

Escolha Ótima de Investimento para Países em Desenvolvimento

Teoria Racional e Tomada de Decisão Racional

NATHANIEL H. LEFF(*)

Resumo

Este trabalho analisa um aspecto fundamental do processo conceitual que os governos utilizam para fazer as escolhas dos principais investimentos nos países em desenvolvimento. Tanto através de suas atividades de investimentos diretos, quanto através de incentivos especiais (tais como: crédito, taxa de câmbio e incentivos fiscais) que eles proporcionam, os governos geral-

mente assumem um papel decisivo na alocação de recursos de investimento nas nações subdesenvolvidas. Conseqüentemente, o processo de escolha do investimento público tem efeitos significativos sobre a eficiência da formação de capital e sobre o crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Embora o processo de escolha de investimento aqui focalizado tenha importantes implicações teóricas e práticas, o mesmo tem recebido pouca atenção analítica até o momento.

O autor pertence à Columbia University.

(*) Sou grato às muitas pessoas que ofereceram sugestões úteis sobre as apresentações anteriores deste material. Em particular, agradeço a J. Bhagwati, R. Bird, M. Blaug, M. Blejer, F.J. Contractor, J. Donaldson, E. Evans, M. Gersovitz, G. Heal, D.P. Henderson, R. Horton, P. Kolesar, J. Leff, E. Noam, H. Pack, A. Rugman, H. Schwartz, L. Selden, J. Sheahan, J. Simon, M. Sundaresan, S. Teitel, L. Westphal, A. Wildavsky e a um colaborador anônimo por seus comentários. Agradeço também a Edward Gruca pela competente assistência de pesquisa. Quaisquer falhas de texto são de minha inteira responsabilidade. Reconheço e agradeço o apoio financeiro do Faculty Research Program da Columbia Business School.

Abstract

This paper analyzes a key feature of the conceptual process that governments use for making major investment choices in the developing countries. Both through their direct investment activities and through the special incentives (e.g., credit, foreign exchange, and tax subsidies) they provide, governments typically play a large role in the allocation of investment resources in LDC's. Consequently, the public investment-choice process has significant effects on the efficiency of capital formation and on economic growth in developing countries. Although the

feature of the investment-choice process on which we focus has important theoretical and practical implications, it has so far received little analytical attention.

"... uma teoria do comportamento racional tem de estar quase tão relacionada com... o uso de meios (partícipes racionais) para enfrentar a incerteza e a complexidade cognitiva, quanto com as características do ambiente objetivo no qual eles tomam suas decisões..."

Em situações complexas provavelmente devem existir uma considerável diferença entre o ambiente real de uma decisão (o mundo como Deus ou algum outro observador onisciente o vê) e o meio conforme os agentes o percebem. A análise pode então se dirigir quer para... as questões normativas – o âmbito total das questões que devem fazer parte das decisões em situações semelhantes – quer para as questões cujos componentes da situação tendem a ser levados em consideração pelos agentes e como estes tendem a representar a situação como um todo" (SIMON, 1978, p. 83).

1. Poucas questões na economia do desenvolvimento são mais importante do que a escolha ótima de investimento. Tendo em vista o aumento de capital por trabalhador e a incorporação de tecnologia mais produtiva, o investimento é uma importante fonte de mudança estrutural e de crescimento de renda *per capita* em países subdesenvolvidos (LDCs)(1). Conseqüentemente, a alocação dos recursos de investimentos é uma questão de real interesse para os responsáveis pelas decisões governamentais (*policy makers*). No entanto, os LDCs são freqüentemente caracterizados por imper-

(1) Veja, por exemplo, ELIAS (1978) e, para um estudo anterior, ROBINSON (1971). Não fosse pelas imperfeições de alocação observadas adiante, o impacto do investimento sobre o desenvolvimento econômico nos LDCs teria naturalmente sido ainda maior.

feições de mercado, externalidades e outras condições que conduzem a grandes disparidades entre as taxas de retorno social e privada. Como conseqüência, os responsáveis pelas decisões não podem basear-se no mercado para alocar investimento de modo a satisfazer critérios de bem-estar socialmente ótimo. Os problemas operacionais que os responsáveis pelas decisões governamentais enfrentam são ainda mais sérios porque em muitos LDCs o governo está fortemente envolvido na alocação de recursos para investimentos. Tanto diretamente quanto através de seus programas de incentivo, as instituições de setor público exercem considerável influência sobre a composição da formação de capital nos LDCs.

Felizmente, poucos tópicos em economia de desenvolvimento têm demandado tanta pesquisa de alta qualidade e tanto consenso dentro da profissão como o relativo à escolha de investimento. Dedicando-se ao problema de escolha ótima de investimento nos LDCs, renomados economistas de diversas escolas desenvolveram a abordagem da Análise de Custo-Benefício Social (ACBS, em inglês: SBCA)(2). Essa abordagem se concentra no projeto individual como a unidade adequada para a escolha de investimento. Dentro deste enfoque de escolha entre projetos concorrentes, o uso da ACBS facilita a seleção de investimentos socialmente ótimos. A abordagem permite que um órgão de planejamento leve em consideração as distorções de mercado, as externalidades e as condições de distribuição de renda em sua escolha de projetos de investimentos(3). Dessa forma, a metodologia da

(2) Como exemplos de importantes e antigos trabalhos sobre a análise de custo-benefício social para a escolha de investimento em LDCs, veja MARGLIN (1966), LITTLE & MIRRLEES (1968), UNIDO (DASGUPTA; SEN & MARGLIN) (1972) e HARBERGER (1973).

(3) Veja, por exemplo, SQUIRE & VAN DER TAK (1975), um trabalho modelo neste campo.

ACBS inclui dentro de seu campo de ação tanto eficiência quanto consideração de equidade. Os projetos individuais devem ser selecionados com base em suas taxas sociais de retorno⁽⁴⁾. E dentro dessa ótica a escolha de projetos específicos deve ser independente do setor particular onde o projeto está localizado.

Críticas à ACBS surgiram logo após tal metodologia ter sido proposta⁽⁵⁾. Tais restrições, contudo, não afastam a ACBS de sua posição central como a técnica recomendada para a escolha de investimentos nos LDCs. Sem dúvida, nos anos recentes têm surgido novas contribuições teóricas e o aprimoramento progressivo da metodologia num fluxo contínuo de publicações de alta qualidade⁽⁶⁾. Como reflexo tanto de sua rigorosa estrutura teórica quanto de sua capacidade para acomodar novos interesses analíticos, a abordagem da ACBS tornou a resposta dominante dos economistas para o problema da escolha ótima de inves-

timento para os países em desenvolvimento.

2. O acelerado progresso técnico da ACBS e a predominância dentro da literatura especializada não significam que a abordagem seja de fato amplamente utilizada para a tomada de importantes decisões sobre investimentos em LDCs. Na realidade, os recursos para o desenvolvimento econômico são freqüentemente alocados com base em um procedimento muito diverso, mesmo em termos conceituais, da abordagem da ACBS acima esboçada. Os planos de desenvolvimento e os relatórios dos órgãos de desenvolvimento indicam que os responsáveis pelas decisões de governo, de um modo geral, determinam as linhas mestras do orçamento de investimento com base em prioridades setoriais. Exemplos disso são os casos familiares de agricultura vs. indústria, indústria pesada vs. indústria leve, promoção de exportação vs. substituição de importação. Dessa forma, a abordagem *de facto* para a escolha de investimento geralmente envolve um processo em duas etapas: primeiro, a designação de setores de alta prioridade e, em seguida, a seleção de projetos dentro desses setores. As principais decisões de alocação, contudo, são tomadas com base em escolhas entre setores e não entre projetos⁽⁷⁾. Quando muito, a ACBS é utilizada para selecionar projetos na competição intra-setorial, após a efetiva escolha dos investimentos fundamentais.

(4) Pode ser útil neste ponto definir o termo "projeto". Conforme utilizado na literatura sobre avaliação de projetos, o termo significa um investimento relativamente auto-suficiente quanto a dados de engenharia, econômicos e financeiros, sendo, por isso, convenientemente utilizado como unidade discreta para análise e orientação administrativa.

(5) Veja, por exemplo, KING (1966). De forma semelhante, a edição de fevereiro de 1972 do Bulletin of Oxford University Institute of Economics and Statistics apresentou um simpósio com documentos críticos sobre a metodologia da ACBS. Veja, por exemplo, STEWART & STREETEN (1972). Mas, apesar das críticas expressas, houve considerável consenso no enfoque sobre o projeto individual como a unidade apropriada de escolha de investimento, bem como na concordância com a abordagem total da ACBS. Conforme citaram STEWART & STREETEN (1972, p. 76): "a controvérsia é tanto a respeito de *equilíbrio* quanto a respeito de Certo ou Errado" (os grifos e maiúsculos são do original).

(6) Veja, por exemplo, BERTRAND (1979), BLITZER, DASGUPTA & STIGLITZ (1981), BELL, SLADE & HAZELL (1982).

(7) É difícil citar o capítulo e o versículo sobre a abordagem intersetorial para a escolha de investimento, pois isso não foi amplamente observado na literatura especializada. Esta omissão pode ter ocorrido devido à abordagem intersetorial ser totalmente contrária às pressuposições e prescrições da literatura específica sobre a escolha de investimento para países em desenvolvimento. Contudo, quanto a algumas referências impressas parciais e práticas, veja, por exemplo, CAIDEN & WILDAVSKI (1974, p. 171-174, 178-179), HURNI (1980, p. 80-99). Tomando por base o uso popular, referimo-nos aos setores; porém, um termo tecnicamente mais preciso seria "atividades".

ESCOLHA ÓTIMA DE INVESTIMENTOS

De fato, em muitos países em desenvolvimento o contraste entre as prescrições teóricas e a prática é ainda mais evidente⁽⁸⁾. Pouco ou nenhum uso é feito da ACBS para selecionar projetos; e a designação de setores individuais de alta prioridade é a principal determinação conceitual para a escolha de investimentos. Outro aspecto fundamental do processo de alocação de recursos é que, conforme sugerem os exemplos anteriormente citados, a escolha setorial é freqüentemente formulada em termos dicotômicos: "ou/ou"

O fenômeno que estamos discutindo não é a diferença comumente analisada em discussões normativas de escolha de investimento, relativa aos méritos da abordagem de níveis micro e macro STEWART & STREETEN, p. 85-86). Essa divisão em suas próprias raízes intelectuais e conseqüências de alocação

(8) IMBODEN (1978, pp. 20-21 e 46-47). De modo semelhante, veja o resultado de um estudo de campo de autoria de MURELIUS (1981, p. 46 e cap. III). Na verdade, seria um erro pressupor que a ACBS é amplamente utilizada mesmo na escolha de projetos inter-setoriais. VAN DE LAAR (1980 p. 229) cita como prática comum nessa área a descrição de R. PORTER sobre sua experiência com o British Ministry of Overseas Development:

"É uma situação rara para um órgão de apoio deparar-se com uma coleção de projetos e ser indagado acerca de qual deles seria o escolhido. O mais comum seria o caso de se dedicar bastante tempo... na identificação e execução de possíveis projetos... A decisão de fazer não é tanto uma decisão sobre ir adiante ou não com um investimento particular, mas, ao invés disso, sobre se é válido ou não estudar uma proposta particular para transformá-la num projeto".

Conforme esclarece esta descrição, a escolha a partir de "uma coleção de projetos" – que a ACBS pressupõe – pode, de fato, ocorrer raramente. Da mesma forma, a situação indica a importância de uma pré-seleção na escolha do investimento e, por conseguinte, a necessidade de critérios de pré-seleção. O emprego da abordagem intersetorial como uma espécie de filtro é discutido adiante.

(KING, 1966), que são distintas daquelas aqui discutidas. Além disto, nessa divisão, os responsáveis pelas decisões governamentais que seguem uma perspectiva de "estratégia desenvolvimentista" estão utilizando uma abordagem que tem sido discutida na literatura especializada e é, na verdade, recomendada por alguns partidários como superior à ACBS (KING, 1966, p. 119). Na realidade, estamos observando um fenômeno de duplo comportamento. Primeiro, os responsáveis pelas decisões em LDCs raramente usam a ACBS para a escolha de investimentos. Tal comportamento indica que os mesmos acreditam que os custos desta metodologia excedem os seus benefícios. Os custos de utilização da ACBS são óbvios⁽⁹⁾. Todavia, os custos elevados, por si só, não são suficientes para justificar a não utilização da técnica; os custos têm de ser considerados com relação aos benefícios esperados. E o que é significativo aqui é que os benefícios que a ACBS espera produzir em termos de melhor alocação de recursos parecem mínimos aos responsáveis pelas decisões do governo. Isto remete ao segundo fenômeno observado. Os tomadores de decisões acerca de investimentos parecem acreditar que, com base na abordagem intersetorial para a alocação de recursos, já solucionaram os principais problemas de escolha de investimento.

(9) Veja, por exemplo, IMBODEN (1978, p. 20-21), que cita os administradores de LDC declarando que a ACBS é "muito exigente em termos de dados e capacidade de planejamento... não leva em conta as realidades de provisão de funcionários, pressões de tempo e disponibilidade de dados...". Da mesma forma, MURELIUS (1981, p. 9) relata: "um problema maior é que as técnicas... são, além de muito complicadas, demoradas e dispendiosas...". Significativamente, a pesquisa de campo de Murelius mostrou que a ACBS não era nem mesmo utilizada em países como o Brasil (com uma quantidade relativamente grande de economistas naturais do país) ou como a Nigéria (que possuía amplos rendimentos de câmbio exterior para se permitir o uso de consultores do exterior).

Uma abordagem intersetorial para escolha de investimento pode ser levada a cabo de diferentes modos. É comum, por exemplo, que um órgão internacional de concessão de auxílio indique suas preferências quanto a determinados setores (por exemplo: agricultura e desenvolvimento de energia) e solicite pedidos de projetos aos governos de LDCs dentro dessas restrições. Uma seqüência similar em duas etapas opera, com freqüência, dentro dos LDCs. Com base num processo de seleção inicial (ver abaixo), a liderança política escolhe os setores que necessitam de maior prioridade para expansão. Os órgãos do governo e os grupos do setor privado respondem, então, a estas preferências setoriais com propostas de projetos individuais. Na verdade, um processo similar em duas etapas freqüentemente opera até mesmo em instituições de desenvolvimento internacionais e nacionais, que formalmente adotam a ACBS. Numa seqüência padrão, a mais alta autoridade política (ou os órgãos internacionais e a administração superior) fornece indícios quanto aos setores cujos projetos terão boa acolhida. As ofertas de propostas respondem adequadamente. Segundo este relato, não se pode presumir que as propostas de projetos sejam geradas automaticamente, ou que a oferta de estudos exequíveis seja igualmente elástica através dos setores. Raramente essas variáveis são exógenas; o mais comum é que os estudos variem de acordo com as preferências das altas autoridades políticas no que diz respeito aos setores considerados como merecedores de prioridade para expansão. Essas preferências setoriais determinam um modelo no qual recursos desiguais são alocados para pesquisa e preparação de projetos em setores diferentes.

Conforme sugere esta discussão, uma abordagem intersetorial para escolha de investimentos pode ocorrer sem abandono explícito de um processo de seleção no qual os projetos individuais sejam a unidade de escolha. Na verdade, os res-

ponsáveis pelas decisões do governo podem, às vezes, não perceber que na prática estão seguindo uma abordagem na qual os setores substituíram os projetos como o principal objeto de escolha de investimento. Tal inconsciência do processo conceitual que fundamenta as principais escolhas de investimento está implícita, por exemplo, na seguinte declaração de um economista em um famoso órgão internacional, numa discussão acerca das conclusões de alocação de sua instituição⁽¹⁰⁾:

"... o banco tentou... concentrar seu empréstimo sobre projetos que têm um impacto significativo, direto e quantificável sobre aqueles que se enquadram dentro do grupo de 40 por cento de mais baixa renda numa nação (projetos (sic) tais como: desenvolvimento rural, agricultura, nutrição, abastecimento de água...")

Em outros exemplos é também evidente que, apesar das aparências em contrário, uma abordagem intersetorial, ao invés da ACBS, proporciona a base fundamental para a escolha de investimento. Para propósitos administrativos, os investimentos são feitos sob a forma de projetos; em conseqüência, projetos individuais necessariamente recebem maior atenção administrativa. Contudo, um projeto específico pode muito bem ter sido escolhido dentro de uma estrutura de seleção prévia, na qual os setores foram

(10) Esta citação é de SAUNDERS (1982, p. 193). Não se pretende efetuar nenhuma crítica do documento. A passagem citada simplesmente proporciona um exemplo revelador de como a abordagem intersetorial para escolha de investimento pode ser seguida mesmo sem os praticantes estarem cientes de seu desvio de uma abordagem na qual os projetos são o enfoque de escolha – independente do setor no qual o projeto está situado. Outro exemplo típico aparece em CURRIE (1981). Na página 14 o autor cita a análise de custo-benefício de projetos individuais como a abordagem apropriada para a escolha de investimento. Mas quando o mesmo se refere às reais decisões de investimento (cap. 4), os setores são a unidade de escolha.

a unidade de escolha. De maneira similar, algumas análises de planejamento, particularmente para as indústrias de processo contínuo, se concentram na seleção de projeto. No entanto, devido às interdependências tecnológico-econômicas, as decisões operacionais envolvem aqui a escolha de programas de investimento complementar para o setor como um todo ao invés de escolha de projetos individuais (CHOKSI, MEERHAUS & STOUTJESDIJ, 1980). Vale ressaltar, no entanto, que a discussão minuciosa que tais práticas proporcionam a projetos específicos não deve desviar a atenção do fato de que o ponto de partida para a análise foi uma decisão anterior de eleger determinados setores (por exemplo, petroquímico, de fertilizantes) como de alta prioridade em termos de investimento e expansão.

3. Até agora vimos que, não obstante o grande consenso na prescrição teórica, os responsáveis pelas decisões governamentais, de modo geral, não empregaram a ACBS para a escolha de investimento em países em desenvolvimento. Ao invés disso, utilizaram-se de um processo de seleção que não tem recebido uma análise atenta por parte dos pesquisadores sobre a escolha de investimentos. Esta experiência levanta algumas questões óbvias. Primeiro, quais são as implicações em termos de bem-estar da divergência entre a teoria normativa e a prática?

Conforme antes sugerido, a prática de focar o setor como o principal objeto de escolha de investimento pode facilmente conduzir à má alocação de recursos. Aplicar a análise de custo-benefício social somente após as principais decisões de alocação de um país terem sido feitas parece um exemplo clássico de "racionalidade no pequeno". Uma abordagem intersetorial para escolha de investimento pode aparentemente oferecer uma vantagem importante, visto que confronta os responsáveis pelas decisões do governo com a necessidade de

decisões bem definidas com referência à estratégia de desenvolvimento. Na verdade, tal abordagem ou/ou (por exemplo, "agricultura vs. indústria") pode ser enganosa. Isto se deve ao fato de que uma estrutura de decisão dicotômica desvia a atenção dos responsáveis pelas decisões das complementaridades intersetoriais que são o elemento fundamental do processo de desenvolvimento. Em contraposição, a análise de custo-benefício social, que sistematicamente inclui externalidades de projetos individuais não pode ignorar tais complementaridades.

Ademais, o enfoque sobre setores baseia-se num aspecto que parece garantir a má alocação de recursos. Seguindo esta abordagem, os recursos podem ser investidos em projetos de retorno reduzido dentro dos setores a que tem sido atribuída alta prioridade ao invés de em projetos de grande retorno dentro dos setores a que tem sido concedida uma baixa prioridade. Uma pesquisa empírica mostrou evidências de tais perdas de bem-estar, no caso particular de preferência do governo pelo setor de substituição de importação na Turquia (KRUEGER, 1966). Em contraste, a aplicação coerente da ACBS evitaria tal subotimização, selecionando, dentre todos os projetos competitivos, os que produzem maiores retornos sociais, independentemente do setor.

O comportamento que observamos levanta também outra questão básica. Por que os responsáveis pelas decisões governamentais de LDCs preferiram utilizar a abordagem intersetorial para a escolha de investimento ao invés da ACBS? Numerosas hipóteses vêm à mente como possíveis explicações para esta divergência. Entretanto, nem todas as interpretações plausíveis *a priori* são de fato aplicáveis. Por exemplo, conforme antes observado, a utilização da ACBS envolve custos elevados em termos de necessidades de tempo e de pessoal. Contudo, estes custos são explicações insuficientes; aplicadas às principais decisões

de investimentos, a ACBS poderia produzir grandes retornos ao se escolherem investimentos melhores.

Outra interpretação possível é a de que os responsáveis pelas decisões governamentais não usam a análise de custo-benefício social em virtude das deficiências analíticas da mesma. A ACBS tem, na verdade, sido criticada por suas raízes neoclássicas e por seu caráter de equilíbrio presumivelmente parcial (veja, por exemplo, KORNAL, 1979). De modo semelhante, devido às suas origens intelectuais, a ACBS poderia ignorar um impacto interfirma, interindústria e na economia como um todo de projetos de investimento. Efeitos assim não são facilmente captados numa estrutura que foi desenvolvida a partir de retornos constantes de escala e de equilíbrio em mercados competitivos.

Contudo, conforme teóricos como Young (1928) e Nurkse (1961, cap. 1) salientaram, tais condições que partem de pressupostos neoclássicos e levam à interdependência de oportunidades de investimento são um aspecto principal do processo de desenvolvimento. Conseqüentemente, uma falha em se levar em conta estas considerações "dinâmicas" e "estratégicas" seria uma grave deficiência num processo de escolha de investimento em países em desenvolvimento⁽¹¹⁾.

Presumindo, por enquanto, que estas críticas sejam válidas, justifica-se uma rejeição (ou uma extensão) da ACBS. O que é pertinente no presente contexto é que não há qualquer base para se supor que o uso da abordagem intersetorial conduza a um resultado que seja melhor com base nestas interdependências de investimento. Ao contrário, o fracasso da abordagem intersetorial em considerar

complementaridades intersetoriais como aquelas antes observadas é um sério problema deste ponto de vista. A ACBS, com sua inclusão explícita de externalidades, evita essa armadilha. Justamente por isso, uma abordagem de ACBS não impede o planejamento setorial relativo a programas de investimentos inter-relacionados que alcancem as complementaridades e a "massa crítica" necessária à consolidação de uma atividade. A análise que leva em conta tais interdependências e os efeitos da implementação de projeto simultâneo é, na verdade, uma parte comum da clássica ACBS.

Outra possível justificativa da rejeição da ACBS e da adoção, em seu lugar, de abordagem intersetorial por parte dos responsáveis pelas decisões do governo, é a de que tal comportamento reflete considerações políticas e, particularmente, interesses redistributivos. As decisões de investimento público obviamente afetam a distribuição de renda. Conseqüentemente, pode-se compreender que os responsáveis pelas decisões ignorem uma técnica se esta não incorpora questões distributivas. Esta justificativa não é convincente. Primeiro, a ACBS tem sido rejeitada por regimes que mostram pouco interesse em objetivos de equidade ou metas redistributivas. Segundo, o ponto de vista de que a ACBS não incorpora problemas de distribuição de renda não é mais válido. Conforme antes observado, a ACBS dá agora considerável atenção aos efeitos de projetos de um investimento sobre a distribuição de renda⁽¹²⁾. Além disso, a abordagem intersetorial que substituiu a ACBS na escolha de investimento ou carece de uma estrutura conceitual ou de procedimentos operacionais, como aqueles que a ACBS desenvolveu para levar em conta as conseqüências distributivas. Conseqüentemente, não parece

(11) Os termos "dinâmico" e "estratégico" são às vezes utilizados de maneira amorfa em discussões e na escolha de investimentos. Aqui estes termos se referem às considerações enfatizadas por Young e Nurkse.

(12) Por exemplo, MARGLIN (1966) e SQUIRE & VAN DER TAK (1975) incorporaram os efeitos distributivos como uma característica padrão na ACBS.

plausível que a substituição provenha de um maior interesse pela equidade do que pelas considerações de eficiência.

Outra interpretação pode ser a de que a ACBS foi rejeitada devido aos resultados reais a que leva a abordagem. Por exemplo, alguns observadores criticaram a ACBS pelo fato de que os diferentes componentes de renda nacional (por exemplo, alimento, educação, água tratada, produção industrial) são não-agregáveis. Por conseguinte, independente de retornos da ACBS, uma alocação de recursos socialmente ótima presumivelmente exigiria o investimento em projetos que proporcionassem uma ampla mescla de todos os componentes. Novamente, pondo de lado os méritos intrínsecos desta crítica e da conclusão da política econômica, observamos que o uso da abordagem intersetorial não melhora a qualidade de alocação de recursos nesses termos. Pelo contrário, a perspectiva "ou/ou" que é o aspecto fundamental da abordagem intersetorial, opera decididamente contra a escolha de um investimento amplamente diversificado.

Outras críticas se concentraram sobre a deficiência qualitativa dos dados que frequentemente fundamentam a avaliação de projeto de ACBS nos LDCs. Devido a suas fracas sustentações, as taxas de retorno *ex ante* computadas utilizando a ACBS em um país subdesenvolvido podem ser um deficiente guia para a alocação de recursos. Além disso, as grandes diferenças entre os retornos *ex ante* e *ex post* podem estar associadas à implementação de diferentes projetos. Estes aspectos são claros; no entanto, são neutros com respeito à seleção da técnica para avaliação de investimento. Conforme veremos adiante, não há quaisquer razões para se presumir que as preferências que justificam a abordagem intersetorial proporcionam uma base mais racional para a escolha de investimento *ex ante* do que a ACBS. E o impacto de implementação sobre os resultados *ex post* podem ser viesados (ou neutros) tanto

em investimentos escolhidos com a abordagem intersetorial quanto com os projetos selecionados com base na ACBS.

Finalmente, podem também ser citadas duas outras interpretações⁽¹³⁾. Uma delas sugere que a análise de custo-benefício social nunca foi "realmente" destinada a ser uma metodologia para a seleção de investimentos intersetoriais, mas apenas uma técnica para escolha de projetos intra-setoriais individuais. Esta interpretação é certamente conveniente como uma base racional *ex post* para a exclusão de ACBS na escolha do investimento. Considerar a sua validade em detalhe conduziria esta discussão à divagação. É suficiente observar que a interpretação é inconsistente com a literatura sobre a ACBS e a escolha de investimento ótimo em países em desenvolvimento. Ademais, esta divergência entre a prescrição teórica e a prática não é o caso habitual em que os responsáveis pelas decisões governamentais incluem em seu cálculo de escolha elementos *ad hoc*, que os teóricos excluem como desinteressantes ou sem importância. O contraste com a prescrição teórica neste caso ilustrativo vai muito além da inclusão de elementos especiais dentro da estrutura prescrita. Conforme observado, a abordagem intersetorial constitui uma estrutura para a escolha de investimento, que é conceitualmente diferente da ACBS.

4. As condições que de fato conduzem à utilização da abordagem intersetorial, ao invés da ACBS, tornam-se facilmente aparentes quando são consideradas as dificuldades que os tomadores de decisão sobre investimentos enfrentam em países em desenvolvimento. Nestes países, a maioria das decisões sobre investimentos importantes envolve, frequentemente, um alto grau de incerteza. Parte desta incerteza reflete os altos custos de

(13) As interpretações discutidas neste parágrafo foram propostas por leitores de uma versão preliminar.

informação. Além disso, a incerteza absoluta também está presente pelo fato de o processo de desenvolvimento ser tão complexo e tão inadequadamente compreendido que, *a priori*, as conseqüências de um investimento importante são freqüentemente desconhecidas (HIRSCHMAN, 1967, especialmente o cap. 5). Estes problemas são particularmente sérios se os responsáveis pelas decisões do governo tentarem levar em conta os efeitos indiretos de um projeto de investimento. Conforme Hirschman enfatizou, em condições de subdesenvolvimento tais efeitos "indiretos" freqüentemente resultam mais importantes que os efeitos "diretos" de um investimento. Contudo, devido à complexidade das interdependências envolvidas e em razão do precário conhecimento nesta área, os efeitos indiretos de um investimento raramente podem ser antecipados com muita certeza.

Os problemas que os responsáveis pelas decisões enfrentam nesta situação são graves. Podemos chegar a uma possível solução se considerarmos as estratégias de tomada de decisão numa área diferente, na qual as condições conceituais são semelhantes em importantes aspectos: pesquisa e desenvolvimento industrial (P & D)⁽¹⁴⁾. Af, também, os tomadores de decisão enfrentam as interdependências complexas e a incerteza séria. Eles respondem a essa situação pela adoção de abordagens heurísticas ao invés dos critérios de decisão que seriam ótimas na ausência de custos de informação positiva. Nelson & Winter (1982), por exemplo, descrevem o uso

da heurística na tomada de decisão de P&D⁽¹⁵⁾:

"Enquanto um algoritmo de maximização de custo zero for preferido pelos responsáveis pelas decisões governamentais para a boa heurística, na decisão de problemas complexos o uso de um algoritmo de maximização provavelmente será altamente dispendioso, mesmo sendo ele conhecido. Na maioria dos casos simplesmente não existe. Desse modo, a boa heurística é o melhor que se pode esperar".

Divisamos aqui um surpreendente confronto entre o uso das abordagens heurística e intersectorial, ao invés de uma metodologia de otimização, como a ACBS. A complexidade e a incerteza que afetam a escolha de investimento em países em desenvolvimento fazem desta uma área onde os tomadores de decisão encontram critérios de decisões heurísticas especialmente atrativos⁽¹⁶⁾. Essa interpretação também ajuda a explicar outro aspecto confuso da abordagem intersectorial: a tendência a se concentrar

(15) NELSON & WINTER (1977, p. 52-53). Essas páginas são também referências para a próxima citação apresentada no texto. Os autores citam como sua fonte fundamental SIMON & NEWELL (1972).

(16) "De acordo com os administradores dos LDCs, as metodologias propostas (ACBS)... tentam identificar as soluções ótimas para os problemas dados, enquanto os administradores estão interessados em identificar os problemas e encontrar soluções satisfatórias para eles". Esta declaração faz parte de um resumo dos comentários feitos pelos representantes dos LDCs em uma "Reunião de Especialistas sobre Avaliação de Projetos" da OECD. A citação é apresentada em IMBODEN (1978, p. 21). A conceituação e a expressão desta declaração são ainda mais surpreendentes porque em nenhuma parte do texto, ou na bibliografia deste livro de 172 páginas, o autor demonstra um conhecimento do trabalho de Herbert A. Simon e de seus colegas da Carnegie School sobre modelos "satisfatórios" de tomada de decisão.

(14) HIRSCHMAN (1967, p. 75-84) chamou a atenção para esse paralelo. Conforme salienta, tanto a escolha de investimento em países em desenvolvimento quanto a administração de P & D em países avançados ocorrem em meio a considerável incerteza. Conseqüentemente, em ambas atividades a aprendizagem seqüencial é importante e a necessidade de iniciar a ação (e por conseguinte o processo de aprendizagem), apesar da incerteza, é crucial.

em setores individuais e a ignorar as complementaridades intersetoriais. Nelson & Winter citam uma propriedade semelhante na tomada de decisão para P & D:

“Uma das características da heurística é que ela freqüentemente decompõe um problema complexo de decisão inter-relacionada em partes, as quais são tratadas de modo mais ou menos independente”

O que essa discussão sugere, então, é que a abordagem intersetorial seja utilizada para diminuir os custos da tomada de decisão numa área onde a solução do problema seria, de outro modo, extremamente cara. Dada a incerteza no concernente aos efeitos importantes na escolha de investimentos e dados os elevados custos por decisão, os principais responsáveis pelas decisões governamentais utilizam dispositivos de proteção para facilitar a busca de prováveis investimentos. A abordagem intersetorial reflete, deste modo, considerações de eficiência: tentativa de enfrentar a existência de informação não-nula e os custos transacionais. Portanto, esta abordagem, na escolha de investimento, constitui uma forma do que Simon (1978, p. 8) denominou de “comportamento racional” Essa caracterização, contudo, levanta outra questão: a eficiência dos processos de tomada de decisão é relevante em termos de bem-estar na seleção de métodos para a escolha de investimentos em países em desenvolvimento?

As principais decisões de investimento em uma LDC são inevitavelmente políticas (no sentido de “quem ganha o quê”), bem como econômicas. Além disso exige-se uma política de nível superior para orientar as decisões de grandes investimentos. No entanto, o tempo e a atenção dos principais tomadores de decisão são escassos. Simon (1973, p. 270-271), por exemplo, descreveu a seguinte situação:

“O recurso escasso é... a capacidade de processamento para cuidar da informação. A atenção é o principal ponto de estrangulamento na atividade organizacional, e as áreas obstruídas se tornam cada vez mais estreitas à medida que nos deslocamos para os topos das organizações, onde a capacidade de processamento paralelo se torna menos fácil de suprir sem prejuízo a função de coordenação, que é uma responsabilidade principal daqueles níveis”.

Conforme este relato sugere, os responsáveis pelas principais decisões do governo não podem ser substituídos por grupos de técnicos da ACBS. A liderança política do sistema tem que estar envolvida nas decisões sobre os principais esquemas de política de alocação. Devido ao fato da atenção política de alto nível ser uma aplicação necessária e uma restrição potencial no processo de investimento, a eficiência da tomada de decisão torna-se um critério socialmente relevante na avaliação de uma técnica para a escolha do investimento. E o importante aqui é que pelo relaxamento de restrição de atenção sobre a tomada de decisão de investimento, um fator heurístico, como a abordagem intersetorial, pode permitir uma taxa maior de formação de capital em um LDC do que seria possível de outro modo⁽¹⁷⁾. Por que os setores são utilizados como o fator heurístico é uma outra questão. Os responsáveis pelas decisões governamentais podem achá-lo eficiente para orientar a escolha

(17) No estudo apontado na nota anterior, SIMON (1973) se refere à grande riqueza de informações disponíveis no mundo contemporâneo. Essa declaração evidentemente não se aplica ao contexto da tomada de decisão de investimento em LDCs, onde conforme observado anteriormente, a incerteza e a falta de conhecimento são questões freqüentemente difundidas. Pelo aumento da complexidade cognitiva, essas condições aumentam a responsabilidade quanto à tomada de decisão sobre investimentos, restringindo ainda mais a atenção.

de investimento em termos das maiores unidades de seleção, que são freqüentemente os setores. Esta interpretação ganha apoio a partir dos casos raros, onde a tomada de grandes decisões de fato dá muita atenção a unidades que não sejam setores. Referimo-nos a casos ilustrativos onde a liderança política se concentra ou sobre regiões ou sobre vultosos projetos individuais (por exemplo, a barragem de Assuã, no Egito). Estas exceções à regra de um enfoque intersetorial confirmam a importância da tomada de decisão em termos das unidades maiores. Mais comumente, contudo, os setores são as maiores unidades, e portanto atraem atenção de alto nível para decisões de alocação de recursos.

Além disso, os custos transacionais são minimizados quando a tomada de decisão tem lugar na estrutura de uma agenda relativamente bem especificada. Como reflexo de custos relativos da organização, a agenda para investimento é freqüentemente formulada em termos intersetoriais. Tanto dentro do setor privado como no do governo, os agentes econômicos em países em desenvolvimento tendem a se organizar de acordo com esquemas setoriais. Este modelo é óbvio no caso do governo, isto é, os ministérios. A mobilização relativa e os custos de organização conduzem a um modelo semelhante no setor privado. Conseqüentemente, a agenda que os responsáveis pelas altas decisões do governo enfrentam é freqüentemente apresentada em termos intersetoriais. Estas condições também conduzem à utilização de setores como o fator heurístico operacional.

5. A discussão precedente indica a necessidade de reconsiderar uma conclusão anterior relativa a efeitos de bem-estar. Sugerimos anteriormente que a escolha do investimento com base na abordagem intersetorial ao invés da ACBS conduz inequivocamente a perdas de bem-estar. Contudo, uma vez que a informação e os custos transacionais sejam levados em

conta, a prática corrente pode não se impor como uma séria distorção como poderia parecer inicialmente, ou como poderia parecer em um modelo onde estes custos fossem ignorados.

Uma linha diferente de raciocínio também sugere a necessidade de reavaliação. Considera a possibilidade de que condições macroeconômicas e alterações estruturais causam a demanda e/ou o deslocamento conjunto das curvas de oferta de firmas no mesmo setor. Tais circunstâncias (que são plausíveis no contexto de um LDC) significariam que os retornos sociais de projetos de investimento dentro de setores individuais também se deslocariam conjuntamente. Os deslocamentos exógenos em preços relativos teriam efeitos similares. Por exemplo, um deslocamento favorável das relações de troca de um país elevaria os retornos em todos os projetos dentro do setor de exportação. Sob tais condições de forte covariância intra-setorial e acumulação de retornos, a prática de seleção de investimentos por escolha entre diferentes setores não pode operar de modo inadequado. Do ponto de vista de suas conseqüências de bem-estar, então, a abordagem intersetorial começa a assemelhar-se a um método empírico útil para os responsáveis pelas decisões governamentais de investimento em países em desenvolvimento⁽¹⁸⁾.

De fato, essa abordagem não só ajuda a evitar uma alocação de recursos socialmente subótima entre o consumo corrente e o investimento, mas também conduz a uma alocação racional de recursos entre as oportunidades alternativas de investimento.

(18) Observadores em outros contextos também têm notado que estes métodos empíricos podem satisfazer condições otimamente mais amplas. Veja, por exemplo, THALER & SHEFRIN (1981). Esses autores também observam (p. 398) que com mudanças de situação os critérios uma vez racionais podem impor distorções. Consideramos essa possibilidade a seguir.

Contudo, antes que possamos chegar a tal conclusão, temos de dirigir alguma atenção às preferências intersetoriais que fundamentam a tomada de decisão de investimento nessa estrutura. A escolha de investimento envolve sempre a otimização restrita, mas as preferências intersetoriais que guiam a escolha de investimento em países em desenvolvimento impõem restrições adicionais. É útil reconhecer a abordagem intersetorial como um fator heurístico conveniente para a economia na informação. Mas se a informação sobre a qual a economia estiver baseada for incorreta, a abordagem heurística irá distorcer, ao invés de informar as decisões de investimento.

Os estudiosos dedicaram relativamente pouca pesquisa à questão de como os setores individuais são selecionados para tratamento da grande prioridade em países e ocasiões particulares. Conseqüentemente, o processo de informação de preferência intersetorial não está ainda bem compreendido. Esse processo, contudo, determina basicamente se a abordagem heurística conduz a uma escolha de investimento favorável ou adversa. Por conseguinte, para se ter uma estrutura para avaliar as conseqüências de bem-estar da abordagem intersetorial, temos de levar em conta alguns problemas que poderiam ser considerados de outro modo irrelevantes em uma discussão de escolha ótima de investimento em países em desenvolvimento⁽¹⁹⁾.

(19) Realmente, a linha de pesquisa que seguiremos na discussão subsequente não é ex-trínseca. NELSON & WINTER (1982, p. 68), em outro contexto, expõem a seguinte lógica analítica:

"...se alguém sabe que uma certa espécie de ação foi o resultado de indivíduos seguindo um determinado critério de decisão, isto parece ser um fato interessante em si mesmo, independente da origem do critério... O analista poderia prosseguir analisando o porquê de o critério de decisão ser o que é, análise esta envolvendo alguma teoria de criação e mudança de

Em princípio, as preferências setoriais poderiam ser determinadas considerando-se as taxas de retorno sociais para uma amostra de projeto selecionada de modo casual por todos os setores. Conforme antes observado, contudo, nem a oferta de estudos de projetos, nem a sua composição intersetorial são exógenos. Na prática, a seqüência de tomada de decisões usualmente flui da determinação de preferências setoriais para a alocação de recursos para estudos e a preparação de proposta e projeto dentro dos setores favorecidos.

As pressões políticas são obviamente importantes no processo através do qual as prioridades setoriais são determinadas. No entanto, há uma diferença principal entre as condições políticas que governam este processo nos LDCs e nos países economicamente avançados. Nas nações mais desenvolvidas, os principais políticos e burocratas estão geralmente mais sujeitos a controle dos partidos políticos e dos grupos de interesse do setor privado. E como resultado, os grupos de interesses econômicos desempenham caracteristicamente um papel importante na determinação da prioridade setorial. Em contraste, nos países em desenvolvimento, esses aspectos limitantes da autonomia do Estado são quase sempre pouco importantes. Em conseqüência, os interesses materiais existentes provavelmente sejam menos poderosos no processo de formação de preferência nos LDC's. Para ilustrar: os empresários industriais não tinham dominância política nos países latino-americanos que se empenharam nos caminhos acelerados da industrialização, via substituição de importações, em meados dos anos 40. De modo similar, as estra-

... critério decisório. É, a partir desta perspectiva, seria interessante prosseguir analisando a adequação de critérios de decisões preponderantes e de procedimentos de mudança de critérios em termos de quão bem eles possibilitam... competir com as circunstâncias que ela enfrenta".

das de ferro foram um importante item de interesse camuflado em muitos países africanos. Apesar disso, esses países, com frequência, deram prioridade à construção de auto-estradas para suas necessidades de transporte. Contudo, muitos países asiáticos com grandes setores rurais e proprietários politicamente ativos levaram a efeito estratégias de desenvolvimento que incorporam uma marcada tendência urbana (LIPTON, 1977); SCHULTZ, 1980). Conforme estes exemplos sugerem, seria fácil exagerar o papel que o jogo de interesses desempenha no processo de determinação das prioridades setoriais nos LDCs.

É preciso também esclarecer acerca do impacto que os "grupos de interesse" e outros comportamentos de busca de renda (KRUEGER, 1974) têm no processo. Este comportamento visa obter benefícios de funcionários do governo dentro da estrutura de uma estratégia de desenvolvimento prévia e de preferências setoriais existentes. Por exemplo, em um país onde a liderança política favorece a criação de uma indústria metalúrgica pesada, as firmas individuais podem seduzir com ofertas o banco nacional de desenvolvimento e outras agências de concessão de auxílio. Tais ofertas podem ser muito importantes para determinar quem recebe as rendas envolvidas no estabelecimento da nova atividade. Mas as firmas reagem habitualmente a uma prioridade de investimento predeterminada que reflita as preferências intersetoriais do governo. As firmas respondem a estas preferências e podem tentar influenciá-las. Porém, tais firmas operam em um sistema de prioridades mais amplo, de criação alheia, onde a vantagem diferencial está relacionada com as preferências predominantes. De modo semelhante, ocorre quando os responsáveis pelas decisões governamentais decidem a respeito de uma política de investimento que dê ênfase aos grandes gastos para construções de estradas rurais. Indivíduos e firmas seguramente participarão das ofertas visando

influenciar na alocação e nos contratos de construção destas estradas. Mas essas ofertas não determinaram as decisões fundamentais que dessem maior importância a estradas de rodagem ao invés de ferrovias (ou outras prioridades possíveis) no orçamento de investimento.

6. Devido ao fato de as pressões procedentes da maior parte da sociedade não serem de todo determinantes, a percepção da realidade econômica da liderança política pode ser muito importante no processo de formação de preferência setorial⁽²⁰⁾. Conforme Boulding (1956, p. 6-31) enfatizou em outro contexto, tais imagens da realidade incluem tanto "valores" quanto "fatos". As avaliações relativas às conexões e às restrições de desenvolvimento fundamental, e por conseguinte também às taxas de retorno sociais, tendem a ser cruciais no presente contexto. Estas avaliações estratégicas são não menos poderosas se como às vezes ocorre, elas não forem expressas.

É difícil determinar de onde vêm estas avaliações estratégicas. A forma corrente e o critério convencional relativos ao desenvolvimento econômico, o *Zeitgeist* na subcultura de relevo nacional e internacional, na ideologia econômica e nas instituições econômicas de liderança política, são todas determinantes neste processo. Talvez o máximo que possa ser dito em termos gerais é que as prioridades setoriais são determinadas em função de dois conjuntos de condições. Primeiro, é obviamente importante o ponto de vista de grupos políticos dominantes sobre suas necessidades econômicas. Estas necessidades podem na verdade ser derivadas de características fundamentais de demanda (por exemplo, expectativas de crescimento econômico, de "modernização tecnológica" e "independência nacional"). Segundo, as percepções relativas ao conjunto de oportu-

(20) Para uma discussão mais ampla do contexto político num caso específico, veja LEFF (1968, caps. 7-8).

nidades disponíveis também são pertinentes. Em alguns casos estas expectativas incluem as avaliações relativas às diferenças nos "efeitos secundários" que se acredita estarem ligados a uma dada atividade expansionista, como por exemplo, os efeitos do aprendizado tecnológico, que são, às vezes, atribuídos ao crescimento industrial, ou os efeitos de equalização de distribuição de renda, atribuídos ao desenvolvimento agrícola. Devido ao elemento subjetivo que permeia esse processo de escolha, temos feito alusão a preferências setoriais.

Deixando de lado a questão de como as preferências setoriais são estabelecidas, convém atentar para algumas condições que têm de ser satisfeitas se a abordagem intersetorial não for direcionada para a má alocação de recursos. Para evitar distorções na escolha de investimentos é essencial que os projetos provenientes de todos os setores recebam igual consideração nos critérios da ACBS quando as prioridades setoriais do país são determinadas. Tal objetividade é necessária para evitar a situação em que, por idéias preconcebidas, certos setores sejam vistos *a priori* de modo favorável. Entretanto, outros setores cujos projetos podem ter igual ou melhor mérito da ACBS são vistos como menos atrativos *a priori*, e seus projetos recebem pouca consideração. Tais idéias preconcebidas no processo de formação de prioridade constituiriam uma séria distorção num sistema de alocação de recursos ao longo de planos setoriais. Podemos denominar esse problema como fenômeno de "setor negligenciado". Conforme já observado, a agricultura foi um exemplo deste fenômeno em muitas LDCs durante o período pós-guerra. Outros casos ilustrativos menos dramáticos também ocorreram com os setores específicos em diversos países e ocasiões⁽²¹⁾.

De maneira mais geral, observamos anteriormente que as avaliações relativas ao conjunto de oportunidades disponíveis desempenham um papel fundamental na abordagem intersetorial. Essa característica levanta um problema básico: até que ponto as percepções dos responsáveis pelas decisões governamentais correspondem à realidade? E, uma questão afim: quão rápido as avaliações que fundamentam as preferências intersetoriais de um país respondem a mudanças de condições? Por exemplo, alguns LDCs reagiram às condições adversas de exportação-importação dos anos 30 e da 2ª Guerra Mundial através da adoção de prioridades setoriais que favoreciam a substituição de importação e desencorajavam a expansão de exportação. Essas preferências setoriais podem ter sido racionais, na ocasião. Nos anos 50 e 60, contudo, as oportunidades disponíveis para os LDCs na economia internacional se alteraram de modo considerável. Países responderam isoladamente às novas oportunidades com alterações em seus modelos de alocação intersetorial. O importante, no presente contexto, é que a velocidade de ajustamento variou consideravelmente entre os LDCs.

Atualmente, pouco se pode dizer a respeito desses problemas de revisão de perspectivas e de aumento de racionalidade ao nível macro nos LDCs. Algumas das condições que levam os responsáveis pelas decisões governamentais de um país a alterar suas avaliações são naturalmente fáceis de compreender. O fracasso da estratégia prevalente em atingir seus objetivos é certamente um possível impulso para a adoção de novos planos. As alterações políticas podem ser um outro. Contudo, se o termo "político" deve aclarar, ao invés de obscurecer a discussão, devemos ser mais es-

(21) No que diz respeito à agricultura, veja LIP-TON (1977) e SCHULTZ (1980). As telecomunicações parecem ter sido um exemplo

... menos dramático do fenômeno de "setor negligenciado" em alguns LDCs nos anos recentes. Esse caso é discutido em LEFF (1984).

pecíficos. Os fatores políticos podem operar, aqui, levando o governo a diferentes percepções de oportunidades de desenvolvimento. Ou, mudanças políticas podem alterar os pesos atribuídos objetivamente aos diferentes argumentos pelos responsáveis pelas decisões governamentais⁽²²⁾ As alterações políticas ou a insatisfação com o desempenho recente podem ser condições necessárias a uma mudança estratégica; no entanto, tais alterações nem sempre são suficientes. Em alguns casos exigem-se também novas percepções intelectuais relativas ao conjunto de oportunidades.

Novas "imagens" ou conceituações do processo de desenvolvimento em um LDC podem provir de diversas fontes. As reinterpretações da história econômica do país constituem uma fonte possível⁽²³⁾. Da mesma forma, como em qualquer situação de aprendizado, os estrangeiros podem desempenhar um papel útil ao questionarem suposições e

abrirem novas perspectivas⁽²⁴⁾. Contudo, o envolvimento de estrangeiros em questões de política nacional gera questões difíceis (SEERS, 1962). A intromissão e/ou relações de subserviência política nem sempre são bemvindas. Além disso, os estrangeiros são frequentemente selecionados (e auto-selecionados) por partilharem as mesmas percepções, como fazem os responsáveis pelas decisões nacionais. O grau ótimo no qual os estrangeiros devem partilhar as mesmas pressuposições para questionar outras e tornar possível uma cooperação vantajosa não é sempre exequível.

As condições internas que permitem a um país ajustar suas avaliações estratégicas em resposta a novas circunstâncias são também dignas de nota. O pluralismo intelectual e a competição de idéias podem auxiliar no aprendizado mais rápido e no aumento da macrorracionalidade⁽²⁵⁾. Considerado realistica-

(22) Observe o comentário de BRUTON (1983, p. 703, nota de rodapé 2) sobre uma alteração importante na estratégia de desenvolvimento do Egito em 1974:

"Geralmente se concorda que foi necessária alguma mudança drástica de política nesta ocasião. Mas por que tal mudança tomou determinada direção não ficou completamente esclarecido, sendo provável que esteja baseada mais em considerações políticas do que em argumento econômico".

Não está claro qual dos dois significados, discutidos no texto, Bruton tinha em mente em sua referência a "considerações políticas" ou se, na verdade, pretendia uma interpretação diferente.

(23) Assim, o arquiteto da mudança do Brasil para uma nova estratégia de desenvolvimento a partir de 1966 até meados de 1970 parece ter extraído alguns de seus pontos de vista sobre os efeitos de bem-estar de crescimento de exportação e a operação das forças de mercado a partir de sua pesquisa revisionista sobre a economia brasileira no século XIX. Veja DELFIM NETTO (1959).

(24) Por exemplo, no período inicial que se seguiu ao sucesso da Revolução Cubana, as prevenções da liderança política contra o setor de açúcar eram tão fortes que, a despeito da nacionalização, o setor estava ávido por recursos. Subseqüentemente, os consultores estrangeiros expuseram à liderança que uma tendência intersetorial dessa natureza era inconsistente com a maximização do bem-estar cubano dentro da estrutura da divisão internacional socialista do trabalho. O regime estabeleceu, então, um objetivo político de aumento de produção do açúcar para 10 milhões de toneladas anuais e aumentou as alocações de recursos para o setor.

(25) Conforme as observações de BOULDING (1956, p. 145-146) sobre as condições que favorecem a asfixia do aprendizado:

"Contanto que uma subcultura esteja isolada... - com todas as suas linhas de comunicação localizadas internamente, sua imagem tende a ser auto-sustentante e auto-perpetuante. Todas as mensagens que são recebidas pelos indivíduos participantes confirmam as imagens que eles têm... Uma sociedade de mútua admiração é um ótimo modo de nos persuadir de que somos todos ótimos camaradas, pois ninguém nos contradiz".

mente, contudo, o circuito intelectual que envolve a liderança política em muitos países é, em geral, relativamente fechado. Da mesma forma, as percepções que fundamentam as preferências intersetoriais dentro de um país são freqüentemente muito divididas e altamente inerciais. Mesmo indo muito além dos círculos oficiais e semi-oficiais, nem todos os países são caracterizados pela competição de idéias e pela heterogeneidade produtiva dentro de seu ambiente intelectual⁽²⁶⁾. Em qualquer dos casos a rigidez e as estruturas orçamentárias autoregressivas limitam as possibilidades de alterações rápidas ou de vulto em estratégia de desenvolvimento e modelos de alocação de um LDC. Mas as seqüências de percepção do tipo que temos observado impõem outra restrição. Uma pesquisa adicional, talvez baseada em estudos de casos, é obviamente necessária nas condições sob as quais a estratégia de desenvolvimento de um país se modifica benéficamente ou não⁽²⁷⁾. Em vista da importância de avaliações estratégicas e preferências intersetoriais para a alocação de recursos e das possíveis distorções em LDCs, este é um tópico da maior significação.

7. A predominância da abordagem intersectorial tem implicações adicionais relativas à natureza do processo de planejamento em investimentos nos LDCs e às medidas possíveis para melhorá-la. Os teóricos têm às vezes discutido os méritos relativos do planejamento de "cima para baixo" vs. de "baixo para cima" em paí-

(26) Alguns países possuem, de fato, considerável heterogeneidade intelectual. Todavia, é tão grande a divergência, que escolas opostas não dão atenção a isso ou não tiram lição uma da outra. As condições de otimização mencionadas no final do parágrafo anterior do texto são também relevantes entre os participantes nacionais.

(27) Um estudo de caso valioso sobre isso pode ser a mudança do Chile ou da Argentina nos 70, que FOXLEY (1983) denominou de uma "experiência em economia neoconservadora".

ses em desenvolvimento. A prevalência da abordagem intersectorial indica que, na prática, as linhas mestras da política de alocação são via de regra determinadas nos altos níveis políticos. Na verdade, a abordagem é em grande parte consequência do fato de que as principais decisões de investimento público são tomadas muito mais pelas lideranças políticas do que pelos níveis técnicos mais baixos. Obviamente o planejamento encontra-se em diferentes níveis de agregação. A princípio, uma série de decisões de otimização pode existir nos níveis setorial e de projeto, o que é equivalente ao plano que seria ótimo quando o planejamento fosse executado em altos níveis de agregação. Na prática, a abordagem intersectorial é freqüentemente implementada seguindo procedimentos conceituais que tornam improvável tal congruência com os critérios da ACBS.

Sob tais circunstâncias, o planejamento dos investimentos tem lugar em condições que exemplificam de forma extrema o problema das áreas de "controle" que Sen (1972) levantou acerca da ACBS. Segundo Sen os modelos de escolha de investimento da ACBS assumem implicitamente que existe "um herói mítico" conhecido por "o Planejador", que controla o governo. Todavia, o órgão de planejamento geralmente enfrenta sérias restrições nas áreas de programas que controla e dentro das quais pode otimizar. Observamos com a abordagem intersectorial que, pelas razões mencionadas, as autoridades políticas superiores adotam uma estrutura que de modo geral restringe a capacidade dos economistas planejadores de investimento implementarem a análise de custo-benefício social. Por conseguinte, a abordagem intersectorial se aproxima do limite zero das "áreas de controle"

Sob estas circunstâncias, a menos que as preferências setoriais que guiam a alocação de investimento neste sistema reflitam com precisão as oportunidades de investimento social, as consequên-

cias de bem-estar podem ser sérias. Utilizando menos a política de atenção máxima por unidade de investimento, a abordagem intersetorial ajuda a superar uma imperfeição que de outro modo reduziria a formação de capital nos LDCs. Mas o investimento *per se* é um custo, não um lucro. O que interessa em termos de bem-estar não é o volume de investimento, mas os retornos sociais. Com base em suposições plausíveis, a hipótese usual em economia de desenvolvimento é que as taxas de formação de capital observadas nos LDCs refletem rigidez, e que maiores taxas de investimento poderiam ser socialmente ótimas (SEN, 1972). Essa conclusão, no entanto, assume que o investimento adicional será alocado de modo racional. Mas em um mundo onde as decisões de investimento são tomadas com base em preferências setoriais ao invés de na ACBS, é quase possível contar com a alocação eficiente de recursos de investimentos. Levando em conta tal realidade, é interessante imaginar o que poderia ser feito para melhorar o desempenho e reduzir o desperdício social dentro da estrutura de abordagem intersetorial para a escolha de investimento.

Esta não é uma questão de importância trivial sobre a tomada de decisão. As perdas sociais geradas por investimentos mal alocados (“elefantes brancos”) vão muito além dos custos do capital inicial. No caso usual onde os *sunk costs* não são tratados como tal, dispêndio periódico de baixo retorno está também envolvido. Além disso, outras condições pertinentes aumentam a probabilidade de que uma percentagem não-desprezível de investimento possa, na verdade, agir como um instrumento de desperdício social nos LDCs. Conforme antes observado, o governo – seguindo uma abordagem intersetorial com seu potencial para má alocação de recursos – está geralmente envolvido numa grande fração de formação de capital agregado. Além disso, existe dentro de um país um considerável consenso relativo às preferências

setoriais que guiam a escolha do investimento. Na ausência de procedimentos que consolidem estas prioridades setoriais, será difícil evitar os casos de grandes perdas.

A necessidade de levar em conta meios para melhorar o desempenho dos investimentos dentro da estrutura da abordagem intersetorial é ainda mais pertinente visto que as condições que ocasionaram o predomínio da abordagem provavelmente não devem ser invertidas. As pressões que conduzem à adoção deste fator heurístico refletem uma dupla restrição: falta de conhecimento relativo ao processo de desenvolvimento e a escassez de tempo e atenção dos tomadores das principais decisões governamentais para processar a informação. A restrição não seria totalmente eliminada mesmo se maiores recursos fossem alocados para gerar mais pesquisa acerca do processo de desenvolvimento e, por conseguinte, mais informação sobre as seqüências possíveis associadas a um dado programa de investimento. O amplo aumento na quantidade e qualidade de informação geral disponível não alteraria a restrição relativa à atenção dos tomadores de decisões. Esta restrição se aplicaria mesmo (na verdade, especialmente) se a informação fosse um bem livre de custo; quanto ao volume de informação a ser processado, aumentaria consideravelmente. Nestas condições, a abordagem intersetorial provavelmente continuará a dominar a escolha de investimento em países em desenvolvimento⁽²⁸⁾. Em vista do domínio total dessa

(28) Note que o conhecimento discutido neste contexto é o conhecimento analítico referente à natureza do processo de desenvolvimento e, por conseguinte, ao provável impacto de um dado projeto de investimento. Em princípio, tal conhecimento poderia ser coligido por um maior esforço de pesquisa. Não me refiro ao tipo de conhecimento que HAYEK (1945, p. 521-526) enfatiza como necessário para decisões de alocação bem sucedidas: “conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e de lugar”. Tal conhecimento é de

abordagem, o que poderia ser feito para elevar os retornos sociais do investimento?(29)

Uma sugestão surge a partir de nossa discussão anterior. As preferências intersetoriais são a base desse sistema de escolha de investimentos. Portanto, uma alocação de recursos mais eficaz exige esforços no sentido de aumentar a eficiência do mecanismo de busca, isto é, melhorar a precisão das hipóteses concretas e analíticas que fundamentam as preferências intersetoriais. Uma informação errônea também pode distorcer a escolha de investimentos na análise de custo-benefício social. O contraste com a ACBS, no entanto, é instrutivo. A metodologia da ACBS impõe pelo menos a disciplina de estudos de projetos e a especificação de números explícitos (talvez baseados em pesquisa empírica) para a avaliação de taxas de retorno sociais. Em contraste, tal metodologia não tem sido desenvolvida para a comprovação das preferências intersetoriais. Como resultado, esta última pode incorporar pouco mais que dados a avaliações implícitas relativas a retornos sociais. Faltando procedimentos para testar a realidade, as preferências intersetoriais podem facilmente se tornar um falso guia para a escolha de investimento.

... especial importância em contextos de instabilidade e mudanças rápidas como nos LDCs. Mas, como Hayek salienta, mesmo a princípio, tal conhecimento não poderia ser coletado por um maior esforço de pesquisa. Levar a perspectiva de Hayek em conta reforçaria a conclusão alcançada no texto.

(29) Pode-se facilmente rejeitar uma possível resposta para essa situação. Conforme observado, boa parte do problema surge devido à restrição que a atenção política de alto nível impõe ao investimento agregado em países em desenvolvimento. Outra possibilidade poderia ser a de mudar essa restrição instituindo um sistema mais descentralizado da tomada de decisões sobre investimentos. No entanto, dadas as fortes pressões governamentais para controle do processo de alocação de investimentos em muitos LDCs, essa não é uma opção realista.

A melhoria da base informativa que fundamenta as preferências setoriais exige elaboração explícita e submissão à crítica das premissas nas quais se baseia a estratégia de desenvolvimento de um país. Visto que essas avaliações relativas às prioridades setoriais são com frequência amplamente compartilhadas, nem todos serão capazes ou desejarão desempenhar esse papel crítico. Uma abordagem alternativa, contudo, pode conduzir ao mesmo objetivo, e pode ser exequível mesmo dentro de um órgão de planejamento governamental. Essa trajetória implicaria aos economistas terem sistematicamente de preparar (e atualizar) os estudos de ACBS para amostras de projetos selecionados para todos os setores. Tal consideração explícita de taxas de retorno sociais da economia ajudaria a evitar o fenômeno de "setor negligenciado". Sendo adequadamente executados (incluindo externalidades), tais estudos de projetos também proporcionariam uma base mais objetiva do que intuições e suposições implícitas sobre taxa de retorno, que frequentemente se encontram no âmago das atuais preferências intersetoriais(30).

8. Esta referência ao papel dos economistas e a menção anterior sobre racionalidades levantam outra questão básica. Conforme antes observado, a pesquisa de economistas sobre o tema de escolha de investimento prosseguiu quase que exclusivamente dentro do paradigma da ACBS. Contudo, a estrutura conceitual que governa a atual prática de escolha de investimentos tem sido bem diferente.

(30) Vindo de uma direção diferente, MURELIUS (1981, p. 97-98) propôs o que é aparentemente uma recomendação similar. Ele insiste que cada país desenvolva uma "instituição central de projetos" para preparar análises de investimentos de muitos projetos através da economia. Essa proposta é, por si só, um forte indício do não-uso da ACBS em países em desenvolvimento. Os economistas que trabalham numa estrutura intelectual da ACBS poderiam legitimamente ter esperado dos governos a implementação dessa proposta há tempos atrás.

A divergência de abordagem para a escolha de investimento entre os pesquisadores e os que a praticam é impressionante. Como (e por que) os economistas falharam em notar o contraste entre sua estrutura conceitual para escolha de investimentos e a utilizada pelos praticantes?

Sem dúvida, às vezes se depara com discussões sobre a escolha de investimentos em termos da escolha entre setores. Esses procedimentos, entretanto, usualmente permanecem em livro-texto ou em níveis semi-populares. Eles não têm sido integrados à ACBS, que cada vez mais tem constituído a abordagem da profissão para a questão de escolha de investimento em países em desenvolvimento. Deste modo, as discussões da escolha ótima de investimento dentro de uma estrutura setorial tornaram-se bem menos freqüentes desde os anos 60. Na verdade, tornou-se raro encontrar artigos nos periódicos profissionais que ao menos mencionassem a abordagem inter-setorial.

A pesquisa econômica tem, obviamente, sua própria justificativa e os cientistas sociais não têm nenhuma obrigação de discutir fenômenos que não aparecem na literatura especializada. Apesar disso, a emergência e, com o progressivo desenvolvimento da ACBS, a crescente divergência entre a teoria e a prática é especialmente impressionante neste caso. Boa parte das pesquisas sobre ACBS foi concebida como aplicação da teoria do bem-estar, destinada a auxiliar os praticantes, cujos métodos de decisão estavam sendo ignorados. Ademais, a desatenção sobre o comportamento do mundo real teve, também neste caso, importantes conseqüências intelectuais (veja adiante). Além disso, um enfoque de pesquisas com suporte na abordagem inter-setorial não seria necessário para o progresso analítico nesta área. Muito poderia ter sido aprendido simplesmente com a observação do contraste entre a abordagem dos pesquisadores e a dos

praticantes – considerando também as razões da diferença.

Parte da explicação dada aqui provavelmente envolve o que pode ser chamado de “bloco paradigma”. Os pesquisadores que estão trabalhando dentro de um paradigma intelectual acham difícil observar fenômenos que são postulados em outras estruturas conceituais (KUHN, 1970). A análise da tomada de decisão racional é obviamente fundamental para a economia moderna. E, conforme já visto, a abordagem inter-setorial pode ser analisada como uma estratégia de decisão racional: uma regra de economia de informação para lidar com as incertezas e as complexidades de escolha de investimento em LDCs. Na verdade, Herbert Simon, cujas inferências foram essenciais para nos habilitar à compreensão da abordagem inter-setorial, ampliou muito o campo de ação da análise racional em economia. Entretanto, as contribuições teóricas de Simon ficaram aparentemente muito além do paradigma conceitual de domínio profissional para que muitos economistas incorporassem suas idéias em sua própria pesquisa. Casos ilustrativos de bloco de paradigma ocorreram em outras áreas da economia (NELSON & WINTER, 1982, p. 45-48, 405-414), não existindo qualquer razão intrínseca pela qual o fenômeno não deva ocorrer no campo do desenvolvimento econômico. Daí, não deve causar surpresa o fato de que como a elaboração do paradigma da ACBS prosseguiu com crescente sucesso intelectual, os economistas passaram a dar menos atenção à abordagem inter-setorial.

Este exemplo de isolamento dos pesquisadores de comportamento prático tem tido algumas conseqüências importantes. Pelo fato de os economistas não terem maior conhecimento da abordagem inter-setorial para a escolha de investimento, não puderam questionar sobre quais necessidades são satisfeitas por esse procedimento e negligenciadas pela ACBS.

Se os pesquisadores tivessem feito essa pergunta, alguns poderiam ter voltado sua atenção para o delineamento de uma metodologia que correspondesse aos propósitos da abordagem intersetorial, mas que não sofresse de suas deficiências analíticas. O principal problema com a abordagem intersetorial não é o de ser um heurístico, mas de ser um heurístico que recebeu pouca atenção analítica. Os métodos heurísticos podem ser mais ou menos eficazes, dependendo da melhoria analítica recebida. Se os pesquisadores tivessem dado mais atenção à abordagem intersetorial, sua análise poderia ter auxiliado a aperfeiçoar esta estrutura para a alocação de recursos. Além disso, maior atenção à mesma e discussão de procedimento pelos que a praticam poderiam fazer com que os tomadores de decisões tivessem mais consciência das distorções possivelmente associadas com esta estratégia de decisão. Essas alterações poderiam também permitir melhores resultados da abordagem intersetorial para a escolha de investimento.

Uma maior atenção às necessidades que a abordagem intersetorial procura satisfazer poderia inclusive ter ajudado a resolver outros problemas intelectuais. Existem, por exemplo, sérias questões analíticas sobre como unir de modo operacional os objetivos gerais de um plano de desenvolvimento e os procedimentos para a avaliação de projetos. Não obstante as limitações observadas, a abordagem intersetorial é, em parte, um esforço para preencher esta lacuna. Assim, a abordagem aponta para a necessidade de uma metodologia para conduzir a política de investimento entre o plano de desenvolvimento total de um país e o nível de projetos individuais. Uma maior atenção às tarefas dos responsáveis pelas decisões governamentais e aos problemas mal resolvidos poderia ter resultado em efeitos analíticos frutíferos no programa de pesquisa e levado a uma alocação mais racional do esforço intelectual.

Finalmente, convém notar que uma

maior difusão da abordagem intersetorial poderia também ter auxiliado a concentrar a atenção sobre outro problema de pesquisa negligenciado. O tema de escolha de investimento em países em desenvolvimento tem sido, às vezes, conceituado como uma dicotomia entre duas abordagens alternativas: ou a análise de custo-benefício social para avaliação de projeto, ou uma estratégia de desenvolvimento concentrada nas considerações estratégicas enfatizadas por Albert Hirschman⁽³¹⁾. O tema "estratégico" não é aqui utilizado de modo vago. Ele denota a incorporação, para propósitos analíticos e políticos, de um projeto de investimento potencial para as conexões que, nas palavras de Hirschman (1967, p. 177 e seus grifos) "*estimulam as seqüências de crescimento*". Estas conexões incluem as externalidades de um projeto de investimento, tanto no tempo quanto através de atividades. Com suas perspectivas e incumbências especiais, os responsáveis pelas principais decisões governamentais têm um particular interesse em tais externalidades. E uma razão para a preponderância da abordagem intersetorial é a sua aparente capacidade para envolver estes interesses estratégicos. No entanto, essa capacidade é mais aparente do que real. Conforme já observado, a estrutura conceitual da abordagem intersetorial leva-a com freqüência a ignorar sistematicamente as complementaridades intersetoriais. Em contraste, a ACBS, que incorpora explicitamente as externalidades na escolha de investimento, atua diretamente no sentido de incluir tais considerações estratégicas⁽³²⁾. O problema é que o tópico

(31) Veja, por exemplo, KING (1965, p. 119). A referência no texto ao trabalho de Albert Hirschman é naturalmente para HIRSCHMAN (1958).

(32) Observe que Hirschman, o economista que na moderna literatura do desenvolvimento provavelmente tem dado maior proeminência a considerações estratégicas, tem mantido em seus próprios escritos o enfoque no projeto como a unidade de escolha do investimento.

das externalidades não se encontra ainda num estágio satisfatório, quer em termos teóricos, quer como matéria afim, para propósitos operacionais.

Estas deficiências analíticas são importantes nesta discussão sobre programa de pesquisa e seus determinantes. Nos últimos 15 anos, período durante o qual a ACBS foi o paradigma dominante nas pesquisas sobre a escolha de investimentos, os pesquisadores deram relativamente pouca atenção ao tópico das externalidades (LEFF, 1984). Mas, se as externalidades e os interesses estratégicos são importantes para os responsáveis pelas decisões de investimento governamentais e a ACBS os negligencia, não é de surpreender que os tomadores de decisões rejeitem o uso da ACBS em prol de uma abordagem alternativa que pareça corresponder às suas necessidades. Uma maior conscientização da prática vigente na escolha de investimento e os problemas que ela tenta resolver poderiam ter conduzido a frutíferos desenvolvimentos teóricos sobre o tópico das externalidades. Novamente observamos um *feedback* potencial da prática para a teoria.

Conclusão

A pesquisa sobre a escolha ótima de investimento em países em desenvolvimento se concentrou na análise custo-benefício social. Nessa abordagem, os projetos individuais são as unidades para escolha em seleção de investimento e a ACBS é a estrutura conceitual apropriada para a escolha entre projetos competitivos. Contudo, a qualidade técnica de trabalho sobre ACBS e a aceitação muito difundida da ACBS na literatura especializada podem não transmitir a impressão de que a análise de custo-benefício social seja freqüentemente utilizada ao se fazer a escolha de investimentos importantes em países em desenvolvimento. Na prática, as principais decisões de alocação são usualmente feitas com base nas escolhas entre os setores. So-

mente depois (no melhor dos casos) a ACBS é utilizada para selecionar entre os projetos dentro de setores que os responsáveis pelas decisões governamentais privilegiam. O enfoque da profissão sobre a ACBS e a negligência da abordagem intersetorial significam concentrar a atenção na análise do bem-estar sobre os triângulos, ignorando os retângulos. Estes últimos, naturalmente, são bem mais importantes em termos do impacto sobre a eficiência econômica.

O ponto central deste artigo não é o de que as principais decisões de investimento sejam freqüentemente feitas quase sem o uso da análise técnica, e que o exame mais rigoroso seja reservado para as decisões menores. Tal observação foi feita anteriormente (PARKINSON, 1960, p. 63-72). Do mesmo modo, a questão não é também de que os aspectos organizacionais da avaliação de projetos e de implementação em países em desenvolvimento geralmente recebam atenção inadequada. Essa observação é certamente verdadeira; contudo, nosso enfoque aqui é sobre outras características. Primeiro, a estrutura conceitual que fundamenta a escolha de investimento difere basicamente daquela que em geral é suposta. Este é um fenômeno com importantes implicações, tanto para a alocação de recursos quanto para a pesquisa. Da mesma forma, a abordagem conceitual que é utilizada, ao invés da ACBS, desperta especial interesse. A abordagem intersetorial para a escolha de investimento não recebeu muita atenção analítica na literatura, e sua importância ainda não foi discutida.

Os responsáveis pelas decisões governamentais utilizam a abordagem intersetorial principalmente como um meio de lidar com a incerteza e complexidade que as principais decisões de investimento apresentam nos LDCs. Como em outras situações semelhantes os responsáveis pelas decisões do governo julgam mais eficiente utilizar um critério de decisão heurística do que uma abordagem de

otimização como a ACBS. As preferências intersetoriais são freqüentemente utilizadas como um mecanismo de proteção, e fornecem a estrutura conceitual para as principais decisões de alocação. Levando em conta a existência de transações positivas e custos de informação que a ACBS ignora, a abordagem intersetorial pode ser um método de decisão racional para a escolha de investimento nos LDCs. Além disso, tal abordagem tenta satisfazer as necessidades dos tomadores das principais decisões quanto a uma estrutura que incorpore as externalidades na seleção de investimentos. Na verdade, por razões semelhantes, observa-se, vez por outra, que os tomadores de decisões sobre investimentos em empresas privadas dentro das nações economicamente mais avançadas comportam-se de modo idêntico. Rejeitando as metodologias que os economistas desenvolveram para a escolha de investimentos privados, as firmas têm freqüentemente adotado abordagens "estratégicas" para a tomada de suas principais decisões sobre investimentos⁽³³⁾.

Seria prematuro, no entanto, concluir que o uso da abordagem intersetorial para a escolha de investimentos conduziu a uma alocação racional de recursos em países em desenvolvimento. Há necessidade de análises adicionais sobre as conseqüências da alocação da escolha desses investimentos de acordo com preferências intersetoriais, e particularmente sobre as posições sob as quais

tais alocações se aproximam dos critérios da ACBS. O fracasso profissional em observar o predomínio da abordagem intersetorial foi enorme sob esse aspecto. Tal negligência impediu a pesquisa que poderia auxiliar na melhoria do desempenho do fator heurístico intersetorial, com efeitos subseqüentes sobre os retornos sociais para o investimento e o ritmo de crescimento econômico em países em desenvolvimento. O fracasso em observar o predomínio da abordagem intersetorial não foi acidental, mas parece facilmente explicável como um caso de "bloco paradigma"

Embora este artigo tenha chamado a atenção para a abordagem intersetorial e discutido suas características principais, resta muito a ser aprendido sobre os problemas levantados. Isso ajudaria, por exemplo, a conhecer mais a respeito do processo através do qual as preferências intersetoriais são formadas em países em desenvolvimento, e sobre os determinantes de macrorracionalidade e a revisão de perspectivas em resposta às mudanças de condições. De modo semelhante, que tipo de função utilidade gera as preferências intersetoriais que são observadas em determinados países em desenvolvimento? As preferências entre risco e retorno que orientam o comportamento do investimento nos LDCs nem sempre são auto-evidentes. Estes conceitos procedentes da teoria comum são, na verdade, as mais relevantes categorias para a modelagem positiva de comportamento de investimento num contexto onde os governos, com suas metas especiais e funções objetivas, são os principais protagonistas? Finalmente, embora a análise de custo-benefício social quase nunca seja utilizada na escolha de investimentos importantes em países em desenvolvimento, isto não significa que a ACBS seja irrelevante para o tema em questão. Pelo contrário, a ACBS ajuda a fornecer os critérios de bem-estar para avaliar a abordagem intersetorial. O próximo estágio de pesquisa sobre a escolha ótima de investimento

(33) Veja, por exemplo, a observação, a seguir, de autoria de um experimentado líder empresarial sobre as práticas de escolha do investimento dentro de grandes firmas privadas nas nações economicamente mais desenvolvidas (KNIGHT, 1981, p. 122):

"O cálculo cuidadoso de retornos esperados, projeto por projeto, o "paraliso" dos especialistas em análises de decisão, é de importância secundária, onde cada projeto... foi justificado primeiramente pela referência ao seu lugar na estratégia global".

pode muito bem ser integrativo, retornando a alguns dos tópicos analíticos não resolvidos e negligenciados nos últimos 15 anos e se confrontando também com os novos problemas. Em tal estágio a ACBS

– juntamente com as contribuições de Simon a respeito de tomada de decisão racional e o trabalho de Hirschman sobre considerações estratégicas – seguramente será de importância crucial.

Referências Bibliográficas

- BELL, C; SLADE, R. & HAZELL, P. *Project Evaluation in Regional Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.
- BERTRAND, T. B. Shadow Pricing in Distorted Economies. *American Economic Review*, 69: 902-914, dec. 1979.
- BLITZER, C.; DASGUPTA, P. & STIGLITZ, J. Project Appraisal under Foreign Exchange Constraints. *Economic Journal* 91: 58-74, 1981.
- BOULDING, K. *The Image*. Ann Arbor, MI, University of Michigan, 1956.
- BRUTON, H.J. Egypt's Development in the Seventies. *Economic Development and Cultural Change* 31: 679-704, July 1983.
- CAIDEN, N. & WILDAVSKY, A. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York, Wiley, 1974.
- CHOSKI, A; MEERHAUS, A. & STOUT-JESDIJICK, A. *The Planning of Investment Programs in the Fertilizer Industry*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980.
- CURRIE, L. *The Role of Economic Advisors in Developing Countries*. Westport, Greenwood, 1981.
- DELFIN NETTO, A. *O Problema do Café no Brasil*. São Paulo, FEA/USP, 1959.
- ELIAS, V. J. Sources of Growth in Latin American Countries. *Review of Economics and Statistics* 60: 363-370, Aug., 1978.
- FOXLEY, A. *Latin American Experiments with Nonconservative Economics*. Berkeley, University of California, 1983.
- HARBERGER, A.C. *Project Evaluation*. Chicago, Markham, 1973.
- HAYEK, F.A. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35: 519-530, sept. 1945.
- HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale, 1958.
- _____. *Development Projects Observed*. Washington, Brookings Institution, 1967.
- HURNI, B. *The Lending Policy of the World Bank in the 1970's*. Boulder, Westview, 1980.
- IMBODEN, N. *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*. Paris, OECD, 1978.
- KING, T. Development Strategy and Investment Criteria: Complementary or Competitive? *Quarterly Journal of Economics* 86: 108-120, feb. 1966.
- KNIGHT, A. Industrial Policy. In: CAIRNCROSS, F. (ed.). *Changing Perceptions of Economic Policy*. London, Methuen, 1981.
- KORNAI, J. Appraisal of Project Appraisal. In: BOSKIN, M. (ed.) *Economic and Human Welfare: Essays in Honor of Tibor Scitovsky*. New York, Academic Press, 1979.
- KRUEGER, A.O. Some Economic Costs of exchange control: The Turkish Case. *Journal of Political Economy* 74: 466-480, Oct. 1966.
- _____. The Political Economy of the Rent – Seeking Society. *American Economic Review* 64: 291-303, Sept. 1974.
- KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- LEFF, N.H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, Wiley, 1968.
- _____. Externalities, Information Costs and Social Benefit – Cost Analysis for Economic Development: An Example from Telecommunications. *Economic Development and Cultural Change*: 255-276, Jan. 1984.

ESCOLHA ÓTIMA DE INVESTIMENTOS

- LIPTON, M. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, Harvard University Press, 1977.
- LITTLE, I.M.D. & MIRRLEES, J. *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*. Paris, OECD, 1968, V. II.
- MARGLIN, S. *Public Investment Criteria*. London, Allen and Unwin, 1966.
- MURELIUS, O. *An Industrial Approach to Project Analysis in Developing Countries*. Paris, OECD, 1981.
- NELSON, R.R. & WINTER, S.G. In Search of Useful Theory of Innovation. *Research Policy* 6, 1977.
- . *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- NURKSE, R. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York, Oxford University Press, 1961.
- PARKINSON, C.N. *Parkinson's Law*. London, John Murray, 1960.
- ROBINSON, S. Sources of Growth in Less – Developed Countries: A Cross Section Study. *Quarterly Journal of Economics* 85: 391-408, Aug. 1971.
- SAUNDERS, R. Telecommunications in Developing Countries: Constraints on Development. In: JUSSAWALLA, M. & LAMBERTON, D.M. (eds.) *Communication Economics and Development*. New York, Pergamon, 1982.
- SCHULTZ, T.W. *Distortions of Agricultural Incentives*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1980.
- SEERS, D. Why Visiting Economists Fail. *Journal of Political Economy* 70: 325-338, Aug. 1962.
- SEN, A.K. Control Areas and Accounting Prices: An Approach to Economic Evaluation. *Economic Journal* 82 (suppl.): 483-501, March 1972.
- SIMON, H.A. Applying Information Technology to Organization Design. *Public Administration Review* 35, May 1973.
- . Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review* 68, May 1978.
- & NEWELL, A. *Human Problem Solving*. New York, Prentice-Hall, 1972.
- SQUIRE, L. & VAN DER TAK, H. *Economic Analysis of Projects*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.
- STEWART, F. & STREETEN, P. Little – Mirrlees Methods and Project Appraisal. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, p. 75-92, Feb. 1972.
- THALER, R.H. & SHEFRIN, H.M. An Economic Theory of Self-Control. *Journal of Political Economy* 89: 392-406, April 1981.
- UNIDO (DASGUPTA, P.; SEN, A.K. & MARGLIN, S.). *Guideline for Project Evaluation*. New York, United Nations, 1972.
- VAN DE LAAR, A. *The World Bank and the Poor*. Boston, Nijhoff, 1980.
- YOUNG, A.A. Increasing Returns and Economic Progress. *Economic Journal* 38: 527-542, Dec. 1928.