

F-2599

BNDES
AP / COPED
Centro de Pesquisas
e Dados



Planejamento de curto e médio prazos no Sistema BNDE

1. Introdução: perspectivas e rumos do Sistema BNDE

Aceitas algumas idéias sobre o comportamento recente e futuro do Sistema BNDE⁽¹⁾ torna-se necessário refletir acerca dos rumos por que se deve pautar a ação do órgão.

Não seria ocioso repetir aqui algumas idéias básicas que devem ser tomadas como ponto de partida para a reflexão que se deseja fazer.

Em primeiro lugar, a escassez de recursos com que se defronta o BNDE deve ser vista como uma consequência de inúmeros fatores, não possuindo uma única causa. Dentre aqueles, pode-se mencionar a própria crise da economia brasileira — longamente adiada — o rígido controle do dispêndio público, com a consequente desaceleração dos investimentos deste setor, e a maior parcimônia nas dotações orçamentárias.

Em segundo lugar, não se deve esperar uma plena retomada da economia a curto prazo. Em verdade, seria temerário prever até mesmo a data em que se voltará às taxas históricas dos últimos decênios, particularmente do último.

Requer-se, portanto, programar a ação do BNDE levando-se em consideração dois aspectos cruciais: o da crise recessiva por que passa a economia e o da situação, que lhe é associada, de escassez de recursos que afeta o Sistema BNDE.

Estes aspectos, claro está, nada mais são do que condicionantes, que não podem, entretanto, ser esquecidos, sob pena de se praticar uma gestão desvinculada da realidade, com

(1) Veja-se BNDE/AP, O Sistema BNDE e a Conjuntura Econômica Brasileira, (Mimeo, MAR. 82).

resultados imprevisíveis, mas certamente não desejáveis. Em outras palavras, os objetivos permanentes do BNDE e suas subsidiárias não serão modificados ou ignorados, mas adaptados a uma nova situação, inédita nos últimos trinta anos da economia brasileira.

Neste quadro, a tarefa de promover o desenvolvimento econômico pode desdobrar-se fundamentalmente em dois tipos de ação: i) contribuir para a preservação do parque industrial já implantado e o prosseguimento dos investimentos em realização, ainda que eventualmente diferidos no tempo; e ii) preparar-se — em termos do exercício de prioridades — para a tarefa muito importante de programar a alocação de recursos quando da retomada plena do crescimento.

No que toca ao primeiro ponto, tem-se aí uma típica questão relativa à gestão de recursos escassos: o total de operações aprovadas supera provavelmente o montante de recursos à disposição do BNDE, se se pensar no total acumulado daqueles e no fluxo plurianual destes. Isto equivale a dizer que é necessário escolher, estabelecer prioridades, admitir adiamentos e ao mesmo tempo suprimentos extraordinários, de modo a maximizar os benefícios sociais das aplicações, sem comprometer os critérios privados que devem nortear quaisquer operações do Sistema BNDE, as quais devem proporcionar retorno, em termos reais.

Não há dúvida de que se trata de uma tarefa cuja complexidade dificilmente pode ser minimizada, intervindo aí fatores dos mais diversos, e não somente técnicos: importância do empreendimento, estágio em que se encontra o projeto, contribuição aos objetivos de política, etc. Em outras palavras, não é possível uma determinação das prioridades apoiada exclusivamente na álgebra de parâmetros escolhidos previamente. O resultado seria possivelmente tão arbitrário quanto o de uma hierarquização apoiada nas preferências pessoais de algum administrador.

Ainda assim, pode-se pensar em certos parâmetros genéricos que permitem uma ulterior desagregação e conseqüentes condições de operacionalização. Este é um trabalho que pode ser esquematizado, a partir de determinadas proposições que se irão aqui enunciadas.

2. Um programa de atuação: termos de referência

O estabelecimento de um programa de atuação, reves tido de um certo caráter de excepcionalidade, pelos motivos já referidos, deverá levar em consideração certas circunstâncias técnicas que dêem concretude e conciliem os objetivos do BNDE com os condicionantes conjunturais já apontados.

Uma primeira constatação emerge facilmente, e a despeito de sua aparente obviedade, é freqüentemente esquecida ou elidida: a recessão produz capacidade ociosa, modificando brutalmente a realidade do mercado. Isto é ainda mais verdadeiro no caso da economia brasileira que passou subitamente de elevadas taxas de crescimento para resultados negativos. Ora, todas as projeções em que se baseavam decisões de investir e que se apoiavam nas médias verificadas na década passada estão invalidadas, visto ser agora possível crescer sem expandir a ca pacidade produtiva.

Dessa forma, a providência mais imediata é verifi car quais os empreendimentos em andamento — e que ainda reque rerão desembolsos do Sistema BNDE — que exibem nitidamente es ta condição de superdimensionamento, se respeitado o cronograma original. Nesses casos, o procedimento mais racional será fre qüentemente a postergação dos desembolsos, segundo critérios que deverão ser definidos, caso a caso, e dos quais se falará mais adiante.

Com este procedimento, estar-se-á evitando o

surgimento de inadimplências ex-ante e ao mesmo tempo haverá um certo alívio orçamentário, que poderá ser utilizado, no curto prazo, para uma realocação de recursos. Uma vez mais, não se ignoram a complexidade da tarefa e as eventuais dificuldades não só quando da tomada de decisão em si mesma, mas também da sua operacionalização. À guisa de exemplo, uma questão crucial terá sempre de ser respondida: qual o decurso de tempo relativo ao adiamento que será proposto?

Por outro lado, tampouco se esquece de que, por vezes, não será possível uma límpida manifestação do estado de excesso de oferta, e ainda que a postergação poderá ter efeitos mais desastrosos sobre a economia do que a entrada de operação de um empreendimento com alto nível de capacidade ociosa.

Em síntese, a determinação dos parâmetros gerais e de certas hipóteses básicas é tarefa fundamental, para que a atuação do Sistema BNDE se faça coerentemente, mas é também inelutável o reconhecimento das especificidades de cada empreendimento, as quais impedem a adoção de regras universalmente válidas.

Daí, ter-se pensado em agregar três características genéricas a serem levadas em consideração na aludida tarefa de eleição de prioridades, seja no caso de projetos em andamento, seja no caso de novos projetos:

i) empreendimentos que tenham como resultado uma clara contribuição aos principais objetivos macroeconômicos de curto e médio prazos;

ii) aqueles que, por seus efeitos de encadeamento, contribuam expressivamente para a maximização da taxa de crescimento do produto; e

iii) empreendimentos governamentais que sejam inequivocamente prioritários, à luz das diretrizes emanadas pela

Administração Federal Superior.

No que diz respeito aos itens i) e ii), sua de terminação somente terá sentido prático, se desagregados a ní vel de setores e subsetores, e verificadas as implicações in terindustriais.

Com efeito, os efeitos de encadeamento só poderão ser quantificados a partir de um conhecimento preciso das re lações interindustriais, e do estabelecimento da distinção en tre os investimentos autônomos e derivados. Os primeiros po dem ser alavancados no primeiro momento da recuperação, contri buindo para acelerá-la, daí a importância de se conhecer, ainda que imperfeitamente, suas ligações com os demais setores.

É preciso não esquecer, por último, que a recessão não se espria linearmente pelo aparelho produtivo, como o de monstram, por exemplo, os comportamentos díspares da agricultu ra e da indústria no ano de 1981. Nem todos os ramos de ativi dade tiveram queda de procura: os transportes ferroviários su burbanos e os metropolitanos do Rio e de São Paulo são uma pro va disso: ambos tiveram crescimento real da demanda, sendo que os primeiros vivem uma crônica situação de deficiên cia de ofer ta.

É possível, portanto, ordenar setores, subsetores e projetos, a partir de determinadas hipóteses de comportamen to, com objetivos precisos em mente e pensando-se preliminar mente na atual carteira de projetos do Sistema BNDE, sem a in clusão de novas prioridades.

Ter-se-iam, assim, as seguintes etapas de trabalho no âmbito deste Departamento:

i) constituição de duas equipes de trabalho que atuarão de maneira interativa, encarregando-se dos aspectos ma

macroeconômicos e da desagregação setorial;

ii) determinação das hipóteses básicas de comportamento dos principais agregados macroeconômicos;

iii) estabelecimento das hipóteses relativas ao desempenho dos setores no que toca à procura e à oferta;

iv) determinação qualitativa dos fluxos intersetoriais mais importantes da carteira do Sistema BNDE, para compor uma hierarquização dos efeitos de encadeamento;

v) reordenação dos setores segundo o caráter autônomo ou derivado de seus investimentos e segundo sua atual situação de mercado; e

vi) estabelecimento de proposições desagregadas a nível setorial.

AP/DEPLAN
18.03.82