

F-598

BNDE

A economia brasileira em 1982

1983

AP/DEPLAN

25.1.83

I - A ECONOMIA BRASILEIRA EM 1982

No início de 1982, havia razões bastante ponderáveis para considerar-se pelo menos promissoras as perspectivas do processo de ajustamento a que a economia brasileira vinha sendo submetida há cerca de três anos.

De um lado, havia sido revertida a situação da balança comercial que, de deficitária no ano precedente, alcançara em 1981 um superávit de US\$ 1,2 bilhão, a despeito das condições desfavoráveis da conjuntura internacional, que tornaram o Brasil um dos poucos países em desenvolvimento importadores de petróleo capazes de apresentar saldo comercial positivo.

Por outro lado, observava-se uma diminuição do ritmo inflacionário, com a taxa média anual de elevação dos preços baixando de 110% no ano anterior para 95% em 1981.

Além disso, o processo de ajuste implicou, paralelamente, numa queda no ritmo da atividade econômica em 1981 que, considerada indesejável em si mesma, representava, sob outro ângulo, uma folga de capacidade produtiva a ser mobilizada, no ano de 1982, como fator de viabilização de pronta retomada do crescimento.

Em síntese, as perspectivas iniciais de 1982 mostravam-se favoráveis à recuperação da economia, baseada: no bom desempenho que, apesar de tudo, vinham tendo as contas externas; na tendência declinante da taxa de inflação; e na conjugação da existência de capacidade ociosa na indústria com um baixo nível de estoques de insumos industriais.

Subjacente ao delineamento dessas perspectivas, havia o diagnóstico de que, mais do que nunca na história recente da economia brasileira, a restrição crucial ao crescimento econômico residia no desequilíbrio das contas externas do país.

qual?
Em decorrência, foram mantidas tanto a estratégia de longo prazo quanto a orientação básica das políticas econômicas de curto prazo.

Tendo em vista os objetivos de longo prazo, as Autoridades enfatizaram que somente o fortalecimento da capacidade para importar seria capaz de viabilizar a continuidade do processo de crescimento econômico.

Do ângulo do curto prazo, decidiu-se prosseguir operando, em 1982, os mecanismos capazes de assegurar a captação de recursos externos, incentivar a exportação e desestimular as importações. Visando a redução dos níveis inflacionários, conjugou-se uma política de redução de subsídios com uma política monetária contracionista - embora em menor escala do que no ano anterior -, de forma a atender, concomitantemente, ao objetivo de expandir o produto interno bruto.

Embora no final do primeiro trimestre iniciasse-se a recuperação da produção industrial - que em outubro igualar-se-ia ao total observado no mesmo período de 1981 - começaram, então, a surgir sinais de que, em 1982, os condicionantes externos atuariam de forma extremamente perversa sobre a economia brasileira, levando à frustração das metas previstas para o setor externo.

Nesse sentido, os primeiros sintomas observados foram a não-recuperação e posterior persistência da deterioração dos preços de algumas "commodities" exportadas pelo país (açúcar, café e soja) e o baixo desempenho da economia mundial, no primeiro semestre, configurando uma situação inteiramente adversa para as pretensões brasileiras.

Ao longo do ano, o quadro mundial foi-se agravando pela ampliação das práticas protecionistas e a consequente retração do comércio internacional, com reflexos imediatos sobre as exportações do país, que reduziram-se significativamente para área da ALADI (principalmente Chile, México e Argentina), Europa Oriental (basicamente Polônia e União Soviética) e África (Nigéria e Argélia). O resultado final foi uma descontinuidade insitada no comportamento mantido pelas exportações brasileiras nos últimos 14 anos: de uma taxa média de crescimento da ordem de 20% ao ano, nesse período, as exportações sofreram, em 1982, uma retração de cerca de 13%.

Com a eclosão da crise mexicana, em setembro, e a concomitante revelação da intenção dos países industrializados de não elevarem suas quotas-partes no FMI - de modo a ampliar a disponibilidade de recursos para atender as necessidades dos países devedores do Terceiro Mundo - desencadeando-se abrupta retração no mercado financeiro internacional, notadamente no segmento dos pequenos e médios bancos norte-americanos.

Depara-se, então, o país com um virtual corte no fluxo de empréstimos privados, instaurando-se, de súbito, a ameaça de crise cambial.

Essa ameaça decorria da surpreendente situação que, então, tomou conta do mercado financeiro internacional, ao atingir uma instabilidade de magnitude não registrada desde o reordenamento institucional promovido no pós-guerra pelos Acordos de Bretton Woods.

Diante da consequente retração dos bancos privados, viu-se o país na contingência de ter de recorrer ao auxílio do Fundo Monetário Internacional, para evitar a interrupção do fluxo de divisas necessário à operação normal da economia brasileira.

Em consonância com o agravamento da situação externa, foram adotadas medidas adicionais de reajustamento da economia, na linha da política de austeridade que, como já se assinalou antes, vinha sendo implementada desde o início do ano.

No tocante aos resultados obtidos no controle das variáveis macroeconômicas internas, deve-se assinalar que foi possível manter a taxa de elevação de preços nos patamares em que se situou em 1981, apesar das tensões inflacionárias derivadas do aumento dos preços dos serviços públicos, determinado pela redução dos subsídios.

Houve, ainda, condições de se reverter a tendência declinante da produção industrial e obter, em consequência, algum crescimento do produto interno bruto: de fato, verificou-se expansão da ordem de 1,0%, que contrasta com a queda de 1,9% de 1981.

De acordo com os indicadores disponíveis relativos a outubro, a análise da evolução da produção da indústria de transformação, por categoria de uso, indica que em 1982 não foi alcançado o nível de produção de bens de capital observado em 1981, já que nos dez primeiros meses do ano o índice acumulado médio apresentava queda de 12,5%. O que parece não ter ocorrido com a produção de bens intermediários (índice acumulado médio de outubro : +1,3%); e de bens de consumo (-0,1%), merecendo destaque a recuperação da produção automobilística (crescimento de 5,0% em relação a janeiro/outubro de 1981).

Quanto à utilização da capacidade instalada, estima-se que, em média, o setor industrial como um todo tenha apresentado uma ociosidade de 23%, tendo sido maior no setor de bens de capital (33%) do que nos bens de consumo (25%) e de bens intermediários (19%).

Do ponto de vista do longo prazo, os reveses irrompidos em 1982 somente vieram reforçar a necessidade do aprofundamento da estratégia definida pelo III Plano Nacional de Desenvolvimento.

Desse modo, a modificação da matriz energética, com a substituição de fontes externas por nacionais; a promoção das exportações; o consequente estímulo à agricultura para atender os dois requisitos anteriores; e, agora mais do que antes, a intensificação do processo de substituição de importações — constituem as bases que deverão sustentar o novo ciclo de crescimento da economia brasileira.

Esta orientação presidiu, por exemplo, os esforços realizados em 1982 para reduzir o déficit público, tendo o ajuste/nas despesas redundado no reordenamento dos investimentos governamentais, dando-se prioridade à alocação de recursos para a continuidade de projetos já em execução e/ou que contribuam para a geração líquida de divisas, a curto e médio prazo.

Neste particular destacam-se, no setor energético, os investimentos em prospecção de petróleo e para colocar em operação novos poços, contribuindo, em conjugação com algumas medidas adotadas na área do refino, para a redução em 12% dos gastos com a importação de petróleo em 1982, o que significou uma economia de divisas da ordem de US\$ 1,1 bilhão.

Como principal instituição de fomento do país, obviamente cabe ao BNDES um papel de destaque na implementação da estratégia de crescimento, o que se traduz, em primeira instância, pela seleção das atividades a serem apoiadas. Por essa razão é que o setor energético é o único que vem merecendo da parte do BNDES "prioridade absoluta"; são considerados de "prioridade relativa" alguns ramos escolhidos da indústria, agricultura e infraestrutura.

Em seu conjunto, como se verá adiante, a atuação recente do BNDES reflete, fundamentalmente, uma preocupação com: a) o aproveitamento da larga base industrial implantada no país; b) a conclusão de alguns projetos em implantação, necessários à complementação e integração daquela base; c) a identificação de novos segmentos que, tendo em vista as transformações tecnológicas que estão se processando à escala mundial, constituirão o núcleo dinâmico, na próxima etapa de expansão industrial.

As prioridades antes mencionadas foram complementadas pela atribuição de funções na área social, incorporando-se na programação do Sistema BNDES as diretrizes que nortearão a segunda etapa do Governo do Presidente Figueiredo, materializados no Decreto-lei nº 1940/82, que instituiu o FINSOCIAL.

Da mesma forma, a preocupação governamental em incrementar a geração líquida de divisas conduziu à criação, no BNDES, da Área Internacional, com a função de intensificar os esforços de mobilização de recursos em moeda estrangeiras, bem como de liderar programas de impacto imediato, em termos de expansão das exportações e da produção substitutiva de importações.

Ademais, a nova configuração de ações que requerem a atuação conjugada de diversas esferas do Poder Público suscitou a criação da Área de Assuntos Governamentais, no BNDES.

Finalmente, deve-se assinalar a modificação institucional promovido em 1982, com retorno do Sistema BNDES à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e a consolidação no BNDESPAR das antigas três subsidiárias de ação setorial, medidas com as quais se busca melhor coordenação de atividades, na implementação da política econômica.

II - O SISTEMA BNDES E A ECONOMIA BRASILEIRA

Em 1982, o Sistema BNDES posicionou-se frente à desaceleração do ritmo de investimento global, implementando uma estratégia de preservação do segmento nacional da estrutura industrial brasileira.

Na realidade, em que pese o pouco dinamismo da produção corrente e a queda no nível de investimento, sua atuação pautou-se em consolidar a base produtiva da economia e, marginalmente, em ampliá-la através de projetos específicos nos macrosetores de infra-estrutura, energia e desenvolvimento rural, segundo os requisitos do processo de desenvolvimento. O espaço de atuação do Sistema BNDES esteve particularizado na medida em que procurou manter sua identidade e seu compromisso com o desenvolvimento econômico, através da continuidade do apoio direto e indireto à indústria, objetivando sustentar o parque nacional instalado, no momento em que a emergência da problemática externa provocava alteração na política econômica, com desdobramentos sobre o nível da atividade corrente e sobre as expectativas de investimento das empresas.

Os efeitos dessa situação sobre o Sistema BNDES podem ser medidos, por exemplo, pela queda no valor das consultas de financiamento recebidas em 1982, em nível inferior em termos reais ao valor das solicitações do ano anterior que, por sua vez, já apresentara retração significativa.

Entretanto, ao contrário do verificado em 1981, tal queda foi acompanhada por um aumento real da ordem de nas aplicações do orçamento de investimento, refletindo a maior disponibilidade efetiva de recursos para desembolsos.

O volume de aprovações em 1982 mostrou a mesma tendência identificada no montante das consultas, tendo apresentado uma re

dução real da ordem de 45% em relação a 1981. Entretanto, deve-se ressaltar que em 1981 registrou-se um resultado excepcionalmente elevado, posto que, nesse exercício, aprovaram-se vultosas operações como as relativas ao Projeto Ferro Carajás, Albrás/Alu norte, CESP e consolidação do Grupo Siderbrás, cujos desembolsos desdobram-se neste e nos próximos anos.

Os dados citados evidenciam a forte correlação existente entre o comportamento da economia e a performance do Sistema BNDES, que esteve afetada não apenas quanto ao volume de operações, como também quanto às modalidades destas, destacando-se a importante participação dos pedidos de saneamento financeiro no total das solicitações de colaboração encaminhadas ao Sistema em 1982.

A situação de retração do nível de atividades colocou para o BNDES uma ordem de problemas relacionada ao fluxo de entrada e saída de recursos: de um lado, o crescimento real do orçamento condicionou o raio de manobra da Instituição quanto ao ritmo de financiamento da carteira de projetos; e, por outro lado, simultaneamente, esteve o Sistema BNDES pressionado por compromissos assumidos que refletem situações anteriores, quando foram tomadas as decisões de investimento. Em um momento posterior, entretanto, a própria revisão das expectativas, por parte da empresa, fez com que se diferissem alguns projetos, em resposta ao quadro de desativação das inversões.

A ação do Sistema BNDES, em 1982, pode ser sintetizada como se segue.

O quadro de retração dos investimentos privados mostrou-se particularmente negativo para o setor fabricante de bens de capital. Embora alguns sintomas de recuperação tenham sido observados, a manutenção de taxas negativas de crescimento e o elevado grau de ociosidade do setor (estimado em 33%) refletiram, no final do ano, um quadro de instabilidade financeira generalizada.

Esta situação pode ser melhor observada pelo crescimento dos pedidos de apoio apresentados pelo setor ao Sistema BNDES, especialmente os do segmento fabricante de máquina e equipamentos mecânicos, em que predominam as solicitações de saneamento financeiro, que, segundo se prevê, deverão aumentar no próximo exercício.

O Sistema BNDES, em resposta à conjuntura adversa ocorrida em 1982, manteve como principal modalidade de apoio ao setor, o financiamento à comercialização de máquinas e equipamentos, via FINAME.

Destaca-se, ainda, a atuação do Sistema BNDES no setor de informática. O esforço principal consubstanciou-se no apoio a sua mais importante empresa nacional — a COBRA — através de fortalecimento financeiro via capitalização, contribuindo para manter o espaço de atuação da empresa no setor.

Além disso, foi assinado com a SEI e DIGIBRÁS convênio para desenvolvimento de software, por intermédio de empresas sob efetivo controle nacional, no esforço de consolidação do setor.

Quanto ao setor siderúrgico, tem-se ressentido com a contenção da atividade econômica, na medida em que a queda na demanda interna vem gerando significativos níveis de ociosidade não planejada.

Os investimentos em expansão de capacidade, em fase de conclusão — principalmente o Estágio III da CSN e COSIPA, os projetos AÇOMINAS e Mendes Júnior — e que se referem à indispensável complementação do parque siderúrgico nacional, vêm merecendo colaboração financeira do Sistema BNDES.

Quanto às empresas siderúrgicas com projetos em fase de maturação, a retração conjuntural da demanda tem conduzido a

crescentes necessidades de recursos financeiros, tendo contado com a colaboração do Sistema BNDES, em particular através de operações de capitalização via BNDESPAR, para superação desses problemas. Além deste apoio pelas linhas tradicionais, o Sistema BNDES deu continuidade ao financiamento para redução do consumo de derivados de petróleo, por intermédio do Programa CONSERVE, às empresas do setor siderúrgico.

A relevância do setor minero-metalúrgico, dada sua capacidade de gerar divisas, via substituição de insumos importados, tem sido reconhecida pelo Sistema BNDES, através de importante apoio financeiro objetivando a ampliação da produção.

Em 1982, a aplicação dos recursos no setor destinou-se, principalmente, à implantação de projetos de grande relevância: projeto de lavra e usina de concentração de fosfato apatítico - GOIASFÉRTIL, já em funcionamento; projeto de mineração e beneficiamento de fosfato - IFC; projeto Titânio - CVRD, entre outros.

O projeto Ferro-Carajás, pela sua importância para o País, tem recebido do Sistema BNDES todo o apoio necessário à sua implementação. Além de viabilizar a manutenção da participação brasileira no mercado internacional de minério de ferro, este projeto implantará a infra-estrutura indispensável ao aproveitamento integral das demais riquezas da região, bem como possibilitará desenvolver parte considerável da Região Amazônica.

Outro projeto fundamental para a economia do País - pois representará uma economia anual líquida de divisas da ordem de US\$ 150 milhões - que vem tendo apoio do Sistema BNDES é o da Caraíba Metais, que já se encontra em fase pré-operacional.

Em 1982, o setor petroquímico apresentou, em termos gerais, um desempenho melhor do que o do ano anterior. Assim é que, no tocante ao mercado interno, o setor apresentou sinais de

recuperação, enquanto no mercado externo manteve performance razoável.

Cabe destacar, nesse exercício, o início de operação do Pólo Petroquímico do Sul, com a entrada em funcionamento da COPEL, que conta com apoio do Sistema BNDES.

Apesar de ter registrado em 1982, um desempenho mais favorável do que no ano anterior, o setor de química fina ainda pressiona significativamente a pauta de importações, o que justifica a continuidade do apoio do BNDES a projetos como CIBRAN, BIOFAR e GETEC.

Registraram-se, também, avanços no equacionamento dos investimentos a serem realizados no Complexo Químico de Alagoas.

A indústria nacional de fertilizantes vem, nos últimos dois anos, se defrontando com uma expressiva retração de mercado, decorrente, principalmente, das modificações introduzidas na política de crédito agrícola e na relação desfavorável entre o preço do produto agrícola e o preço de fertilizante.

O Sistema BNDES manteve, em 1982, o apoio ao setor, através das suas linhas tradicionais de financiamento e participação acionária.

Cabe registrar que, nesse mesmo exercício, foram concluídos dois projetos importantes, no que se refere à oferta de Amônia e Uréia: o da NITROFÉRTIL, em Sergipe, e o da... ULTRAFÉRTIL, no Paraná.

Tendo em vista a alta correlação existente entre o consumo de papel e o nível de atividade econômica, o desempenho do

setor de papel e celulose, no ano de 1982, ficou bastante prejudicado.

Cabe ressaltar que, muito embora os preços estivessem abaixo do desejado, as unidades voltadas para a exportação atingiram níveis de produção que se aproximaram da capacidade instalada.

Além do apoio dado às empresas do setor através de suas linhas tradicionais, inclusive projetos de controle de poluição ambiental, o Sistema BNDES prestou colaboração financeira, via Programa CONSERVE, a projetos voltados para redução do consumo de derivados de petróleo.

O mercado de cimento não apresentou, durante 1982, a recuperação esperada, chegando mesmo a registrar crescimento negativo pelo segundo ano consecutivo.

A indústria cimenteira teve ao longo do exercício passado suas prioridades de investimentos voltadas, preponderantemente, para projetos de racionalização energética e substituição de óleo combustível, no que foi bastante apoiada pelo Sistema.... BNDES, através do Programa CONSERVE.

O setor energético, ao longo de 1982, viveu um período de transição marcado pela acomodação dos programas de produção de fontes alternativas de energia a um processo de reformulação da matriz energética brasileira.

Diversos fatores contribuíram para a desaceleração destes programas, podendo ser destacadas a escassez conjuntural de recursos disponíveis para investimento e a estabilização, a nível internacional, do preço do petróleo e, internamente, dos preços dos derivados de petróleo, em termos reais, que atuou desestimulando

as decisões de investimentos privados em substituição e produção de insumos energéticos alternativos ao petróleo.

Outro programa a receber grande prioridade no âmbito do Sistema BNDES durante 1982 foi o Programa CONSERVE, voltado para a conservação de energia e substituição de insumos energéticos, por fontes alternativas de origem nacional, no parque industrial brasileiro. Alguns setores industriais, com programas de substituição de insumos energéticos já amadurecidos tecnológica e economicamente, realizaram grandes avanços podendo ser destacados os projetos realizados pelo setor de papel e celulose.

O PROÁLCOOL, no contexto de acomodação já mencionado, passou a merecer um apoio financeiro especialmente voltado para a complementação dos projetos já contratados, ao mesmo tempo em que passou a receber uma atenção maior no sentido de se criarem condições para o incremento da eficiência tecnológica (especialmente no segmento rural) e conseqüente aumento da competitividade do álcool combustível frente à gasolina.

O setor de energia elétrica carregou a maior parte dos recursos alocados pelo Sistema BNDES ao setor energético, destacando-se neste contexto o papel exercido pela FINAME, já que cerca de 75% das suas aplicações foram direcionadas para o setor de geração de energia elétrica.

O Sistema BNDES concentrou sua atuação em infra-estrutura na continuidade dos esforços visando a reestruturação do sistema dos transportes, de modo a adequá-lo aos atuais condicionantes de natureza econômica e energética. Neste sentido, os desembolsos foram orientados para as alternativas de transporte que visam a substituição ou a melhor utilização de derivados de petróleo, privilegiando notadamente as obras de modernização, rea-

parelhamento e racionalização operacional dos sistemas ferroviário e portuário e de navegação e do transporte de massa e coletivo de passageiros nas Regiões Metropolitanas. As aplicações do Sistema buscaram contribuir, simultaneamente, para a geração de encomendas no setor industrial.

Quanto ao transporte de carga, destaca-se o prosseguimento do apoio aos investimentos da Linha do Centro (Ligação Rio - Belo Horizonte), e aos investimentos no projeto Carajás, que inclui a construção da ferrovia da Serra dos Carajás à Ponta da Madeira, em São Luiz, e a implantação do Porto de Itaqui. Paralelamente, a Rede Ferroviária Federal foi beneficiada com recursos destinados à aquisição de 1.400 vagões e foram contratadas operações no âmbito da FEPASA destinadas a melhorias no trechos Helvetia-Mayrinque e Campinas/Santos. Adicionalmente, foi aprovada a operação beneficiando a RFFSA e destinada a remodelação e modernização operacional dos trechos Juazeiro-São Francisco e Mapele-Sete Lagoas, de significativa importância para a integração dos sistemas ferroviários do Nordeste com o Centro-Sul.

No tocante ao transporte de passageiros, prosseguiram os desembolsos destinados à aquisição de trens-unidade e à modernização e ampliação dos sistemas de transportes de subúrbios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Além disso, ressaltou-se a colaboração financeira destinada à aquisição de carros de passageiros para o Sistema Metroviário do Rio de Janeiro, bem como o prosseguimento do apoio aos projetos de racionalização do uso do ônibus em Curitiba e Salvador.

Em termos de apoio à agricultura, o Sistema BNDES reafirmou em 1982 sua atuação na área de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, que compreende financiamentos a estradas vicinais, irrigação, armazenagem, eletrificação e assistência técnica.

Procurando torná-los polos de produção de alimentos, o Sistema BNDES procurou consolidar os projetos já existentes e fornecer novos financiamentos para áreas potencialmente capazes de contribuir para o atendimento de tal meta.

Neste sentido, foram implantados no Projeto Rio Formoso mais 10.000 ha de terra completamente irrigados, totalizando durante o referido ano, 23.000 ha de terra destinados à produção de alimentos básicos.

Na área do PROVÁRZEAS, no Sul de Minas, foi criado o Programa de Inovações Tecnológicas que visa a irrigar 26.000 ha em 7 anos, tendo sido irrigados 2.500 ha no ano passado.

No Nordeste Semi-árido, foi aprovado o projeto Acaraú, no Ceará, que prevê a irrigação de 4.000 ha e a construção da Barragem de Açu, no Rio Grande do Norte, sendo previsto neste projeto irrigação de área superior a 20.000 ha.

Dando prosseguimento ao Programa de Armazenagem, foi iniciada a construção de armazenagem polivalente com unidade frigorificada em Pelotas, Rio Grande do Sul, com o apoio do Sistema BNDES, sendo prevista sua inauguração para o primeiro trimestre de 1983.

Ainda no âmbito das operações voltadas para o desenvolvimento rural, o Banco assinou o 3º convênio BNDES/BIRD/DNER, visando a construção de estradas vicinais.

Quanto à atuação regional do Sistema BNDES, a realização durante o ano de 1982 de estudos que melhor caracterizassem a economia dos Estados agregou ao conhecimento setorial elementos para estabelecer uma programação global mais realista e adequada à realidade específica de cada um dos Estados da Federação.

Buscando meios para execução de significativa parte das tarefas de programação regional, o Sistema BNDES elaborou nova regulamentação para o Programa de Operações Conjuntas (POC), buscando favorecer a atuação dos Bancos de Desenvolvimento através de Diagnósticos e Programas, *que propiciem a produtividade dos investimentos visa vis as peculiaridades regionais.*

Procurou-se, ~~assim~~ ^{portanto} otimizar as condições de apoio aos pequenos e médios empreendimentos, respeitando sua inserção regional. *Conveniente ainda destacar que as operações do POC, no exercício de 1983, contarão com substancial reforço de recursos, em virtude do acordo específico firmado com o Banco Mundial.*

