Callegari	30. Sidnei Teixeira Júnior
31. Elizandro Ferreira	32. Silvestre Labiak Junior
33. Erasmo Rizelo	34. Sílvio Andolfato
35. Evandro Miguel da Silva	36. Vergínia Mello Perin Andrida

Fonte: PDRI (2019) Modificado pelo autor.

Por fim, o questionário das ações deve ser alocado também às instituições, mais precisamente seus representantes, para que respondam de acordo com seus interesses o grau de benefício de cada ação do PDRI. Pode ser que, em algum caso os atores responsáveis pela priorização dos projetos já sejam membros de instituições. Neste caso respondendo apenas uma vez o questionário. As 24 instituições representadas no PDRI 2019-2029 encontram-se listadas no Quadro 13.

Quadro 13 - Lista instituições parceiras

1. AMSOP	2. SEMA
3. ASSINEPAR	4. SENAC
5. CACISPAR	6. SENAI
7. COPERARTE	8. SENAR
9. EMATER	10. SESA
11. Garanti Sudoeste	12. SESCAP
13. IAPAR	14. SESI
15. IF	16. SEST/SENAT
17. PGDR	18. SINVESPAR
19. SANEPAR	20. UFFS
21. SEAB	22. UNIOESTE
23. SEBRAE	24. UTFPR

Fonte: PDRI (2019)

A coleta dos dados deve ocorrer antes da finalização e publicação das ações que serão desenvolvidas pela ADR, a fim de servirem como subsídio na tomada de decisão para que se possa medir o impacto do benefício que cada ação poderá gerar em cada área avaliada, e com isso antecipar ações que gerem um nível baixo de benefício, médio ou alto, e assim poder priorizar,

otimizar, reestruturar ou excluir ações que apresentem resultados não satisfatórios a partir da percepção destes atores.

A análise do questionário se dará conforme Sampieri (2007) orienta: cada respondente atribui uma nota de 1 a 5 em que os eixos Prazo, Econômico e Social serão avaliados numa escala de “quanto maior, melhor” e o eixo Institucional terá uma análise de “quanto menor, melhor”. No final do questionário haverá um “total” que indicará uma nota do impacto do benefício gerado por determinada ação. Ao final da rodada de análise de todas as ações, e após conclusão do recolhimento do questionário da maior quantidade possível de respondentes dentre a amostra, será realizado um somatório por ação, e um somatório final e assim o produto do questionário será a identificação do nível de impacto do benefício.

Sobre o peso definido pro questionário, podemos definir que a nota total irá variar entre 17, que é o mínimo atribuído a todas as questões, ou 85 que é a nota máxima. Será realizada uma equivalência nas perguntas que visam sondar a análise institucional, pois nessas a análise será de “quanto menor, melhor” como já disposto anteriormente.

Essas informações irão trazer a resposta da percepção do impacto dos possíveis benefícios das variadas ações e a pergunta final sobre o quanto os beneficiários estariam dispostos a pagar pelas ações, servirá de pressuposto para monetização dos benefícios e conclusão da análise de custo-benefício. Essas informações serão o *core* da análise, pois será a partir disso que será confrontado com os custos que existem para que todas essas ações sejam realizadas, e assim obter a relação de custo-benefício do arranjo institucional.

A medida de avaliação com base na utilização de escalas, foi usada não somente pela própria ADR do Sudoeste no PDRI (2019), mas também em diversos outros estudos e trabalhos, como no *Cost-benefit assessment on the Integrated Reporting Framework* (2021) do *European Central Bank*. Nesse documento, o Banco Central Europeu confeccionou questionários para verificar com os atores representantes das instituições bancárias sobre a possibilidade de inserção de um novo mecanismo de trabalho e seu impacto, obtendo resultados robustos e confiáveis que culminaram no relatório acima citado.

Outro estudo nesse sentido foi de Dehnhardt, Grothmann e Wagner (2022), em que aplicaram questionários com uma escala *Likert* para os respondentes avaliarem questões relacionadas a mudança no clima. Assim como no estudo do Banco Central Europeu, a taxa de resposta dos autores foi acima de 83% mostrando que os resultados foram representativos. Para os autores, “*participatory CBA might be the main starting point for improving CBA’s potential use*”

(DEHNHARDT, GROTHMANN E WAGNER. P59, 2022). Também coerente com a utilização de escala em questionários a European Training Foundation (20214), ligada a União Europeia, utilizou este método em seu *Guide for the review of institutional arrangements*, em que a EU sugere a utilização do guia para países em desenvolvimento, mas também salienta que deve ser utilizado como modelo e, portanto, ajustado e personalizado conforme o país que utilizará. O fato de realizar uma ACB de maneira participativa é um fato que vem sendo levantado e discutido por autores como Carolus et al (2018), pois mostra uma abordagem “*bottom up*” da análise de custo-benefício, e trazem o protagonismo dos atores respondentes que acabam por dar mais valor à pesquisa e ao tema em geral segundo os autores.

Acemoglu, Egorov e Sonin (2020), ao tratar de um framework institucional e persistência institucional, evidenciam um fator importante também sobre os atores, que está relacionada a sua extensão social. Para os autores, a extensão da mobilidade social é determinada pelas instituições predominantes, mas também influencia a evolução dessas instituições. Ou seja, as expectativas de mobilidades sociais ascendentes podem motivar os grupos desfavorecidos a tolerar as instituições atuais na esperança de serem seus beneficiários no futuro próximo. Por outro lado, a mobilidade social também pode estabilizar as instituições atuais, porque as pessoas esperam ter preferências muito diferentes no futuro e, portanto, podem não proteger as instituições atuais ou podem até trabalhar ativamente para miná-las. Também se salienta a questão da interação entre cultura e instituições. Entre as inúmeras dessas interações, verifica-se que diferentes tipos de mudança cultural podem estabilizar ou desestabilizar os existentes arranjos institucionais.

Verifica-se portanto, que, os atores sociais envolvidos no processo são o “core” das instituições, são em essência, sua representação, pois podem exercer forças positivas ou negativas dentro do tecido institucional. Essa base literária auxiliou na confecção do método da tese, e na justificativa de sustentar o uso de um questionário estruturado fechado para captar as informações referentes aos impactos dos benefícios gerados pelas ações da ADR.

3.4 PROTOCOLO DE PESQUISA

De forma geral, o protocolo de pesquisa está estruturado em 3 partes conforme exposto no Quadro 14. Também foi dividido a partir dos objetivos quais técnicas foram utilizadas, bem como onde está situado no trabalho e o produto que se espera de cada etapa. A sequência desses passos resultará na análise final da tese.

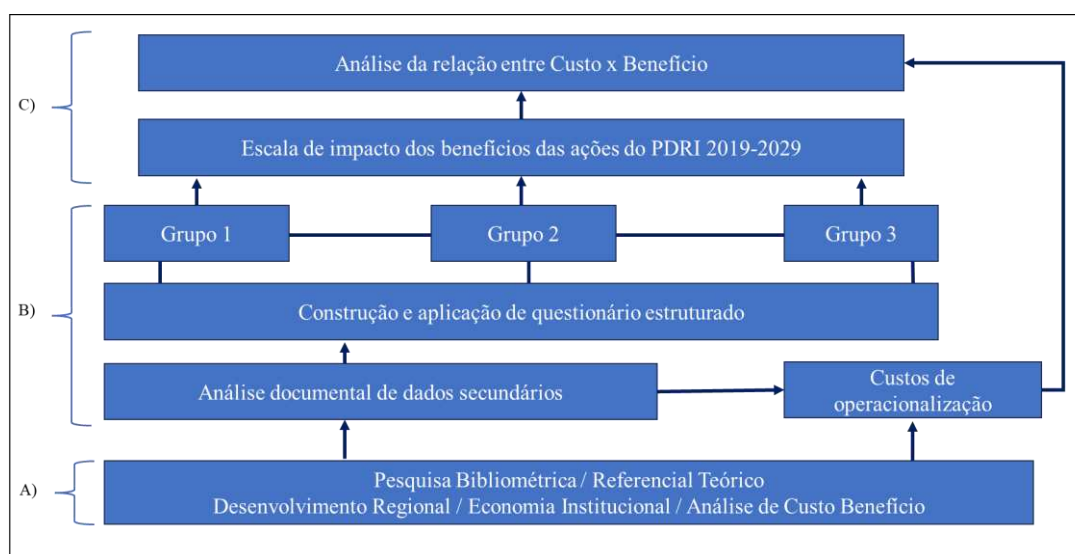
Quadro 14 - Protocolo de pesquisa

OBJETIVO	TECNICAS DE PESQUISA	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	PRODUTO
A) Estruturar o método de análise de custo-benefício a partir do viés institucional	Pesquisa Bibliográfica Pesquisa Bibliométrica Revisão sistemática	Revisão da Literatura Capítulo 2	Contribuição teórica ao framework analítico proposto
B) Propor a estruturação do método	Pesquisa Qualitativa Pesquisa Bibliográfica Pesquisa Documental Elaboração de questionário Dados secundários	Metodologia Capítulo 3	Instrumento de coleta de dados e estrutura geral do framework analítico
C) Definir os instrumentos de análise do framework	Pesquisa Qualitativa Pesquisa Quantitativa Dados secundários Análise de dados	Resultados Capítulo 4	Método estruturado de análise de custo-benefício a partir do viés institucional

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O objetivo A é majoritariamente utilizado para revisão da literatura no capítulo 2, porém, também faz parte do capítulo 3 para auxiliar a dar sustentação e robustez teórica no modelo. Bem como o objetivo B está quase todo voltado à metodologia, porém, também faz parte minoritariamente do capítulo de resultados, já que o objeto da tese é a construção de um método. Por fim, o objetivo C está relacionado exclusivamente ao capítulo de resultados por se tratar de uma referência de análise propriamente dita, e servirá para analisar o modelo como um todo em sua operacionalização. Em síntese, todo o processo do método está organizado de “baixo para cima” em ordem de operacionalização na Figura 9.

Figura 9 - Síntese do método de pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Nesta figura pode-se verificar a base da tese que partiu da pesquisa bibliométrica e do referencial teórico e que seguiu para coleta de dados documentais de cunho secundário. Com base no referencial levantado e estudado e demais dados secundários, estimaram-se os custos operacionais da ADR para elaboração de um planejamento como o PDRI 2019-2029.

Na sequência, foi construído um questionário estruturado com 17 questões divididas em 4 eixos, e uma seção final que busca responder quanto os possíveis beneficiários e usuários estariam dispostos a pagar pelo benefício. Sugere-se ainda que seja realizada a aplicação em pelo menos 3 grupos, denominados “grupo 1, grupo 2 e grupo 3” na Figura 9, que seriam os próprios dirigentes da ADR, como conselheiros, secretários e presidente, o grupo de participantes da elaboração do PDRI, e o grupo representante das instituições parceiras da ADR Sudoeste do Paraná.

Por fim, o produto dos questionários aplicados aos grupos de interesse discutidos acima, é uma escala de impacto dos benefícios gerados pelas ações do PDRI a partir de uma ACB participativa, em que os impactos irão variar com base em uma escala likert de 1 a 5. Essa escala será resultado da percepção dos atores envolvidos na hora da resposta. Esses impactos serão cruzados com o custo de operação do arranjo para entender a percepção da disposição a pagar (WTP), e os benefícios como um todo no processo de orquestração institucional e do plano de desenvolvimento, e dessa maneira estabelecer qual é a razão entre custo e benefício.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados todos os pressupostos teóricos necessários para elaboração do framework analítico da análise de custo-benefício. A ADR do Sudoeste do Paraná foi utilizada para suscitar discussões e exemplificar a operacionalização do instrumento de pesquisa. O modelo é proposto não foi aplicado nesta ADR pela falta de interesse da mesma em participar da pesquisa. Desta forma, utilizou-se a ADR como um *background* e uma possibilidade de aplicação futura do método a fim de colaborar no processo de avaliação das ações desenvolvidas por esse arranjo institucional em prol do desenvolvimento regional. Na sequência será abordado algumas questões relativas à agência, mas de modo figurativo para contextualizar o método desenvolvido pela tese.

4.1 A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO SUDOESTE DO PARANÁ

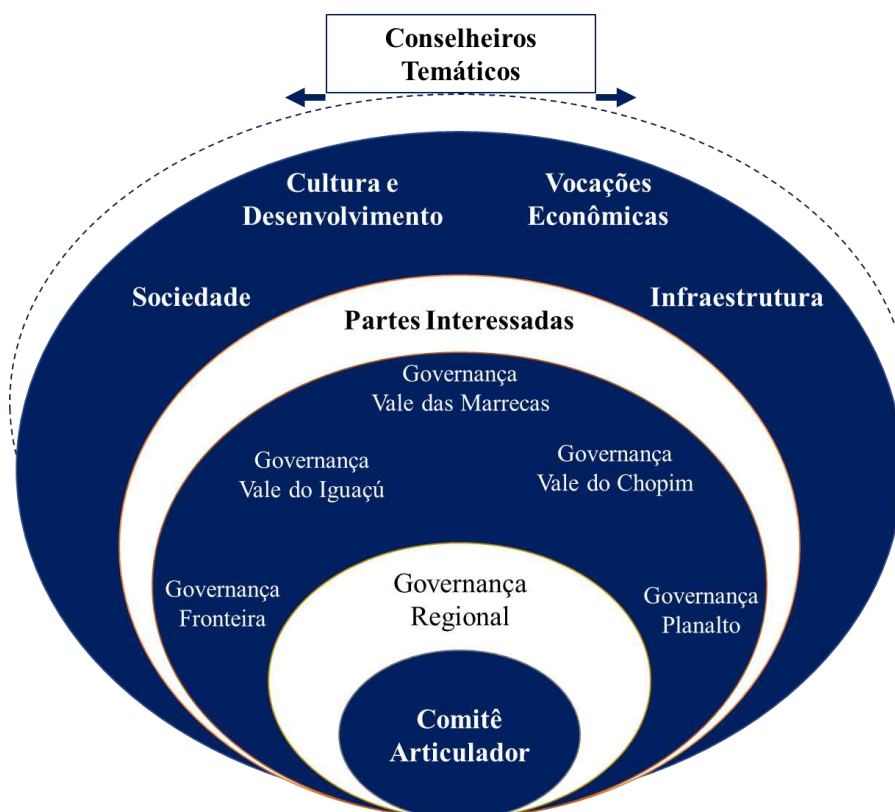
O surgimento da ADR do Sudoeste do Paraná tem seu embrião ainda nos anos de 1990, quando prefeitos e demais autoridades da região foram constatando que os números econômicos de seus municípios estavam aquém do esperado, e as razões vinham desde os anos de 1980, e do cultivo de commodities em estabelecimentos de pequeno porte. Esse fator gerou certo incomodo, pois para se obter maiores rendas da plantação e comercialização de commodities, é necessário ter escala de produção, e isso era uma dificuldade bastante grande naquela época para a região (PDRI, 2013).

Conforme PDRI (2019), foi em 1997 que a Associação de Municípios do Sudoeste do Paraná – AMSOP, que era a governança instituída e que representava os municípios do território, organizou uma missão técnica para região da Emilia-Romagna, na Itália. A partir do ano subsequente, após esta visita técnica, os prefeitos e representantes deram início ao denominado Programa Nova Itália – PNI, que tinha por objetivo “Fomentar, em 10 anos, 600 empreendimentos cooperativos/familiares, conhecido posteriormente como fábrica do agricultor” (PDRI, p. 23, 2019).

Os objetivos de tal programa eram a organização de pequenas cooperativas, promover a transferência de tecnologias, agregar valor na cadeia produtiva e fomentar o investimento num sistema mercadológico eficiente. Porém, ao longo do tempo a efetividade da iniciativa começou a ser questionada pela falta de foco em sua atuação, e somente a partir de 2012, com novas

atualizações nesse processo, a visão alterou-se, bem como o objetivo que passou a ser “promover e estimular o desenvolvimento integrado do Sudoeste do Paraná” (PDRI, p.24, 2019). Assim, a organização institucional para promoção do desenvolvimento passou a integrar as ações a partir de uma estrutura de governança regional atualizada, conforme verificado na Figura 10.

Figura 10 Instância regional da governança do PDI



Fonte: PDRI, 2019. Modificado pelo autor.

A governança regional do PDRI é articulada conforme exposto na Figura 7, em que um comitê articulador é responsável pelas ações deliberativas do projeto, e ligadas às estruturas de governança sub-regional, da Fronteira, Vale do Iguaçu, Vale das Marrecas e do Planalto. Essas lideranças fazem o *link* entre os eixos estruturantes das partes interessadas e o comitê articulador.

As pessoas e instituições por trás dessa governança foram eleitos a partir de especificidades citadas no PDRI, levando em consideração capital político, financeiro e também estar presente na fundação do PDRI, sendo essas instituições: FIEP (federação das indústrias do estado do Paraná), SEBRAE/PR (serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas no Paraná), AMSOP (associação dos municípios do sudoeste do Paraná) e CACISPAR (coordenadoria das associações comerciais e empresariais do sudoeste do Paraná).

A região de abrangência do arranjo da ADR congrega 42 municípios que apresentam resultados distintos entre si, porém em níveis gerais em comparação ao resto do Estado do Paraná, são resultados superiores, conforme visto na Tabela 6.

Tabela 6 - Índice IPARDES de desempenho municipal paraná e região sudoeste entre 2010 e 2020

Região	ÍNDICE GERAL					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PARANÁ	0,5960	0,6174	0,6108	0,6365	0,6459	0,6542
SUDOESTE	0,6066	0,6364	0,6229	0,6548	0,6614	0,6707
Diferença %	1,75%	2,99%	1,94%	2,80%	2,34%	2,47%
		2016	2017	2018	2019	2020
PARANÁ		0,6623	0,6893	0,6946	0,7235	0,7219
SUDOESTE		0,6846	0,7137	0,7216	0,7464	0,7416
Diferença %		3,25%	3,42%	3,74%	3,08%	2,65%

IPARDES, 2023. Elaborado pelo autor.

Nesta tabela podemos observar o Índice IparDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM) entre os anos de 2010 a 2020 para o Paraná e para a região de atuação da ADR, os 42 municípios do Sudoeste do Paraná. A mudança para indicadores melhores, pode ser vista no Estado como um todo de 2010 para 2020, porém é importante ressaltar que neste caso o recorte do Sudoeste foi superior à média do Paraná, se classificando com um nível “médio” de desenvolvimento em toda a série histórica, variando de 0,6 a 0,74. Esse indicador evidencia a melhora na qualidade de vida dos residentes deste território, mostrando também o avanço nas áreas econômicas, sociais e de saúde, que são representadas pelo indicador.

A região tinha seu maior bolsão de empregos na indústria de transformação, seguido pelo comércio, serviço até 2017 segundo o informe do PDRI (2019). Já em 2021, isso mudou. Agora o setor de comércio lida as contratações formais com 23,8%, seguido de serviços com 22,67% e então indústria com 22,62%. O setor de agropecuária empregou apenas 6,6% do total em 2021 (RAIS, 2021). Outro ponto importante a ressaltar é o Valor Adicionado Bruto, que mede a contribuição de um setor, empresa ou atividade econômica para a geração de riqueza. Ele representa a diferença entre o valor da produção de bens e serviços de uma entidade econômica e o valor dos insumos utilizados nessa produção (IBGE, 2008).

Percebe-se que o VAB para a região Sudoeste de 2020 a preços correntes de junho de 2023, apresentaram um comportamento em que a maior parte do VAB está concentrado no setor de comércio e serviços, com aproximadamente 47%, abaixo da média do Estado do Paraná para o

mesmo período que foi de aproximadamente 56%. Por outro lado, o setor de agropecuária mostrou-se mais forte para a região em comparação ao estado como um todo, confirmando assim o perfil e vocação agrícola da região, conforme visto na Tabela 7.

Tabela 7 - valor adicionado bruto a preços básicos, impostos e a preços correntes de julho de 2023, segundo setores econômicos e os municípios do paraná (1.000,00) – 2020

Descrição	Agropecuária	Indústria	Comércio e serviços	Administração pública
SUDOESTE	6.979.191	6.033.176	11.011.782	3.773.719
	30,08%	26,00%	47,46%	16,26%
PARANÁ	67.680.707,525	133.153.092,034	241.871.673,045	68.093.148,070
	15,87%	31,23%	56,73%	15,97%
Descrição	Total ⁽¹⁾	PIB - IMPOSTOS (R\$ 1.000,00)	PIB - PREÇOS CORRENTES ⁽²⁾ (R\$ 1.000,00)	
SUDOESTE	27.797.867	2.610.491	30.408.358	
	119,80%	10,28%	100,00%	
PARANÁ	510.798.620,691	73.751.403,762	584.550.024,442	
	119,80%	15,12%	100,00%	

FONTE: SEFA/PR. Valores corrigidos IGPM de junho de 2023.

A Tabela 7 ainda nos informa que, em média, na região da ADR o PIB relacionado aos impostos teve participação bastante inferior em relação ao Estado do Paraná, apresentando uma média de 10,2% contra 15,1% do Estado. Diversos fatores podem explicar essa participação, mas principalmente as diferenças de alíquotas para diferentes tipos de atividade econômica no Estado e também da Lei Candir

Outra informação importante relacionada aos aspectos econômicos do Estado e da região em discussão é a renda per capita, resultado da média do PIB pelo número de habitantes. O PIB per capita é amplamente utilizado por investidores e pelo poder público, além de servir como parâmetro de padrão de vida. A relação mostra que, em 2019, a média dos municípios do Sudoeste estava ligeiramente abaixo da média paranaense, e isso inverteu para 2020, em que a região superou a média estadual, conforme visto na Tabela 8.

Tabela 8 - PIB per capita Paraná x Sudoeste 2019 a 2020

MUNICÍPIOS	PER CAPITA (R\$ 1,00)	
	2019	2020
SUDOESTE	56.064,33	52.832,63
PARANÁ	60.848,49	50.756,46

Fonte: Valores corrigidos IGPM 6/23

Vale ressaltar que, tanto na média paranaense, quando na média do Sudoeste, há municípios discrepantes que ficam bastante abaixo da média e outros com comportamento inverso que acabam puxando a média para cima. Vale ressaltar também que o PIB per capita não representa qualidade de vida, desigualdades ou distribuição de renda, por isso deve ser relativizado em suas análises, e também utilizado em conjunto com demais indicadores socioeconômicos.

Em se tratando de um panorama relacionado a saúde, pode-se elencar o que o Iparde sugere como um dos indicadores de saúde, que é o número de profissionais de saúde por área. Na Tabela 9 podemos ter uma ideia de como estão distribuídos esses profissionais e as discrepâncias entre a região Sudoeste e a média paranaense.

Tabela 9 - Número de profissionais de saúde em 2020

REGIÃO	PROFISSIONAIS DE SAÚDE				
	Médicos	Enfermeiros	Dentistas	Farmacêuticos	Total
SUDOESTE	1018	978	575	446	3017
	33,74%	32,42%	19,06%	14,78%	100,00%
PARANÁ	27.213	18.010	10.746	5.131	61.100
	44,54%	29,48%	17,59%	8,40%	100,00%

Fonte: DATASUS, 2023.

Verifica-se que o número de médicos está bastante aquém da média paranaense, com a região Sudoeste apresentando um total de 33,7% de médicos em relação ao total de profissionais, contra 44,5% da média paranaense. Já o número de enfermeiros, dentistas e farmacêuticos é superior à média paranaense. Esses dados reforçam que as especialidades médicas não se encontram de maneira tão presente no interior do Estado, e que a média paranaense foi puxada por Curitiba e região metropolitana, que concentram uma grande quantidade de especialidades médicas por atender diversas regiões do Estado.

Outros dados interessantes são relacionados à educação, que evidenciam um percentual médio de analfabetos superior à média paranaense, número de pessoas com ensino fundamental incompleto também superiores à média. Por outro lado, no ensino fundamental completo e médio incompleto a participação é superior. E por fim, os níveis de ensino superior completo e também pós-graduação como pós-graduação, mestrado e doutorado é bastante inferior, deixando uma margem ainda considerável para melhorar, conforme evidenciado na Tabela 10. Isso, mesmo com instituições estaduais e federais de ensino superior presentes em diversos municípios da região, como é o caso de Pato Branco com UTFPR, Chopinzinho e Coronel Vivida com campus avançado

da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, Francisco Beltrão com campus da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE e também campus da UTFPR, além de outros municípios e instituições de ensino superior particulares.

Tabela 10 - Indicadores escolares Paraná x Sudoeste 2021

	Analfabetos	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto
SUDOESTE	531	16903	15972	15791
	0,32%	10,33%	9,76%	9,65%
PARANÁ	9.147	274.776	238.970	223.513
	0,28%	8,44%	7,34%	6,86%
	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo	Mestrado e/ou doutorado
SUDOESTE	78376	8131	27640	1256
	47,88%	4,97%	16,79%	0,77%
PARANÁ	1.613.458	142.890	716.187	38.592
	49,53%	4,39%	21,99%	1,18%

FONTE: INEP, 2023.

Também se verifica que, em termos de desenvolvimento municipal, as médias da região estão ligeiramente superiores à média do estado conforme os dados do IPDM nos confirmam. De 2010 para 2020 a evolução vem ocorrendo de maneira constante, saindo de 0,59 de IPDM em 2010, para 0,72 em 2020, isso representa um aumento de cerca de 22% em 10 anos.

Em 2020, o PDRI (2019) estimou uma população com cerca de 634.635 mil habitantes. Conforme dados do IBGE (2023), a população atual destes municípios é de 662.669 mil habitantes, o que evidencia um crescimento da população nesta região, ao contrário do que ocorre em diversas cidades e regiões que é a estagnação ou a queda no número de habitantes. Também em 2022 a região tinha cerca de 494.405 mil eleitores, número significativo que auxilia na representatividade política e institucional da região.

Este breve apanhado de indicadores econômicos e sociais evidenciam um retrato da região Sudoeste do Paraná em relação ao Estado como um todo, e com isso percebe-se que, em muitos casos, os indicadores mostram um dinamismo mais baixo que a média estadual, o que representa a necessidade de continuar trabalhando para que algumas situações se estabeleçam de maneira mais positiva nos municípios da região Sudoeste.

Porém, não há como identificar atualmente o que, ou quais resultados desses, econômicos, sociais ou institucionais que foram produto das ações da ADR, uma vez que não há um padrão de avaliação e monitoramento das ações e planejamentos da agência, bem como não há uma maneira de avaliação prévia de impacto que possa a posteriori ser validada para checar sua efetividade em relação aos seus custos e benefícios gerados.

Por isso, neste modelo de framework sugerido pela tese, utilizar-se-ão variáveis similares às aquelas encontradas nos índices de desenvolvimento como no IPDM, por entender que são mecanismos coerentes para medir parte do processo de desenvolvimento de um recorte territorial.

É esse resultado que a tese se propôs a lançar luz. Poder ter um mecanismo que possa medir de forma participativa a relação de custos e benefícios que o arranjo institucional da agência traz para os municípios e toda a região. Para tanto, no capítulo seguinte, será explicitado um framework analítico sobre o método de custo-benefício que pode ser aplicado aos arranjos institucionais e agências que consigam vislumbrar os benefícios de uma avaliação das ações e uma percepção sobre seu impacto, o que auxiliará a fomentar ainda mais ações de alto impacto, corrigir outras ou até mesmo descontinuar determinadas iniciativas que evidenciem um baixo impacto em relação aos seus benefícios.

4.2 DEFINIR A OPERACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DO FRAMEWORK

The problems and costs of measurement pervade and significantly affect all economic transactions. Errors of measurement are too costly to eliminate entirely (Valler, 2020)

Para alcançar os objetivos propostos pela tese, elaborou-se uma revisão sistemática do tema pesquisado, que está disposta no capítulo 2 desta tese. Partindo dos grupos de palavras, e palavras-chave a revisão voltou com cerca de 84 trabalhos, dos quais pode-se refinar a pesquisa chegando a 19 trabalhos selecionados.

Destes, chama-se atenção para o trabalho de Rodriguez-Pose de (2013), em que o autor questiona a importância das instituições para o desenvolvimento regional. A partir disso, outros trabalhos ainda como de Acemoglu (2006) e Acemoglu e Johnson (2005), em que pesam a escolha das instituições, que, as vezes acabam por não impactarem como deveriam determinadas regiões, pois não maximizam o crescimento econômico e bem-estar. Rodrik et al (2004), também assevera

essas afirmativas e adiciona ao debate ainda a qualidade das instituições como variável chave nesse processo.

De forma geral, os trabalhos levantados pela revisão da literatura não trouxeram de modo direto o cruzamento da metodologia de custo-benefício para análise das instituições ou de um arranjo institucional. Mesmo cruzando todas as palavras-chave, conforme metodologia de Tasca (2010), o método não apareceu, o que reforça o ineditismo desta tese em unir um método já conhecido que é a ACB para avaliação de ações vindas de arranjos institucionais, neste caso específico levando em consideração pontos levantados pela ADR do Sudoeste do Paraná e seu plano de desenvolvimento regional integrado para o interstício de 2019 a 2029.

Outros autores como Valler (2020) evidenciam as diversas dificuldades em avaliar instituições, principalmente os desafios metodológicos em entender e delimitar as variáveis envolvidas. Coulson et al (1990) por exemplo, cita a geração de empregos em determinada região pode ter sido às custas da perda de emprego em outras.

Também verificando os distintos pontos de vista dos trabalhos sobre instituições e desenvolvimento, e também das abordagens apresentadas, verifica-se que a tentativa de mensuração do ambiente institucional é um ponto convergente, e a importância institucional para o crescimento econômico e o desenvolvimento é unanimidade (NORTH, 1990; OSTROM, 1971; PIKE et al 2006; RODRIK, 2004).

A imbricação entre o desenvolvimento regional e a economia institucional é um fato, conforme evidenciado nos trabalhos dos autores supracitados. A presença e ação de atores institucionais na articulação por estratégias visando a promoção do desenvolvimento regional é de suma importância, além de ser um fator que acaba por se retroalimentar, ou seja, quanto mais as instituições são fortalecidas e organizadas, menores são as chances de ruídos, informações assimétricas, falta de presença nas reuniões e uma série de outros pressupostos da própria economia institucional de North (1990). Além disso, ao fortalecer o tecido institucional, o poder político aumenta consideravelmente e como consequência o poder econômico que poderá ser utilizado via a governança do arranjo institucional em pontos específicos para desenvolver uma região ou território.

É neste ponto que a tese lança luz sobre um fato que ainda é muito difícil de se realizar que é a avaliação das ações realizadas por essas instituições, contrabalanceando com os custos envolvidos para “rodar” o arranjo, para que não haja disparidade entre o tecido institucional e os custos envolvidos. Mesmo com grandes limitações, como é o caso de acesso aos dados,

periodicidade dos dados, impactos e benefícios que podem demorar tempos distintos para ocorrer, verifica-se que a análise de custo-benefício pode ser um instrumento poderoso no auxílio da avaliação das ações tomadas pelas instituições.

É de conhecimento que, não há um método único ou o “melhor” para analisar uma instituição ou um arranjo institucional. São diversos os níveis de complexidade e desafios para rodar um modelo de avaliação assim, e conseqüentemente, haverá margem à contradição. Porém, isso é um dos grandes objetivos da pesquisa científica.

No entanto, a ACB mostrou-se uma ferramenta útil para avaliar arranjos institucionais, especialmente quando o objetivo é comparar diferentes alternativas de ação em termos de seus custos e benefícios. Esse método pode ajudar a identificar quais arranjos institucionais são mais eficientes do ponto de vista econômico, ambiental e social, considerando os impactos positivos e negativos em diferentes grupos e setores da sociedade (PEARCE, 1983).

O modelo de análise de custo-benefício utilizado será o modelo presente na obra de Boardman (2019), conforme já exposto anteriormente. Este modelo está coerente com a proposta da tese e tem capacidade para sustentar a análise institucional do framework analítico. Ainda em relação ao modelo, será uma ACB *ex post*, pois será um modelo proposto a avaliar decisões já tomadas pelas instituições.

4.2.1 O modelo de análise custo-benefício e seu objetivo

Dentre estudos de diversos autores, é consenso que o primeiro passo teórico/prático é a delimitação do objetivo da ACB (BOARDMAN, 2018; MISHAN & QUAH, 2007; PEARCE, 1983). Objetivo desta análise é organizar um *framework* que possa avaliar a análise de custo-benefício do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado – PDRI organizado para ser operacionalizado ao longo da vida do projeto, ou seja, entre 2019 e 2029 pela Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná. Os dados do plano e da ADR serviram para suscitar discussão ao tema. Assim, o método proposto é uma sugestão para os tomadores de decisão. Tal instrumento, também pode ser utilizado como mecanismo de controle, melhoria, gestão e acompanhamento das ações desenvolvidas, bem como serve para estabelecer uma razão entre os custos e benefícios do próprio arranjo dentro de um território.

O modelo tem ainda como objetivo trazer clareza aos tomadores de decisões e atores interessados na relação entre custo e benefício de se elaborar um planejamento para o

desenvolvimento regional de um território, já que para tanto é necessária uma grande orquestração institucional que envolve recursos financeiros, intelectuais, capital político entre outros.

Esse *framework* utilizará pressupostos da nova economia institucional a fim de ajustar os parâmetros envolvidos e levará em consideração dados e informações necessárias para realização de uma análise de custo-benefício para um arranjo institucional. É um modelo analítico *ex post* que visa responder indagações referentes as escolhas realizadas. Sugere-se ainda que o modelo seja participativo, ou seja, que os atores envolvidos participem avaliando o peso do impacto dos benefícios que podem ser gerados pelas ações da ADR, assim como ocorreu, por exemplo, no *Cost-benefit assessment on the Integrated Reporting Framework (2021)* do *European Central Bank*.

4.2.2 Especificar o conjunto de projetos alternativos

A segunda etapa do modelo é composta em identificar as possibilidades de ações e projetos disponíveis para o tomador de decisão. Na Tabela 6, pode-se observar que neste caso a ADR deve levar em consideração pelo menos duas opções de ação em se tratando do planejamento do desenvolvimento regional, a de fazer o PDRI e a segunda opção de manter o *Status Quo*, ou seja, não fazer, conforme exemplo na Tabela 11. Mas, pode ser que haja mais opções, e isso deve ser elencado quando os atores estiverem na etapa ainda de decisão sobre seus projetos e ações.

Tabela 11 – Modelo de exemplo de conjunto de projetos alternativos.

Projeto	Elaborar PDRI	Outra Opção	Não elaborar
Custos	-	-	-
Benefícios	-	-	-
Valor Líquido	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Boardman (2019)

Na prática, especificar alternativas pode ser abrangente, Boardman (2019) comenta que em um simples projeto podem existir diversas variações. Por exemplo, no caso de uma ADR levantar a possibilidade de fazer um PDRI, pode ser um planejamento de 5 ou 10 anos, pode ser com 3 ou 8 eixos temáticos, pode envolver a microrregião ou a mesorregião e assim por diante. Entretanto, os atores responsáveis por estabelecer o conjunto de projetos devem se ater em poucas possibilidades e principalmente naquelas que são mais divergentes, como é o caso de “fazer ou não fazer”, pois,

Beyond these foundational concerns the evaluation of LRED [local regional development] activity faces numerous methodological challenges, not least because evaluation of a policy action requires an assessment of what would have happened in the absence of such activity” (VALLER, p.571, 2017).

O *status quo* só não deve ser utilizado caso a ADR não tenha essa escolha, ou seja, em caso de recursos que já foram destinados para o órgão e neste caso o conjunto de alternativas poderá ser entre fazer algo novo ou melhorar o que já existe, ou também entre incluir novas áreas e mudar o escopo das ações, e assim por diante.

Dasgupta & Pearce (1972) evidenciam que os tomadores de decisão também dispõem de alguns mecanismos que auxiliam nesse processo de escolha. Para os autores, são 3 principais fatores conforme segue:

(i) Accept-reject. Faced with a set of independent projects and no constraint on the number which can be undertaken, the decision-maker must decide which, if any, is worth while. The decision rule should enable him to accept or reject each individual project.

(ii) Ranking. If some input, such as capital, is limited in supply it may well be that all 'acceptable' projects cannot be undertaken. In this case, projects must be ranked or ordered in terms of the objective function. The decision rule for accept/reject situations cannot be easily generalised to cover these situations.

(iii) Choosing between exclusive projects. Frequently, projects are not independent of each other. One form of interdependence exists when one project can only be undertaken to the exclusion of another project - e.g. two different ways of achieving the same objective. The projects are then 'mutually exclusive' and the decision rule must enable the decisionmaker to choose between the alternatives (DASGUPTA & PEARCE, p.160, 1972)

Para este projeto, sugere-se que os atores realizem um *ranking* que poderá ser baseado em um orçamento global estimado para as ações, no sentido de aproveitar ao máximo os recursos dados e com isso pensar em quais ações devem ser priorizadas e realizadas e quais não. A segunda opção é verificar com os envolvidos qual ou quais são os objetivos prioritários e dessa forma seguir a realização ou não do projeto pautado nos objetivos.

Parte-se do pressuposto que o objetivo central da ADR é “estimular o desenvolvimento econômico, social, ambiental e institucional dos municípios do Sudoeste, de modo a atuar sobre os problemas e/ou oportunidades regionais específicas” (PDRI, p.26, 2019). E por isso é importante estabelecer um ranking de possível impacto destas ações no que tange as variáveis que compõem o objetivo desta ADR. Assim, o projeto que apresentar maior nota de impacto a partir dessas variáveis, deverá ser escolhido para operacionalização.

E, como já descrito anteriormente, caso a ADR não tenha outros planos que sirvam de opção no momento da decisão de quais projetos realizar, deve se pautar apenas na questão de fazer ou não fazer. Após a ADR verificar quais são os projetos alternativos, estabelecer um ranking conforme seus objetivos, é necessário identificar de quem são os custos e benefícios envolvidos no projeto.

4.2.3 Decidir de quem são os custos e benefícios

O analista é responsável também por identificar quem é responsável pelos custos e quem receberá os benefícios envolvidos. Ou seja, “*After having described the project activities and the body responsible for project implementation, the boundaries of the analysis should be defined. The territorial area affected by the project effects is defined as the impact area*” (SARTORI et al, p.35, 2015). Para tanto, deve-se levar em consideração a abrangência do projeto e determinar a perspectiva de análise. Esse ponto é importante pela delimitação territorial do projeto, no caso da ADR, ela deve verificar a quem suas ações impactarão, e por outro lado, verificar quem serão os responsáveis pelos custos, que por vezes podem ser órgãos nacionais e, portanto, são custos para toda população, e benefícios apenas para uma região ou vice-versa.

Sugere-se que todo o projeto seja regionalizado, pois se tratando de uma ADR suas ações serão para um recorte territorial específico. É importante levar em consideração que esse ponto não é decisivo na análise de ACB, porém servirá como parâmetro do impacto do projeto selecionado, uma vez que ações realizadas em âmbito local e regional possam reverberar na esfera estadual ou nacional, impactando positivamente, como exemplo, a atração de novas atividades produtivas que poderão gerar empregos na região, afetando positivamente de forma direta estes municípios, bem como gerarão receita via taxas e impostos para o âmbito estadual.

Por outro lado, pode ser que para operacionalização do projeto seja necessário grandes aportes do governo federal e estadual, e acabe impactando apenas uma microrregião, como verbas nacionais para a construção ou ampliação de uma ponte em determinada cidade. Por isso a importância de determinar a perspectiva de análise, que no caso da ADR e do projeto do PDRI deve ser no âmbito da região Sudoeste do Paraná, ou seja, no recorte territorial de operação da ADR.

Um fator de destaque é que a percepção do que os usuários ou possíveis beneficiários das ações estariam dispostos a pagar, será resultado da percepção dos atores em relação às ações. Ou

seja, desta forma os benefícios seriam para todos, inclusive para os atores planejadores do PDRI, porém a forma de mensurar os benefícios serão apenas via questionários aplicados aos grupos de interesse da ADR, á fim de viabilizar a aplicação do projeto. Após entender o objetivo do projeto, das alternativas e das perspectivas, é importante identificar as categorias de impacto e as métricas, conforme será visto na sequência.

4.2.4 Identificar as categorias de impacto, catalogar e selecionar as métricas.

Este é um dos principais passos da ACB, que representa a categorização dos impactos e as métricas para analisar. De acordo com Boardman (2018), é recomendado identificar e catalogar cuidadosamente os benefícios e custos, atribuindo uma métrica específica para cada categoria de impacto. Segundo o próprio PDRI de 2019 da ADR, sua estrutura leva em consideração 4 eixos estruturantes, divididos em vocação econômica, cultura e desenvolvimento, sociedade e ambiente e infraestrutura, conforme pode ser observado na Figura 11. Verifica-se ainda que se relacionam com os eixos os temas de interesse que acabam atravessando os eixos. Os eixos estruturantes vieram desde a primeira publicação do PDRI em 2011, em que a 1ª etapa do estudo foi o diagnóstico socioeconômico regional; 2ª etapa consistiu na apresentação de resultados e alinhamento para o PDRI; 3ª etapa foi sobre a concertação regional do PDRI e por fim na 4ª etapa foi realizada a consolidação da visão de futuro e eixos estruturantes (PDRI, 2011).

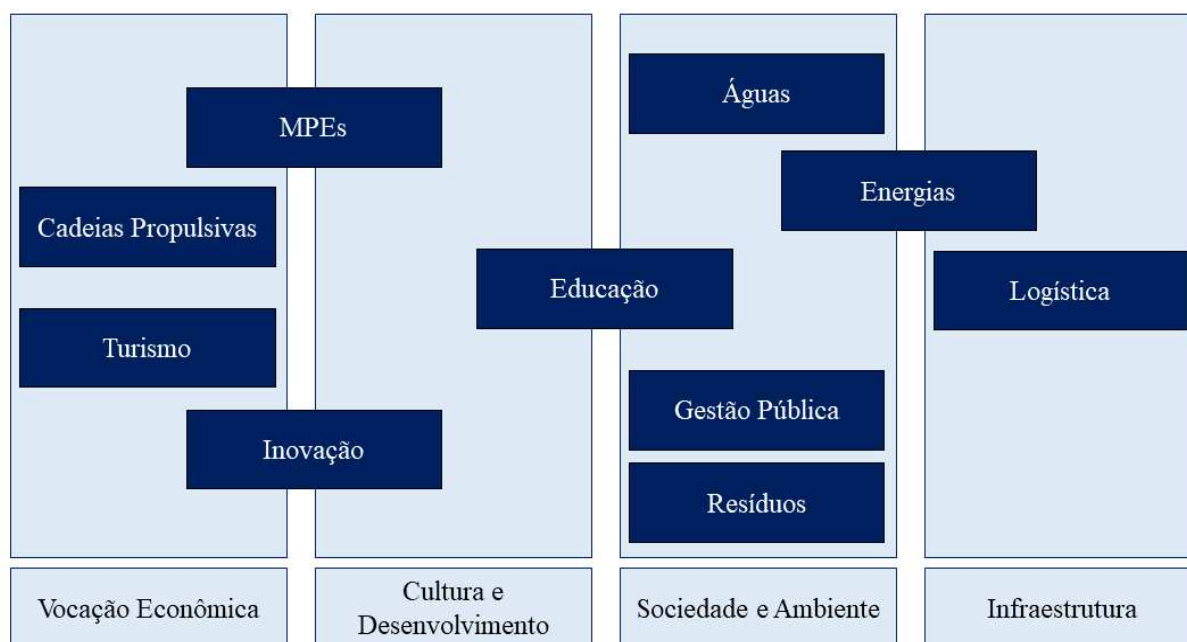
Ainda segundo o documento supracitado, esses eixos estruturantes formam uma base do que se objetiva com o PDRI. São grandes pilares estratégicos voltados para sanar grandes questões a serem tratadas em âmbito regional, e desses eixos, outras ações e projetos podem ser desmembrados. Conforme PDRI (2011), os eixos estruturantes foram definidos pelos líderes regionais no workshop de elaboração do plano.

No PDRI publicado em 2013, as ações estratégicas desses 4 eixos estruturantes resultaram em 53 estratégias no total. Vocação Econômica: 18 ações; Cultura e Desenvolvimento: 10 ações; Infraestrutura: 9 ações; Sociedade: 16 ações. Destas ações, os atores responsáveis utilizaram da metodologia da matriz GUT de Kepner e Tregoe (1981). Nesta matriz os autores dividem as ações em níveis de: gravidade, urgência e tendência. Com isso buscar priorizar as ações de maneira racional e permitindo escolher as melhores ações.

Na última publicação do PDRI (2014) essa estrutura se alterou. Segundo o PDRI (2019), houve uma reavaliação em 2018 do PDRI, alterando pequenos pontos em sua missão e visão. Os

4 eixos continuam, porém, com a inserção do “ambiente” no eixo sociedade, ficando sociedade e ambiente. Esses pontos, segundo o plano, foram atualizados para dar maior fluidez ao planejamento e colocá-lo em âmbito mais operacional. Inclusive outro ponto que foi alterado é a meta de lançamento de 2018 que passou para 2019 a fim de ganhar tempo para ajustes dos detalhes remanescentes.

Figura 11 - Relações entre os objetivos estratégicos e os temas de interesse do PDRI.



Fonte: PDRI, 2019. Modificado pelo autor.

Dessa maneira, com base na Figura 11, e de acordo com a metodologia de Boardman (2018), as categorias de impacto que vão culminar no desenvolvimento regional são a vocação econômica, cultura e desenvolvimento, sociedade e ambiente e infraestrutura. Seguindo essa linha da Figura 12, conforme PDRI (2019), o único ponto que leva em consideração variáveis de impacto como abrangência da ação, prazo, viabilidade técnica e custo é a matriz de priorização de projetos que pode ser verificada na Tabela 12. Por outro lado, salienta-se que o PDRI (2019) traz como exemplo essa matriz apenas para o grupo de trabalho de turismo.

Tabela 12 - Matriz de priorização de projetos do PDRI.

Ação	Grupo de Trabalho	Abrangência da ação	Prazo de implantação	Viabilidade Técnica	Custo	Valor
Ação 1	Turismo	Alta	Baixo	Alta	Baixo	12
Ação 2	Turismo	Baixa	Alto	Baixa	Alto	4
Ação 3	Turismo	Média	Médio	Média	Médio	8
Ação 4	Turismo	Baixa	Médio	Alta	Baixo	9
Ação 5	Turismo	Alta	Médio	Baixa	Alto	7
Ação 6	Turismo	Média	Médio	Alta	Médio	9
Ação 7	Turismo	Média	Médio	Baixa	Baixo	8
Ação 8	Turismo	Alta	Alto	Alta	Alto	8
Ação 9	Turismo	Alta	Médio	Média	Baixo	10
Ação 10	Turismo	Alta	Baixo	Alta	Médio	11

Fonte: PDRI, p. 32, 2019.

Segundo o PDRI (2019) essa matriz disposta na Tabela 13, serve para facilitar a seleção das ações com maior potencial para contribuir para o PDRI, e por isso possui critérios de Alto, Médio e Baixo para organizar a prioridade. Ainda segundo o estudo,

-O quanto a implementação de uma citada ação facilita ou promove a execução de outras ações do tema de interesse. A pontuação equivale ao parâmetro “quanto maior, melhor” (alto 3, médio 2, baixo 1).

-Prazo de implementação: critério que considera o tempo de implementação da ação. A pontuação que representa segue o parâmetro “quanto menor, melhor” (alto 1, médio 3, baixo, 3).

-Viabilidade técnica: considera a viabilidade técnica, incluindo recursos humanos e materiais para execução da ação. Tem como padrão de pontuação o “quanto maior, melhor” (alto 3, médio 2, baixo 1).

-O custo: consiste na análise do valor necessário para execução das atividades, o que mensura a viabilidade financeira de cada potencial projeto a ser realizado. O parâmetro de análise é o “quanto menor melhor” (alto 1, médio 2, baixo 3) (PDRI, p. 33, 2019).

Esses critérios adotados pela ADR, foram elaborados para aplicação em todos os eixos e temas de interesse, salienta-se que, infelizmente, não houve a possibilidade de confrontação destas informações com respondentes da associação para verificação dos outros temas de interesse. Nestes quesitos, verifica-se que cada ação possui uma escala média que a coloca mais ou menos na frente na ordem de prioridade, levando em consideração o prazo, viabilidade técnica, custo e abrangência. Neste caso, as proposições 1 e 10 apresentaram maiores valores, o que significa q possuem maior viabilidade e abrangência e custos e prazo médio menores, e por conseguinte se tornam prioritárias na ordem das ações.

Esse mecanismo do PDRI é importante e baliza a questão de prioridade das ações, porém não se fala em avaliação das ações na matriz da Tabela 13. A avaliação dos impactos seria feito mesmo pelos índices já citados anteriormente, caso do IDHM, IFDM e IFGF, mas que não

consegue explicar o impacto efetivo das ações do PDRI e da ADR por ser um índice geral, calculado com base em dados oficiais e séries históricas abrangentes.

No caso da ADR do Sudoeste do Paraná, o PDRI de 2019-2029 possui 9 eixos que contemplam 18 ações estratégicas conforme disposto no Quadro 15. Todas as ações prioritárias devem ser analisadas pela matriz de avaliação a fim de identificar o impacto nas diferentes áreas. Isso dará a visão sistêmica para que haja um consenso no impacto geral do PDRI no território em relação ao custo da orquestração de todo o planejamento. Ao final da avaliação o produto serão 18 matrizes completas com a resposta se o impacto previsto de cada ação será baixo, médio ou alto.

Quadro 15 - Ações do PDRI 2019 a 2029

Questão central	Objetivo geral	Objetivos específicos
GT: Águas do Sudoeste: Câmara técnica da água do Sudoeste		
Os estudos, pesquisas, projetos sobre a água no Sudoeste não estão compilados em uma base de informação e/ou organização.	Gerar e disseminar conhecimento sobre o tema água.	Criar um banco de dados com as pesquisas sobre água da região Sudoeste.
		Organizar grupo de estudo e análise das pesquisas feitas por instituições sobre o tema água.
		Criar formas para disseminar a situação da água/Sudoeste em seus diferentes usos.
GT: Águas do Sudoeste: Implementar diagnóstico sobre o uso múltiplo da água no Sudoeste e seus impactos		
A região Sudoeste não possui informações sobre a utilização da água em suas múltiplas funções, muito menos sobre seus impactos decorrentes (ambientais, de disponibilidade atual e futura, etc..).	Realizar diagnóstico sobre o uso múltiplo da água no Sudoeste do Paraná e seus impactos, bem como, apresentar soluções para os desafios apresentados.	Planejar e estruturar metodologia de execução de diagnóstico sobre o uso múltiplo da água no Sudoeste, e seus impactos decorrentes.
		Viabilizar os recursos necessários e realizar o Estudo.
		Disseminar a informação dos resultados do Estudo, apresentando desafios e propostas de solução.
GT: Cadeias Propulsivas: Criar o Banco de Prestadores de Serviços Locais		
Empresas das cadeias propulsivas contratam elevada quantidade de serviços de fora da região, elevando os custos totais de produção.	Desenvolver banco de prestadores de serviços do território como forma de reduzir os custos de produção.	Estruturar o Banco de Prestadores de Serviços.
		Estruturar banco de dados de prestadores de serviços locais.
		Definir plano de sustentabilidade do Banco de Prestadores de Serviços.
GT: Cadeias Propulsivas: Criar a Central de Negócios Intersetorial		
Empresas das cadeias propulsivas adquirem elevada quantidade de insumos de fora da região, elevando os custos totais de produção.	Promover a aquisição conjunta de insumos das empresas das cadeias propulsivas do Sudoeste do Paraná, como forma de reduzir os custos de produção.	Mobilizar e sensibilizar o setor produtivo para a formação da Central de Negócios Intersetorial.
		Estruturar a Central de Negócios Intersetorial.
		Definir plano de sustentabilidade da Central de Negócios Intersetorial.

GT: Cadeias Propulsivas: Desenvolver produtos típicos do Sudoeste (Queijo Santo Giorno)		
Necessidade de promover produtos típicos do Sudoeste.	Viabilizar a produção e comercialização do produto queijo Santo Giorno.	Estruturar plano de negócios em um laticínio do Sudoeste (piloto).
		Replicar modelo de plano de negócios em outros laticínios do Sudoeste.
		Implementar plano de marketing territorial do produto queijo Santo Giorno.
GT: Educação para o Desenvolvimento: Implementar o Fórum Interinstitucional de Educação para o Desenvolvimento		
Ausência de uma visão alinhada e de integração de projetos de educação no Sudoeste do Paraná.	Implementar o Fórum Interinstitucional de Educação para o Desenvolvimento do Sudoeste.	Articular as instituições de educação do Sudoeste.
		Estruturar o Fórum Interinstitucional.
		Desenvolver estratégia e plano de ação do Fórum.'
GT: Educação para o Desenvolvimento: Criar a Revista Científica do PDRI		
Falta um canal de divulgação dos trabalhos científicos sobre desenvolvimento territorial da região.	Criar uma revista científica do PDRI.	Escolher um conselho editorial e equipe técnica.
		Definir as políticas de funcionamento da revista.
		Lançar o primeiro volume da revista.
GT: Energias Renováveis: Criar a Associação de Empresas de Energias Renováveis do Sudoeste do Paraná		
A mesoregião do Sudoeste do Paraná apresenta significativo potencial de desenvolvimento das energias renováveis, mas não apresenta organização institucional representativa dos empresários, com o intuito de promover os negócios do referido segmento produtivo.	Criar a Associação das Empresas de Energias Renováveis do Sudoeste do Paraná.	Mobilizar e sensibilizar os empresários em energias renováveis do Sudoeste do Paraná na criação da Associação.
		Estruturar a Associação de Empresas em Energias Renováveis.
		Estabelecer o plano de sustentabilidade da Associação.
GT: Energias Renováveis: Estruturar centro de pesquisa para capacitação e disseminação do conhecimento sobre energias renováveis		
A mesoregião do Sudoeste do Paraná se manifesta como expoente em recursos renováveis de energia; além do tradicional aproveitamento hídrico, destaca-se também como potencial de aproveitamento solar e eólico e, em especial, ao aproveitamento de resíduos agropecuários, por se tratar de uma das regiões que mais produz tais resíduos no mundo.	Fomentar a criação de um centro que busque desenvolver ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação relacionadas ao aproveitamento de fontes renováveis de energia elétrica, em especial ao aproveitamento dos resíduos agropecuários no Sudoeste do Paraná.	Mobilizar e sensibilizar os geradores e usuários de resíduos agropecuários para a formação do centro de pesquisa e extensão em resíduos agropecuários.
		Concluir o projeto de estruturação do centro de pesquisa e extensão, e definir a abrangência dos seus participantes e da sua atuação.
		Instalação do centro em sede própria.
GT: Gestão Pública: Implantar e consolidar a Escola de Administração Pública do Sudoeste do Paraná		
Dificuldade das prefeituras do Sudoeste em manter um padrão de administração que assegure adequada gestão fiscal e excelência nos serviços prestados.	Contribuir com a melhoria da gestão pública das prefeituras do Sudoeste, por meio da implantação e consolidação da Escola de Administração Pública do Sudoeste do Paraná.	Promover a articulação das instituições que farão parte da estruturação da Escola.
		Estruturar a Escola de Administração Pública do Sudoeste do Paraná.
		Assegurar a sustentabilidade da Escola de forma a garantir a continuidade de seu funcionamento.
GT: Logística: Câmara Técnica de Logística		

Os gargalos relacionados à questão logística no Sudoeste do Paraná necessitam de uma instância técnica que apresentem soluções viáveis.	Gerar e disseminar conhecimento sobre o tema logística.	Criar um banco de dados com as pesquisas sobre logística da região Sudoeste.
		Organizar grupo de estudo e análise das pesquisas feitas por instituições sobre o tema logística.
		Implementar plano de sustentabilidade da Câmara.
GT: Logística: Realizar diagnóstico da logística do território, sob a ótica gerencial, tecnológica e de infraestrutura.		
É reconhecida a importância e a necessidade de melhorar a logística na região Sudoeste. Basicamente, trata-se de um elemento de competitividade empresarial. Entretanto, apesar dos óbvios problemas de infraestrutura, por exemplo, que melhorias precisam ser promovidas ou priorizadas?	Realizar diagnóstico da logística do território do Sudoeste do Paraná sob a ótica gerencial, tecnológica e de infraestrutura.	Elaborar a estratégia de pesquisa e o instrumento para apoiar o diagnóstico.
		Mobilizar a comunidade empresarial para participar do diagnóstico.
		Aplicar o instrumento e realizar análise dos dados.
GT: Resíduos: Fomentar a criação de entidade específica para pesquisa e extensão sobre o tema		
Dentre os resíduos, os agropecuários são os mais gerados no Sudoeste do PR, sendo um passivo ambiental com possibilidade de gerar renda. Atualmente, não existe entidade que norteie ações dos geradores e usuários desses resíduos.	Fomentar a criação de um centro que busque desenvolver ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação relacionadas ao gerenciamento e tratamento de resíduos agropecuários no Sudoeste do Paraná.	Mobilizar e sensibilizar os geradores e usuários de resíduos agropecuários para a formação do centro de pesquisa e extensão em resíduos agropecuários;
		Concluir o projeto de estruturação do centro de pesquisa e extensão e definir a abrangência dos seus participantes e da sua atuação;
		Instalação do centro em sede própria.
GT: Resíduos: Estudo do potencial e fomento à geração de negócios com os resíduos industriais das cadeias produtivas impulsivas		
As cadeias produtivas impulsivas geram resíduos industriais que, além do impacto ambiental, apresentam inúmeras oportunidades de negócio.	Realizar estudo do potencial e fomento à geração de negócios com os resíduos industriais das cadeias produtivas impulsivas.	Estruturar o estudo do potencial e fomento à geração de negócios com os resíduos industriais dos municípios do Sudoeste do Paraná.
		Viabilizar os recursos necessários e realizar o Estudo.
		Disseminar a informação dos resultados do Estudo, apresentando soluções e oportunidades.
GT: Turismo: Realizar estudo dos negócios turísticos impulsivos do Sudoeste do Paraná.		
Necessidade de identificar o potencial do turismo enquanto indutor do desenvolvimento econômico do Sudoeste do Paraná, promovendo negócios lucrativos que geram emprego e renda.	Identificar o potencial do turismo como indutor do desenvolvimento econômico do Sudoeste do Paraná, promovendo negócios lucrativos que geram emprego e renda no território.	Estruturar proposta de estudo do potencial turístico do Sudoeste, enquanto promotor do desenvolvimento de negócios.
		Viabilizar os recursos necessários e realizar o Estudo.
		Definir estratégia de implementação de medidas para aproveitamento do potencial identificado.
GT: Turismo: Implementar sinalização turística nas rodovias e pontos de acesso da região Sudoeste		

Ausência de sinalização adequada para os pontos turísticos do Sudoeste do Paraná.	Contribuir para a promoção do turismo do Sudoeste do Paraná por meio da implementação de sinalização adequada.	Construir o plano de sinalização turística do Sudoeste paranaense.
		Garantir o recurso financeiro para viabilização do plano.
		Assegurar a efetiva instalação da sinalização, bem como, sua manutenção periódica.
GT: Transversal: Implantar e consolidar a Escola de Lideranças do Sudoeste do Paraná.		
Necessidade de formar lideranças territoriais para o desenvolvimento do Sudoeste do Paraná.	Estruturar um programa interinstitucional de formação de líderes territoriais no Sudoeste do Paraná.	Promover a articulação das instituições que farão parte da estruturação da Escola.
		Estruturar a Escola de Lideranças do Sudoeste do Paraná.
		Assegurar a sustentabilidade da Escola de forma a garantir a continuidade de seu funcionamento.
GT: Transversal: Estruturar o Observatório do PDRI.		
Necessidade de o PDRI ter uma plataforma tecnológica que permita acesso à informação, gestão da comunicação, e monitoramento do Plano e de seus projetos.	Estruturar uma plataforma tecnológica que permita gerenciar a comunicação, bem como, obter informações do Plano e realizar o monitoramento dos projetos do PDRI.	Elaborar a estrutura do Observatório do PDRI.
		Implementar a plataforma do Observatório do PDRI.
		Garantir a continuidade de seu funcionamento.

Fonte: PDRI, 2019, Adaptado pelo autor.

Assim, poderemos entender cada ação individualizada na escala de quanto maior, melhor, em relação ao seu impacto, bem como entender no geral qual foi a escala de impactos que os atores indicaram nos questionários. Essa percepção é inerente aos atores envolvidos no desenvolvimento do plano, instituições parceiras, dirigentes locais e demais participantes interessados no tema. Estima-se que com o grande número de instituições e representantes ligados aos temas de análise, as respostas sejam fidedignas e robustas, o que diminuirá um ocasional viés metodológico, já que as respostas serão fechadas e não identificadas. Sua avaliação será organizada conforme Tabela 9.

Para tanto, de acordo com a metodologia proposta por esta tese, as categorias de impacto dividem-se em: Prazo, Econômico, Social e Institucional. E estas categorias irão abarcar, além do proposto pelo PDRI, um fator preponderante para o desenvolvimento regional que é a avaliação do impacto institucional conforme verificado na Tabela 13. Autores como Shah (2006) corroboram desta ideia, ao entender que a nova economia institucional é capaz de explicar o sucesso de arranjos institucionais.

Tabela 13 - Categorias de impacto e métricas

Qual o impacto do benefício que essa ação vai gerar para o desenvolvimento regional?		Muito Baixo (1)	Baixo (2)	Médio (3)	Alto (4)	Muito Alto (5)
PRAZO						
Prazo execução/retorno	Tempo para executar e tempo para retorno					
ECONÔMICO						
Geração de emprego	Quantidade de emprego formal					
Novas empresas	Empreendedorismo					
Nível médio de renda	Massa salarial					
Crescimento econômico	PIB					
CT&I	Nível de ciência, tecnologia e inovação					
SOCIAL						
Educação infantil	Matrículas no ensino básico					
Resultado do IDEB	Nível de educação básica					
Atendimentos Pré Natal	Cuidados primários a gestante					
Estabelecimentos de saúde	Cobertura da saúde pública					
Estabelecimentos de Lazer	Nível de lazer					
INSTITUCIONAL						
Racionalidade limitada	Grau de limitação dos atores					
Contratos incompletos	Grau de custos contratuais					
Oportunismo	Grau de seleção adversa e risco moral					
Especificidade dos ativos	Grau de complexidade das transações					
Frequência	Ausência de interação entre instituições					
Incerteza	Grau de assimetria informacional					
TOTAL						

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Já a métrica de avaliação utilizada é a análise de impacto dos atores para cada ação do PDRI. Ou seja, de acordo com a percepção dos atores envolvidos, qual é o nível de impacto de benefícios que poderá gerar nas diferentes categorias analisadas ao longo da vida do projeto de 2019 a 2029. Esse modelo de ACB é chamado de ACB participativo, em que com base na perspectiva dos atores representantes, são delimitados os possíveis impactos dos benefícios e também verificado a percepção do quanto estariam dispostos a pagar por tais benefícios em uma escala de 1 a 5.

Os indicadores que serviram de base para compor a matriz de avaliação desta tese foram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), construído e utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice Firjan de desenvolvimento municipal, realizado pela própria Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e o índice Iparades de desenvolvimento municipal, organizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento

Econômico e Social (IPARDES), que são índices amplamente utilizados em diversos estudos relacionados ao desenvolvimento regional.

Todos os 3 indicadores possuem 3 dimensões analíticas: renda, saúde e educação. Porém, cada um possui diferentes variáveis de avaliação dentro destas dimensões, conforme pode ser observado no Quadro 16.

Quadro 16 - Indicadores sócio econômicos

IDHM		
Renda	Saúde	Educação
-Renda per capita	-Esperança de vida ao nascer;	-Escolaridade população adulta; -Fluxo escolar população jovem;
IFDM		
Emprego e Renda	Educação	Saúde
-Geração de emprego formal -Taxa de formalização do mercado de trabalho; -Geração de renda; -Massa salarial real; -Índice de Gini;	-Atendimento a educação infantil; -Abandono ensino fundamental; -Distorção idade-série; -Docentes com ensino superior; -Média de horas-aula diárias; -Resultado do IDEB no fundamental.	-Proporção de atendimento adequado de pré-natal; -Óbitos por causas mal definidas; -Óbitos por causas evitáveis. -Internação sensível à atenção básica;
IPDM		
Renda, emprego e produção agropecuária	Educação	Saúde
-Remuneração média absoluta; -Taxa crescimento remuneração média; -Emprego; -Estoque de emprego; -Participação emprego formal; -Valor bruto agropecuário; - Taxa crescimento VBP	- Atendimento Infantil - Taxa de não distorção idade-série; Percentual de docentes com ensino superior; -Taxa de não abandono; -Média do IDEB	- % com mais de 6 consultas pré natal por nascido vivo; -% de óbitos por causas mal definidas; - % de óbitos de menores de cinco anos por causas evitáveis;

Fonte: IPARDES, 2018; FIRJAN, 2018; PNUD, 2010. Elaborado pelo autor.

Em síntese, pode-se perceber que os três indicadores são próximos entre si, alterando-se em algumas variáveis de análise. Para a construção da matriz de avaliação do framework desta tese, foi utilizado de base esses 3 indicadores, contudo, as variáveis serão avaliadas pela percepção do ator respondente, e não dos dados oficiais de cada indicador conforme os índices do IDHM, IFDM e IPDM, por dois motivos principais: 1º relacionado a ser um índice geral que abarca processos de toda a sociedade que culminaram em um aumento ou diminuição de alguma variável, e não somente a uma ação da ADR, e 2º por apresentar uma defasagem muito grande em relação aos dados.

De posse dos métodos de análise de impacto e métricas, faz-se necessário estimar o impacto das ações ao longo do tempo de vida do projeto analisado, conforme será observado na próxima subseção.

4.2.5 Prever os impactos quantitativamente ao longo da vida do projeto

O planejamento do PDRI, utilizado como exemplo nesta tese para suscitar discussões e análises sobre o tema, tem uma proposta de 10 anos de vida, de 2019 a 2029. Isso representa que neste período, é importante tentar estimar e prever quais serão os impactos. Mesmo que Boardman (2018) exponha a dificuldade em se prever algo, principalmente num projeto de longo prazo como esse de 10 anos.

Após as previsões para o primeiro ano, é possível indexar o nível de crescimento ou declínio com uma variável que possa “andar” de certa maneira próxima ao comportamento do impacto. Esta variável poderá ser a média do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para os municípios do Sudoeste, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - PIB de 2017 a 2020 dos 42 municípios que compõem a região de atuação da ADR Sudoeste

	2017	2018	2019	2020
Média 42 municípios	R\$ 900.078,71	R\$ 879.893,79	R\$ 837.507,01	R\$ 870.740,03
Taxa variação anual	3,05%	-2,29%	-5,06%	3,82%
Média Geral	-0,49%			

Fonte: IPARDES, 2023. Elaborado pelo autor. Valores corrigidos pelo IGPM a preços correntes de julho de 2023.

Verifica-se que, ao analisar os últimos anos do comportamento do PIB para os municípios selecionados, há um crescimento na ordem de 3,05% de 2016 para 2017, após esse período, 2018 e 2019 o PIB ficou negativo, e 2020 retomou o caminho de alta com uma variação na ordem de 3,82%. Dessa forma, a média de 2016 para 2020, com valores já corrigidos pelo IGPM a preços correntes de julho de 2023, ficou em -0,49% ao ano.

Seguindo com a variável PIB como proxy, Boardman (p. 10, 2018) sugere, “Analysts may determine the ‘most likely’ impact in each time period or the expected impact in each period”. Neste caso, sugere-se trabalhar com uma taxa de crescimento de impacto na ordem de 0,5% ao ano, do ano 1 ao ano 5. E posteriormente uma taxa de decréscimo também na ordem de 0,5% ao ano do 6 ao 10 ano. Assim, podemos definir que para o 1º ano a taxa de crescimento será 0, e a taxa para o 10º ano será -0,5, e na média estaremos falando de um crescimento ao longo da vida

do projeto na ordem de 0,75% ao ano. Esse valor está coerente com a média de crescimento da taxa do PIB para os municípios nos últimos anos.

Para mensurar o impacto quantitativamente durante os 10 anos do projeto, elaborou-se um esquema baseado na matriz de avaliação das ações a serem analisadas pela ACB, conforme pode ser visto no Quadro 17.

Quadro 17 - Previsão de impacto no tempo de vida do PDRI 2019 a 2029

Tempo de vida do projeto em anos											Total Impacto
Impacto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Taxa de ajuste	0%	0,5%	1%	1,5%	2%	1,5%	1%	0,5%	0%	-0,5%	
Ação 1											
Ação 2											
Ação 3											
Ação 4											
Ação 5											
Ação N.											

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Os dados necessários para completar o Quadro 9 dependem das respostas dos questionários, que devem ser aplicados aos atores envolvidos no planejamento do PDRI. A média de todas as questões de cada questionário individual, se somará aos demais e formará uma “média final” de impacto, esta servirá para compor a primeira coluna do quadro supracitado.

Outras questões importantes, estão relacionadas ao fato de que nem sempre o retorno ou benefício de determinada ação ocorrerá em um tempo linear ou numa ordem de crescimento ou declínio com fácil previsão, pois dependerá de diversas variáveis intrínsecas e extrínsecas ao modelo. E quanto maior o tempo e número de variáveis do modelo, menor será a capacidade de previsibilidade dos custos e benefícios ao longo do tempo (BOARDMAN, 2018).

4.2.6 Monetizar – atribuir valores aos impactos

Nem sempre será possível monetizar em uma unidade monetária única todos os impactos e benefícios de um projeto, isso é uma limitação da ACB por se tratar de alguns pontos que não possuem um benefício simples de se medir. Este é o caso da avaliação do PDRI 2019-2029, em que há um custo para elaboração e operacionalização de todo o projeto e ações desenvolvidas, porém, a mensuração dos benefícios ocorrerá a posteriori, e em forma de desenvolvimento

regional, o que é bastante custoso de captar e transformar em unidades monetárias condizentes com um valor de mercado.

Para tanto, Boardman (2018) sugere que, nestes casos, se utilize da Análise Qualitativa de Custo-Benefício. Neste caso o analista deve estimar o máximo de custos e benefícios possíveis, e o restante das variáveis elaborar uma estimativa relativa à importância daqueles benefícios. Para o autor “*a reasonable approach would be to list these benefits with rough estimates of their order of magnitude*” (BOARDMAN, p. 44, 2018).

Seguindo essa linha, elaborou-se um gabarito que serve de base para um contrapeso da monetização e para ser utilizada como um guia de valores e referências da monetização. Lembrando que, como a dificuldade em mensurar itens intangíveis relacionados ao PDRI é grande e é uma limitação importante da tese. Assim, o gabarito disposto na Tabela 15 é uma construção do que poderá ser utilizado como uma medida coerente de monetização. Esta escala analítica também foi usada pelo Banco Central Europeu, no seu *Cost-benefit assessment on the Integrated Reporting Framework* (2021), além do trabalho de Dehnhardt, Grothmann e Wagner (2022).

Tabela 15 - Gabarito de avaliação dos benefícios das ações segundo atores.

	Prazo	Econômico	Social	Institucional	Total	Categoria	WTP
Ação 1 (ex. ação)	MUITO ALTO				≥68	Valor muito alto	1,50
	ALTO				52 - 68	Valor alto	1,25
	MÉDIO				35 - 51	Valor médio	1,00
	BAIXO				18 - 34	Valor baixo	0,75
	MUITO BAIXO				≤17	Valos muito baixo	0,25

Fonte: Elaborado pelo autor 2023.

O gabarito da Tabela 15 evidencia, com base na escala *Likert* do questionário disposto no capítulo 3 desta tese, a última questão, ligada ao quanto os possíveis beneficiários das ações estariam dispostos a pagar por esses benefícios. Dessa maneira, aqueles respondentes que ao finalizarem o questionário, observando que na determinada ação sua nota foi avaliada como “Muito Baixo”, tenderão a responder que sua disposição para pagar aquela determinada ação será “valor muito baixo”, ou seja, pressupõe-se que eles pagarão valores que representem 25% do total do custo.

Caso o conjunto de respostas esteja ao final no quadrante “Baixo” com uma nota entre 18 e 34 pontos, os mesmos responderão que sua disposição a pelo benefício desta ação será um “Valor baixo”, que será representado por 75% do total do custo da operacionalização. Em situações em

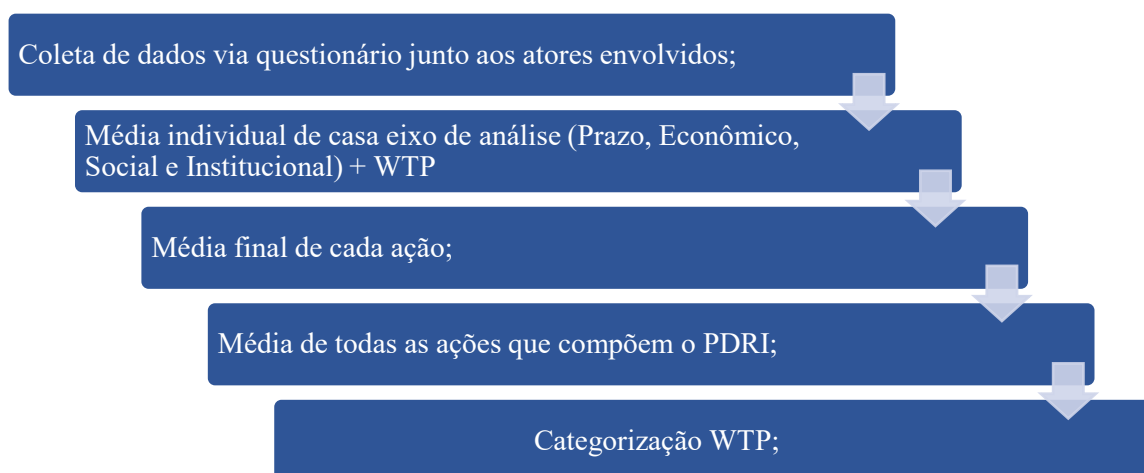
que as respostas apresentem pontuação entre 35 e 51, será classificado como “Médio” e, portanto, estarão dispostos a desembolsar um “Valor Médio” que representará 100% do custo total.

Por fim, caso o questionário apresente respostas em que o impacto dos benefícios seja “Alto” com notas entre 52 e 68 pontos, os beneficiários tenderão a pagar um “alto valor”, que será equiparado a 125% do total do custo. E no caso de impacto “Muito Alto” com notas acima de 68 pontos, os beneficiários estarão dispostos a pagar “Valores muito altos”, ou seja, 150% do total do custo.

Este o de equiparação de valores utilizará como proxy o próprio custo de operacionalização da ADR a fim de parametrizar os custos, já que mensurar valores intangíveis é uma tarefa virtualmente quase impossível. Porém, com base na ordem de impacto, nas notas recebidas, e no valor que estarão dispostos a pagar por tais benefícios, a análise terá resultados robustos, coerentes e confiáveis em relação se o PDRI gera mais custos que benefícios ou vice-versa.

Além disso, a escala de conversão ou índice de monetização será multiplicado pelo total de custos operacionais da ADR e do PDRI 2019-2029. Neste caso, se, por exemplo, a ADR teve um custo total de \$100,00, e a ação foi avaliada pelos respondentes como “baixo” impacto, a disposição a pagar será um “valor baixo”, ou seja, se o custo for então de \$100,00, deverá ser multiplicado pelo seu índice de monetização, neste caso 0,75, obtendo um valor monetário então de \$75,00, que a classificará posteriormente como uma ação que gerou mais custos que benefício. Os pormenores do levantamento de custos totais serão explicados no subcapítulo seguinte. De maneira geral, o caminho até a construção deste índice pode ser verificado na Figura 12 abaixo.

Figura 12 - Síntese do processo de coleta, organização e análise de dados



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Buscou-se elaborar um modelo simples de análise que leve em consideração a premissa de quanto maior o nível de pontos, melhor, ou seja, “quanto maior, melhor”. Assim, poderemos entender cada ação individualizada na escala de quanto maior, melhor, em relação ao seu impacto, bem como entender no geral qual foi a escala de impactos que os atores indicaram nos questionários. Bem como a WTP de cada possível impactado pelos benefícios das ações.

Por ação, teremos então um gabarito individualizado que representará se aquela ação atingiu um grau de impacto dos benefícios e um WTP entre “muito baixo” e “muito alto”, e “valor muito baixo” e “valor muito alto respectivamente, produto da tabulação dos dados de todos os questionários para aquela mesma ação. E um total do impacto dos benefícios na somatória de todos os questionários para todas as ações, conforme pode ser analisado na Figura 13.

Figura 13 - Exemplo de funcionamento da avaliação de uma determinada ação do PDRI



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Essa percepção é inerente aos atores envolvidos no desenvolvimento do plano, instituições parceiras, dirigentes locais e demais participantes interessados no tema. Estima-se que com o grande número de instituições e representantes ligados aos temas de análise, as respostas sejam fidedignas e robustas, o que diminuirá um ocasional viés metodológico, já que as respostas serão fechadas e não identificadas.

4.2.7 Descontar os benefícios e os custos para valor presente

Na análise de custo-benefício, os benefícios e custos futuros devem ser descontados e trazidos para o valor presente (VP). Desconta-se esses valores primeiramente pela análise do custo de oportunidade em utilizar os esforços para outro fim. E segundo, porque maioria dos indivíduos preferem consumir agora do que em outro momento.

Para tanto, sugere-se utilizar o demonstrativo de resultado de exercício (DRE) da instituição em questão nos últimos anos, neste caso estamos utilizando a ADR Sudoeste do Paraná para suscitar discussões acerca do tema e uma possível aplicabilidade futura. Com base no DRE dos anos anteriores, é possível realizar uma estimativa para os próximos anos, seguindo uma tendência de crescimento ou declínio nos gastos.

Como infelizmente a ADR não forneceu esses dados para a pesquisa, os valores aqui são fictícios e deverão ser preenchidos corretamente no caso de aplicação do modelo. Sugere-se ainda que, no caso da ADR e da operacionalização do PDRI 2019-2029, os custos anuais da ADR reduzam ao longo do tempo devido ao fato que no início os custos com mão de obra, impressão, diagramação, consultorias, viagens, divulgação entre outros são sobremaneira mais elevados. Após o programa e as ações estiverem “rodando” os custos operacionais da ADR serão cada vez menores ao longo da vida do projeto.

Tabela 16 - Detalhamento analítico de exemplo dos possíveis custos administrativos ADR Sudoeste do Paraná (R\$)

Descrição da Despesa	2019	2020	2021	2022	2023
Despesas Variáveis	R\$ 100.000	R\$ 60.000	R\$ 50.000	R\$ 35.000	R\$ 35.000
Despesas operacionais	R\$ 50.000	R\$ 50.000	R\$ 50.000	R\$ 50.000	R\$ 50.000
Despesas financeiras	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000
Outras deduções	R\$ 15.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000
Despesas treinamentos	R\$15.000	R\$ 10.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000
Despesas consultoria	R\$ 50.000	R\$ 20.000	R\$ 15.000	R\$ 15.000	R\$ 15.000
Despesas Pessoal	R\$ 60.000	R\$ 55.000	R\$ 50.000	R\$ 50.000	R\$ 50.000
Despesas com gráficas	R\$ 25.000	R\$ 15.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000	R\$ 5.000
Despesas publicidade	R\$ 15.000	R\$10.00	R\$10.000	R\$10.000	R\$10.000
TOTAL	R\$ 335.000	R\$ 230.000	R\$ 195.000	R\$ 180.000	R\$ 180.000
2024	2025	2026	2027	2028	2029
R\$ 36.750	R\$ 38.588	R\$ 40.517	R\$ 42.543	R\$ 44.670	R\$ 46.903
R\$ 52.500	R\$ 55.125	R\$ 57.881	R\$ 60.775	R\$ 63.814	R\$ 67.005
R\$ 5.250	R\$ 5.513	R\$ 5.788	R\$ 6.078	R\$ 6.381	R\$ 6.700
R\$ 5.250	R\$ 5.513	R\$ 5.788	R\$ 6.078	R\$ 6.381	R\$ 6.700

R\$ 5.250	R\$ 5.513	R\$ 5.788	R\$ 6.078	R\$ 6.381	R\$ 6.700
R\$ 15.750	R\$ 16.538	R\$ 17.364	R\$ 18.233	R\$ 19.144	R\$ 20.101
R\$ 52.500	R\$ 55.125	R\$ 57.881	R\$ 60.775	R\$ 63.814	R\$ 67.005
R\$ 5.250	R\$ 5.513	R\$ 5.788	R\$ 6.078	R\$ 6.381	R\$ 6.700
R\$ 10.500	R\$ 11.025	R\$ 11.576	R\$ 12.155	R\$ 12.763	R\$ 13.401
R\$ 189.000	R\$ 198.450	R\$ 208.373	R\$ 218.791	R\$ 229.731	R\$ 241.217

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O modelo acima da Tabela 16, foi baseado em estudo de Almeida (2021), em que estimou os custos operacionais para um parque tecnológico. Lembrando que, o modelo deverá ser preenchido com base em um DRE ou Balancete disponibilizado pela contabilidade da instituição objeto da análise de custo-benefício. Com base nesses documentos fornecidos pela contabilidade que será possível, com base nos anos anteriores e presentes, estimar algumas perspectivas para valores futuros.

Neste caso, levou-se em consideração que, entre 2019 e 2022 o custo para operacionalizar a ADR e toda a elaboração do PDRI apresentou um decréscimo, natural de um investimento inicial em diversas frentes para elaboração, revisão e publicação do PDRI 2019. Após esse momento de queda nos custos, estimou-se um crescimento geral nos custos na ordem de 5% ao ano, relativos a uma inflação dentro da meta para se chegar no valor esperado futuro.

Dessa forma, utilizando-se da fórmula proposta por Boardman (2018), e aplicando uma taxa de desconto de 3,5% de desconto conforme o próprio autor sugere para projetos com menos de 50 anos, temos:

$$VP(C) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+s)^t} \quad (3.1)$$

$$VP(C) = \sum_{t=0}^n \frac{2.405.562}{(1+0,035)^t} \quad (3.2)$$

$$VP(C) = 1.705.348,00 \quad (3.3)$$

Em outras palavras, o valor presente dos 10 anos de projeto entre 2019 a 2029, trazidos para o momento atual com a taxa de desconta proposta pelo autor, temos que o custo total do projeto para os 10 anos será aproximadamente R\$ 1.705.348,00. Vale ressaltar mais uma vez que este é um modelo com valores aleatórios, uma vez que a própria ADR em questão optou por não

fazer parte da pesquisa. Porém, utilizando-se deste método com os demonstrativos contábeis reais, necessita apenas substituir os valores para rodar o modelo e chegar ao valor real do projeto de uma ADR ou arranjo institucional.

Uma inovação no método aqui está relacionada ao fato de que os benefícios não poderão ser estimados para longo prazo com valores monetários em reais como os custos foram levantados. O valor benefícios serão uma função dos custos, e serão dados pela percepção dos atores envolvidos em avaliar via questionário o impacto geral dos benefícios, e assim estimar com base na escala já proposta qual é a relação de custo-benefício da ADR e das suas ações. Esse fator também caracteriza uma limitação do modelo, que, ao ter valores exatos dos impactos dos benefícios em unidades monetárias iguais às dos custos, traria uma análise mais ajustada.

4.2.8 Valor líquido das alternativas

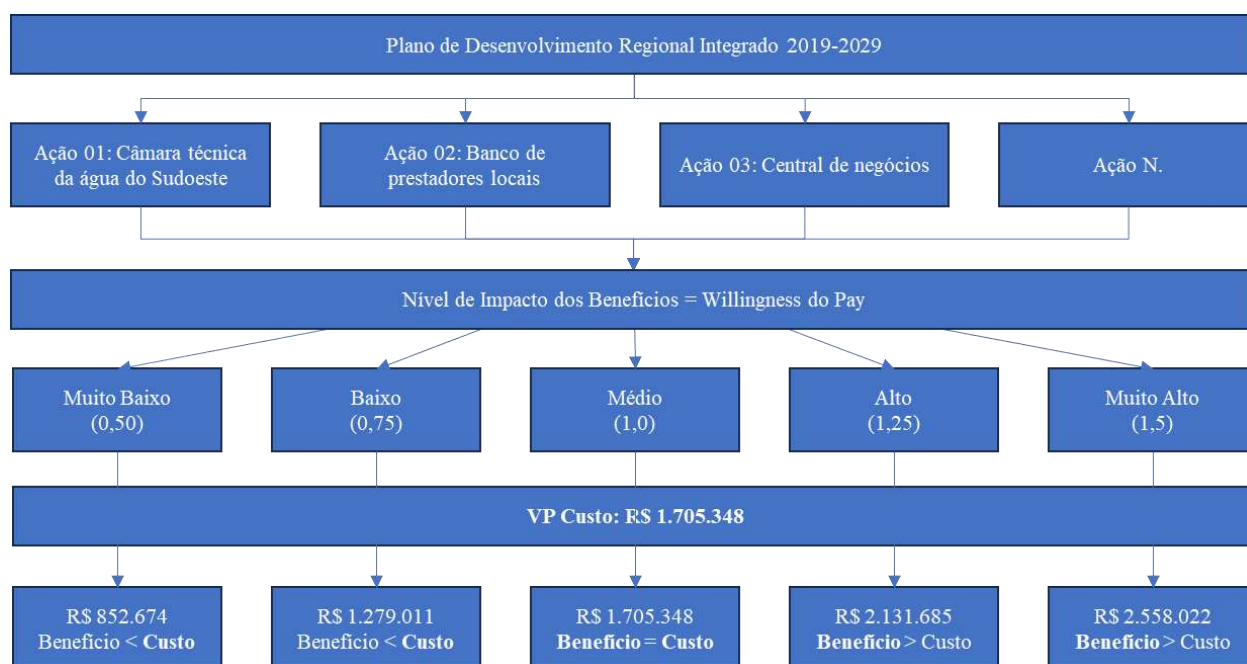
O benefício social líquido de uma ação ou projeto é igual a diferença entre os custos envolvidos na determinada ação ou projeto e o impacto dos benefícios, ou seja, por definição o Valor Presente Líquido (VPL) de uma política alternativa é igual a diferença entre o $VP(B)$ e o $VP(C)$.

Caso o modelo de ACB seja tradicional e haja disponibilidade de dados, a decisão final de uma análise de custo-benefício torna-se básica após tomados todos os passos: iniciar ou dar seguimento no projeto se o VPL for positivo. Ou seja, se o $VPL = VP(B) - VP(C) > 0$, o que representa que os benefícios excedem os custos. Caso a ADR eleja mais que uma ação ou política, neste caso as alternativas são exclusivas, e, portanto, a regra deve ser selecionar o projeto com o maior VPL. Caso o VPL seja menor que qualquer uma das alternativas, a política ou projeto deve permanecer como está (BOARDMAN, 2018).

Porém, no caso do framework desta tese, os valores referentes aos impactos foram monetizados a partir de uma conversão, baseado na escala de avaliação do questionário, como já explicado anteriormente. Desta maneira, sugere-se que a avaliação do valor líquido se dê a partir do esquema da Figura 15. Neste esquema fica claro o fluxo de dados e a conversão do impacto dos benefícios, que é captado pelos questionários dos atores, para o valor presente através de uma escala variando de “valor muito baixo” a “valor muito alto”, ou seja, de 25% ou até 150% do valor total de custos, que serão utilizados como parâmetro.

Neste caso é possível verificar que após respondido o questionário para todas as ações que compõem o PDRI, haverá um nível geral de impacto, que será classificado entre “muito baixo” até “muito alto” conforme já descrito anteriormente, e conseqüentemente um WTP entre “valor muito baixo” e “valor muito alto”, e a partir disso será convertido multiplicando o VP dos custos R\$ 1.705.348, neste caso hipotético, pelo fator de conversão da sua categoria. O produto dessa multiplicação será o VP dos benefícios.

Figura 14 - Esquema geral de conversão dos benefícios em valor presente líquido



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Nota-se que, caso o nível geral do impacto dos benefícios do PDRI 2019-2029 apresente uma média “alta”, ou seja, que obtenha uma média de pontuação entre 52 e 68 pontos, multiplica-se o VP do custo por 1,25, que é um valor pré-estabelecido e que servirá de parâmetro. Seguindo esse caso, teríamos que o VP dos benefícios seria superior ao VP dos custos, evidenciando assim que o projeto deve seguir adiante, ou que as ações realizadas geraram ou poderão gerar impactos e benefícios que superam os custos para tal, conforme melhor evidenciado na Tabela 17.

Tabela 17 - Valor Presente Líquido final

	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
VP Benefícios	R\$ 852.674	R\$ 1279.011	R\$ 1.705.348	R\$ 2.131.685	R\$ 2.558.022
VP Custo	R\$ 1.705.348	R\$ 1.705.348	R\$ 1.705.348	R\$ 1.705.348	R\$ 1.705.348
VPL	R\$ - 852.674	R\$ - 426.337	R\$ 0,00	R\$ 426.337	R\$ 852.674

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

Ainda sobre a Tabela 17, percebe-se que todos os valores abaixo de R\$ 1.705.348, são momentos em que os custos são maiores que os benefícios apresentados pelos respondentes. E todos os valores acima disso, mostram que os benefícios excedem seus custos. Como diversos autores já mencionaram, há diversas limitações no modelo da ACB em relação às informações, prazos, execução, variáveis exógenas e assim sucessivamente, porém, este modelo retrata de maneira sistemática um modo de avaliação que poderá ser replicado e ter valores comparados, trazendo clareza aos tomadores de decisão.

Antes da finalização do modelo em si, é necessário ainda realizar testes de sensibilidade em cenários diferentes, e também verificar as recomendações do modelo, conforme serão apresentados nos itens subsequentes.

4.2.9 Análise de Sensibilidade

Após entender a operacionalização do modelo, sugere-se realizar alguns testes de sensibilidade para observar como se comportarão as variáveis analisadas. Salienta-se que neste modelo será indicado a como realizar e analisar essa análise com números hipotéticos. Em caso de aplicação no arranjo institucional, essa verificação poderá alterar o rumo de decisão das ações. Conforme o Guia ACB infraestrutura (2020), A análise de sensibilidade deve ser complementada por uma análise de cenários, visando analisar o impacto de diversas combinações de valores assumidos pelas variáveis importantes como o custo de operação e a taxa de desconto. Essa abordagem considera diferentes conjuntos de valores "otimistas" e "pessimistas" para as variáveis-chave, permitindo a construção de cenários realistas que poderiam ocorrer sob circunstâncias específicas.

Primeiro ponto é entender que no cenário atual para rodar o modelo, foi utilizada uma taxa de desconto do valor do custo de 3,5% ao ano para 10 anos que é a vida útil do projeto do PDRI 2019-2029. Isso evidenciou que o custo total da ADR para operacionalizar o projeto e as ações, a somatória das despesas operacionais da ADR R\$ 2.405.562, e aplicada a taxa de desconto trouxeram um VPC de R\$ 1.705.348,00. Na Tabela 12 podemos entender a dinâmica do valor presente em situações de aumento e diminuição no custo da ADR.

Verifica-se que aumentos de 5% ao longo do valor total nas custas da ADR podem apresentar uma variabilidade de um custo inicial de R\$ 2.405.562 até R\$ 3.127.231, ou seja, uma variação de aproximadamente R\$ 721.669 ao longo do projeto, que representa uma média de R\$

72.169 a mais por ano de projeto. Esse seria o cenário pessimista, em que os custos totais da ADR ao longo do tempo poderiam sofrer aumento na ordem de 30%.

Por outro lado, a queda no custo na operação da ADR pode ser resultado de diversos fatores como cortes de gastos ao longo do período, descontinuidade de práticas, revisão de gastos em determinadas áreas específicas, falta de interesse e investimento na ADR entre outros. Neste caso o valor bruto de R\$ 2.405.562 do total do projeto poderia chegar com uma redução de 30% na casa dos R\$ 1.683.893 conforme mostra Tabela 18.

Tabela 18 - Análise de sensibilidade no custo da ADR

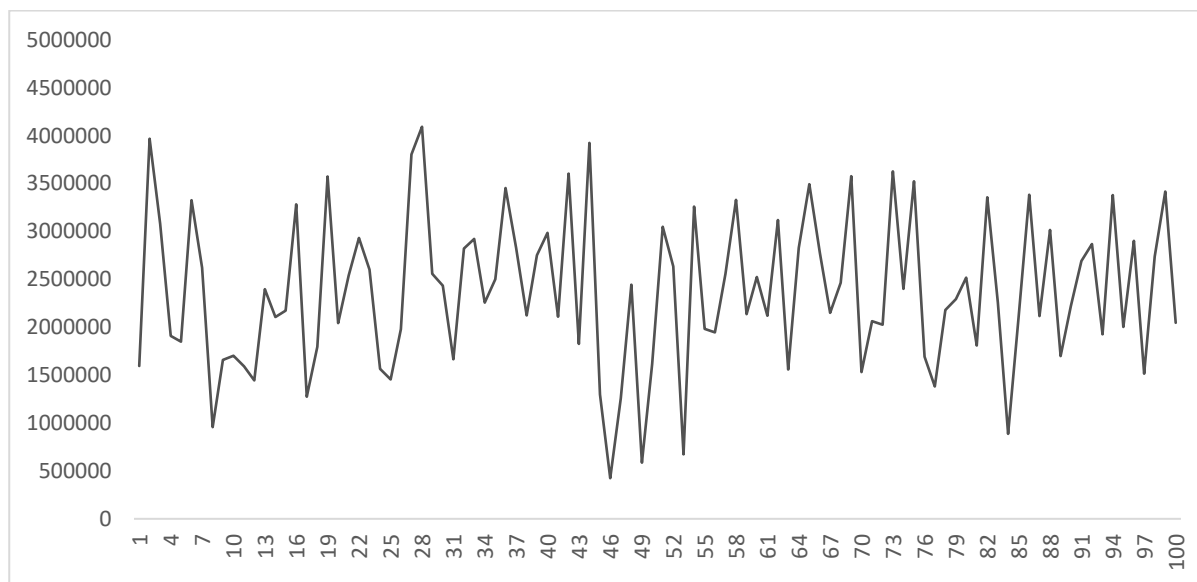
Descrição da Despesa	TOTAL	10%	20%	30%
Despesas Variáveis	R\$ 529.971	R\$ 582.968	R\$ 635.965	R\$ 688.962
Despesas operacionais	R\$ 607.100	R\$ 667.810	R\$ 728.520	R\$ 789.230
Despesas financeiras	R\$ 60.710	R\$ 66.781	R\$ 72.852	R\$ 78.923
Outras deduções	R\$ 70.710	R\$ 77.781	R\$ 84.852	R\$ 91.923
Despesas treinamentos	R\$ 75.710	R\$ 83.281	R\$ 90.852	R\$ 98.423
Despesas consultoria	R\$ 222.130	R\$ 244.343	R\$ 266.556	R\$ 288.769
Despesas Pessoal	R\$ 622.100	R\$ 684.310	R\$ 746.520	R\$ 808.730
Despesas com gráficas	R\$ 90.710	R\$ 99.781	R\$ 108.852	R\$ 117.923
Despesas publicidade	R\$ 116.420	R\$ 128.062	R\$ 139.704	R\$ 151.346
TOTAL	R\$ 2.405.562	R\$ 2.646.118	R\$ 2.886.674	R\$ 3.127.231
Descrição da Despesa	-10%	-20%	-30%	
Descrição da Despesa	R\$ 476.974	R\$ 423.977	R\$ 370.980	
Despesas Variáveis	R\$ 546.390	R\$ 485.680	R\$ 424.970	
Despesas operacionais	R\$ 54.639	R\$ 48.568	R\$ 42.497	
Despesas financeiras	R\$ 63.639	R\$ 56.568	R\$ 49.497	
Outras deduções	R\$ 68.139	R\$ 60.568	R\$ 52.997	
Despesas treinamentos	R\$ 199.917	R\$ 177.704	R\$ 155.491	
Despesas consultoria	R\$ 559.890	R\$ 497.680	R\$ 435.470	
Despesas Pessoal	R\$ 81.639	R\$ 72.568	R\$ 63.497	
Despesas com gráficas	R\$ 104.778	R\$ 93.136	R\$ 81.494	
Despesas publicidade	R\$ 2.165.006	R\$ 1.924.450	R\$ 1.683.893	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao comparar os dois cenários opostos, pessimista e otimista, verifica-se que o valor bruto por ano de projeto pode variar de R\$ 168.389 até R\$ 312.73, ou R\$ 144.342 de diferença por ano, o que é extremamente representativo. Conforme vários autores como Dasgupta e Pearce (1972) e Michan e Quah (2007) defendem, é muito difícil chegar a valores exatos para realizar esse tipo de avaliação de sensibilidade, ou estabelecer parâmetros coerentes e adequados para futuro, e para tanto utilizam a distribuição de Monte Carlo para gerar uma distribuição aleatória em torno da

média. Por isso optou-se por utilizar de forma adicional na análise esse tipo de distribuição conforme pode ser observado na Figura 15.

Figura 15 - Gráfico com distribuição de Monte Carlo para 100 possibilidades

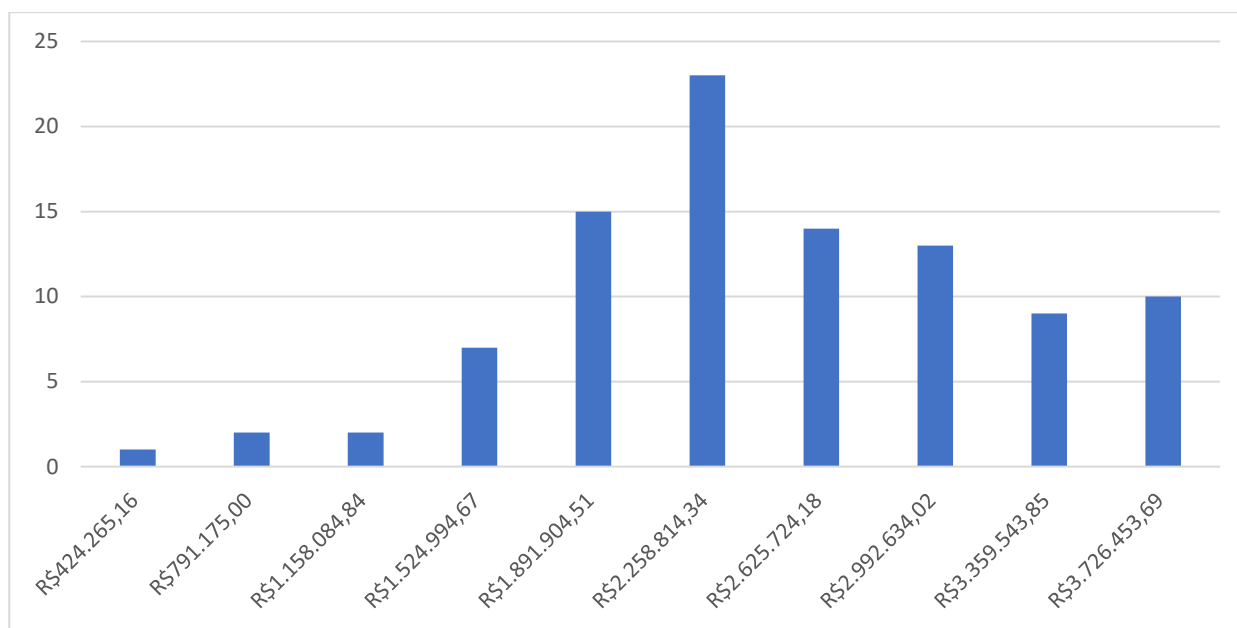


Elaborado pelo autor, 2023.

A distribuição de Monte Carlo é utilizada amplamente em casos de ACB em que precisa se estimar valores aleatórios, uma vez que estimar dados reais para o futuro é tarefa virtualmente impossível. Desta maneira dá pra analisar que, seguindo as tendências estatísticas, as variáveis mesmo apresentando comportamentos bastante distintos e fora da média, como o que pode ocorrer na realidade dos 120 meses do projeto. Vale notar também que a distribuição de Monte Carlo evidencia que o custo para operacionalizar a ADR ao longo da vida do projeto apresentou números entre R\$ 4.093.363,52 de máxima e R\$ 424.256,16 de mínima do custo, ou seja, uma diferença de mais de R\$ 3.669.107,36.

O número de eventos aleatórios que podem variar significativamente, mas estatisticamente permanecerão próximos a média, conforme pode-se verificar na Figura 16 que representa o histograma desta distribuição em 10 blocos diferentes. O histograma mostra ainda que no valor de R\$ 2.258.814,34 é onde ocorre a maior frequência, ou seja, onde mais se concentram os valores distribuídos.

Figura 16 - Histograma do modelo de distribuição



Elaborado pelo autor, 2023.

Esses resultados mostram que o custo para operacionalização da ADR e do PDRI 2019-2029 poderá apresentar grande variabilidade, mas permanecerá bastante próximo da média estimada com um valor bruto geral médio de R\$ 2.258.814. Ainda utilizando-se dos dados disponíveis na Figura 16, realizou-se também uma análise de sensibilidade para projetar taxas de desconto de 3,5%, 5,5%, 7,5% e 9,5%, conforme observa-se na tabela 19.

Tabela 19 - Análise sensibilidade taxas de desconto

Classe	Valor Bruto Custo	Taxa de desconto			
		3,50%	5,50%	7,50%	9,50%
1	R\$ 424.265	R\$ 300.770	R\$ 248.378	R\$ 205.851	R\$ 171.197
2	R\$ 791.175	R\$ 560.879	R\$ 463.178	R\$ 383.873	R\$ 319.250
3	R\$ 1.158.085	R\$ 820.988	R\$ 677.978	R\$ 561.896	R\$ 467.304
4	R\$ 1.524.995	R\$ 1.081.097	R\$ 892.779	R\$ 739.918	R\$ 615.357
5	R\$ 1.891.905	R\$ 1.341.207	R\$ 1.107.579	R\$ 917.941	R\$ 763.410
6	R\$ 2.258.814	R\$ 1.601.316	R\$ 1.322.379	R\$ 1.095.963	R\$ 911.464
Valor Bruto	R\$ 2.405.562	R\$ 1.705.348	R\$ 1.408.290	R\$ 1.167.164	R\$ 970.678
7	R\$ 2.625.724	R\$ 1.861.425	R\$ 1.537.179	R\$ 1.273.985	R\$ 1.059.517
8	R\$ 2.992.634	R\$ 2.121.535	R\$ 1.751.979	R\$ 1.452.008	R\$ 1.207.570
9	R\$ 3.359.544	R\$ 2.381.644	R\$ 1.966.780	R\$ 1.630.030	R\$ 1.355.624
10	R\$ 3.726.454	R\$ 2.641.753	R\$ 2.181.580	R\$ 1.808.053	R\$ 1.503.677

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Na Tabela 19 pode-se perceber que a partir do histograma de distribuição de Monte Carlo, operacionalizaram-se diversas alternativas para as taxas de desconto, que evidenciaram desde os comportamentos mais pessimistas, como um custo muito baixo para a operacionalização da ADR, juntamente com uma taxa de desconto de 9,5% ao ano durante os 10 anos de vida do projeto, trazendo um valor presente líquido dos custos (VPLC) de apenas R\$ 171.197. Já conforma a distribuição de Monte Carlo, o valor que mais obteve frequência foi o de R\$ 2.258.814, e nesse caso com uma taxa de desconto de 3,5% a.a. o VPLC seria de R\$ 1.604.316 e com uma taxa de 9,5% de R\$ 911.464.

Um ponto importante a perceber é o custo total para operação da ADR ao longo dos 10 anos de vida do PDRI. Ele poderá apresentar diversas situações, mas chama-se atenção a duas: quanto maior for o custo da ADR, teoricamente os atores e possíveis beneficiários esperarão benefícios a altura destes custos. A outra situação, é de que, quando o custo da ADR for muito menor, isso representará que o impacto dos benefícios será proporcionalmente menor também. Isso porque se utiliza neste framework o custo de operação como proxy para estabelecer e monetizar os benefícios.

Dentre as diversas limitações que qualquer modelo de ACB possui, utilizar essa proxy foi um mecanismo para diminuir os vieses e aproximar o modelo de maneira mais coerente com a realidade e praticidade para aplicação na ADR ou em outro arranjo institucional qualquer. Ressalta-se também que pra isso os atores utilizaram-se do método das percepções declaradas dentre um rol para estabelecer aquilo que estariam mais ou menos dispostos a pagar pelo benefício em relação ao custo do projeto.

Outro ponto importante é que a falta de interesse da ADR do Sudoeste do Paraná em participar da pesquisa tirou a chance de se incluir os valores reais da ADR no modelo, e assim operacionalizar este framework com resultados práticos, de maneira mais representativos e analíticas, tanto para pesquisadores, quanto para os próprios dirigentes e atores representados pelas instituições que compõem a ADR, conforme mostra a Tabela 20.

Tabela 20 - Análise de variação nos custos da agência

Descrição da Despesa	TOTAL	10%	20%	30%
Despesas Variáveis	R\$ 529.971	R\$ 582.968	R\$ 635.965	R\$ 688.962
Despesas operacionais	R\$ 607.100	R\$ 667.810	R\$ 728.520	R\$ 789.230
Despesas financeiras	R\$ 60.710	R\$ 66.781	R\$ 72.852	R\$ 78.923
Outras deduções	R\$ 70.710	R\$ 77.781	R\$ 84.852	R\$ 91.923
Despesas treinamentos	R\$ 75.710	R\$ 83.281	R\$ 90.852	R\$ 98.423
Despesas consultoria	R\$ 222.130	R\$ 244.343	R\$ 266.556	R\$ 288.769
Despesas Pessoal	R\$ 622.100	R\$ 684.310	R\$ 746.520	R\$ 808.730
Despesas com gráficas	R\$ 90.710	R\$ 99.781	R\$ 108.852	R\$ 117.923
Despesas publicidade	R\$ 116.420	R\$ 128.062	R\$ 139.704	R\$ 151.346
TOTAL	R\$ 2.405.562	R\$ 2.646.118	R\$ 2.886.674	R\$ 3.127.231
Descrição da Despesa	-10%	-20%	-30%	
Descrição da Despesa	R\$ 476.974	R\$ 423.977	R\$ 370.980	
Despesas Variáveis	R\$ 546.390	R\$ 485.680	R\$ 424.970	
Despesas operacionais	R\$ 54.639	R\$ 48.568	R\$ 42.497	
Despesas financeiras	R\$ 63.639	R\$ 56.568	R\$ 49.497	
Outras deduções	R\$ 68.139	R\$ 60.568	R\$ 52.997	
Despesas treinamentos	R\$ 199.917	R\$ 177.704	R\$ 155.491	
Despesas consultoria	R\$ 559.890	R\$ 497.680	R\$ 435.470	
Despesas Pessoal	R\$ 81.639	R\$ 72.568	R\$ 63.497	
Despesas com gráficas	R\$ 104.778	R\$ 93.136	R\$ 81.494	
Despesas publicidade	R\$ 2.165.006	R\$ 1.924.450	R\$ 1.683.893	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.10 Recomendações ao modelo

De acordo com os resultados apresentados até aqui, verifica-se que a análise de custo-benefício dependerá, em última análise, do que os atores responderão em seus questionários sobre o possível impacto aos beneficiários das ações e de quanto estarão dispostos a pagar pelo benefício em relação ao custo apresentado.

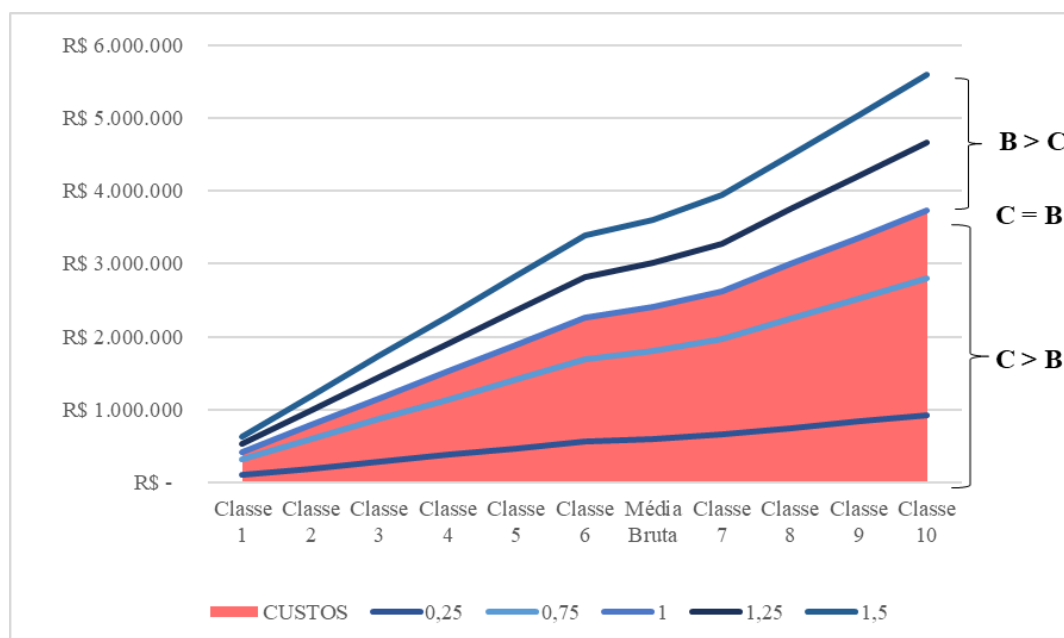
A resposta então dependerá da alocação das perguntas no que diz respeito a escala de impacto dos benefícios esperados, que irão variar em 5 escalas. Caso a maior parte tenha ficado no patamar “muito baixo” terão uma WTP de 25% do total do custo, e isso se refletirá numa condição em que os custos excedem os benefícios, o que não viabiliza a continuidade da operação. No caso em que o maior volume de respostas atingir o nível de “baixo”, estes terão um WTP de 75% do custo total, numa situação em que os custos também excedem os benefícios esperados. Caso as respostas do questionário se concentrem na escala de “médio” impacto dos benefícios,

isso representará que, em média, os respondentes terão uma WTP de 100% em relação ao custo, e assim os custos do projeto irão se igualar aos benefícios esperados.

As hipóteses em que os benefícios excedem os custos são aqueles em que a maioria das respostas se concentrarão na escala de “alto” impacto de benefícios, e assim o WTP tende a ser superior ou cerca de 125% o custo do projeto, pois para os respondentes o benefício é superior ao custo que incidirá. E por fim, o melhor resultado de uma ACB, será se a maioria das respostas se concentrarem no nível de “muito alto” impacto de benefícios, o que determinará que os atores poderão ter uma WTP de 150% do valor total do custo, maximizando assim a diferença entre o valor monetário dos benefícios esperados em relação ao custo.

Hipoteticamente, podemos imaginar um exemplo em que a soma das ações do PDRI esteja no nível “alto” ou “muito alto”, isso representará que os custos embutidos no processo de operacionalização da ADR em confeccionar e rodar o PDRI de 2019 a 2029 foram menores que os valores monetários dos benefícios que estas ações estão trazendo ou vão trazer aos possíveis envolvidos. Essa resposta indicará que o projeto poderá seguir adiante e ter início, ou caso já esteja iniciado indicará que o mesmo é viável e poderá continuar.

Figura 17 - Resultado da análise de custo-benefício baseada na distribuição de Monte Carlo



Elaborado pelo autor.

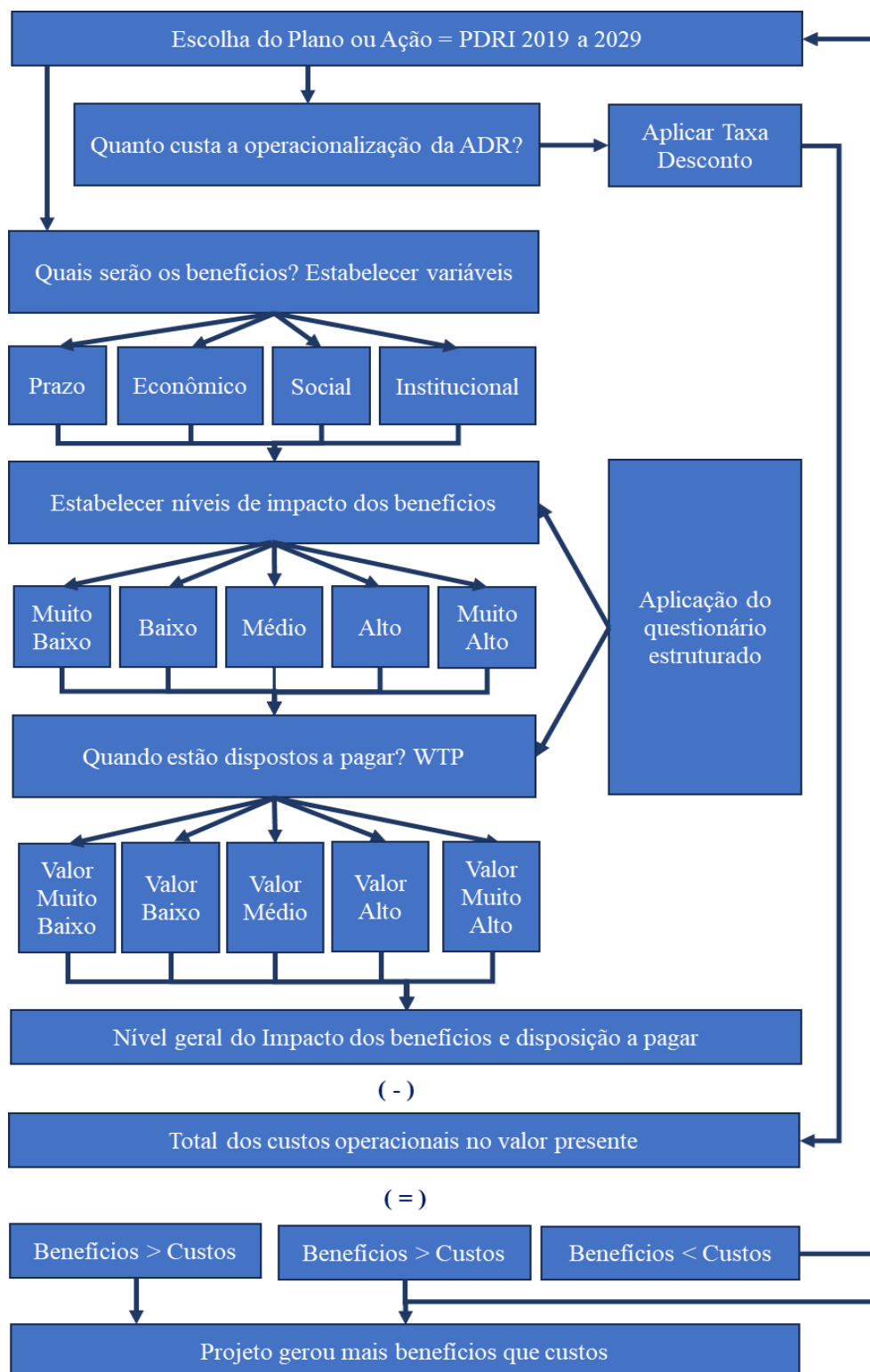
Na Figura 17, podemos perceber essas camadas pelas linhas inferiores e superiores à área vermelha plotada no gráfico, que representa os custos de operação para as diferentes possibilidades desta ACB. Verifica-se que tudo o que estiver acima da área vermelha, os benefícios superam os custos, e abaixo, os custos superam os benefícios, a linha é crescente porque o benefício é uma função do custo, que foi ajustada pelo WTP de cada categoria analisada.

Recomenda-se analisar os dados relacionados a ACB da forma “quanto maior, melhor”, ou seja, quanto maior a diferença entre os benefícios para os custos em relação positiva, melhor é o projeto. Recomenda-se ainda a utilização de dados realistas como balanços oficiais disponíveis na contabilidade das instituições e agências para composição dos custos para deixar a análise robusta e confiável com base em números reais.

Sugere-se que, caso as respostas se dirijam para o campo em que os custos excedem os benefícios, as ações sejam revisadas e reavaliadas para que se evite o desperdício de recursos em ações que possam não gerar o benefício esperado para a população em questão.

Em um caso prático de ACB utilizando o *framework* proposto nesta tese seria possível delimitar com clareza se o projeto poderia ser aceito para continuar ou não com base no que os atores respondentes evidenciaram como alto impacto dos benefícios. Na sequência será elaborada uma síntese da operacionalização geral do framework a partir da Figura 18.

Figura 18 - Síntese geral da operacionalização do framework



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

A Figura 18 resume toda a estrutura do trabalho de modo sintético a fim de dar ao leitor uma visão clara do processo de construção e operacionalização de uma análise de custo-benefício

dentro de um ambiente institucional. Os detalhes envolvidos na construção da Figura 18 estão dispostos no capítulo 3 e 4 evidenciando toda a trajetória conceitual e analítica do *framework* proposto.

O primeiro ponto do *framework* analítico é a escolha do objeto da ACB, ou seja, neste caso foi utilizado como exemplo a utilização de um planejamento de longo prazo realizado pela Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná denominado Plano de Desenvolvimento Regional Integrado, com um prazo de operacionalização proposto para 2019 a 2029 que serviu para suscitar a discussão em torno do tema proposto. A escolha, a depender dos usuários da análise, poderá ser uma única política em si, ou uma única ação. No caso desta tese utilizou-se como base o conjunto das 18 macro ações que compõem o PDRI 2019-2029.

Desta maneira, cada ação será avaliada por cada um dos atores respondentes dos questionários, finalizando o processo com respostas robustas em cima de cada uma das ações e também de maneira geral para avaliação do programa como um todo.

Na sequência observam-se os custos operacionais para organizar, estruturar e elaborar todo o processo de construção do planejamento, desde as reuniões iniciais, consultoras específicas, custo operacional da agência, pessoas, despesas administrativas, investimentos, impostos entre outras. No caso desta tese, como a ADR não se interessou em participar, os valores utilizados no modelo foram apenas hipotéticos e não foi possível delimitar com exatidão a divisão destes custos. No momento oportuno, em caso de utilização deste *framework*, sugere-se utilizar dados do setor administrativo e contábil da instituição em discussão a fim de afinar a análise. Os custos poderão ser retirados de um demonstrativo de resultado de exercício, em que há um método específico para apresentar informações financeira da operação de uma atividade econômica. Esses custos são então trazidos a um valor presente levando em consideração o prazo da vida do projeto, bem como uma taxa de desconto, conforme já evidenciado anteriormente.

De posse destas informações, o analista deve verificar quais serão os benefícios esperados, e quais variáveis podem captar o impacto destes benefícios. No caso deste modelo, utilizou-se a variável prazo, econômico, social e institucional, entendendo que, com base na literatura, esses indicativos são representativos na análise de impacto dos benefícios. Caso os benefícios esperados possam ser monetizados a preços de mercado, a análise se torna muito mais fácil, e pontual, porém, em se tratando de programas e projetos públicos, isso raramente ocorre, pois os benefícios esperados geralmente não são compatíveis com mercadorias para serem comparáveis.

Dessa maneira, em casos que os benefícios são intangíveis que são grande maioria nesse contexto, o pesquisador deve utilizar outros mecanismos para tentar uma aproximação da conversão destes benefícios para fatores monetários. Neste modelo utilizou-se o quanto os atores respondentes estariam dispostos a pagar pelo benefício de uma determinada ação.

Com isso analisa-se também o impacto que é atribuído aos benefícios esperados, e o quanto os indivíduos estariam dispostos a pagar por isso. Para captar essa informação, utiliza-se um questionário estruturado para cada uma das 18 ações que compõem o PDRI 2019-2029. Esse questionário deverá ser aplicado a todos os envolvidos nas ações, neste caso em pelo menos 3 grandes grupos envolvidos no ambiente institucional da ADR, que são os próprios dirigentes da ADR, os atores que representam instituições parceiras e o grupo de trabalho que elaborou a proposta.

Para realizar a conversão dos benefícios para unidades monetárias utilizou-se uma técnica da ACB denominada *Stated Preferences*, ou preferências declaradas, em que numa escala pré-definida pelo pesquisador, os respondentes indicam com base em sua experiência e vivência o quanto estariam dispostos a pagar por tais benefícios. Esse método é utilizado pela dificuldade em mensurar via preços de mercado o tipo de avaliação buscado, que é o nível de desenvolvimento gerado pela ADR. Para diminuir os vieses, sugere-se que os analistas contextualizem de forma completa os respondentes para que possam tomar suas decisões e preferências declaradas baseadas em informações puramente técnicas. Mesmo sendo um método que dá margem à discussão, esse tipo de ACB participativa com dirigentes vem sendo cada vez mais utilizada, bem como mecanismos de preferências declaradas.

Com base no indicador de quanto os possíveis beneficiários estariam dispostos a pagar, estipulou-se a *proxy* de custo operacional para realizar o modelo, dessa forma os respondentes deverão declarar se estarão dispostos a pagar até 25% do total do custo de operação pelo benefício esperado em caso de impactos classificados como “muito baixo” impacto, 75% em casos em que os impactos sejam considerados “baixos”, 100% nas escalas consideradas “médias”, 125% para ações que gerem benefícios considerados “altos” e 150% para aqueles impactos de benefícios considerados “muito altos”.

Ou seja, determinados benefícios que os indivíduos entendam ser mais importantes ou coerentes, estariam dispostos a pagar valores maiores por isso, e nesse caso os benefícios excedem os custos, mostrando que o projeto como um todo é positivo, merece ser levado adiante ou incrementado. Por outro lado, se a avaliação dos indivíduos indique que, para aquele rol de ações,

o impacto possa ser baixo, ou muito baixo, estes estarão dispostos a desembolsar quantias menores, e assim os custos excedem os benefícios, o que levará a instituição e os analistas a verificar se o projeto pode ser reorganizado, reestruturado ou até mesmo ser cancelado a fim de evitar o desperdício de recursos.

Todo o processo completo com os indicativos teóricos está ancorado nos subitens anteriores deste capítulo 4, em que o analista poderá se basear para replicar o framework com vistas de análise prática de um arranjo institucional ou das ações que esta desenvolve para a sociedade em geral.

Todas as variáveis utilizadas para esse modelo servirão para que as instituições e atores envolvidos

5 CONCLUSÕES

A elaboração desta tese se desdobrou em propor um framework analítico para a avaliação entre custo e benefícios de um arranjo institucional. Um mecanismo prático e com embasamento teórico a fim de direcionar os tomadores de decisão, atores representantes de instituições para utilização eficiente do recurso em prol do desenvolvimento regional. O modelo proposto foi testado hipoteticamente pela ausência de dados práticos, resultado da falta de participação da diretoria vigente da ADR. O processo de desenvolvimento econômico e regional é multifacetado, é participativo e deveria ser integrado como o próprio planejamento desta instituição sugere, porém, não é o que foi visto infelizmente.

De qualquer maneira, o estudo foi reorganizado a partir do momento da qualificação, e passou de uma aplicação real, para uma sugestão de método para ser utilizado em uma agência ou arranjo institucional, dessa maneira, caso seja de interesse institucional ter uma avaliação de custo-benefício levando em consideração aspectos institucionais, econômicos e sociais, este framework possibilitará atingir esse objetivo, e para isso foi construído com base técnica e teórica.

Na sequência serão apresentados os principais achados divididos pelos objetivos específicos da tese, e por fim, alguns indicativos que poderão ser realizados em trabalhos futuros.

5.1 ACHADOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS

O primeiro passo desta pesquisa foi a realização de testes em bases científicas conhecidas para verificação do ineditismo da proposta, ou seja, realizar uma análise de custo-benefício em um arranjo institucional. Para tanto utilizou-se do método de revisão bibliométrica, baseado nos indicativos de Tasca et al (2010) e Ensslin et al (2010). Os modelos foram rodados na base de dados da *Web of Science (WOS) core collection*. Foram, ao final de todo o processo de bibliometria, selecionados 19 artigos principais com maior aderência, e destes há um consenso bastante acentuado sobre a importância das instituições para o desenvolvimento econômico e regional, como disposto em Acemoglu (2006) e Acemoglu e Johnson (2005), Acemoglu (2006) Rodriguez-Pose (2013), Rodrik et al (2004) entre outros.

A partir da visão de diversos trabalhos filtrados pela análise sobre instituições, desenvolvimento e análise de custo-benefício, verifica-se que a tentativa de mensuração do ambiente institucional é outro ponto de debate em alguns trabalhos, também, que a importância

institucional para o crescimento econômico e o desenvolvimento é unanimidade (NORTH, 1990; OSTROM, 1971; PIKE et al 2006; RODRIK, 2004). Porém, como visto acima, uma aresta ainda não explorada é a verificação econômica em relação ao custo e benefício dos arranjos institucionais para o desenvolvimento. De todos os trabalhos citados, além de outros no ramo, não há análises relacionando o custo e o benefício de uma instituição ou arranjo institucional.

Desta maneira pode-se inferir que, talvez pela dificuldade em medir aspectos referentes ao desenvolvimento que são intangíveis, essa não é uma prática comum ainda. Faz pouco tempo que economistas e analistas vêm usando a ACB para realização de pesquisas mais qualitativas, pois mesmo não trazendo informações com precisão exata, são aproximações importantes para identificar o rumo do comportamento das instituições e assim otimizar seus recursos escassos para utilização em prol do desenvolvimento regional (BOARDMAN, 2018; MISCHAN E QUAH, 2007, DASGUPTA E PEARCE, 1982).

É importante disseminar que se fomente esse tipo de análise dentro e fora da academia, que instituições tenham capacidade analítica de entender a importância de lançar luz sobre temas relevantes como esse. Há ainda diversas limitações práticas para rodar o modelo de ACB dentro do ambiente institucional como será visto nos subitens a posteriori, mas há que se iniciar em algum momento para que se ajuste e de margem ao debate. Com tantas organizações participantes de um arranjo, com um custo operacional que indica ser relevante, entender quais os benefícios isso traz para a sociedade é fundamental para evitar ações contra produtivas, em que se pensem ações sem avaliação do impacto que isso está gerando ou que poderá gerar e trazer para seus beneficiários.

A amostra de artigos a partir da revisão bibliométrica deixou isso muito claro ao trazer uma lacuna em branco sobre o tema, ainda pouco estudado e com certo desafio por parte de analistas mais críticos a avaliações qualitativas e por instituições com baixo acesso a informações relevantes. Esses pontos estão de acordo com o que assevera Ferreira-Gomes (2021) ao afirmar que há uma dificuldade em encontrar informações sólidas sobre ADRs, bem como há ausência de avaliação de programas em modo geral.

5.2 A PROPOSIÇÃO DE ESTRUTURAÇÃO DO MODELO

A organização para a estruturação do modelo de framework proposto buscou unir os conceitos teóricos e conceituais ligados ao desenvolvimento regional e a economia institucional como background sendo unidos pela teoria por trás da análise de custo-benefício. A estruturação

do modelo baseou-se nos passos de Boardman (2018), que estabelece 10 passos para realização de uma ACB coerente.

A estruturação deste modelo está disposta no capítulo 3 deste trabalho, e evidencia os desafios para se criar um modelo que consiga captar informações relevantes sobre o objeto de pesquisa e monetizar ativos intangíveis a partir de técnicas quantitativas e qualitativas.

A organização do framework baseou-se na ADR do Sudoeste do Paraná como um modelo de exemplo, e isso permitiu construir cenários e compreender melhor o contexto de uma região de atuação do arranjo institucional. Verificou-se que a ADR possui uma governança descentralizada responsável por articular as ações deliberativas dos projetos da própria agência, e em específico do PDRI. Vale ainda comentar que os atores sociais por trás das instituições envolvidas foram eleitos a partir do seu nível de capital político e capacidade de articulação das instituições por eles representadas. Toda essa articulação envolve uma série de atributos institucionais para que a engrenagem possa girar.

A escolha dos métodos para o modelo ocorreu com base na literatura da própria ACB para análises envolvendo questões qualitativas e com dificuldade de precificação via mercado. Esses detalhes foram decisivos, uma vez que é virtualmente impossível se medir o desenvolvimento em unidades monetárias, mesmo utilizando-se de várias técnicas conhecidas. Outro ponto de limitação nesse caso seria a periodicidade dos dados oficiais e também sobreposição de benefícios que podem ser produto de outras ações, bem como situações em que o aumento do emprego de um local pode ser às custas da queda de emprego em outro lugar. Esses pontos levaram a construção do método por um modelo participativo baseado na percepção dos atores envolvidos no planejamento, organização e elaboração do PDRI.

Para captar essas informações o método indicado pelos autores foi a partir da aplicação de questionários referentes a cada uma das ações do PDRI, que juntos darão a média total e a disposição a pagar pelos possíveis beneficiários das ações. O questionário do framework foi construído para ser prático e rápido de ser aplicado, podendo ser aplicado presencialmente e assim melhorando as explicações sobre as respostas, diminuindo vieses, ou também via canal eletrônico para otimizar recursos de todos os envolvidos.

O questionário não foi desenhado para ser aplicado amplamente em toda a comunidade por se tratar de ações que poucas pessoas conhecem, tanto o desconhecimento da agência, quanto das ações. Além disso, chegar a todos os municípios compreendidos pela ADR e com amostras

significativas demandaria demasiado recurso técnico e financeiro dos analistas e agentes pesquisadores.

Dessa maneira, a percepção daqueles que fizeram e elaboraram, ou que fazem parte de instituições parceiras servirão de base para o framework. Essa percepção é o mais próximo que essa análise de ACB pode alcançar dadas as limitações de disponibilidade de dados, tempo, periodicidade de dados, além da monetização de ativos e situações intangíveis e relativas. Outra limitação importante desta pesquisa é o fato de não ter sido realizada entrevistas semiestruturadas com os dirigentes e conselheiros envolvidos a fim de captar informações adicionais sobre a realidade da ADR em sua área de atuação. Valler et al (2021) utilizou deste método em seu modelo de framework para lançar luz sobre a avaliação dos imaginários espaciais do desenvolvimento regional, e para isso realizaram entrevistas semiestruturadas para captar informações dos agentes e atores que representam as instituições, em especial as agências de desenvolvimento regional de parte da Inglaterra.

O método utilizado para a condução da ACB foi participativo, que de acordo Dehnhardt, Grothmann e Wagner (2022), é o principal ponto de partida para melhorar o potencial de uso da ACB em geral. Esse método se mostrou positivo na modelagem do framework por incluir os atores responsáveis por todo o processo também na avaliação. O próprio PDRI 2019-2029 não possui mecanismos robustos de avaliação atualmente, indicando em seus cadernos apenas indicadores gerais como o IDHM, IFDM e IFGF, que tem periodicidade prejudicado e impossível de estabelecer se qualquer alteração nesses índices tenham sido reflexo das ações da agência. Essa maneira de participação na ACB permitirá captar essa informação de maneira mais localizada e assim poder agir de maneira mais eficiente na condução dos processos de planejamento e operação das ações.

A falta de mecanismos de avaliação das ações é algo de extrema importância para qualquer instituição, pois dessa forma a parametrização fica comprometida, e também influencia nas tomadas de decisões estratégicas dos atores responsáveis. Assim o framework auxiliará esses atores nessa tarefa.

5.3 DEFINIÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

Entender se o método é viável, aplicável e reutilizável foi uma preocupação na tese, pois uma vez que não foi suprido pelas informações reais, ele representa um modelo hipotético de como

poderia ser utilizado para uma ACB. Para tornar um modelo robusto e coerente, a amarração teórica e técnica é de fundamental importância e todo o processo seguindo os 10 passos da ACB permitiram estabelecer em detalhes como se deve conduzir o modelo.

Em alguns casos foram utilizados números hipotéticos, em outros números reais inflacionados por indicadores oficiais, e outros que são estimativas e parâmetros encontrados na literatura. Alguns valores também foram dispostos pelo próprio pesquisador com base na literatura, que deixa a cargo do analista estabelecer alguns limites.

Os resultados desse ponto evidenciaram as necessidades de criação de escalas, reduções, estimativas e taxas de conversão para que o modelo se ajustasse, pois foge de uma ACB simples em que há apenas um custo e o benefício possui valor mercadológico em unidades monetárias condizentes aos custos. Novamente a falta de números reais dificultou a tarefa do modelo, impondo necessidade de criação e estimação de dados.

O panorama atual da região Sudoeste tem evidenciado boas condições de desenvolvimento, crescendo seu IFDM de 0,63 em 2010 para 0,74 em 2020, saindo de uma média abaixo do valor para o Estado do Paraná, e ultrapassando-o em 2020. O panorama mostra ainda que para 2020 a região concentrou seu valor adicionado principalmente no comércio e serviços, seguido por uma forte participação da indústria, administração pública e agropecuária. O PIB per capita também mostrou elevação de 2019 para 2020, mostrando que para os últimos anos em média a população tem um valor superior que a média do Estado do Paraná. De forma geral, tanto emprego, saúde e educação, percebe-se que a região vem apresentando um comportamento positivo ao longo dos anos, cobrindo a média do Estado do Paraná.

São informações importantes, mas que são bastante complicadas de se atribuir a uma ou outra instituição, ação ou planejamento. Por isso a construção do framework proposto nessa tese pode servir de mecanismo ao lançar luz nos benefícios que as ações da ADR podem ou não estar trazendo aos seus possíveis beneficiários.

Ao confrontar os custos de operação da ADR ao longo dos 10 anos de vida do projeto em questão, utilizado como exemplo para suscitar discussões, verifica-se que a taxa de desconto pode influenciar positivamente ou negativamente o andamento das operações, e ao estimar um modelo de distribuição aleatório de Monte Carlo foi possível perceber que por mais que os custos totais da ADR acabem se concentrando próximo da média, há também situações em que as flutuações são bem discrepantes. Isso evidencia que, ao rodar o modelo com números reais, o analista deverá

replicar as análises de sensibilidade e distribuição para estimar da melhor maneira possível o comportamento das variáveis ao longo do tempo.

Ao final da estruturação do modelo percebeu-se que, neste caso de ACB, a percepção dos atores, baseados em todo o método de escala e monetização dos benefícios, é que irá expor se os custos estimados são superiores ao impacto dos benefícios esperados ou vice-versa. Conduzindo a coleta de dados de maneira correta, e se possível presencial, o viés interpretativo dos atores pode melhorar muito, ajustando o modelo e trazendo ainda mais clareza para identificar se o planejamento está tendo um efeito positivo ou negativo.

A ACB é extremamente complexa e trabalhosa, seguindo diversos passos metodológicos pautados em notas técnicas e científicas, porém sua análise final é bastante simplista: O analista ao identificar que os custos são maiores que os benefícios deverá reprovar, interromper ou reelaborar as ações ou planejamentos em ação. Em caso de verificação que os benefícios sejam iguais aos custos, o que é praticamente improvável de ocorrer, o analista deve realizar novas análises de sensibilidade para verificar novamente a probabilidade do projeto tender para um lado ou outro. Ou poderá também reestruturar algum ponto do planejamento a fim de melhorar os indicadores. Por fim, se o analista verificar que os benefícios esperados serão superiores aos custos, o projeto ou ações envolvidas devem prosseguir e ter continuidade.

Um ponto importante que a coleta de dados deste framework trará é o fato de que cada ação poderá ser analisada em nível de impacto dos benefícios e assim haver uma priorização ou exclusão de alguma ação que não performe bem, e ao final a média de todas as ações de todos os respondentes trarão a resposta final da análise de custo-benefício.

5.4 IMPORTÂNCIA PARA OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Para esta tese utilizou-se como *background* teórico a economia institucional, e não por acaso. Instituições são sobremaneira importantes no processo de crescimento e desenvolvimento social e econômico de uma cidade ou região. A atuação dessas instituições cria conexões poderosas entre agendes de todas as esferas da sociedade amentando ou diminuindo a fluidez do tecido institucional e assim facilitando ou criando dificuldades para que a melhora na qualidade de vida dos indivíduos se realize. As instituições são complexas e com ampla capilaridade social e econômica, o que dificulta processos de avaliação e mensuração de sua atuação em suas funções dentro do desenvolvimento regional.

O modelo de *framework* analítico desta tese permite que essas instituições ou arranjos institucionais contem com uma ferramenta robusta para analisar a relação de custo-benefício de seus projetos, ações ou planejamentos que organizam, elaboram ou colaboram. O maior ganho institucional ao utilizar um modelo de avaliação baseado em parâmetros práticos é poder corrigir o curso das ações e medir o resultado do que se está fazendo, e assim não correr riscos de, por falta de avaliação, precisar ter suas atividades alteradas ou até mesmo encerradas.

Isso ocorreu em 2012 com as *Regional Development Agencies* no Reino Unido, em que ao encontrar um cenário de reajuste fiscal pelo governo vigente, foram fechadas ao longo do país por entender que eram instituições geradoras de custo, com dificuldades de se mensurar sua atuação. Mais recentemente, em 2019, no Estado de Santa Catarina, a agência de desenvolvimento regional também acabou se desfazendo via decreto. As justificativas são diversas, mas convergem em torno de enxugamento da máquina.

São afirmativas justo como essa que validam mais uma vez o método proposto por essa tese em defesa das instituições e agências de desenvolvimento regional, que são pressupostos fundamentais para o desenvolvimento, mas que podem estar sofrendo com ações improdutivas geradas pelo excesso de planos e participações com resultados questionáveis por não apresentarem avaliações nítidas do que se está fazendo e quais benefícios está trazendo para os envolvidos, e não apenas ações locais direcionadas.

Agências que estão há mais de uma década trabalhando com o planejamento, e a cada 3 ou 4 anos reavaliam seu planejamento, mas que ainda não possuem um método de avaliação coerente e parametrizado, estão provavelmente criando um alto aparato de custos operacionais ao realizar isso periodicamente, manter a sede da instituição, manter recursos para prover toda a orquestração e governança e ser incapaz de traduzir em números os benefícios que podem ou não estar ocorrendo na região da atuação.

Espera-se que este *framework* seja utilizado em sua plena capacidade, ou sirva de modelo e provocação para que ADRs e outros arranjos institucionais possam pensar em como estão avaliando suas perspectivas, que por mais que sejam de longo prazo, precisam ter parâmetros para que não fiquem soltas no contexto do planejamento improdutivo e com falta de avaliação.

5.5 INDICATIVOS DE NOVOS TRABALHOS

Esta tese buscou então entender qual a relação de custo-benefício de um determinado arranjo institucional, e os resultados para construir o modelo trouxeram diversos desafios metodológicos e técnicos para que o framework se ajustasse como deveria.

O primeiro, e principal indicativo para trabalhos futuros, é a aplicação prática deste modelo na ADR que foi inicialmente sugerida a seguir. Utilizando números consistentes com respaldo dos dirigentes, equipe administrativa e contabilidade, bem como andamento da coleta de dados com os envolvidos de forma presencial para obter resultados mais precisos. Com os números de uma ADR ajustados e um resultado parametrizado, o modelo poderá ser adaptado e aplicado em outras ADRs ou arranjos e trazer resultados comparativos riquíssimos em informações que possam contrapor os custos por ações similares e benefícios esperados.

Sugere-se também como perspectivas futuras ampliar a abrangência de aplicação do questionário, bem como realizar oficinas antes, durante e depois do planejamento ou das ações para acompanhar e instruir os atores em como responder da melhor maneira possível o questionário, diminuindo ainda mais os vieses que possam ocorrer. Ao rodar o modelo com números reais será sobremaneira mais fácil ajustá-lo para aplicações futuras. De maneira geral, há ainda um leque virtualmente infinito de possibilidades de se realizar ACB nos diversos âmbitos do desenvolvimento regional, o que se sugere é ampliar os estudos técnicos para entender as melhores formas de compatibilizar e monetizar ativos e situações intangíveis.

Fato que vem sendo melhor estudado ao longo do tempo e cada vez mais seguindo técnicas avançadas, permitindo os tomadores de decisão chegar a níveis de estimação muito próximo de situações quantitativas, e assim otimizar cada vez mais recursos em geral canalizando-os para o grande propósito das instituições em particular as agências de desenvolvimento regional, que é promover a melhoria da qualidade de vida de todos os seus munícipes com a melhor efetividade, praticidade e celeridade possível.

Espera-se que esta tese dê margem ao debate não só acadêmico, mas prático e corporativo relacionado à avaliação das instituições, visando o aumento de eficiência na alocação dos recursos destinados ao desenvolvimento econômico e regional, e em última instância, e mais importante, à qualidade de vida da sociedade em geral.

6 REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Transformações na vida camponesa: o sudeste paranaense**. 1982. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- ACEMOGLU, D. A simple model of inefficient institutions. **Scandinavian Journal of Economics**, 108, n. 4, p. 515-546, 2006.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. Unbundling institutions. **Journal of Political Economy**, local, v.113, n. 5, p. 949-995, 2005.
- ACEMOGLU, D.; EGOROV, C.; SONIN, K. Institutional change and institutional persistence. **In: BISIN, A.; FEDERICO, G. The Handbook of Historical Economics**. Elsevier: London, 2021.
- ADB. Asian Development Bank. **Cost-benefit analysis for development: A practical guide**. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2013.
- ADLER, M. D. **Well-Being and fair distribution – beyond cost-benefit analysis**. Oxford press: New York, 2012.
- AMIN, A.; THRIFT, N. Institutional issues for the european regions - from markets and plans to socioeconomics and powers of association. **Economy and Society**. V. 24, n. 1, p. 41-66, 1995.
- AMIN, A. **An institutionalist perspective on regional economic development**. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.
- BAGNASCO, A. **La costruzione sociale dei mercati**. Bologna: Il Mulino, 1988.
- BAILLY, A. S. The Region: A basic Concept for understanding local Areas and Global Systems . **Cybergeo** : European Journal of Geography, Dossiers, n. 42, 1998. Acesso em 05 mai 2021. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cybergeo/333>> .
- BANDEIRA, P. S.. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul. **In: Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2007, Florianópolis. Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2007**.
- BATALHA, M. O. **Gestão Agroindustrial: GEPAL: Grupo de estudos e pesquisas agroindustriais**. 3ªed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BECATTINI, G. **Italian industrial districts: Problems and perspectives**. *International Studies of Management and organization*, V. 21, N.1, p. 83-90, 1991.

BESANKO, D., DRANOVE, D., SHANLEY, M., & SCHAEFER, S. **A economia da estratégia**. Bookman Editora, 2006.

BIS. **Abolition of the regional development agencies**. Department for Business and Innovation. Crown: London, 2012.

BOARDMAN, A. E; et al. **Cost-Benefit Analysis: Concept and practice**. 5ª Ed. Cambridge University Press: Cambridge, 2018.

BRACE, I. **Questionnaire design: how to plan, structure and write survey material for effective market research**. 2nd Ed. London: Koganpage, 2008.

BRANDÃO, A. C. **Territórios e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª Ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

_____. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 107, p. 57-76, 2004.

BREITBACH, A. C. M. **Estudo sobre o conceito de região**. Trabalho de conclusão de curso do programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (dissertação de mestrado). Porto Alegre, 1986.

BRENT, R. J. **Applied Cost-Benefit Analysis**. 2ª Edição. Edward Elgar Publishing Limited: Massachusetts, 2006.

BRUSCO, S. **The emnelian model: production, decentralization and social integration**. Cambridge journal of economics. V.6, p.167-184, 1982.

BRUNETTI, A.; WEDER, B. **Investment and institutional uncertainty: A comparative study of different uncertainty measures**. Weltwirtschaftliches Archiv-Review of World Economics, 134, n. 3, p. 513-533, 1998.

CAMERER, C. F. **Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

CAROLUS, J. F.; HANLEY, N.; OLSEN, S. B.; PEDERSEN, S. M., A Bottom-up Approach to Environmental Cost-Benefit Analysis. **Ecological Economics**, Volume 152, Pages 282-295, ISSN 0921-8009, 2018.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/12>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CHANG, H. J. **Institutions and economic development: theory, policy and history.** Journal of Institutional Economics, 7, n. 4, p. 473-498, Dec 2011.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany.** Prentice Hall, 1966.

COASE, R. H. **The Nature of the Firm.** Economica New Series, Vol. 4, No. 16, p. 386-405 Nov. 1937.

_____. The New Institutional Economics, 140 **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, 229-232, 1984.

_____. **Institutional structure of production.** University of Chicago Law Occasional Paper, No. 28, 1992.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO. **Coredes.** Sítio eletrônico. Disponível em: <<https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>> Acesso em: 20 de Setembro de 2021.

COULSON, J. T.; PIKE, A.; RODRIGUES-POSE, A. Evaluating local economic policy, **In** M.Campbell (ed.) Local Economic Policy, London: Cassell, 1990.

CYPHER, J., DIETZ, J. **The Process of Economic Development.** Londres: Routledge, 2004.

DANSON, M., LLOYD, G.; HILL, S. **Regional Governance and Economic Development.** London: Pion, 1997.

DALL'OLIO, R. EURADA ASSOCIATION. **Eurada**, 2016. Disponível em: <<https://e-35.it/wp-content/uploads/2016/05/Intervento-Roberta-Dall%E2%80%99Olio.pdf>> Acesso em 25 de Agosto de 2021.

DANSON, M., LLOYD, G.; HILL, S. **Regional Governance and Economic Development.** London: Pion, 1997.

DASGUPTA, A. K.; PEARSON, D. W. **Cost-Benefit Analysis: Theory and practice.** 1ª ED. McMillan Press: London, 1972.

DEHNHARDT, A.; GROTHMANN, T.; WAGNER, J. **Cost-benefit analysis: What limits its use in policy making and how to make it more usable? A case study on climate change adaptation in Germany,** Environmental Science & Policy, Volume 137, 2022, Pages 53-60, ISSN 1462-9011. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901122002465>>.

DELIBASIC, M. Hypothetical Matrix for Institutional Modeling of the Basis for Economic Development in the Countries of Southeast Europe. **Montenegrin Journal of Economics** V.12, n.2, p.147-159, 2016.

DENZAU, A. T. and D. C. N. **Shared mental models - ideologies and institutions.** *Kyklos* v. 47, n.1, p.3-31, 1994.

LA PORTA, D. S. The law and economics of self-dealing. **Journal of Financial Economics** v. 88, n.3, p.430-465. 2008.

DRASKOVIC, V., et al. Modelling of Institutional Changes in Transition Countries the Gap Between the Theory and Practice. **Montenegrin Journal of Economics** V.13, n.1, p.125-140. 2017.

EASTERLY, W. The ghost of financing gap: testing the growth model used in the international financial institutions. **Journal of Development Economics**. V.60, n.2, p.423-438, 1999.

ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; PINTO, H. de M. Processo de investigação e análise bibliométrica: avaliação da qualidade dos serviços bancários. **Revista de Administração Contemporânea**, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 325–349, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552013000300005&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 13 jan. 2020.

EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. **Guide for the review of institutional arrangements**. ETF: 2014.

_____. **Skills 2020 Montenegro**. Working document. ETF: 2014.

HALKIER, H.; DANSON, M. Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends., Vol.4, N. 3, p.243–256. **European Urban and Regional Studies**: 1997.

FARINA, E. M. M. Q; et al. **Competitividade**: Mercado, Estado e Organizações. São Paulo: Singular, 1997.

FENSTERSEIFER, J. E. Internacionalização e cooperação: dois imperativos para a empresa do terceiro milênio. **REAd** – Edição 15, v. 6, n. 3, out 2000.

FERREIRA-GOMES, C. A. As agências de desenvolvimento local e regional: a busca de um arranjo institucional à luz do desenvolvimento endógeno. **Capital Científico**- Vol. 19, n.4, dez 2021.

MACEDO, A, S.; FERREIRA, M. A. M. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista Sociologia e Política**. v. 28, n. 76, 2020.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da Coordenação em estruturas híbridas. Texto para discussão 1815. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

FIRN, J. ‘Industry.’ In U. Wannop and R. Smith (eds) *Strategic Planning in Action. The Impact of the Clyde Valley Regional Plan 1946-1982*. Aldershot: Gower, 1985.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANT, W. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: Butterworths, 1982.

GREEN, T. C.; S. FIGLEWSKI. Market risk and model risk for a financial institution writing options. **Journal of Finance**, 1999.

GREGORIO, V. Imigração Alemã: formação de uma comunidade teuto-brasileira. **In: Brasil: 500 anos de povoamento / IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações**. - Rio de Janeiro : IBGE, 2007.

GUGERTY, M. K.; Et al. **Discourses of evaluation: Institutional logics and organizational practices among international development agencies**. *World Development* 146, 2021.

GUNATILAKE, H., J-C. YANG, S. K. PATTANAYAK, and C. VAN DEN BERG. 2006. **Willingness to Pay and Design of Water Supply and Sanitation Projects: A Good Practice Case Study**. ERD Technical Note No. 19, Economics and Research Department, Asian Development Bank. Manila, 2019.

HOLPERIN, M. M. **Análise de impacto. Procedimentos de elaboração**. Material de estudo. 2021.

HALKIER, H. Development agencies and regional policy: the case of the Scottish Development Agency. **Regional Politics & Policy** 2, 3, 1-26. 1992.

HALKIER, H, et al. **Regional Development Agencies in Europe**. Regional Studies Association. Routledge: London, 2017.

HAESBAERT, R. GONÇALVES, C. W. P. Desterritorialização, ultiterritorialidade e regionalização. **In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.) Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

HANLEY, Nick e SPASH, Clive L. **Cost-Benefit Analysis and the Environment**. Edward Elgar Publishing Limited, England, 1993, 278p. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Almanaque Paraná. Brasília, 2002.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOOD, N. **The Scottish Development Agency in retrospect**. *The Royal Bank of Scotland Review*, 3-21, 1991.

HYDEN, G. **Operationalizing Governance for Sustainable Development**. Koninklijke Brill NV: Leiden, 2001

HOU, J; CHAN, EHW; YUNG, EHK. **Evaluating the Impact of Informal-Institutional Arrangements on the Transfer of Development Rights for Built Heritage-Conservation in Dense Cities**. *Disp* V.57, n.1, p.36-52, 2021.

ISARD, W. **Location and Space-Economy**, A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure, New York: The Technology. Press of M. I. T, 1956.

KAPP, S. Entrevistas na pesquisa sócio-espacial. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, V.22, Ed20, 2006.

KEEFER, P. **Comment on "Evaluating recipes for development success"**: The policy usefulness of institutional and political analyses of development. *World Bank Research Observer*, 22, n. 2, p. 159-164, Fal 2007.

KEPNER, C. H.; TREGOE, B. B. **O administrador racional**. São Paulo: Atlas, 1981.

KJAER, A. M. **Governance**. Polity Press: Cambridge, 2004.

KLEIN, P. G. **New Institutional Economics**. Discuss Text 0530. Department of Economics, University of Georgia, 1999.

KORNIN, T. Agências de desenvolvimento e a ampliação da esfera pública para a gestão territorial. **Caderno Ipades**. Vol.1, N.2, p. 1-16. Curitiba: 2011.

KOOPMANS, T. C. **Three essays on the state of economic science**. McGraw-Hill: New York, 1957.

KOVANEN, S. ULRICH, P. GAILING, L. **Institutionalizing collaborative regional governance in organizationally thin regions**—Regional development agencies and the neglect of social innovations. *Frontiers in Political Science*, v.5, 2023.

KRUGMAN, P. **Development, Geography, and Economic Theory** (The Ohlin Lectures; 6). Massachusetts: MIT Press, 4^o ed., 1998.

KUMAR, R. **Research methodology**. A step-by-step guide for beginners. London: Sage, 2011.

LAGENDIJK, A.; KAYASU, S.; YASAR, S. The Role of Regional Development Agencies in Turkey: From Implementing EU Directives To Supporting Regional Business Communities?. **European Urban and Regional Studies**, Vol. 16, N.4, p.383–396, 2009.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura

de governança: uma análise das diferentes contribuições. **rap** — rio de Janeiro 43(5):1007-1035, Set./out. 2009.

LOSH, A. **The Economics of Location**. Translated by W. H. Woglom and W. F. Stopler, New Haven: Yale University, 1940.

LOWE, A. **On Economic Knowledge: Toward a Science of Political Economics**. New York: M. E. Sharpe. Repr. 1983.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. 8th Ed., MacMillan & Co: London, 1920.

MCCRONE, G.; RANDALL, J. 'The Scottish Development Agency.' **In** R. Saville (ed) *The Economic Development of Modern Scotland 1950-1980*. Edinburgh: Donald, 1985.

MARTIN, R.; TOWNROE, P. 'Changing trends and pressures in regional development.' **In** P. Townroe and R. Martin (eds) *Regional Development in the 1990s. The British Isles in Transition*. London: Jessica Kingsley Publishers, 1992.

MICHAN, E. J.; QUAH, E. **Cost-Benefit Analysis**. 5^a Ed. Routledge: New York, 2007.

NAFZIGER, E. W. **Economic development**. 5th Ed. Cambridge Press: Cambridge, 2012.

NORTH, D. **Institutions and economic growth: An historical introduction**. *World Development*, Vol. 17, No. 9, pp. 1319-1332. Pergamon Press: Great Britain, 1989.

_____. **Institution, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Institutional Change: a framework of analyses**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em <<http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>>. Acesso em 5 de Junho de 2020.

OECD. **OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas**. OECD Publishing: Paris, 2009.

OSTROM, E. **Institutional arrangements and the measurement of policy consequences: applications to evaluating police performance**. *Urban Affairs quarterly*, Vol.6, N.4, p. 447-475, 1971.

_____. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

ÖZİŞİK, F. U. **Agências de Desenvolvimento na Política de Desenvolvimento Regional na Turquia: Uma Avaliação até a Fase de Implementação**. *Jornal de Economia de Izmir*. V.36, n.3, p.651-674, 2021.

PIKE, A., COOMBES, M., O'BRIEN, M, TOMANEY, J. **Austerity states, institutional dismantling and the governance of subnational economic development: the demise of the Regional Development Agencies in England.** Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), Newcastle University. Bartlett School of Planning, UCL, 2016.

PDRI. **Plano de desenvolvimento regional integrado do Sudoeste 2020.** Francisco Beltrão, 2012.

_____. **Plano de desenvolvimento regional integrado: Uma jornada pelo desenvolvimento.** Francisco Beltrão, 2013.

_____. **Plano de desenvolvimento regional integrado: Plano tático.** Francisco Beltrão, 2015.

_____. **Plano de desenvolvimento regional integrado. Ciclo 2019-2029.** Francisco Beltrão, 2019.

PEARSE, D. W. **Cost-Benefit Analysis.** Macmillan Education UK, 1983.

PERROUX, F. **L'économie du XXIème siècle.** Deuxième Ed. Bordas: Paris, 1964.

PIKE A.; RODRÍGUEZ-POSE A.; TOMANEY J. **Local and Regional Development.** London: Routledge, 2006.

PIZZANI, L; Slet al; A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. RDBCI: **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 53, 2012. DOI: 10.20396/rdbci.v10i1.1896. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1896>>. Acesso em: 23 de Julho de 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Manual de análise socioeconômica de custo-benefícios de projetos de infraestrutura hídrica.** Ministério da Economia, 2020.

PONDÉ, J. L. **A nova economia institucional.** Vol. 1. Roteiro de Curso. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 2013.

POLLARD, S. **Typology of Industrialization Processes in the Nineteenth Century.** Harwood Academic Publishers GmbH. Harwood Academic Publishers GmbH: Chur, 1990.

POLTEROVICH, V. M. Institutions of Catching-up Development (On the Project of a New Model for Economic Development of Russia). **Economic and Social Changes-Facts Trends Forecast**, 47, n. 5, p. 34-56, 2016.

PUTNAM R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.** Princenton: Princeton University Press, 1993.

RIBAS, O. **Proposições para a melhoria no desempenho de Agências de Desenvolvimento Regional utilizando as experiências em curso na Região Sul do Brasil**. Florianópolis, 2008. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2008.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: ten years on**. *Organization Studies* 28(08): 1243–1264. ISSN 0170–8406. SAGE Publications: London, 2007.

ROCHA-JUNIOR, W. F. Análise do agronegócio da erva-mate com o enfoque da nova economia institucional e o uso da matriz estrutural prospectiva. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. (Tese de doutorado). Florianópolis, 2001.

RODRIGUEZ-POSE, A. Do Institutions Matter for Regional Development? **Regional Studies**, 47, n. 7, p. 1034-1047, 2013.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. **Journal of Economic Growth**, 9, n. 2, p. 131-165, Jun 2004. Article.

ROY, B. **Multicriteria methodology for decision aiding**. Netherland: Kluwer academic publishers, 1996.

ROSCOE, J. S. A internalização de variáveis ambientais nas análises custo-benefício para projetos rodoviários: utopia ou realidade? (Dissertação de Mestrado) Depto. Economia da UnB. Brasília/DF. 2011.

SAMPIERI, R. H. et al. **Metodología de la investigación**. 6ed. México: McGrawHill, 2014.

SCARTON, L.M. et al. Confiança em redes segundo a teoria da nova economia institucional. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração** [en linea]. 2011, 5(2), Disponível em: : <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441742842005>> Acesso em 10 de Outubro de 2021.

SCHMID, A. A. Analytical Institutional Economics: Challenging Problems in the Economics of Resources for a New Environment. **American Journal of Agricultural Economics**. Vol. 54, No. 5, pp. 893-901. Published By: Oxford University Press, 1972.

SCHOTTER, A. **The Economic Theory of Social Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico-Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SCOTT, R. W. **Institutions and Organizations-Ideas, Interests and Identities**. 4th Ed. London: Sage, 2014.

SHAH, A. **A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers.** World Bank Policy Research. Working Paper 3785, December 2005.

STEPHEN, F. **The Scottish Development Agency.** In G. Brown (ed) *The Red Paper on Scotland.* Edinburgh: EUSPB, 1975.

TABELLINI, G. **Culture and institutions: economic development in the regions of Europe.** *Journal of the European Economic Association.* V.8, n. 4, p. 677-716, Jun 2010.

UN. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance.** New York: UNDP 1997.

Tripl, M; Sinozic, T; Smith, HL. **The Role of Universities in Regional Development: Conceptual Models and Policy Institutions in the UK, Sweden and Austria.** *European Planning Studies* V.23, n.9, p.1722-1740, 2015.

VALLER, D. **The evaluation of local and regional development policy.** In: *Handbook of Local and Regional Development* (pp.569-580) Edition: 1 Chapter: 46 Publisher: Routledge Editors: 2020.

VALLER, D. JONAS, A. E. G.; ROBINSON, L. **Evaluating regional spatial imaginaries: the Oxford–Cambridge Arc, Territory, Politics, Governance,** 2021.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2002.

VOIGT, S. **How (Not) to measure institutions.** *Journal of Institutional Economics.* V.9, N.1, p. 1-26, 2013.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction-cost economics: The governance of contractual relations.** *Journal of Law and Economics,* University of Chicago Press, vol. 22, p. 233-261, 1979.

YU, C. Y.; CHENG, R.; ZHANG, C.; WANG, H. J. **Economic Development, Institutional Quality, and the Scale Effect Puzzle of Cross-Border M&As: Evidence from a Meta-Analysis Model.** *Emerging Markets Finance and Trade,* 57, n. 9, p. 2514-2541, Jul 2021.

YOUNG, S.; LOWE, A. **Intervention in the Mixed Economy.** *The Evolution of British Industrial Policy 1964-72.* London: Croom Helm, 1974.

ZYLBERSTAJN, D; NEVES, M.F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares.** Brasil: Pioneira, 2005.



APÊNDICE 1

Questionário de avaliação



Este questionário faz parte de uma tese de doutoramento do discente Felipe Polzin Druciaki, orientado pelo Prof. Dr. Christian Luiz da Silva na área de Desenvolvimento Regional. A tese busca elaborar um método para avaliar a relação entre custo-benefício do arranjo institucional da ADR do Sudoeste do Paraná.

Sua opinião é fundamental para que possamos identificar como vem sendo a atuação da ADR na promoção do desenvolvimento da região Sudoeste paranaense.

O questionário é destinado a **indivíduos que sejam ligados direta ou indiretamente** a ADR Sudoeste do Paraná (conselheiros, diretores, consultores, professores, empresários, associados, etc..) O tempo médio de resposta é de 5 minutos.

Este questionário será utilizado apenas para fins científicos, e as informações serão divulgadas apenas no trabalho final da tese.

Autorizo a publicação COM meu nome e instituição que represento

Autorizo a publicação SEM meu nome e instituição que represento

Obrigado pela sua participação, fundamental para a condução do trabalho.

Este questionário será dividido em 2 partes distintas, complementares entre si.

1ª Identificação

Nome: _____ Idade: _____

Instituição que representa: _____

Função que exerce: _____ há quanto tempo atua nesta instituição _____

Município: _____

2ª parte – Questionário de avaliação baseado na percepção dos atores

Orientações para preenchimento do questionário:

I. Assinale apenas 1 alternativa em cada item;

II. O questionário se refere **ao IMPACTO de cada ação do PDRI em relação ao item avaliado;**

III. Ao final, responda o quanto o possível beneficiário estaria disposto a pagar por esse nível de benefício.

Qual o impacto do benefício que essa ação vai gerar para o desenvolvimento regional?		Muito Baixo (1)	Baixo (2)	Médio (3)	Alto (4)	Muito Alto (5)
Prazo execução/retorno	Tempo para executar e tempo para retorno					
Geração de emprego	Quantidade de emprego formal					
Novas empresas	Empreendedorismo					
Nível médio de renda	Massa salarial					
Crescimento econômico	PIB					
CT&I	Nível de ciência, tecnologia e inovação					
Educação infantil	Matriculas no ensino básico					
Resultado do IDEB	Nível de educação básica					
Atendimentos Pré Natal	Cuidados primários a gestante					
Estabelecimentos de saúde	Cobertura da saúde pública					
Estabelecimentos de Lazer	Nível de lazer					
Racionalidade limitada	Grau de limitação dos atores					
Contratos incompletos	Grau de custos contratuais					
Oportunismo	Grau de seleção adversa e risco moral					
Especificidade dos ativos	Grau de complexidade das transações					
Frequência	Ausência de interação entre instituições					
Incerteza	Grau de assimetria informacional					
TOTAL						
Qual valor os usuários estariam dispostos a pagar em relação ao custo dessa ação?		Valor muito Baixo	Valor Baixo	Valor Médio	Valor Alto	Valor muito Alto
NOME DA AÇÃO	Ação 01:					