

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO -DEPE  
CENTRO TÉCNICO ECONÔMICO DE ASSESSORIA EMPRESARIAL - CTAE**

## **ATUAÇÃO COM BASE EM PROGRAMAS**

**Documento da Reunião da Associação Brasileira  
de Bancos de Desenvolvimento**

**G1.38-07-77-50/12**

**maio de 1976**

## **APRESENTAÇÃO**

O presente documento sintetiza algumas reflexões a respeito da oportunidade de institucionalização de programas setoriais, como principal mecanismo de atuação para os Bancos de Desenvolvimento.

Deve, portanto, ser encarado como nova tentativa de discussão do problema, não pretendendo esgotar o assunto.

Por outro lado, dá conhecimento da experiência já adquirida pelo BRDE pela utilização deste mecanismo.

## **UM ESFORÇO DE RACIONALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE ATUAÇÃO NOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO**

### **I – Introdução**

Instituídos como instrumentos governamentais para promover o crescimento econômico, os Bancos de Desenvolvimento, rapidamente integraram-se ao processo de expansão das atividades produtivas de suas respectivas áreas de atuação.

Defrontando-se, tão logo iniciadas suas atividades, com a existência de enormes lacunas no mercado, principalmente aquelas relacionadas com a insuficiência de recursos financeiros para investimentos fixos e em condições compatíveis no sistema bancário, os Bancos de Desenvolvimento, lançaram-se de imediato, no atendimento a essa demanda insatisfeita.

Conscientes da importância dessas operações, pressionados pelo crescente volume das solicitações de crédito e pela necessária rapidez no seu atendimento, os Bancos concentraram seus esforços nos empréstimos convencionais, voltados ao financiamento da formação de bens de Capital, posição esta embasada em fundamentos teóricos, amplamente defendidos na década de sessenta, pela maioria dos especialistas no assunto, que consideravam desenvolvimento econômico, um processo acumulativo de formação de capital, decorrente de novos investimentos.

Tal política de atuação, na época, bastante facilitada pelas condições vigentes no mercado e, portanto, de sucesso assegurado, levou os Bancos de Desenvolvimento a ocorrerem em descuidos naturais, não só em relação a outras formas de atuação, inerentes ao próprio tipo de organismo e que lhes eram facultadas, como também, e em decorrência, em relação a suas próprias estruturas funcionais.

Assim sendo, esforços mais de ordem qualitativa, embora já plenamente justificáveis, foram relegados, na maior parte dos casos, a plano secundário, como estudos mais abrangentes visando identificar novas e melhores oportunidades de

investimento, assistência tecnológica e gerencial, que seguramente teriam evitado algumas distorções hoje conhecidas.

O imediatismo operacional levou a uma atuação carente de programação, onde o empirismo neutralizou consideravelmente a ação técnico-científica determinando desajustes no processo - Realidade, Objetivos, Instrumentos, Ação, Resultados - que tem exigido atualmente grandes esforços na busca ou retoma da melhoria operacional nos Bancos de Desenvolvimento, refletindo-se diretamente, na racionalização da política de financiamento.

## **II - A Política de Financiamento nos Bancos de Desenvolvimento**

Concentrados os esforços em operações de financiamento através dos empréstimos convencionais a intensamente solicitados, as preocupações internas nos Bancos de Desenvolvimento voltaram-se para a busca de suportes adicionais de recursos financeiros, determinando, comumente, descuidos na racional adequação de sua aplicação, passando a operar dentro de um esquema, visivelmente quantitativo.

O forte comprometimento de seus escassos recursos próprios na ação catalizadora de recursos externos e as normas pré-concebidas no suprimento destes, limitaram também as possibilidades de iniciativas próprias que objetivassem uma adequação em suas normas operacionais, permitindo uma atuação mais compatível com os objetivos visados.

Assim, limitados nas iniciativas de formulação de suas próprias políticas de financiamento e levados a gerar fundos de concepção genérica e de normas operacionais nem sempre ajustadas às reais necessidades das atividades econômicas locais, surgiram distorções, que não chegam a ser totalmente comprometedoras que foram minimizadas pelo acelerado crescimento econômico ou mesmo por outras distorções de maiores incidências e de origens distintas, como o processo inflacionário

Carecendo de orientação global mais objetiva e agindo em faixas limitadas de financiamentos, onde as políticas apriorísticas descaracterizada Consideravelmente como

instrumentos de ação normativa, os cos de Desenvolvimento, salvo em iniciativas raras e isoladas, não atuaram no suprimento de recursos financeiros dentro de especificações induzidas pelo conhecimento da realidade e com propósitos bem definidos.

Agindo com base na solicitação individualizada - projeto a projeto - e orientando sua política de financiamento dentro de ingredientes racionais dogmáticos, onde definições como as de o que financiar, quando, quanto e como, não atentavam as características específicas das atividades a serem atendidas, tais como sua viabilidade dentro do contexto econômico, tecnologia e escalas adequadas, estruturas de recursos financeiros necessários prazos de instalação e maturação, rentabilidade, etc., geraram insuficiências e ociosidades financeiras e outras anomalias que poderiam ser evitadas.

Somados a essa ação involuntária de procurar fazer com que os objetivos se ajustem aos instrumentos, quando estes deveriam adequar-se aqueles, a política de financiamento praticada pelos Bancos de Desenvolvimento, trouxe outro grande inconveniente, qual seja, o de não permitir uma avaliação melhor de suas próprias atuações. Mensurava-se, isto sim, os resultados financeiro-contábeis dos próprios organismos, como se o fim/último destes fosse emprestar dinheiro e não a atuação como instrumentos de desenvolvimento econômico e social, onde o principal critério situa-se na análise da repercussão dos investimentos financiados.

À medida que novas etapas foram sendo atingidas no processo de crescimento econômico e que gradativamente foram sendo eliminadas as facilidades encontradas para suas operações de financiamento, os Bancos de Desenvolvimento sentiram a necessidade imperiosa de modificarem suas linhas de ação, partindo para novas estratégias operacionais que lhes assegurassem, em ritmo crescente, a continuidade do papel que lhes cabe no processo de desenvolvimento de suas regiões.

Nesses sentidos, constantes e acentuadas melhorias operacionais vem sendo introduzidas, tendo como finalidade a racionalização da política de financiamento dos Bancos de Desenvolvimento, entre elas, uma que determinaria revisão quase completa em todos os aspectos que envolvem a atuação destes importantes organismos, ou seja a atuação por programas.

### **III - Programas - A Base Para a Política de Atuação dos Bancos de Desenvolvimento**

O conhecimento preciso da realidade da atividade econômica onde se pretende agir, suas potencialidades e expectativas, as conseqüentes definições dos objetivos a serem atingidos, a adequação dos instrumentos de ação a estes pressupostos junto às possibilidades de avaliação dos/resultados colimados, constituem a essência do programa setorial.

O programa setorial, portanto é um mecanismo que visa racionalizar modificações no comportamento de determinada atividade, induzindo-a mediante o uso adequado de instrumentos de ação, a alcançar objetivos e metas mais consistentes do que os resultados de livre atuação das forças de mercado.

Para o empresário, entendido como o agente último do processo econômico, o programa setorial é um valioso indicador orientativo de suas iniciativas e decisões, pois permite considerar no conjunto todas as variáveis determinantes da oportunidade de investir. Assim sendo, o projeto ganha importância maior, pois deixa de ser uma peça isolada, para se fundamentar nas informações de um programa, dentro do qual se insere.

Desta forma, o programa assume uma posição intermediária entre o plano e o projeto, reforçando a compatibilização entre os objetivos do Governo e do agente econômico, trazendo mais benefícios para todo o sistema.

Definidos os planos, as políticas e os objetivos governamentais, aos Bancos de Desenvolvimento, como agentes executores oficiais, compete implementá-los, aparecendo o programa setorial como o mecanismo mais indicado para melhor qualificar suas atuações, pois permite introduzir ajustes nesses planos, que as peculiaridades da realidade econômica de suas respectivas áreas de influência exigem e que, raramente, são identificadas a nível do plano global.

É necessário, todavia, ressaltar a importância que a definição e qualificação dos instrumentos de ação assumem na concepção do programa setorial para que este atenda seus objetivos. O uso correto destes instrumentos de ação é que permitira aos Bancos de

Desenvolvimento adequar racionalmente suas normas operacionais e consequentemente alcançar seus elevados objetivos.

A disponibilidade de recursos financeiros por si só não é suficiente para induzir o comportamento de determinada atividade econômica. E imprescindível que os recursos financeiros sejam supridos em condições compatíveis com as necessidades do setor onde se pretende atuar, seja em termos de "o que" financiar, investimento fixo, giro, tecnologia, recursos humanos e assistência gerencial, seja de "como" financiar, montante, encargos financeiros, prazos e garantias. Portanto, a qualidade e o grau de utilização do instrumento de ação precisam ser bem definidos no próprio programa e não situados como fatores preconcebidos e imutáveis.

Racionalizados seus critérios operacionais, mediante utilização de instrumentos adequados aos objetivos definidos, viáveis e fáceis, se tornara aos Bancos de Desenvolvimento, avaliar os resultados de suas ações agora já não só sob os aspectos financeiros próprios, mas também e principalmente, do ponto de vista de repercussões econômico.sociais dos investimentos por eles apoiados.

#### **IV - Diretrizes na Elaboração de Programas Setoriais**

A experiência tem demonstrado que não é recomendável estabelecer-se uma metodologia única, detalhada e inflexível, para a concepção e o desenvolvimento de todo e qualquer programa setorial. Ao contrario, a adequação às peculiaridades de cada situação concreta, indica que o procedimento mais compatível com os objetivos do programa a ser elaborado, deva estar condicionado a obediência de algumas diretrizes fundamentais, que, uma vez observadas, serão garantia de eficácia, independentemente das inflexões de metodologia que o caso requerer.

A eleição do setor a ser submetido ao processo de programação poderá ser um dado "a priori" para o organismo executor, na medida em que o seu plano de ação esteja em sintonia com o planejamento e a política econômica dos órgãos oficiais responsáveis pela definição de planos nacionais, regionais, globais e setoriais, Na inexistência dessas definições previas, a própria aderência do organismo à realidade de seu meio, juntamente

com uma análise a nível de antecedentes, permitirá estabelecer quais os setores que, pela sua apreciável ponderação e por suas necessidades específicas no âmbito do sistema ou pelo amplo espectro de potencialidades demonstradas, sejam merecedores do esforço de programação.

Vencida esta etapa fundamental de definição do campo de atividades, o desenvolvimento do programa propriamente dito implicará no vencimento de cinco etapas bem caracterizadas, mas que, ao mesmo tempo, apresentam elevado grau de relacionamento e interdependência, a saber:

- a) Diagnóstico, através de estudo setorial;
- b) Prognóstico e perspectivas, também via estudo setorial;
- c) Montagem do programa de investimentos e política setorial, em função das possibilidades concretas do meio a ser influenciado;
- d) Implementação do programa, ou seja, a imposição a realidade das metas e políticas estabelecidas;
- e) Avaliação, como meio indispensável à mensuração do grau de identidade entre proposta e resultados concretos, assim como, instrumento para eventuais reformulações e mudanças de curso que sejam necessárias.

E indispensável salientar que, a necessidade concreta da realização de um estudo setorial, fica condicionada à quantidade e qualidade dos antecedentes disponíveis, que em determinadas situações ótimas, praticamente minimizarão os esforços nestas duas primeiras etapas.

A partir da análise do diagnóstico e das potencialidades e expectativas do setor será apontada a política de ação a ser praticada.

A etapa seguinte será a de montagem do programa propriamente dito, que consiste na definição dos instrumentos de ação a serem adotados e suas qualificações.

As principais qualificações que visam adequar o tipo de recurso às necessidades da demanda concretos do setor, são "o que" financiar, "a quem" financiar o "como" financiar.

Montado o programa, sua implementação será a fase seguinte. A etapa de implementação do programa pode ser entendida como a abrangente pelas atividades inerentes que envolvam obtenção, repasse e acompanhamento de aplicação dos recursos. Paralelamente ao desenvolvimento da implementação do programa e iniciada a fase de sua avaliação. Esta implica na análise da adequação das ações em prática e do comportamento do setor, o que tornara possível a introdução dos eventuais ajustes necessários, tais como reformulação de alguns conceitos básicos, ampliação ou redução da magnitude do programa e até mesmo a possibilidade de sua extensão a outras atividades cujo controle seja indispensável à consecução dos objetivos pretendidos.

#### **V - Condicionantes Básicos Para a Institucionalização de Programas Setoriais com Principal Linha de Ação dos BD's**

Reconhecido:, os benefícios que podem advir da atuação à base de programas: para os Bancos de Desenvolvimento que poderão racionalizar e incrementar suas operações, fundamentadas em critérios científicos; para os governos que terão melhores condições de implementação e introdução dos ajustes necessários aos planos globais, dado o efeito desagregador exercido pelos programas setoriais; e para o empresário que passou a contar com um quadro claramente definido quanto às expectativas e exigências do setor, em aspectos básicos, como os referentes a amplitude do mercado, escala econômica das unidades produtivas, macro-localização, etc. é imprescindível que este mecanismo seja praticado pelos Bancos de Desenvolvimento, como forma de maximização do grau de certeza no processo decisório - em seus diversos níveis que influem na orientação dos investimentos .

A institucionalização deste mecanismo implica na observação de alguns condicionantes que determinarão a tomada de medidas, no âmbito dos Bancos de Desenvolvimento, dos governos e autoridades monetárias e ao nível do próprio empresário.

Aos Bancos de Desenvolvimento cabe ajustar suas estruturas orgânicas, especialmente pela valorização do sistema de planejamento adotar instrução adequada -

planos de ação e ornamentação - compatibilizar seus quadros técnicos as exigências da nova filosofia de ação - quantificação e qualificação - a par de, principalmente, observar que a funcionalidade do sistema possa viabilizar o mecanismo, E necessário, no entanto, que os procedimentos sejam bem coordenados para que a organização não venha a sofrer impactos, inerentes e compreensíveis em todo o processo de mudança.

Dos Governos, através de seus órgãos de planejamento e das Autoridades Monetárias, é fundamental obter-se o reconhecimento de que os Bancos de Desenvolvimento reúnem as melhores condições para executar suas políticas, adaptando suas normas às destes, quando a instrumentação genérica, comprovadamente, perder importância face as exigências específicas. Em outras palavras, os recursos postos à disposição dos Bancos de Desenvolvimento devem reunir quantidade e qualidade determinadas pelos programas. Por outro lado, melhor coordenação entre as instituições repassadoras de recursos permitirá a unificação de políticas, eliminando possíveis distorções na aplicação dos recursos, pela exigência de linhas de crédito paralelas, beneficiando um mesmo setor de atividade na maior parte das vezes inadequadas e de diferentes concepções, o que gera competições prejudiciais ao sistema econômico.

Ao empresário é requerido o engajamento no processo, desde a etapa compreendida pelos estudos que conduzirão ao diagnóstico e prognóstico, à abrangida pela implementação do programa, acatando seus condicionantes,

Demais, a conscientização nos diferentes níveis decisórios, anteriormente identificados será fundamental para que a idéia de atuação por programas não seja comprometida pela prática de procedimentos simplificados, onde a quantidade de recursos financiados pode ser a meta principal, quando esta nada tem de incompatível com a qualidade de atuação, pois maiores resultados quantitativos são até mesmo mais viáveis mediante utilização de critérios operacionais científicos.

## **VI - A experiência do BRDE**

A conscientização de que operando apenas a política de financiamento através de empréstimos convencionais, não cumprindo portanto, integralmente, sua função dentro do contexto econômico; de que o estágio de desenvolvimento da economia evoluía para uma complexidade, onde as oportunidades de investimento para o empresário já não se apresentam tão evidentes; de que mister se fazia praticar uma ação que buscasse adequar o processo produtivo á disponibilidade de fatores, objetivando melhor utilização da força de trabalho, capital e tecnologia, dos recursos naturais e da capacidade empresarial, incrementando-lhes a produtividade o Banco fixou como meta orientar, gradativamente, sua atuação, mediante o desenvolvimento de programas setoriais.

No entanto, praticar a nova filosofia de ação significava, desde logo, reaparelhar internamente o organismo, tanto do ponto de vista da estrutura administrativa, quanto no que respeita ao aprimoramento dos mecanismos de gestão.

A reestruturação administrativa foi o primeiro passo; mudanças significativas foram introduzidas, especialmente as que objetivavam criar condições para a valorização dos recursos humanos e para a institucionalização dos mecanismos de planejamento. As áreas financeira e operacional foram ampliadas, visando implantar adequado sistema orçamentário - área financeira e acelerar a tramitação dos projetos, com simultâneo ganho qualitativo no processo de análise e acompanhamento - área operacional.

A medida seguinte foi a adequação do corpo técnico-quantitativa e qualitativamente-ás reais necessidades da organização, face aos novos rumos a que se propunha.

Simultaneamente, foram ampliados os instrumentos que passaram a constituir o sistema de ornamentação, instrumentos estes de alta importância para gestão do Banco.

Finalmente, foi elaborado o Plano de Ação 1976/1979, que estabelece os pressupostos fundamentais para que a organização concretize seu elevado objetivo, e que foram definidos como:

- o desenvolvimento de sua atuação em consonância com os planos, políticas e objetivos preconizados pelo Governo Federal, pelo Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul - CODESUL e pelos Governos dos Estados-Membros do Banco;
- o aprimoramento dos mecanismos de gestão e de apoio técnico — administrativo;
- a orientação da canalização dos recursos para a economia, preferencialmente, mediante a execução de programas setoriais, selecionados por ordem de prioridade;
- a avaliação sistemática dos resultados de atuação do Banco como instrumento de ação governamental, sob o ponto de vista econômico-social.

A partir daí, o Plano de Ação fixa os objetivos finais do Banco, como órgão de fomento econômico, bem como traça as Bases de sua Estratégia de Atuação.

Como linha básica de atuação, o Plano de Ação estabelece gradativa evolução das operações calcadas em programas, como o que pretende o Banco assumir uma posição bem mais atuante e indutiva no processo de desenvolvimento econômico e social na Região Sul. No entanto, a forma de atuação baseada na apreciação de solicitações isoladas de apoio financeiro continuara sendo praticada, enquanto a organização não reunir condições para atuar preponderantemente à base de programas, ou quando algumas atividades não justificarem ou prescindirem a operação-programa.

Por outro lado, em função das prioridades estabelecidas pelo II PND e pelos planos dos governos dos Estados-Membros, foi selecionado um elenco mínimo de programas, entendidos como de execução mais premente.

No entanto, considerando que o Plano de Ação, por ser um mecanismo de orientação a longo prazo, possui caráter prospectivo e genérico, a eleição desses programas prioritários não exclui a possibilidade de implementação de novos ou de alterações nos planejados, caso a orientação dos investimentos venha a se modificar ou situações conjunturais tornem imprescindível atenção maior ao Banco para outras atividades, o acompanhamento da execução do Plano de Ação determinará os ajustes necessários.

Enfatizando, portanto a linha de ação a base de programa, o Plano de Ação do BRDE estima Metas de Contratação para o período 1976/1979. Embora ainda em fase inicial para atuação em programas setoriais, dado que é necessário vencer varias etapas para que determinado programa seja implementado o BRDE já acumulou sensível experiência.

Entretanto, esta experiência situa-se ainda nas fases de estudo e montagem dos programas, já que os em andamento tiveram implementação iniciada há pouco tempo.

Operando, portanto, dentro da nova linha de atuação, encontram -se em desenvolvimento no Banco quatro programas, todos cumprindo a etapa de implementação, que são: Programa de Apoio "Indústria de Produtos Suínos - PAINSU; Programa de Desenvolvimento da Indústria de Óleos Vegetais Comestíveis - PROVEC e Programa de Apoio a Indústria de Máquinas e Implementos Agrícolas - PROMAG, todos no Rio Grande do Sul; em Santa Catarina o Programa de Desenvolvimento da Indústria Metal-Mecânica-PROMEC. Em fase de elaboração, encontram-se: no Rio Grande do Sul os programas de Mecanização de Cooperativas, para a Indústria do Couro, para a Indústria do Calçado e para a Indústria de Apoio à Implantação do Pólo Petroquímico. No Paraná, para a Indústria de Alimentos, para a Indústria do Couro, para a Industrialização de Cooperativas e para a Indústria de Produtos Cerâmicos; e em Santa Catarina, os programas para a Indústria Têxtil, para Frigoríficos de Suínos e Aves e Indústria do Mobiliário