

ANÁLISE SOCIAL DE PROJETOS NO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DO NORDESTE

*Osmundo E. Rebouças**

Resumo: O presente trabalho procura mostrar um fundamento teórico para a abordagem social de projetos de desenvolvimento regional, enfatizando o caso do Nordeste do Brasil. Defende-se a necessidade de explicitar-se analiticamente a prioridade política que se deseja conferir ao desenvolvimento da Região, a fim de tornar mais racional a análise e avaliação de projetos. Após a indicação de uma metodologia de cálculo do custo social do trabalho e das possibilidades que têm os planejadores de escolher técnicas alternativas nos projetos, apresenta-se um conjunto de sugestões que ressaltam o enfoque social e a criação de empregos. Essas recomendações se referem: a) à necessidade de análise custo-benefício nos projetos regionais; b) à ênfase dos incentivos fiscais na redução do custo da mão-de-obra; c) à concessão de estímulos a técnicas infantis e não apenas a indústrias infantis; d) à aplicação de recursos em pesquisas tecnológicas de adaptação e aperfeiçoamento de técnicas importadas; e) à canalização de investimentos para uma política eficaz de produtividade e de absorção de mão-de-obra no setor agrícola; e f) à alteração da filosofia do FINOR, no sentido de amenizar seus efeitos concentradores de renda.

1. A Prioridade Política do Desenvolvimento Regional

A análise custo-benefício é necessária à avaliação social de projetos, porque os preços privados não refletem os custos de oportunidade nem os custos sociais (preços-sombra ou "shadow-prices") dos fatores, ignorando ainda os preços sociais dos produtos. De modo que o benefício para a sociedade, advindo de certo projeto, costuma diferir do lucro privado, sobretudo em países subdesenvolvidos, onde grandes programas são realizados em conexão com o setor público.

(*) Da Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.

A apreciação dos projetos sob o aspecto custo-benefício, numa perspectiva dinâmica e microeconômica, pode ser complementar ao planejamento quantitativo de desenvolvimento a longo prazo, numa perspectiva macroeconômica, a não ser quando este é inflexível ou feito sem contar os custos e benefícios sociais.(1)

Por questão de dificuldade de quantificação, o enfoque custo-benefício, avaliação social de projetos ou critérios de investimentos, é mais aplicável a projetos industriais. Apesar disso, esse método tem sido mal aplicado, quando não ignorado, nos projetos financiados pelo setor público brasileiro.

Tradicionalmente, onde se tem aplicado análise custo-benefício, o cálculo de retornos sociais de investimentos considera apenas os fatores de produção comumente utilizados a preços sociais. Elementos como desigualdade pessoal e regional de renda, com suas consequências adversas (inclusive no que toca à segurança nacional), bem como os fatores dinâmicos de economias externas, têm sido omitidos no cômputo desses benefícios sociais. A introdução dos citados elementos é essencial a uma análise abrangente e modifica substancialmente os resultados. A fórmula de retorno social do investimento seria:

$$R = r + p,$$

onde: R = taxa de retorno social global

r = taxa de retorno social que considera apenas os custos sociais do capital, mão-de-obra e divisas

p = taxa de prioridade política da redução das desigualdades sociais e regionais, baseada na necessidade e nas vantagens de desenvolver determinada região.

A taxa "p" possui um conteúdo valorativo e seu valor é atribuído de acordo com a prioridade estabelecida pelo governo para o desenvolvimento da região onde se localiza o projeto. É, portanto, uma variável política. As dificuldades de quantificá-la impedem a prefixação de seu valor numérico preciso, apesar de esse valor resultar implícito em qualquer decisão de investimento público. Entre as atribuições do planejador, que deve ajudar nas decisões racionais, está aquela de apontar as faixas aceitáveis para valores de "p".(2)

(1) Holanda, Nílson, "Problemas de Avaliação de Projetos em Países Subdesenvolvidos", RBE, vol. 24, no. 3, jul/set/1970, p. 78.

(2) Para uma exposição crítica do método custo-benefício, veja-se ROSEMBERG, L.P. e ERIS, L., "Análise de Custo-Benefício: Uma Visão Crítica", em AMPEC, VI Encontro Nacional de Economia (Gramado), São Paulo, 1978.

No caso da análise social de projetos destinados ao desenvolvimento do Nordeste brasileiro, por exemplo, a taxa "p" deveria levar em conta, entre outros fatores, as seguintes vantagens futuras decorrentes dos projetos:

- a) ampliação do mercado nordestino para os produtos do Centro-Sul, tanto em bens finais como intermediários e de capital;
- b) redução da emigração oriunda do Nordeste, que tem gerado problemas sociais, sobretudo no Sudeste;
- c) diminuição de possíveis tensões sociais, políticas e culturais provocadas pelas desigualdades de condições de vida entre o Nordeste e as outras áreas do País;
- d) atenuação da dependência futura do Nordeste sobre transferências governamentais.⁽³⁾

O objetivo deste trabalho é indicar alguns caminhos para tornar mais social e racional a análise e avaliação de projetos, com ênfase nos programas de desenvolvimento destinados ao Nordeste do Brasil.

2. O Custo Social do Trabalho

Variável de grande interesse no caso do Nordeste é o preço-sombra da mão-de-obra, pois esta, sendo abundante naquela região, é a peça-chave de oportuna reformulação do mecanismo do FINOR. Adota-se aqui o ponto de vista de Little e Mirrlees (em que se inspira boa parte deste trabalho), segundo o qual o "shadow-price" deve situar-se entre o produto marginal do trabalhador na agricultura e o salário pago no setor industrial.⁽⁴⁾ Suponha-se que a mão-de-obra necessária a um aumento de emprego industrial provém do setor agrícola. Se se considerar o preço-sombra igual ao produto marginal do trabalho na agricultura, isto implicaria que, para a sociedade, o consumo presente tem o mesmo significado que a poupança, porque não se contaria como custo

(3) Osmundo E. Rebouças *et al.*, "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas", *Revista Econômica do Nordeste*, no. 2, v. 10, abril/junho 1979, p. 385.

(4) Little, I.M.D. e Mirrlees, J.A., *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, vol. I, *Social Cost-Benefit Analysis*, OECD (Paris, 1969); *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Basic Books (N. York, 1974).

o excesso do novo consumo sobre o antigo produto marginal. Por outro lado, considerar o novo consumo como preço-sombra também implica que todo o consumo é um custo. Ambos os extremos são inadequados (segundo Little e Mirrlees), porque o primeiro indica que a sociedade está satisfeita com o presente nível de poupança, e o segundo nega os efeitos positivos do consumo. Em consequência, o "shadow-price", como se verá adiante, deve ser uma média ponderada entre o produto marginal do trabalho na agricultura (\underline{m}) e o consumo do operário na indústria (\underline{c}), dando peso $\underline{1}$ a \underline{m} e peso $\underline{pk}-\underline{1}$ a \underline{c} , sendo \underline{pk} o preço do capital em termos de consumo (relação entre as respectivas taxas de retorno e desconto).

Um emprego extra na indústria reduz as poupanças de \underline{c} . A diferença $\underline{c}-\underline{m}$ é o aumento de bem-estar (consumo) decorrente do novo emprego industrial. Socialmente, o consumo extra vale $\underline{1}/\underline{pk}$ do mesmo montante investido. Portanto, nem todo \underline{c} é um custo; assim, o custo social ou "preço de sombra" da mão-de-obra é apenas:

$$w^* = \underline{c} - \frac{\underline{c}-\underline{m}}{\underline{pk}}$$

Esta fórmula é equivalente a

$$w^* = \frac{\underline{m} + (\underline{pk} - \underline{1})\underline{c}}{\underline{pk}}$$

isto é, o preço de sombra da mão-de-obra é uma média ponderada do produto marginal \underline{m} (peso $\underline{1}$) e do consumo \underline{c} (peso $\underline{pk}-\underline{1}$ ou excesso fracionário da taxa de retorno do capital sobre a taxa social de desconto do consumo).

Quando $\underline{pk} > \underline{1}$ e $\underline{m} < \underline{c}$ (caso que se supõe prevalecer em países subdesenvolvidos), tem-se

$$\underline{m} < w^* < \underline{c}$$

Somente quando $\underline{pk} = \underline{1}$ (taxa de retorno do capital igual à taxa social de desconto do consumo), vale a hipótese de Arthur Lewis de que o custo de oportunidade é o salário de subsistência no setor agrícola ou produto marginal do trabalhador:

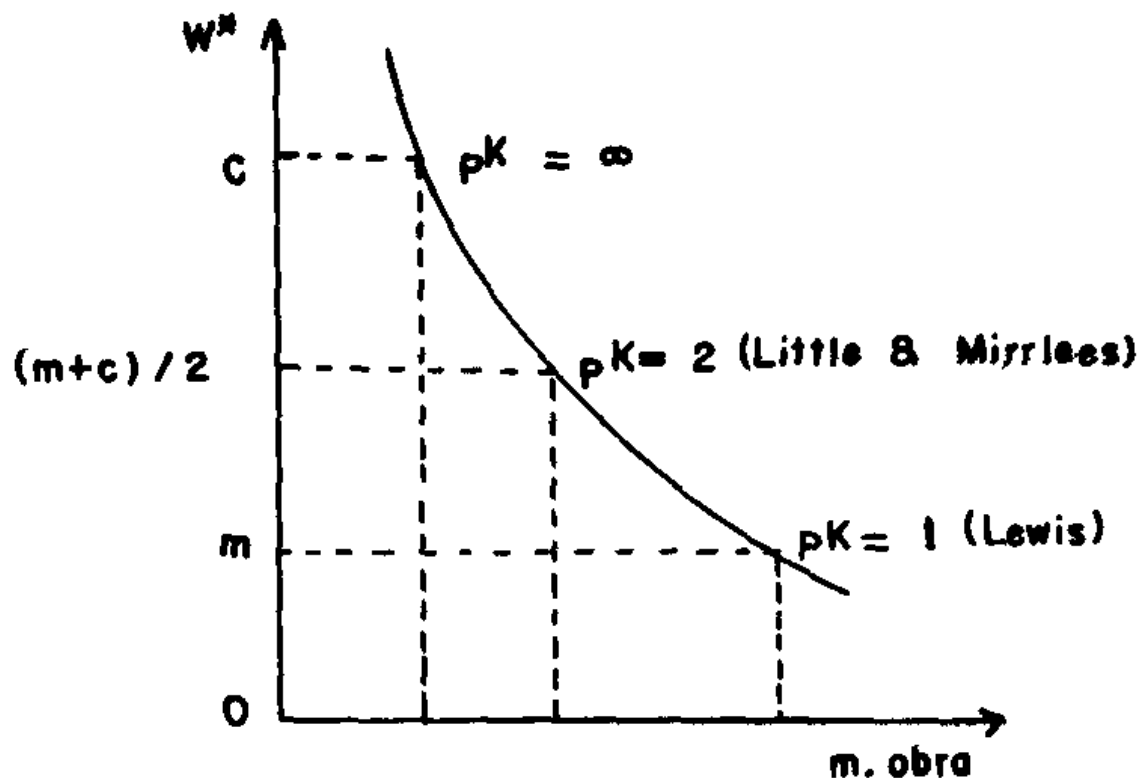
$$w^* = \underline{m}$$

Para Little e Mirrlees, em países subdesenvolvidos, a taxa de retorno do investimento varia de 15 a 20% e a taxa social de desconto do consumo vale cerca de 10%, donde $\underline{pk} = 2$ e

$$w^* = \frac{m + c}{2}$$

Somente quando $\underline{pk} \rightarrow \infty$ é que $w^* \rightarrow c$. Estas hipóteses são ilustradas no Gráfico 1.

GRÁFICO 1



O conhecimento de \underline{pk} implica perspectiva temporal, para que se possa avaliar o tempo requerido para a taxa de investimento atingir o nível desejado; esse tempo (t) pode ser muito longo em países atrasados. Quanto maior for \underline{t} , maior será \underline{pk} , e w^* aproxima-se de c . Isto supõe-se ocorrer tanto mais acentuadamente quanto mais pobre é o país, e quanto menos ajuda externa ele recebe para complementar seu programa de desenvolvimento. Por outro lado, o emprego incrementado leva a futuros aumentos de consumo (apesar de possível controle por meio de política fiscal), e por isso tais países necessitam de cautela no uso de "shadow-price" a nível muito baixo.

3. Escolha de Técnicas

A escolha de técnica trabalho-intensiva ou capital-intensiva pode ser realizada, no caso da região Nordeste, levando-se em conta que:

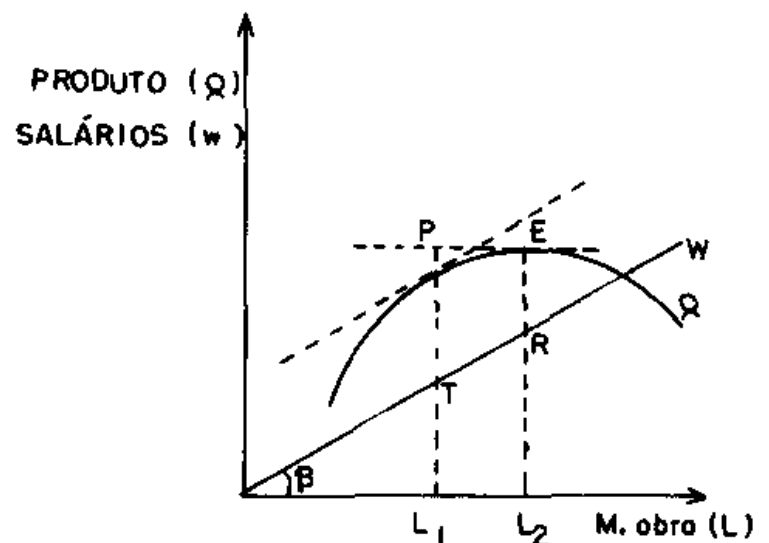
- a) o Governo dispõe de meios flexíveis de política fiscal para ajustar a demanda de bens de consumo e capital aos níveis próximos dos desejados, apesar do fato de que o mercado para produtos industriais oriundo da renda dos trabalhadores empregados é bastante exíguo em relação ao valor adicionado no setor secundário;(5)
- b) é plausível o esforço de adaptação e aperfeiçoamento de tecnologia importada às proporções fatoriais da Região, de modo que, antes de iniciados, os novos empreendimentos não estão necessariamente diante de combinações fixas de fatores em suas funções de produção;(6)
- c) existem pontos intermediários entre o critério do excedente ("surplus rate criterion"), defendido por Galenson e Leibenstein, e o critério de maximização do produto imediato ("turn-over and social marginal productivity criterion") proposto por Kahn-Eckstein-Chenery, que podem ser adotados no caso nordestino, e isto é coerente com a avaliação da mão-de-obra por Little e Mirrlees, acima analisada.

(5) WADSTED, Otto, "A Industrialização do Nordeste – Alguns Aspectos de Longo Prazo", Edições APEC, (Rio, Julho 1968), pp. 36-60, calculou esta relação em 8,8%. A expansão em grande escala dos programas do setor agrícola certamente ampliaria as perspectivas de mercado, sem contar com a reformulação do esquema de industrialização, adiante proposta.

(6) Com relação à tecnologia importada, vale notar que, enquanto o Japão recebe técnicas essencialmente para bens de capital e, para cada dólar de "know-how" adquirido, emprega US\$ 4 de desenvolvimento tecnológico para adaptação e aperfeiçoamento, o Brasil tem recebido técnicas principalmente para bens de consumo e tem empregado menos de US\$ 1 de pesquisas de adaptação para cada dólar pago. (Cf. Fajnzylber, Fernando, *Sistema Industrial y Exportación de Manufacturas – Análisis de la Experiencia Brasileira* (CEPAL, nov. 1970), pp. 199-20).

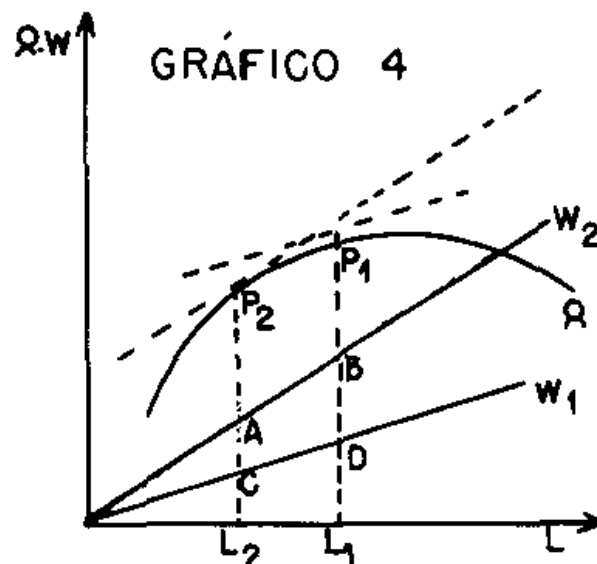
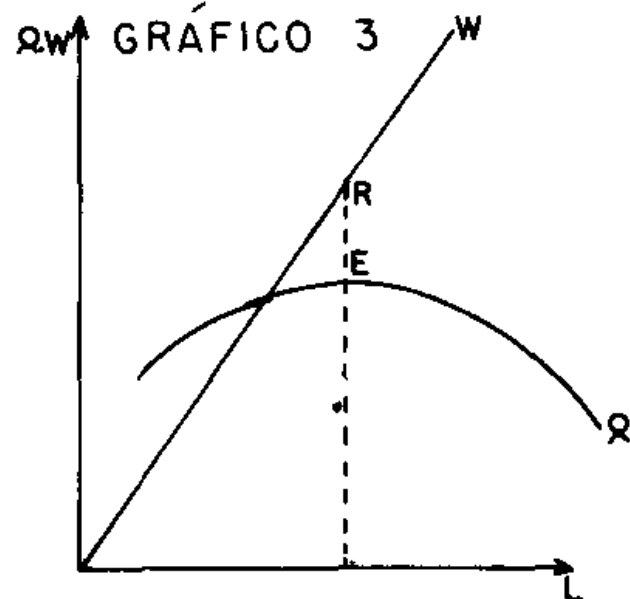
GRÁFICO 2

No gráfico 2, o critério de maximização do excedente indicaria um emprego de L_1 unidades de mão-de-obra, pois nesse ponto o lucro PT é máximo; o critério de maximização do produto implicaria emprego de L_2 e lucro ER .⁽⁷⁾



O caso de o aumento do consumo (aqui supostamente igual à folha de salários) ser superior ao produto gerado pelo emprego extra é ilustrado no gráfico 3.

Mesmo sob o critério do excedente, salários reais mais baixos são, "ceteris paribus", argumento para um menor grau de intensidade de capital. Quando o salário baixa, o "surplus criterion" aproxima-se do "social marginal productivity criterion". Isto se vê no gráfico 4; quando a linha de salário total é W_2 , pode-se escolher a técnica que dá o produto P_2L_2 , e aí o lucro é $P_2A > P_1B$; quando a taxa de salário é menor e a linha de salário é W_1 , pode-se escolher a técnica que dá P_1L_1 de produto, e nesse ponto o lucro é $P_1D > P_2C$, gerando mais emprego com o mesmo estoque de capital.



(7) Vejam-se Holanda, Nílson, *op. cit.*, pp. 111-112 e Sen, Amartya, *Choice of Techniques*, pp. 28-32.

A cláusula “*ceteris paribus*” pode não se verificar, porque a produtividade costuma ser mais baixa nos casos onde a taxa de salário é mais baixa. Se o critério do excedente implica maximizar $(Q-W)/W$, os efeitos de um baixo \underline{W} nos países subdesenvolvidos podem ser parcialmente compensados por um \underline{Q} menor. Isto significa que o trabalho, quando medido em unidades de eficiência, pode não ser barato em áreas atrasadas.⁽⁸⁾ De fato, verifica-se uma tendência persistente de o salário médio no Nordeste ser metade do paulista, mas também se constata que a produtividade nordestina é metade da de São Paulo.⁽⁹⁾ Contudo, o conceito de produtividade é muito ambíguo; a relação entre taxas de salários não pode significar relação entre qualidade do trabalho;⁽¹⁰⁾ uma apreciação cuidadosa revela que a eficiência dobrada do operário paulista está associada ao investimento em dobro do capital por operário. Além disso, com uma análise mais completa dos fatores explicativos da produtividade do trabalho na indústria brasileira, o trabalho de Rocca mostrou a importância predominante de fatores outros que não apenas a intensidade de capital e escala do estabelecimento; diferenças de qualidade, economias externas e especialização industrial seriam responsáveis por substancial parte da produtividade.⁽¹¹⁾ Assim, a economia nordestina tem um forte “handicap” inicial, ampliado por diferenças estruturais.

Vale a pena notar a possibilidade de combinações entre os dois critérios de excedente e de maximização do produto, se se admitir pelo menos que, a cada critério, corresponde um processo de produção: o critério do excedente exigindo técnica capital-intensiva e o critério de maximização do produto requerendo técnica trabalho-intensiva.

(8) Sen. Amartya R., *op. cit.*, p. 66.

(9) Moura, H.A., “Diferenças Inter-regionais na Eficiência das Atividades Industriais”, *Revista Econômica*, BNB, Ano I, no. 2, out/dez. 1969, pp. 29-41, e Wadsted, O., *op. cit.* p. 253.

(10) Ao contrário do que foi suposto por Ramos, Joseph R., *Labor and Development in Latin America*, Columbia University Press. (New York, 1970), p. 149.

(11) Rocca, C.A., “Productivity in Brazilian Manufacturing”, in Bergsman, Joel, *Brasil: Industrialization and Trade Policies* Oxford Univ. Press (London, 1970), Appendix: 222-241.

No gráfico 5, representando por T_c (na parte inferior) o caminho de expansão capital-intensiva correspondente ao ponto P , e por T_t o caminho da técnica trabalho-intensiva correspondente ao ponto E , vê-se que, nos processos que combinam T_c e T_t , de F para G (em N , p. ex.), podem estar aqueles mais convenientes às proporções fatoriais e às escolhas de técnicas ditadas por forças sócio-políticas e esquemas de valores dos responsáveis pelo planejamento e avaliação.

No gráfico 6, observa-se que a técnica capital-intensiva (linha C_p) implica certa paciência por parte da coletividade, iniciando a ritmo baixo de produção de bens de consumo, mas apresentando altas taxas de crescimento. A técnica trabalho-intensiva (C_E), mais imediatista, produz mais consumo no início, mas com crescimento inferior a C_p , de modo que depois do ponto t_1 o nível produzido é superior com a técnica capital-intensiva.

O "period of recovery" T necessário e mínimo para que as duas técnicas se equivalham em valor presente do consumo, seria aquele em que

$$\int_0^{t_1} (C_E - C_p) dt = \int_{t_1}^T (C_p - C_E) dt$$

GRÁFICO 5

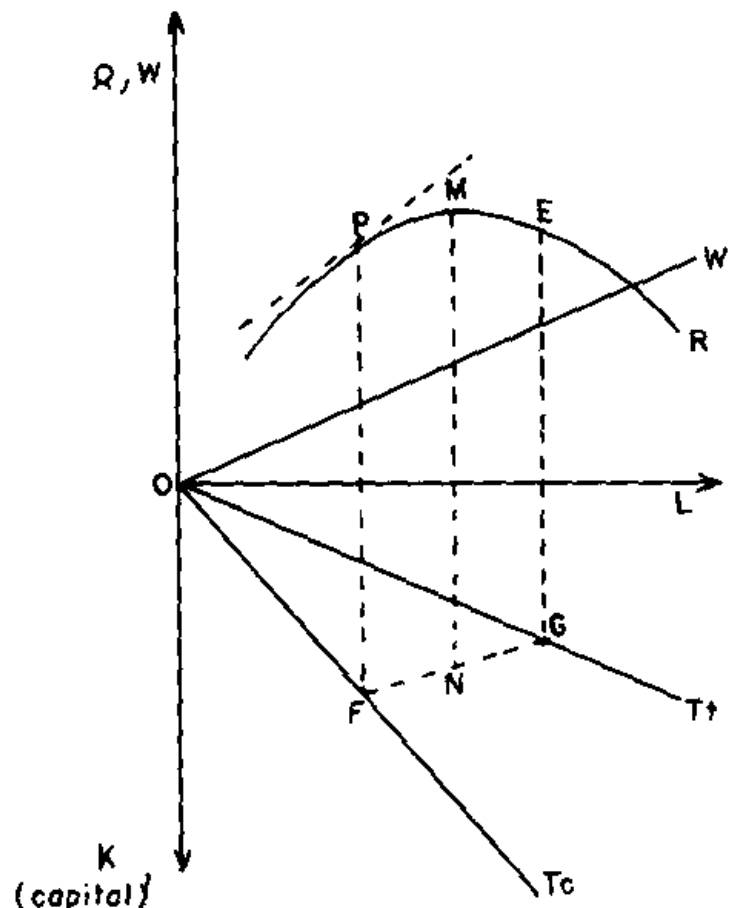
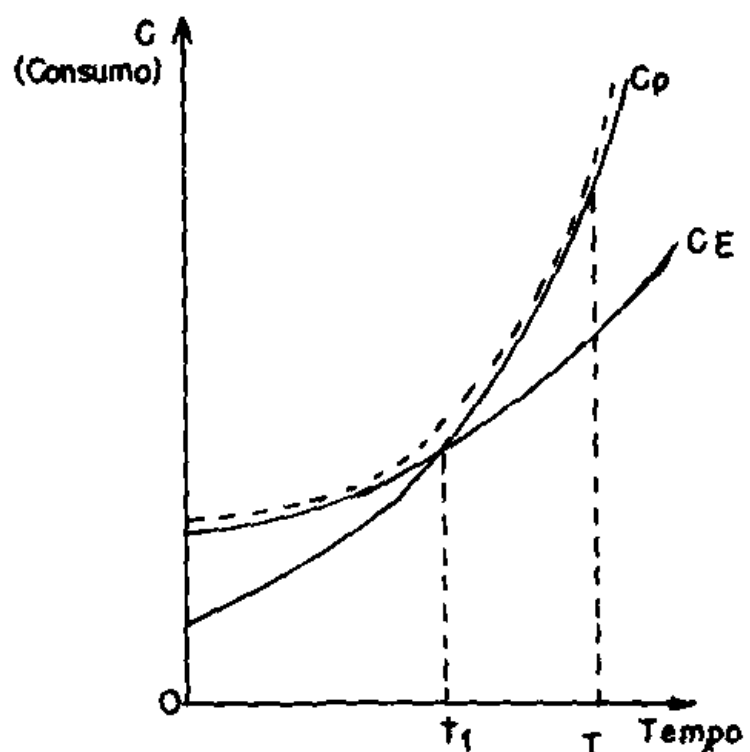


GRÁFICO 6



Uma política fiscal e publicitária eficiente poderia, no longo prazo, substituir as duas curvas C_p e C_E pela curva pontilhada superposta, em nada comprometendo o aumento do consumo ou do bem-estar coletivo futuro, porque níveis elevados de consumo e técnicas trabalho-intensivas não são necessária e mutuamente exclusivos.

4. Enfoque Social e Emprego: Algumas Sugestões

A experiência acumulada de mais de duas décadas de planejamento econômico no Nordeste aponta alguns caminhos de mudança viável na análise e avaliação de projetos, bem como no enfoque social neles adotados. As recomendações podem ser sintetizadas da seguinte forma:

4.1. Utilize-se criteriosamente a análise custo-benefício em todos os projetos de desenvolvimento regional

Esta sugestão se fundamenta nas considerações apresentadas no início deste trabalho. Como esse método não tem sido adequadamente utilizado, é possível que um número expressivo de projetos até hoje aprovados, na política de desenvolvimento regional, fosse rejeitado com a aplicação cuidadosa da análise custo-benefício.

4.2. Concentrem-se os incentivos fiscais, principalmente, em reduzir o custo da mão-de-obra, em vez de baixar somente o custo do capital.

Os argumentos apresentados na Seção 3 mostram a viabilidade de o Governo influenciar o nível de emprego a ser gerado em cada projeto. O caso em que a política econômica é incapaz de exercer tal influência corresponde a um extremismo acadêmico (combinações fixas de fatores, isto é, elasticidade de substituição igual a zero). De qualquer maneira, depois de tantos debates e tantas dúvidas, é recomendável que se faça uma experiência concreta no Nordeste, para evitar que tão relevante aspecto continue sendo tratado apenas com bases em preciosismos teóricos. A ênfase mais significativa nos setores tradicionais (mudança do perfil setorial dos projetos), mesmo com combinações fixas de fatores, poderia implicar geração de mais empregos e menor dependência do Centro-Sul no fornecimento de insumos.

4.3. Concedem-se benefícios a técnicas infantis e não apenas a indústrias infantis, no sentido de aproveitar integralmente as disponibilidades de fatores.

A atuação do Governo com o fim de incrementar o emprego e a produtividade deve ser exercida a nível de estabelecimento, e não apenas a nível de produto ou setor. Estudos sobre progresso tecnológico "localizado" mostram que, em geral, a tecnologia melhora uma técnica de produção, mas não outras que produzem o mesmo bem. Logo, a mudança na função de produção é representada por um deslocamento, para cima, de um ponto, e não de um deslocamento geral.⁽¹²⁾

4.4. Apliquem-se recursos em pesquisas tecnológicas de adaptação e aperfeiçoamento de técnicas importadas, incluindo o preparo específico de operários e melhoria da capacidade empresarial.

A adoção pura e simples de tecnologia importada, numa região pobre com expressiva parcela de desemprego e subemprego, é inconsistente com a prioridade social maior da área, que é a geração de oportunidades de trabalho produtivo. A aceitação passiva de técnicas alienígenas é compatível com o enfoque privado, mas não com a ênfase social que deveria predominar nos programas de desenvolvimento regional.

4.5. Canalizem-se investimentos para uma política eficaz de produtividade e de absorção de mão-de-obra no setor agrícola.

Como já se sabe que a indústria e a zona urbana serão incapazes de propiciar ocupações produtivas a todos os que emigram do campo para as cidades, é necessário que se adote uma política capaz de reter a mão-de-obra na zona rural. Nesse sentido os programas de desenvolvimento rural integrado, que vêm sendo realizados, deveriam ser fortalecidos.

4.6. Altere-se a filosofia do FINOR, no sentido de amenizar seus efeitos concentradores de renda.

Com relação ao FINOR, além do aumento de recursos que há muito se reclama para restaurar-lhe o potencial financeiro, toma-se necessário que as cotas desse Fundo sejam todas de propriedade do Governo. A idéia básica é que o imposto de renda de pessoas jurídicas deveria ser recolhido integralmente aos cofres do Tesouro. De posse da receita desse tributo, o Governo destinaria uma parcela prefixada para o fomento de programas de investimentos em regiões e setores prioritários. No caso do Nordeste, uma parcela da re-

(12) ATKINSON, A. B. e STIGLITZ, J. E., "A new view of technological change", *The Economic Journal*, Vol. LXXIX, no. 315, set. 1969, pp. 573-578.

ceita seria entregue à SUDENE, para constituição do FINOR. Com recursos desse Fundo, a SUDENE poderia adquirir ações de empresas que se constituíssem ou se ampliassem na Região, dentro das prioridades estabelecidas, propiciando vantagens suficientes para atrair os investidores. No longo prazo, o Fundo seria auto-alimentado com seus próprios frutos e com os novos aportes de recursos federais. Assim, a ação governamental e empresarial se tornaria suscetível de um planejamento mais voltado para objetivos de beneficiar as classes menos favorecidas.

Espera-se que, com a adoção dessas recomendações, e após a explicitação da prioridade política conferida à melhoria das condições de vida da população nordestina, os projetos de desenvolvimento regional passem a ser dotados de um caráter mais social e, portanto, passíveis de aprovação baseada em criteriosa análise custo-benefício.

Abstract: This paper highlights some theoretical fundamentals for a social approach in the analysis of regional development projects, with emphasis on the case of Brazil's Northeast. It focuses on the need for a clear analytical definition of the political priority in such projects. Following a methodology applied to estimate the social cost of labor, and after the indication of the feasibility of choice of techniques, a list of suggestions is presented for a social approach and for the generation of employment opportunities. Such recommendations are related to: a) the need for the use of cost-benefit analysis in regional projects; b) the emphasis that should be placed on fiscal incentives for decreasing the cost of labor; c) stimuli for infant techniques and not only for infant industries; d) allocation of resources for technological research related to adaptation and improvements of imported techniques; e) implementation of a program for higher productivity and manpower absorption in the agricultural sector; and f) change in the FINOR program, to reduce its adverse effects on personal income distribution.