
Avaliação “Social” de Projetos: Uma Metodologia para a Dependência*

Julio Olímpio Fusaro Mourão**
Março de 1979

*Parte da tese de mestrado apresentada à Coppe-UFRJ.

**Economista e ex-superintendente de Planejamento do BNDES.

APRESENTAÇÃO

No final dos anos 70, o Banco Mundial desejava condicionar seu apoio a projetos nos países em desenvolvimento, e no Brasil em particular, à aplicação de uma metodologia de análise, a “avaliação social de projetos”, diferente da adotada pelo BNDES.

O BNDES utilizava a metodologia de análise tradicional, ou seja, realizava uma projeção dos resultados financeiros do projeto, em função dos preços de mercado estimados para seus insumos e produtos, para verificar a sua viabilidade financeira e capacidade de pagamento do empréstimo a ser concedido. Além disso, verificava se o projeto tinha “prioridade” de acordo com os critérios do Banco, ou seja, se ele era de interesse para o desenvolvimento econômico e social do país segundo considerações de ordem estratégica.

A idéia central da avaliação social de projetos era que, devido às distorções existentes nos preços de mercado nos países subdesenvolvidos, a alocação de recursos, feita segundo critérios de lucratividade privados, não corresponderia à alocação mais eficiente para a sociedade como um todo. Assim sendo, considerando – com base na teoria neoclássica do equilíbrio geral – que a livre concorrência conduziria à alocação mais eficiente de recursos, o governo deveria, nas previsões financeiras que justificam a viabilidade dos projetos, substituir os preços de mercado por *shadow prices*, que seriam aqueles que vigorariam caso a economia funcionasse em regime de concorrência perfeita. Entendia o Banco Mundial que esses preços seriam aqueles que estivessem vigorando no mercado internacional.

Nessa época, como assessor da Presidência, fui designado para estudar a questão e participar de seminários e discussões com o Banco Mundial. Tal atividade levou-me à redação de um trabalho sobre o tema, posteriormente ampliado para se transformar em minha tese de mestrado, defendida em maio de 1979. O presente artigo é um resumo dela.

Naturalmente, diversos aspectos da economia brasileira e mundial mudaram substancialmente desde aquela época. A indústria brasileira em grande medida ultrapassou sua fase de indústria nascente, tornando-se mais competitiva, houve avanços nas regras do comércio internacional, com a criação da OMC, e o Brasil vem construindo sua integração competitiva na economia mundial.

Entretanto, os conceitos e conclusões básicos do presente trabalho permanecem válidos. O BNDES não adotou a metodologia de “avaliação social” e, ao longo dos anos seguintes, aperfeiçoou sobremaneira seu sistema de planejamento e de concessão de enquadramento e prioridade a projetos, de forma que o seu papel de apoiar o desenvolvimento econômico e social do país fosse o mais efetivo possível, de acordo com os interesses da sociedade brasileira. E a história da industrialização brasileira, e do papel exercido pelo BNDES ao longo desses 50 anos de existência, comprova o acerto de sua opção metodológica.

Junho de 2002.

1 - Os Preços “Sociais” e o Interesse Social

A teoria da avaliação social de projetos baseia-se no fato de que os interesses sociais, nos países subdesenvolvidos, estariam melhor atendidos caso a economia funcionasse em regime de concorrência perfeita, de acordo com a teoria do equilíbrio geral.

A questão central a ser discutida é, portanto, como se determinam os interesses sociais e se estes, com a aplicação daquela teoria, são atendidos.

Neste trabalho não se pretende uma discussão teórica. Portanto, não cabe aqui uma análise exaustiva da teoria do equilíbrio geral. Vamos discutir a sua aplicação concreta na análise de projetos. Entretanto, faremos uma breve apresentação das controvérsias teóricas existentes sobre o assunto.

1.1 - Crítica aos Pressupostos da Teoria do Equilíbrio Geral

A teoria neoclássica do equilíbrio geral é uma construção lógica finamente elaborada. Apesar de estar em larga escala desacreditada como modelo de interpretação da realidade, continua não só a ser ensinada em todas as escolas, como é ainda a base de praticamente toda reflexão teórica e aplicada da economia dos países capitalistas. A importância que tem essa teoria, não só no pensamento econômico, mas mesmo em toda a ciência social, provavelmente será devida ao seu papel apologético ou ideológico, pois representa a base do capitalismo liberal, constituindo-se na verdade em uma filosofia social.¹

¹ Sobre ela escreveu S. C. Kolm [apud Attali e Guillaume (1975, p. 43)]: “Esta teoria, que mostra as qualidades do mercado competitivo, é de longe a construção intelectual mais elaborada de todas as ciências humanas. Os economistas consideram-na muitas vezes, atualmente, o verdadeiro fundamento científico do liberalismo e é por isso que eles pensam que mostrar onde suas hipóteses não correspondem ao real é a melhor maneira de criticar esta filosofia social.”

O seu fundamento teórico básico está na definição das funções de utilidade e de produção. As funções de utilidade dos consumidores individuais e as funções de produção de cada empresa são integradas, pelo mecanismo do mercado, em funções macroeconômicas que conduzirão ao equilíbrio com a utilização ótima dos recursos e a maximização da utilidade dos consumidores.

As hipóteses básicas que dão margem à construção da função de produção têm sido objeto de crítica intensa, a partir dos estudos da Escola de Cambridge. Na verdade, não há nenhuma base real para a suposição da convexidade da função de produção e da não existência de efeitos externos [cf. Sylos-Labini (1976, p. 40-44)]. Com a função de produção não sendo convexa, não é possível atingir-se um ponto de ótima eficiência, assim como a existência de efeitos externos torna sem sentido considerar a maximização ao nível macroeconômico como o somatório de maximizações individuais.

Por outro lado, a passagem das funções de utilidade individuais para a função de utilidade agregada implica um juízo de valor. A agregação das curvas de indiferença para a obtenção da função social de bem-estar implica uma ponderação das curvas individuais, a qual corresponde à distribuição de renda. Ou seja, está implícito que a distribuição de renda vigente é “ótima” do ponto de vista social, afirmação para a qual não há qualquer justificativa teórica.

Segundo a teoria, o mecanismo de mercado asseguraria a “soberania do consumidor”, garantindo o atendimento das necessidades a que ele atribuísse maior valor, prioritariamente àquelas que para ele fossem de menor importância. Entretanto, essa soberania do consumidor não tem qualquer base real ou racional. As “necessidades” são em larga escala criadas ou impostas pelo sistema econômico, sendo fruto de determinada organização social. Além disso, elas se manifestam no mercado através da demanda monetária concreta por bens e serviços, a qual é determinada pela disponibilidade dos produtos e pela distribuição de renda. E aqueles com renda mais elevada têm um poder superior de influenciar a produção e obter para si um padrão de vida mais alto, sendo seu consumo transformado em “necessidades sociais”.

A teoria do equilíbrio geral necessita, portanto, de uma justificativa para a distribuição de renda existente. Essa justificativa é dada pela produtividade marginal dos fatores de produção, conforme já visto. A produtividade mar-

ginal do capital determina a taxa de lucro, assim como a produtividade marginal do trabalho determina o salário.

Mark Frank fez uma análise exaustiva dos fundamentos da teoria da produtividade marginal a partir da crítica à função de produção. Segundo a análise realizada, a teoria conduz a tautologia. Ao nível microeconômico, o conceito de produtividade marginal física do capital pode ter sentido. Mas como o capital não é homogêneo, "já que compreende sob o mesmo conceito martelos e computadores" [Frank (1975, p. 119)], o conceito de produtividade física marginal do capital social torna-se sem sentido. Para torná-los homogêneos e permitir sua agregação é necessária uma unidade de medida comum, os preços. Mas os preços são compostos de salários e lucros. Os lucros dependem da taxa de lucro, que não pode ser calculada se não é conhecido o capital total e o lucro total. Portanto, para se conhecer a taxa de lucro é preciso conhecer a taxa de lucro – já que o capital total não pode ser calculado independentemente da taxa de lucro.

Frank (1975, p. 118) conclui que "o erro lógico fundamental que está na base desta teoria é a confusão dos dois sentidos do termo 'capital'. O capital pode ser uma máquina, um aparelho, um instrumento que aumenta a produtividade do trabalho. No seu segundo sentido, o capital é uma relação social: a reivindicação de uma parte do produto social por uma certa classe (os capitalistas)... O estabelecimento de uma ligação entre os efeitos do capital-equipamento e a reivindicação do capital-dinheiro, se bem que implique um erro fundamental de raciocínio, tem sido durante muitos anos o fundamento incontestável da economia neoclássica".

As tentativas feitas para superar as deficiências lógicas da teoria neoclássica também têm conduzido a resultados insustentáveis. Assim, a versão mais "sofisticada" da teoria não considera o capital como uma soma de quantidades homogêneas, mas de bens cujos preços são determinados pela oferta e demanda (e não como resultado da adição dos salários mais lucros), não utilizando a teoria da produtividade marginal para determinar a distribuição de renda [cf. Arrow (1951)]. Suas hipóteses básicas são: há uma distribuição inicial da riqueza (ativos e aptidões humanas) dada; os indivíduos estão num mercado de "certeza plena" e existe um sistema completo de mercados futuros de trabalho, de capital e de todos os produtos até o fim dos tempos; e, finalmente, todas as decisões de produção e consumo são tomadas simultaneamente e ao preço de equilíbrio.

"As hipóteses necessárias para obter um equilíbrio são de tal forma bizarras que indicam desde o início a natureza da mistificação. Se bem que esta teoria pretenda demonstrar como a economia capitalista realiza um equilíbrio, um exame crítico das hipóteses de base utilizadas revela-nos que de fato não se trata mais da economia capitalista. Quando supomos a certeza absoluta dos mercados futuros para todos os fatores e bens, as transações ao preço de equilíbrio e a determinação simultânea de todas as quantidades e preços, trata-se na verdade de uma economia completamente planificada, mas onde as decisões são tomadas seguindo os raciocínios microeconômicos do sistema capitalista" [Frank (1975, p. 121)].

A teoria neoclássica, portanto, em seu papel apologético, procura demonstrar que a economia concorrencial leva ao maior bem-estar social, ao "ótimo" social. Entretanto, conforme vimos, suas hipóteses e premissas levam a raciocínios tautológicos, quando não se distanciam de tal forma da realidade que perdem seu poder explicativo. Por outro lado, termina por considerar como "justa" a distribuição de renda existente – realizando, portanto, um juízo de valor – ao agregar as curvas de indiferenças e ao atribuir "racionalidade" à estrutura de demanda e de preços de uma sociedade desigual.

A teoria tem um evidente caráter a-histórico, que procura dar uma explicação dos mecanismos econômicos de todos os tempos, em termos de harmonia e equilíbrio dos interesses de todos os agentes sociais, distanciando-se largamente da realidade.

A afirmativa de que os interesses sociais seriam atendidos da melhor forma possível se a economia funcionasse em regime de concorrência perfeita é, portanto, na verdade, uma proposição ideológica.

1.2 - A Teoria Aplicada – A Avaliação Social de Projetos no Caso Brasileiro

1.2.1 - O Critério da Rentabilidade

A teoria neoclássica do equilíbrio geral justifica a assimilação do lucro privado ao interesse social, a partir da suposição de que os preços refletem os valores e o salário a produtividade marginal da mão-de-obra.

Já discutimos a validade dessas suposições. Se não aceitarmos que cada um recebe o que tem direito pela sua participação na produção, não há por que privilegiar o lucro como critério de investimento. A remuneração da mão-de-obra é resultado de forças sociais, e não uma relação técnico-ecônómica [cf. Sraffa (1976)].

Do ponto de vista da coletividade, o que conta é o aumento do produto líquido, do valor adicionado – salários + lucros. Não há razão para se erigir em critério de alocação de investimentos a maximização da renda de uma classe da sociedade. Do ponto de vista macroeconômico, o interesse é a planificação do desenvolvimento “nacional”. E a rentabilidade é na verdade apenas a medida do interesse do capitalista em investir.

Pelo critério da rentabilidade, por exemplo, ficamos sabendo que, no Brasil, a aplicação de recursos em abastecimento de água em comunidades pequenas e pobres do interior – que dão grandes prejuízos, tanto sob a ótica privada quanto com a aplicação dos preços “sociais” – é menos desejável para a sociedade que o investimento na importação de componentes e a montagem no país de controles remotos para televisão em cores, que é uma aplicação rentável sob as duas óticas.

1.2.2 - O Preço dos Insumos e Produtos

Segundo a teoria, os custos sociais dos insumos e produtos seriam os preços vigentes no mercado internacional.

A primeira questão que se coloca é a do significado dos preços internacionais como medida de eficiência da economia. Os preços praticados no comércio internacional são hoje em sua maioria administrados ou pela existência de oligopólios e oligopsônios ou por acordos internacionais e outros tipos de intervenção de governos nas práticas internacionais. Esses preços são bem diferentes do que ocorreria dentro das premissas da concorrência perfeita. Além disso, os produtores de inúmeros bens comercializados internacionalmente, especialmente produtos industriais, praticam um preço de exportação inferior ao verificado no mercado interno de seus países. Essa política é conveniente quando o mercado interno é insuficiente para permitir a plena utilização de capacidade. Assim, a venda no mercado ex-

terno a preços inferiores aos do mercado interno, ou mesmo inferiores aos custos médios, mas ainda assim suficientes para cobrir os custos marginais, significará uma contribuição positiva ao lucro da empresa.² Há muitos anos inúmeros produtos amplamente comercializados no mercado internacional, como produtos químicos, produtos siderúrgicos, máquinas e equipamentos e outros, apresentam preços com essas características. Mais ainda, com os incentivos à exportação e subsídios existentes em diversos países, os preços internacionais não refletem os custos médios de produção, e muitas vezes nem mesmo o custo marginal.

A segunda questão refere-se às consequências da utilização dos preços “internacionais” para a economia dos países subdesenvolvidos. Suponhamos que os preços internacionais dos insumos e produtos de um determinado projeto industrial de substituição de importações sejam tais que o inviabilizem, apesar de os preços do mercado interno, pela proteção aduaneira existente, lhe darem plena viabilidade. Segundo a teoria da análise social de projetos, ele não deveria ser implementado, pois o consumidor estaria pagando mais caro pelos produtos sem ter os benefícios compensatórios. Ou que existiriam outras aplicações mais econômicas – ou que economizariam mais divisas – que aquele projeto industrial, como, por exemplo, o investimento na exportação de produtos primários em que o país tivesse “vantagens comparativas” em termos internacionais.³

Ora, essa questão já foi largamente debatida no Brasil e nos fóruns internacionais. Apesar de todas as teorias das vantagens do livre-comércio e da concorrência, os países subdesenvolvidos compreenderam que: sem industrialização não alcançariam o seu desenvolvimento; o mercado de produtos primários tem limites quantitativos e está sujeito a grandes flutuações, limitando a capacidade de importar e, em consequência, o acesso aos produtos industrializados; sem uma ampla e efetiva proteção à indús-

2 Na verdade, segundo a teoria da concorrência perfeita, os preços seriam iguais aos custos marginais no ponto de equilíbrio. Entretanto, abandonando-se a hipótese da curva de custos marginais em forma de U e considerando-os constantes, os preços de equilíbrio serão superiores aos custos marginais [cf. Sylos-Labini (1976, p. 41)].

3 “Os países em desenvolvimento demoram um pouco a perceber (embora nunca seja demasiado tarde) que as políticas de proteção (que na realidade desestimulam as exportações, em comparação com o *laissez-faire*) têm contribuído para produzir um padrão de industrialização que lhes nega as vantagens que, com relação às economias de escala e especialização, o comércio internacional pode oferecer” [Little e Mirelees (1973, p. 81)].

tria local seria impossível vencer a concorrência internacional; e a opção pela permanência como exportadores de produtos primários levaria à manutenção do atraso, da pobreza e do subemprego, em benefício apenas da industrialização e do desenvolvimento das economias já desenvolvidas. E assim, por ser do interesse social, optaram e têm optado pela sua industrialização e pelo desenvolvimento, com inúmeros benefícios sociais. O critério em discussão para a avaliação social de projetos atende apenas aos interesses "sociais" dos países desenvolvidos, exportadores de bens industriais. O seu objetivo é a integração das economias subdesenvolvidas na economia internacional, especializando-as no fornecimento de produtos carentes nos países desenvolvidos, pois nesse caso eles teriam vantagens comparativas.

1.2.3 - O Preço da Mão-de-Obra e do Capital

Ao expor a teoria do preço "social" da mão-de-obra já tivemos a oportunidade de comentar suas contradições internas e a incoerência entre os seus objetivos e as consequências práticas da metodologia adotada.

Observamos que, pelo princípio do custo de oportunidade, o custo "social" da mão-de-obra deveria ser igual ao valor do seu produto marginal na agricultura de subsistência, representado por m , bastante inferior ao seu custo monetário – o seu salário na atividade industrial –, representado por c . Nesse caso, haveria forte estímulo aos projetos com uso intensivo de mão-de-obra. Ora, como pela teoria exposta o interesse social é aumentar os lucros e não os salários, não deveria haver tão forte estímulo ao emprego, pelo que o custo "social" da mão-de-obra será superior a m , mas ainda inferior a c .

Pelo fato de o salário-sombra ser ainda inferior a c e, portanto, menor que o salário de mercado, supõe-se que ele tenha o papel de estimular projetos com tecnologia de uso intensivo de mão-de-obra, em detrimento de projetos com uso intensivo de capital. E supõe-se também que haveria, em consequência da aprovação desse tipo de projeto, maior taxa de emprego que na hipótese contrária.

Por esse fato, a idéia de aprovar projetos intensivos em trabalho tem sido defendida como a solução mais adequada para os países subdesenvolvidos, sendo apresentada algumas vezes sob a forma de defesa do uso de “tecnologia intermediária”, ou outras denominações semelhantes. Afirma-se que, ao invés de nos dedicarmos a “imitar” os países desenvolvidos, implantando uma indústria moderna e intensiva em capital, deveríamos desenvolver os setores “intensivos em trabalho”. Como diz Dobb (1965, p. 62), talvez não sem uma ponta de ironia: ao invés de fornecer tratores e ferramentas à agricultura, deveríamos dar-lhes muitas enxadas. Ou, ao invés de implantar a indústria pesada, de bens de capital e insumos, deveríamos dedicar-nos à indústria leve, de bens de consumo.

Entretanto, não só a experiência brasileira e internacional tem demonstrado, como também os economistas dos países subdesenvolvidos já o observaram, “o fato de o empresário capitalista tender para funções de produção *labour saving* não significa que a função social de produção tenha este caráter. Ao contrário, o período de implantação das indústrias de pouca utilização de mão-de-obra corresponde a um uso intensivo deste fator, no ato de produzir o capital fixo necessário” [Rangel (1978, p. 7)].

É interessante reproduzir aqui um comentário de Singer (1978, p. 141): “Creio que os economistas certamente concordarão com o fato de que a tecnologia em momento algum determina o número de empregos, uma vez que podemos ter pleno emprego com qualquer tecnologia ou amplo desemprego também com qualquer tecnologia. O que determina fundamentalmente o número de empregos em uma economia é a inversão, ou seja, a quantidade de renda nacional e o que se põe de lado para aumentar a capacidade produtiva e, consequentemente, ampliar a produção, para tal aproveitando indivíduos que estejam eventualmente desempregados de fato ou, ainda, transferindo indivíduos concentrados em áreas de baixa produtividade para áreas de produtividade um pouco superior”.⁴

Deve ser observado que não há oposição entre aumento do investimento e aumento do emprego, como pretende a teoria do custo “social” da mão-de-obra, exposta na Seção 1. O problema econômico central a entra-

⁴ Em outra passagem, Singer (1978, p. 142) comenta: “Não disponho de razão alguma para acreditar que a tecnologia brasileira adequada seja uma tecnologia menos produtiva, que utilize mais mão-de-obra do que aquela que podemos comprar lá fora”.

var o desenvolvimento brasileiro não é a escassez de poupança, mas sim a estreiteza do mercado. A ampliação do emprego e da massa de salários será estimuladora do aumento de investimento, com o crescimento da poupança.⁵

A suposição de que projetos intensivos em capital geram maior taxa de lucro também não tem base científica. Sabe-se que, pela concorrência, a taxa de lucro dos capitais empregados em diversos setores e projetos tendem a se aproximar, flutuando em torno de uma taxa média de lucro. Assim, supondo-se que o lucro seja igual à poupança e o salário igual ao consumo, a poupança não depende da taxa de salários nos custos de produção, mas sim da massa de capital investido. E quanto maior o volume de emprego gerado pelo capital investido, maior o bem-estar da sociedade, expresso pelo aumento do consumo e do emprego.

No processo de implantar no país o que se convencionou chamar Departamento I da economia – produção de bens de produção, compreendendo bens de capital e insumos –, utilizando-se a moderna tecnologia obtém-se não só altas taxas de aumento do emprego a curto prazo, como também maior taxa de emprego a longo prazo, pois se elevará ao máximo o potencial de crescimento da economia [Dobb (1965, p. 114)]. A opção pela tecnologia atrasada ou pela expansão dos setores pré-industriais da economia leva à redução do ritmo de crescimento e à estagnação do desenvolvimento.

Exemplo bem característico é o da química de base, atualmente em implantação no país, indústria characteristicamente pouco empregadora de mão-de-obra. Ora, a sua implantação, além de exigir emprego maciço de mão-de-obra na construção dos equipamentos necessários (desde que não sejam importados),⁶ na construção civil e na construção da infra-estrutura

5 “Dentro da concepção presente (equilíbrio na balança comercial e no orçamento do governo), o investimento, uma vez realizado, automaticamente fornece poupança necessária para financiá-lo” [Kalecki (1976, p. 95)].

6 Ou, mesmo que importados, o sejam contra pagamento em produtos nacionais que têm mão-de-obra como insumo. O fundamental no caso é não haver importação de capital. Segundo Rangel (1978, p. 7): “Com efeito, salvo na hipótese de importação do capital, isto é, sempre que se trate de engendar internamente o capital necessário à implantação das novas empresas (ou de reequipar as antigas), a economia nacional, embora empenhada em poupar mão-de-obra, não pode senão recorrer a expedientes que implicam predominantemente o emprego maciço de mão-de-obra”.

necessária, nos serviços de transporte etc., permitirá a exploração de insu-
mos nacionais, como fosfato, salgema e outros, para a fabricação de inúme-
ros produtos, bem como propiciará a implantação e expansão de indústrias
de produtos finais, significando ao final importante contribuição ao proce-
sso de desenvolvimento econômico e criação de emprego no Brasil.

Poder-se-ia argumentar que seria mais conveniente a implantação da
indústria química com alguma tecnologia alternativa, intensiva em mão-de-
obra. Entretanto, a decisão sobre a tecnologia mais adequada a um projeto
depende pouco do custo dos fatores, sendo na verdade determinada basi-
camente por condições técnicas dadas pelo volume de produção necessá-
ria, pela qualidade exigida para o produto, pelas características da maté-
ria-prima etc. Para a indústria química de base, com os níveis de produção
necessários à economia do país, não há alternativa tecnológica.

Um exemplo que torna o argumento facilmente comprehensível é o do siste-
ma de transporte urbano em áreas de alta densidade populacional, como
as grandes regiões metropolitanas do Brasil. O transporte baseado no ôni-
bus urbano e no automóvel é certamente mais empregador direto de
mão-de-obra que o metrô. Entretanto, devido a problemas de quantidade
e qualidades necessários – milhões de pessoas precisam ser transportados
em prazo curto e com razoável conforto –, não há outra solução tecnológi-
ca que o metrô (ou sistema equivalente), aparentemente *labor saving*. Mas,
por outro lado, a construção do metrô empregará milhares de pessoas não
só nas obras propriamente ditas, mas também na produção dos equipa-
mentos necessários e na expansão ou implantação das empresas produto-
ras desses equipamentos, bem como em inúmeros serviços necessários à
implantação de um sistema de transporte tão complexo.

Quanto ao custo “social” do capital, como pôde ser observado, a sua deter-
minação é concomitante com o custo “social” da mão-de-obra. Ao ser to-
mada a decisão relativa à medida dos resultados líquidos futuros – unida-
des de consumo ou unidades de investimento –, definem-se simultanea-
mente os critérios para o cálculo dos preços do capital e da força de tra-
balho. Conforme foi exposto, pela metodologia da OCDE, os fluxos de consu-
mo foram estimados em termos de investimento, ou seja, ao invés de se
considerar todo o consumo do trabalhador, *c*, como custo, atribui-se um
valor menor ao consumo. Conseqüentemente, o fluxo futuro de lucros já

está calculado em unidades de investimento, e a taxa de atualização a ser utilizada será o custo de oportunidade do capital.

Há, portanto, uma subavaliação do preço da mão-de-obra e uma super-valorização relativa do preço do capital. Esse era de fato o objetivo da metodologia exposta, pois se partiu do pressuposto de que, devido às distorções do mercado financeiro, à taxa de juros vigente havia uma demanda de capital superior à oferta, estando, portanto, o capital subavaliado.

Assim sendo, a aplicação dos critérios de cálculo expostos para o custo "social" da mão-de-obra e do capital pode levar à recusa de projetos de alto interesse social, pelo fato de serem intensivos em capital, desconsiderando-se inúmeros outros efeitos diretos e indiretos do projeto.

1.2.4 - Conseqüências da Avaliação "Social" de Projetos

A análise dos critérios para a avaliação social de projetos feita acima visou mostrar que a aplicação da metodologia dos preços sociais pode e tende a levar a um julgamento contrário aos interesses sociais dos países subdesenvolvidos, correspondendo em geral aos interesses comerciais dos países desenvolvidos, assim como tende a ser inibidora do desenvolvimento econômico.

Aliás, a tentativa de calcular os parâmetros e defender a aplicação da metodologia acima descrita, no caso brasileiro, tem levado a resultados escleróticos. Assim, Bacha, Araújo e Modenesi (1972, p. 25), após extensas, cuidadosas e sofisticadas pesquisas, quantificam os preços sociais para o caso brasileiro e propõem a sua utilização pelas agências do setor público, de modo a propiciar a execução daqueles projetos que tenham as maiores taxas de rentabilidade social. Entretanto, ao final de seu trabalho, apresentam um estudo de caso de análise social, quando fazem a aplicação do modelo e dos parâmetros que propõem a um projeto petroquímico específico, substituidor de importações, localizado no Nordeste brasileiro. E, como não podia deixar de ser, a rentabilidade social do projeto foi extremamente baixa, devendo concluir-se pela sua negativa. Mas, diante da evidente prio-

ridade do projeto para a economia nacional e regional, os autores começam a enumerar outros fatores que não estão contidos no modelo de avaliação social de projetos que compensariam as “desvantagens sociais” e poderiam conduzir à sua aprovação. O primeiro aspecto que apresentam é que os preços “internacionais” dos produtos químicos são inferiores aos preços domésticos dos países exportadores, não sendo, portanto, representativos da eficiência “média” dos países produtores. Em segundo lugar, utilizam o conceito da “indústria nascente”, ou seja, “ainda que o projeto não seja aparentemente vantajoso sob o ponto de vista social, pode ser que a experiência que ele permitirá ao país adquirir dê condições no futuro para instalação de uma indústria eficiente” [Bacha, Araújo e Modenesi (1972, p. 202)]. Em seguida consideram os efeitos do cálculo da parcela do investimento financiada em moeda nacional que poderia estar superestimada por ter sido calculada a preços de mercado. Finalmente, afirmam que talvez o projeto, caso fosse postergada sua implantação por alguns anos ao invés de ser recusado *in limine*, poderia, pelo crescimento do mercado, adquirir economias de escala que justificassem sua implantação.

A conclusão de Bacha, Araújo e Modenesi (1972, p. 203) é que a “análise social deste projeto isolado não fornece uma conclusão final”. E terminam o seu livro com a afirmativa de que, considerando-se ser racional, do ponto de vista econômico, a decisão da implantação da indústria petroquímica no país, “por razões fora do âmbito da eficiência alocativa” que indiquem a prioridade do setor, fica fora de propósitos a própria noção de avaliação de projetos do ponto de vista “social”, como a que pretendiam fazer.

2 - A Determinação dos Objetivos Sociais

Um dos aspectos centrais da questão da avaliação social de projetos está no processo de determinação dos objetivos sociais. A quem cabe e como devem ser determinados os interesses e objetivos sociais, aos quais devem subordinar-se as agências financeiras de desenvolvimento na avaliação de projetos?

Segundo o modelo analisado, esses objetivos já estariam predeterminados na teoria econômica – a eficiência alocativa de recursos segundo a teoria do equilíbrio geral –, bastando o técnico aplicar o modelo dos custos “sociais” para verificar se os projetos atendem aos interesses da sociedade como um todo.

Já verificamos o engodo dessa teoria. O erro fundamental está na sua visão estática e a-histórica da sociedade. A sociedade está em contínua evolução, transformando-se quantitativa e qualitativamente, de tal forma que, com o seu desenvolvimento, os interesses e as próprias necessidades sociais se alteram. Além disso, dentro dos marcos nacionais, as estruturas econômicas e sociais são diferentes ou apresentam características próprias. Além da grande divisão estrutural entre as economias capitalistas e socialistas, encontramos disparidades de estrutura entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas e, também entre estas, profundas diferenças econômicas e sociais. Assim sendo, cada sociedade nacional terá seus interesses e objetivos econômicos próprios, os quais, com o processo de desenvolvimento, são mutáveis com o tempo.

A determinação dos grandes objetivos nacionais é um processo político. Os diversos grupos sociais, com organização política formal ou não, com ou sem canais formais de participação política, procuram impor a sua visão do processo social como aquela que corresponderia aos interesses sociais mais amplos. A hegemonia do processo é obtida por meio de um pacto social, representando diferentes setores ou classes da nação, passando uma composição dos interesses desses setores a orientar a ação do Estado. Quanto mais democrática a organização política da sociedade, maiores condições haverá de que o programa hegemônico seja representativo dos interesses da maioria, ou de que as classes subalternas vejam alguns de seus interesses atendidos e “façam passar” algo de seu programa. Certamente, quanto mais estreita a base social do grupo governante, menos representativo tenderá a ser o seu programa de governo.

Alguns itens de um programa – mesmo daqueles originários de um poder hegemônico que não represente a maioria – podem ser de interesse geral, representando algo como um “consenso nacional”. Esse é o caso atualmente, por exemplo, no Brasil – e talvez o seja também em todas as outras nações do mundo – do progresso econômico, entendido como o crescimento

da renda nacional *per capita*. Outros terão ampla aceitação, talvez sem representar o “consenso” antes sugerido, como a redução da inflação e do desemprego, a industrialização, a melhoria da distribuição de renda e das condições sanitárias e de saúde da população, entre outros. Programas que não contemplem o atendimento desses objetivos certamente só poderão ser hegemônicos quando impostos pela força, com todas as consequências políticas decorrentes.

A consecução dos objetivos fixados no âmbito do processo político torna indispensável o planejamento econômico. Atualmente, a necessidade do planejamento econômico já é aceita por quase todas as nações de economia de mercado, talvez em especial pelos países subdesenvolvidos. Na verdade, podemos dizer que na sociedade moderna, com a grande concentração do capital e a internacionalização da economia, mesmo que se pretendesse eliminar o planejamento, não se eliminariam os planos. Apenas ocorreria que, ao invés de os fazer o poder público, fá-los-iam os grandes complexos industriais, e os fariam não somente para si como para o restante da sociedade, mas em função exclusivamente de seus interesses.

Quanto maior representatividade se pretenda dar ao plano, maior deve ser a participação de todos os setores sociais no planejamento. Para isto, deve ser assegurada a colaboração de todos os interesses envolvidos e das diversas instituições governamentais, bem como o plano deve ser submetido ao mais amplo debate, antes de sua aprovação pelo Congresso ou pelo governo.

Além do plano global de desenvolvimento, existirão os planos parciais, que serão desdobramentos e aprofundamentos do plano global, como planos setoriais, planos regionais etc. Quando não existir o planejamento global, ou este for ainda incipiente, os planos parciais ganham grande importância, passando muitas vezes a ser o núcleo do planejamento, pois nesse caso é a partir deles que se atinge uma orientação global para a economia.

Os bancos de desenvolvimento também devem ter um plano, que aqui chamaremos “plano de ação”, o qual deve ser uma peça cuidadosa e criteriosamente elaborada, que fixará as prioridades de aplicação de recursos do banco para o atingimento dos objetivos sociais fixados. O plano de ação deve ter as seguintes características principais:

- deve ter claramente explicitados os objetivos sociais que orientaram a sua elaboração, os quais, no caso de haver um plano global de desenvolvimento, conforme exposto acima, deveriam ser compatíveis com os do plano global;
- não havendo um plano global de desenvolvimento, deve conter uma análise do processo de desenvolvimento nacional e uma indicação das principais dificuldades ou aspectos críticos para o atingimento dos objetivos fixados;
- deve conter os objetivos específicos do banco de desenvolvimento e os meios para sua consecução;
- deve fixar que setores econômicos poderão ser apoiados pelo banco e que tipos de projetos terão prioridade para financiamento; e
- deve ser submetido ao exame dos diversos setores e instituições interessados, bem como ser tornado público para que não só seja do conhecimento geral, como fique sujeito ao debate político, podendo ser criticado e sua aplicação fiscalizada.

A fixação dos setores econômicos que poderão ser apoiados pelo banco e das características dos projetos que terão prioridades para financiamento expressa a finalidade central do plano de ação, pois o financiamento de projetos é o principal instrumento de ação do banco de desenvolvimento. Assim sendo, somente poderão ser financiados os projetos que estiverem de acordo com o plano de ação e, portanto, que atendam aos objetivos sociais fixados pelo processo de planejamento.

Citemos um exemplo:

Suponhamos que o estudo setorial de siderurgia, parte do plano de ação, indique ser o país grande importador de aço, vendido a baixo preço no mercado internacional (abaixo do preço vigente no mercado interno dos países exportadores, ou seja, a "custos marginais"). Suponhamos ainda que indique estar o país com um desequilíbrio nas suas transações externas, apresentando volumosos e insustentáveis déficits em seu balanço de pagamentos. Por outro lado, constata-se que o país é rico em minério de ferro, possui um razoável parque produtor de bens de capital e mão-de-obra abundante. Em vista disso, o plano de ação conterá um programa de expansão do setor siderúrgico, pelas grandes vantagens econômicas e sociais que o programa apresenta: redução de importações, colaborando para reequilibrar o ba-

lanço de pagamentos; aumento do emprego das populações de baixa renda; criação de mercado para o setor de bens de capital; criação de inúmeras atividades a montante, para a produção de minérios e outros insumos, também aumentando o emprego; possibilidade de maior desenvolvimento das atividades a jusante, devido à oferta de aço sem restrições eventuais do balanço de pagamentos, forçando à redução das importações; etc. Por outro lado, são examinadas as alternativas tecnológicas para a produção de aço e indicadas quais as mais adequadas à constelação de recursos do país, bem como a localização que melhor atende aos objetivos fixados.

Assim sendo, o plano de ação do banco de desenvolvimento considerará prioritários os projetos siderúrgicos, com a localização e a tecnologia consideradas adequadas, pelo seu significado social. O banco deverá selecionar dentre os possíveis projetos prioritários aqueles que tenham a maior viabilidade econômica e financeira, examinando em consequência sua viabilidade sob a ótica de mercado, ou ótica “privada”.

Uma vez fixados pelo plano de ação do banco os setores ou programas prioritários, e uma vez verificado se o projeto se enquadra em um desses programas, não há mais análise “social” a fazer, pois esta já está feita. Resta apenas analisar a viabilidade do projeto.

Referências Bibliográficas

- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. Nova York: John Wiley & Sons, 1951.
- ATTALI, Jacques, GUILLAUME, Marc. *A antieconomia, uma crítica à teoria econômica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- BACHA, E. L., ARAÚJO, A. B. de, MODENESI, R. L. *Análise governamental de projetos de investimento no Brasil*. 2^a ed., Rio de Janeiro: Ipea, 1972.
- DOBB, Maurice. *O crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.
- FRANK, Mark. *L'utilisation de la technique d'analyse de projets comme instrument de planification*. In: AMIN, Samir, FRANK, Mark, SOW, Samba. *La planification du sous-développement – critique de l'analyse de projets*. Paris: Éditions Anthropos-Idep, 1975.
- KALECKI, Michael. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.
- LITTLE, Ian M. D., MIRRLEES, James A. *Estudio social del costo-beneficio en la industria de países en desarrollo: manual de evaluación de proyectos*. México: Cemla, 1973.
- RANGEL, Ignácio. *Questão agrária e agricultura*. Mimeo, 1978.
- SINGER, Paul. *Energia e tecnologia nacional*. In: *Energia, tecnologia e desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1978.
- SRAFFA, Piero. *Produção de mercadorias por meio de mercadorias*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.
- SYLOS-LABINI, P. *Oligopolio y progreso técnico*. Barcelona: Ediciones Oikos-Tau, 1976.

