

O BNDES

REVISTA DO BNDE

Copied

BIB.

Jul./dez. 1978

- DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

- AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS:

A Experiência do BNDE (1973/1975)

- PLANO DE AÇÃO 1978/81

ESTE EXEMPLAR
NÃO PODE SER EMPRESTADO.
SE DESEJAR, PEÇA CÓPIA DO ARTIGO
QUE LHE INTERESSAR.

REVISTA DO BNDE

AV. RIO BRANCO, 53 — RIO DE JANEIRO — GB — BRASIL

PUBLICAÇÃO AUTORIZADA PELA DECISÃO N.º 226/63, DE 30 DE OUTUBRO DE 1963, DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BNDE, COM A FINALIDADE DE DIVULGAR AS "ATIVIDADES DO BANCO, NATUREZA E QUALIDADE TÉCNICA DOS TRABALHOS QUE REALIZA E ALGUNS INDICADORES ECONÔMICOS IMPORTANTES"

EDITADA PELA ÁREA DE REPRESENTAÇÃO

GERÊNCIA DE INFORMAÇÃO PÚBLICA — GERIN

COMPOSIÇÃO, FOTOLITO, MONTAGEM E IMPRESSÃO:
SEGRAF - BNDE

AS OPINIÕES EXPRESSAS EM ARTIGOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE DE SEUS AUTORES E NÃO REPRESENTAM, NECESSARIAMENTE, O PENSAMENTO DO BNDE.

06202301.2
Indexada



DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS:

A Experiência do BNDE (1973/1975)

PLANO DE AÇÃO 1978/81

BNDES/PR

Título: Revista do BNDE.



6202301

312

v.15, n.2, dez. 1978 BNDES COPED

11.2
15.3
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Sumário

	Pág.
DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	5
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: A Experiência do BNDE (1973/75)	13
APRESENTAÇÃO	15
1 - HISTÓRICO DA ATIVIDADE NO BNDE	17
1.1 - Programação de Longo Prazo	20
1.1.1 - Modernização das Técnicas de Avaliação de Projetos no BNDE	20
1.1.2 - Avaliação Locacional dos Principais Programas do BNDE	20
1.1.3 - Pesquisa quanto às Possibilidades de Atuação do BNDE no Financiamento do Desenvolvimento Regional-Urbano	20
1.2 - Programação de Médio e Curto Prazos	20
1.2.1 - Avaliação Específica de Programas de Financiamentos do Banco	20
1.2.2 - Diagnósticos de Setores onde é Importante a Participação Relativa do Banco	20
1.2.3 - Documentos de Política Setorial ("position-papers")	20
2 - TRABALHOS REALIZADOS NO BNDE	21
2.1 - Trabalhos Realizados pelo Departamento de Avaliação de Programas	21
2.1.1 - Avaliação do Programa de Desenvolvimento Tecnológico - FUNTEC	21
2.1.2 - Avaliação do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa - FIPEME (1965/1973)	22
2.2 - Trabalhos Realizados pela Divisão de Avaliação de Programas	23
2.2.1 - CEASA'S: Avaliação do Programa de Centrais de Abastecimento	23
2.2.2 - O Setor de Pesca: Desempenho de Empresas e Aspectos Setoriais	24
2.2.3 - Programa para Avaliação de Projeto	28
2.2.4 - Análise da Atuação do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial - FMRI (1971/1974)	29
2.3 - Trabalhos Realizados pela Gerência de Avaliação do Departamento de Planejamento	31
2.3.1 - Avaliação do Programa Especial de Crédito Orientado para Pequenas e Médias Empresas do Estado de São Paulo - PROPEME	31
2.3.2 - Outros Estudos	33
3 - CONCLUSÕES	34
4 - BIBLIOGRAFIA	37

PLANO DE AÇÃO	
- APRESENTAÇÃO	41
- INTRODUÇÃO	45
- ATUAÇÃO DO BNDE	57
1 - ESTRATÉGIA DA AÇÃO	
1.1 - OBJETIVOS GERAIS E PRIORIDADES BÁSICAS	59
1.2 - DIRETRIZES OPERACIONAIS	60
2 - PROGRAMAS DE AÇÃO SETORIAIS	
2.1 - INSUMOS BÁSICOS	61
2.1.1 - Aspectos Gerais do Setor	61
2.1.2 - Evolução Qualitativa Necessária	62
2.1.3 - A Ação do Governo	63
2.1.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE	64
2.2 - EQUIPAMENTOS E COMPONENTES	65
2.2.1 - Aspectos Gerais do Setor	65
2.2.2 - Evolução Qualitativa Necessária	67
2.2.3 - A Ação do Governo	69
2.2.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE	70
2.3 - INFRA-ESTRUTURA	72
2.3.1 - Aspectos Gerais do Setor	72
2.3.2 - Mudanças Qualitativas Necessárias	75
2.3.3 - Linha de Ação do BNDE	76
2.4 - BENS DE CONSUMO	77
2.4.1 - Alguns Aspectos Gerais do Setor	77
2.4.2 - Subsetores Abrangidos	77
2.4.3 - Evolução Qualitativa Necessária	79
2.4.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE	79
3 - RECURSOS E APLICAÇÕES	
3.1 - RESUMO DAS APLICAÇÕES	80
3.2 - DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	81

DESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Marcos Pereira Vianna

As profundas modificações ocorridas na conjuntura mundial a partir do final de 1973, em função da repentina quadruplicação dos preços do petróleo, causaram um significativo impacto na economia brasileira, obrigando a uma completa revisão da estratégia de desenvolvimento adotada no período 1967/73.

Em 1974, a balança comercial, que registrara um pequeno superávit no ano anterior, acusava um déficit de US\$ 4,7 bilhões, enquanto o déficit do balanço de pagamento aumentava, passando de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 7,2 bilhões. A alternativa seria, portanto, impor severas restrições às importações. Estas, porém, são essenciais ao processo produtivo. Assim, qualquer esforço de retomada do crescimento se refletiria num aumento do desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Desta forma, a única opção que se mostrou viável foi a de substituir as importações e desenvolver esforços no sentido de aumentar as exportações, não obstante essa estratégia tivesse também seus riscos e desafios implícitos, tais como: a não obtenção de financiamento para os déficits em conta-corrente, até que os primeiros resultados fossem alcançados; o aumento da desnacionalização no setor industrial, face às características de elevada intensidade de capital e à alta densidade tecnológica nos projetos de substituição de importações nas áreas de bens de capital e insumos básicos; o aumento da concentração espacial da renda; o aumento da concentração do poder econômico; o aumento da dependência tecnológica; e o aumento da dependência do setor financeiro internacional.

A avaliação dos resultados da estratégia adotada, no entanto, demonstrou o acerto na escolha daquela opção. Enquanto os demais países - mesmo os desenvolvidos - mostravam um crescimento fraco do PIB, o do Brasil, que vinha crescendo a uma taxa média de 25 por cento, ainda manteve um crescimento próximo aos seis por cento em 1976. O déficit da balança comercial caiu de US\$ 4,7 bilhões em 1974 para US\$ 2,1 bi-

lhões em 1976 e, em 1977, registrou um superávit de US\$ 138 milhões, ao mesmo tempo em que as importações se estabilizaram na faixa de US\$ 12 bilhões. Portanto, considerando os resultados obtidos em termos da balança comercial e a manutenção de índices de crescimento no PIB, verifica-se que a política de substituição de importações alcançou os objetivos esperados.

O acerto da opção adotada conduz-nos agora a situação bem menos crítica, se bem que ainda longe de ser confortável, do que a que enfrentávamos no início de 1974. É certo que o Balanço de Pagamentos continua a ser variável crítica. Basta lembrar que admitida a hipótese razoavelmente otimista de obtermos superávits da ordem de US\$ 1 bilhão em 1978 e de US\$ 1,7 bilhão em 1979, bem como hipóteses também razoavelmente otimistas para os demais itens das contas de serviços e capital, a necessidade de novos empréstimos em moeda seriam da ordem de US\$ 5,6 bilhões e US\$ 6,1 bilhões em 78 e 79, respectivamente. As amortizações e juros da dívida externa atingiram US\$ 7,2 bilhões e US\$ 8,5 bilhões, correspondendo a 53% e 57% das exportações, nesses dois anos. Basta essas cifras, creio, para evidenciar que deveremos gradualmente alterar a política de absorção de poupança externa, passando a gerar saldos comerciais superiores à soma dos déficits de serviços (dívida e não fatores).

Com tudo isso, creio perfeitamente viável o percurso das nossas contas externas, admitida a manutenção da atenção e pressão máxima sobre o setor externo, sem qualquer renúncia ao esforço de substituição de importações. Há que deixar claro, para os empresários que investiram em projetos substituidores de importações, que a orientação política será mantida, seus investimentos protegidos, se necessário até com reserva de mercado. Impõe-se, além disso, certos ajustamentos de estratégia, com concessão de prioridade a setores que utilizem recursos e fatores domésticos, e retirada de estímulos ao consumo de bens não essenciais e pressionadores de importações.

Reitero, portanto, a minha confiança na viabilidade do percurso das contas externas, sem a necessidade de recorrer aos expedientes de 1898, 1913 e 1932.

Por isso mesmo, a prioridade que deve continuar a ser concedida ao setor externo, ainda que elevada, já pode mudar de coloração, na medida em que pode deixar de ser a **quase única**, condicionadora de todas as demais questões nacionais.

É portanto, o próprio acerto das opções estratégicas adotadas em 74 que hoje nos permite voltar a repensar alguns grandes problemas estruturais. Alguns deles talvez até agravados - como a dependência tecnológica, a concentração espacial e social da renda, a concentração de poder econômico, entre outros - em decorrência, **inevitável**, da própria estratégia adotada, e da velocidade, indispensável, com que foi e vem sendo implementada.

Toda esta análise retrospectiva tem o objetivo de propor se retome neste País o debate sobre questões cruciais cuja prioridade, se não exatamente negligenciada, foi certamente superada pelo caráter de emergência que necessariamente se emprestou aos problemas de balanço de pagamentos.

Como a "questão tecnológica" é o tema básico deste Seminário, limitar-me-ei a apenas colocar indagações sobre algumas dessas questões cruciais.

Em primeiro lugar, aparecem algumas vezes colocados, por excesso de simplificação como **antíteses**, temas como "crescimento acelerado $\times$ distribuição", "crescimento para dentro $\times$ para fora". Ora, essas questões são demasiado complexas para aceitar uma moldura estreita.

Primeiramente, creio que não mais cabe discutir o crescimento, mas sim a sua **forma**. Até mesmo porque, para que qualquer política de redistribuição seja viável, é indispensável que a economia continue crescendo. Por outro lado, não somente por razões de justiça social e equidade, mas sobretudo pela necessidade de remover obs-

táculos à própria eficiência do sistema econômico, ou, em outras palavras, para que a economia continue crescendo, é necessário que os aspectos redistributivos ganhem importância cada vez maior na estratégia de desenvolvimento. Na verdade, o não atendimento de necessidades humanas básicas (alimentação, educação, saúde, higiene, saneamento, habitação etc) de ainda considerável parcela da população brasileira, a persistência de desequilíbrios regionais e entre cidade e campo, a persistência de estruturas que favorecem a concentração social da renda estimulando a demanda de bens de consumo conspícuo em detrimento dos de massa, todos esses fatores, considerados em conjunto, interagem no sentido de criar entraves à própria eficiência do sistema econômico.

Acumular e distribuir constituem-se em elementos inseparáveis do desenvolvimento. Colocar em termos de antíteses e exclusão mútua elementos inerentes ao próprio desenvolvimento constitui-se em recusa em admitir a possibilidade de consenso social, em incapacidade de ver no desenvolvimento um complexo processo de relações sociais em constante mutação.

Ainda que a opção pela distribuição simultânea à acumulação significasse pagar um custo de oportunidade em termos de taxas de crescimento a curto prazo, se considerarmos que a convivência de subemprego em proporções consideráveis, a pobreza endêmica e a subqualificação da mão-de-obra são fatalmente obstáculos à eficiência econômica, não creio, sinceramente, que no médio e longo prazo uma estratégia de desenvolvimento que incluísse amplo e **inteligente** programa de redistribuição viesse a comprometer a taxa histórica de crescimento. Estratégia essa que deveria definir prioridades que conduzissem a reduzir a relação média capital/mão-de-obra, a incentivar a utilização de recursos e fatores internos; aumento significativo da prioridade relativa concedida às pequenas e médias empresas, e à produção de bens de consumo de massa estaria necessariamente alinhado com essa estratégia redistributivista inteligente.

Ao insistir na expressão "estratégia inteligente" quero deixar claro que qualquer esforço redistributivista através simplesmente de aumentos salariais reais será ineficaz, por via da clássica espiral salários/preços que deslocando para cima toda a estrutura de salários reduz ou praticamente elimina os efeitos redistributivistas desejados. A redistribuição deverá principalmente se efetivar através da complementação da renda disponível, via serviços públicos e "basic needs" (alimentação, educação, saúde, habitação). É importante que se atente para a orientação adequada dos benefícios derivados desses esforços, de modo a fazer com que eles atinjam efetivamente a classe de renda e segmento da população mais necessitada, e não sejam desviados para classes de renda mais alta.

Outra simplificação que se costuma cometer é a do falso dilema "expansão do mercado interno $\times$ exportações". Ora, é certo que o aumento das exportações conduz a aumento de renda e amplia, consequentemente, o mercado interno, através do efeito multiplicador. É bem verdade que se a economia estiver operando próxima à sua fronteira efetiva de possibilidades, o aumento a taxas muito elevadas das exportações pode provocar desvios na utilização de recursos e frustrar parcelas de aumento de produção que deveriam destinar-se a atendimento da demanda interna. No entanto, parece perfeitamente factível superar o impasse potencial, através de política mais seletiva de estímulos às exportações, centrada prioritariamente na promoção de produtos originários de setores onde haja clara subutilização de capacidade, ou produtos agrícolas de áreas novas, produtos manufaturados de segmentos não intensivos em capital nem consumidores de insumos modernos. E também, ainda que possa parecer paradoxal, em produtos dos setores modernos, como máquinas e equipamentos, e insumos industriais para cuja produção possuímos vantagens comparativas acentuadas. É preciso notar ainda, na estratégia de incentivos à exportação, que sua manutenção por período longo estimula reações dos países importadores (de modo geral propensos a

aceitá-los por um período curto, como incentivos de conceito assimilável a proteção a "infant industries"). Assim como também a manutenção por período muito longo dos incentivos à exportação produz distorções nos preços relativos, em benefício do setor exportador (com forte participação de empresas estrangeiras) e impondo pesados custos aos setores não-internacionais da economia.

Em relação às máquinas e equipamentos, é curioso registrar que os países que constituem o centro dinâmico da economia mundial são simultaneamente fortes exportadores e pesados importadores, (com balanço favorável) configurando um quadro de especialização no setor.

Exemplos:

Bk	Import.	Expor. (73)
USA	22	27
Alemanha	9	31
Japão	3	12
Países desenv.	67	108
M.C.E.	47	73
Brasil (1976)	3,5	1

O setor de máquinas e equipamentos, por outro lado, já coloca a grande questão tecnológica, principal condicionante do nosso horizonte de desenvolvimento. O impacto produzido pelo progresso científico e tecnológico pode ser quantitativamente indicado - com todos os cuidados com que se devem encarar as aproximações metodológicas adotadas nos modelos de avaliação desse tipo - por estudo de Henry Villard relativo aos U.S.A., no qual o autor conclui que do acréscimo total do produto por homem-hora obtido pela economia americana a partir da grande depressão, apenas 12% resultaram

do acréscimo do estoque de capital. Os 88% restantes seriam decorrentes principalmente de inovação tecnológica. Cabe lembrar que nesse mesmo período, nos U.S.A., os dispendios em P & D passaram de US\$ 150 milhões (0,2% do PNB) em 1921 para US\$ 22 bilhões (3,2% do PNB) em 1965. O pessoal ocupado em P & D passou de 20.000 para mais de 1.000.000.

No caso brasileiro, crescente tem sido a importância da variável tecnológica, que rapidamente está passando a ser crítico fator de dependência.

Com efeito, a economia necessita ser capaz de produzir bens e serviços eficientemente, inclusive para absorver faixas adicionais do mercado externo. E isso será função direta da nossa capacidade de encarar adequadamente a questão tecnológica que nos próximos anos, até como consequência da implementação dos programas setoriais correntes, estará agravada.

Como indiquei anteriormente, os setores modernos que se desenvolveram aceleradamente no País, no período recente (máquinas e equipamentos e insumos básicos) fundamentaram-se em parâmetros tecnológicos modernos, como devia ser, mais intensos em razão da escala das unidades produtivas; quanto maior a escala, mais se atingem novos patamares, novos requisitos tecnológicos, gerando importações que afetam todos os níveis de projeto, como sejam a engenharia de processo, engenharia básica e engenharia de detalhamento, e não raro até assistência no campo gerencial.

Numa extensa cadeia, partindo por exemplo do setor de insumos básicos, esses constrangimentos se transmitem a outros setores próximos ou distantes, refletindo nesses os mesmos níveis de requisitos, como sejam nos equipamentos, aço e suas ligas, transporte especializado etc, abrangendo assim toda a economia e formando uma verdadeira matriz tecnológica intersetorial.

Por outra parte, na medida em que se eleva a escala física e tecnológica desses

setores de vanguarda, requisitos qualitativos são transferidos aos setores tradicionais e ao conjunto das pequenas e médias empresas.

No plano internacional, a ausência de capacitação tecnológica agrava a dependência, fazendo dessa economia, num mundo cada vez mais cartelizado, dependente de soluções exógenas, dando ao detentor do monopólio do conhecimento, como diz a teoria, o poder de fixar o preço ou a quantidade. Ao fixar o preço, como já se torna comum, o detentor monopolista de tecnologia tem a oportunidade de praticar a mais odiosa das ações comerciais, qual seja o "take-over" que desnacionaliza e portanto aumenta a dependência.

Ora, todo um parque produtivo brasileiro está de certa forma vulnerável, naquilo que é setorialmente mais estratégico, porque somos apenas capazes de **operar** as unidades produtivas. Não somos ainda capazes de entender a intimidade dos processos, melhorar o desempenho das instalações, reprojeta-las se necessário etc. Para isso teremos que praticar, nos contratos de aquisição de tecnologia, cláusulas que nos garantam abertura total do pacote tecnológico, compreendendo todos os dados básicos de processo, correlações básicas, memórias de cálculo, metodologia para o projeto, planejamento para a elaboração de projeto, métodos de controle e execução, programas e sistemas de computação etc.

Em paralelo, devemos estar preparados internamente não só para **absorver** como para **agregar** novos conhecimentos à tecnologia adquirida, o que requer capacitação em:

- engenharia de processo
- engenharia básica
- engenharia de detalhamento
- laboratórios de pesquisas, plantas em escala piloto e de bancada capazes de reproduzir, alterar, modificar e otimizar condições operacionais.

Requer, portanto, uma ação coordenada, articulada, entre empresas e instituições, e o debate amplo, com toda a comunidade científica, dos rumos de nosso desenvolvimento e a forma de compor um modelo de absorção eficaz de tecnologia.

Senhores,

Em síntese, estou convencido de que a estratégia brasileira de desenvolvimento no passado recente foi sem dúvida inteligente e corajosa.

Graças ao acerto das opções adotadas pelo Governo Geisel, será possível para o próximo período de Governo considerar ou-

tras variáveis relevantes que irão condicionar o nosso desenvolvimento futuro e a própria consolidação da nossa já grande dimensão econômica. A ação sobre essas variáveis será condição básica para reduzir a nossa dependência.

Dentre essas variáveis, é certo que caberá ação especial no quadro de distribuição espacial e social de renda, minimização da marginalidade social, amparo prioritário às pequenas e médias empresas e, sem dúvida, à questão tecnológica da qual dependerá em boa parte o nosso horizonte de desenvolvimento e a nossa posição como nação poderosa, independente, livre e democrática.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS:

A Experiência do BNDE (1973/1975)

O autor agradece ao Dr. Marcello Averbug pela leitura dos originais e sugestões feitas no sentido de aprimorá-los. Como é de praxe, somente ao primeiro cabe a responsabilidade pelos erros, omissões e opiniões emitidas.

APRESENTAÇÃO

Antes de quaisquer observações sobre as atividades de avaliação de programas no BNDE, cabe considerar algumas das possíveis justificativas teóricas relacionadas tanto com a "avaliação" em si, como com as técnicas e instrumentos de pesquisa utilizados.

Para o BNDE, a atividade de avaliação pode ser classificada e entendida como sendo de apoio, no sentido de detectar os efeitos e resultados advindos das políticas econômicas postas em marcha pelo Banco. Estas decorrem diretamente do seu Plano de Ação, no qual encontram-se explícitos os setores prioritários da economia, ou seja, aqueles que em determinado momento estão a merecer o apoio financeiro e técnico do BNDE.

A "avaliação" deveria averiguar os desvios e, principalmente, as distorções resultantes das políticas de financiamento do Banco. Deveria também responder a perguntas do tipo: a) "Estão corretos e condizentes com a realidade os objetivos estabelecidos nos programas que compõem o Plano de Ação do Banco?" b) "Como os financiamentos ao setor A afetaram seu desempenho?" c) "Quais os efeitos diretos e indiretos dos financiamentos ao setor A para a economia local, regional e nacional?" d) "Como e por que os recursos alocados em determinado setor provocaram excesso de oferta? A demanda foi mal estimada? A oferta foi mal dimensionada, por ter sido baseada em dados subestimados?" e) "Em que foram aplicados os financiamentos do Banco? Capital fixo? Capital de giro?"

Perguntas desta ordem são permanentemente feitas pelos técnicos do Banco, sem que hoje exista um departamento ou divisão com a responsabilidade única de respondê-las. Entretanto, a resposta a estas questões parece ser fundamental para a autocrítica e aprimoramento funcional do BNDE, pelo que se propôs escrever as linhas adiante, que contam um pouco da curta história da atividade de avaliação no Banco, representando uma maneira de registrar e transmitir experiências, retirando-lhes o caráter de excessiva privacidade.

Cabe esclarecer também, que passado algum tempo da realização dos estudos de avaliação no BNDE, torna-se mais cômoda uma análise crítica ao trabalho feito pela DIAP. Entretanto, por ocasião das pesquisas, esta situação era completamente oposta, dados os aspectos pessoais envolvidos, inclusive em relação ao autor deste texto, amplamente comprometido com aquelas tarefas.

Em função disto, tem-se atualmente uma relativa liberdade para comentar e criticar construtivamente aquele trabalho, principalmente no sentido de se capitalizarem os erros e os sucessos do passado. Desta forma, o objetivo deste texto prende-se tanto ao aprimoramento pessoal, dado o esforço exigido para a sua elaboração, como prevenir contra a permanência de erros e omissões detectadas no passado, em posteriores pesquisas e estudos congêneres.

Roberto Nelson Keller

1 - HISTÓRICO DA ATIVIDADE NO BNDE

A criação de um mecanismo institucional, capaz de realizar periodicamente a avaliação dos resultados da ação do BNDE, foi proposta em 1972 pela Booz, Allen and Hamilton - Management Consultants, em documento (1) preparado com vistas à reestruturação administrativa do Banco.

A Figura I apresenta a proposta encaminhada ao BNDE. Pela ótica desta consultoria, deveria ser instituído um grupo autônomo na Área de Planejamento do Banco, com a incumbência única de desenvolver esta tarefa. Assim, à medida que cada programa fosse elaborado, destacar-se-iam seus objetivos, metas e critérios para a avaliação dos projetos submetidos a enquadramento, estabelecendo-se, simultaneamente, um roteiro para a avaliação do próprio programa.

Ao mesmo departamento também estaria afeita a tarefa de realizar estudos de avaliação sobre os programas do Banco, em relação a determinados setores ou regiões, e de projetos "piloto". Além do mais, foi aconselhada a realização de estudos especiais sobre o retorno dos investimentos em diversas alternativas de aplicação de recursos (2).

A ação avaliadora recebeu elevado **status**, passando a merecer, inclusive, um departamento especializado, com equipe própria, se bem que reduzida. O pequeno número de pessoas deveria ser mais do que compensado pela elevada qualificação profissional do grupo, cuja especialização exigida seria em pesquisa operacional e em técnicas aplicáveis a:

a) "administração do BNDE em todos os campos, incluindo administração do ativo e gestão de caixa;

b) avaliação de posição acionária e das decisões sobre investimento (incluindo o equilíbrio entre o máximo de rendimento e o mínimo de riscos);

c) análise de riscos de decisões sobre empréstimos e participação acionária;

d) decisões sobre empréstimos, incluindo análises das aplicações em setores selecionados e estabelecimento de prêmios de risco que deveriam incidir sobre os empréstimos;

e) análise dos procedimentos e custos de operações do BNDE" (3).

A importância dada às atividades de avaliação, por parte da Booz, Allen and Hamilton, reflete que o simples ato de planejar torna-se infrutífero, caso não sofra durante sua implantação o devido controle, com vistas à correção dos possíveis desvios. Para tanto concorreriam as informações geradas durante o processo, bem como as experiências acumuladas, que passam a constituir insumo básico para a minimização da repetição de erros passados.

Como resultado prático da proposição daquela consultoria resultou o Departamento de Avaliação de Programas, instituído sob a égide da Diretoria de Planejamento do BNDE.

Em meados de 1973, a Presidência do BNDE apresentou sua diretiva operacional ao Departamento de Avaliação de Programas, cabendo ressaltar:

a) "**Avaliação dos resultados da atuação do Banco por intermédio de programas criados ou geridos pelo BNDE.**

A avaliação a ser procedida deverá levar em conta os objetivos e metas estabelecidos para cada Programa, em confronto com os resultados econômicos efetivamente

1 - Projeto de Melhoria de Organização e Gerência. Rio de Janeiro, dezembro de 1972, mimeografado.

2 - Idem, pág. 87.

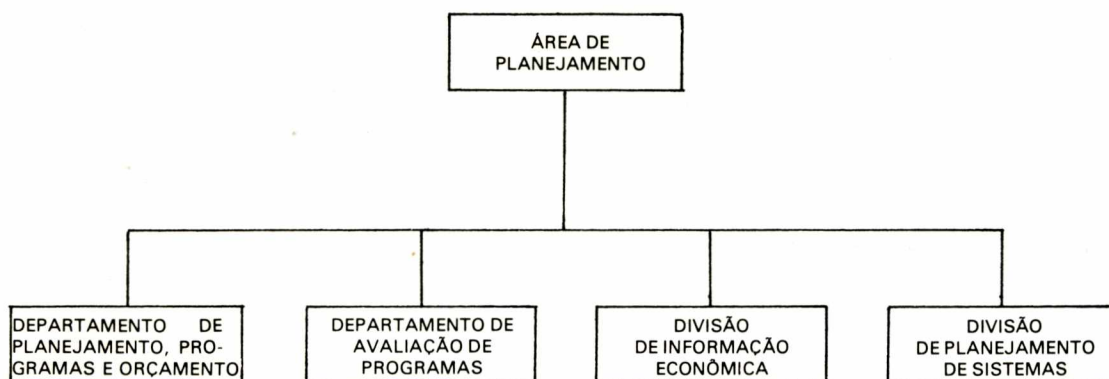
3 - Idem, pág. 87.

alcançados, os aspectos de retorno dos recursos, relação benefício/custo e outros de ordem quantitativa ou analítica, bem como os procedimentos seguidos em cada caso, destacando: Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa - FIPEME, Pro-

grama de Modernização e Reorganização Comercial - PMRC, Fundo de Reaparelhamento Econômico - FRE - setor agrícola, Fundo de Desenvolvimento Tecnológico - FUNTEC etc

FIGURA I

PROPOSTA DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA A ÁREA DE PLANEJAMENTO



Fonte: Bozz, Allen and Hamilton - Management Consultants
Projeto de Melhoria de Organização e Gerência, pg. 17A.

- b) **Avaliação em conjunto com as áreas operacionais, dos processos de análise utilizados no Banco, com vistas ao aperfeiçoamento desses processos, que, por sua vez, influirá na velocidade de decisão e no ritmo operacional''.** (4)

Posteriormente, foi explicitado em documento formal que "sob a supervisão e direção do Diretor ou Gerente Executivo da Área de Planejamento, compete ao Departamento de Avaliação de Programas:

I - Avaliar:

- a) o desempenho do BNDE em programas e/ou projetos isolados, mediante confronto com os objetivos, ou padrões preestabelecidos;

- b) a ação do Banco no que respeita ao atendimento de regiões, setores e ramos de atividade econômica;

- c) o grau de riscos das operações do Banco, por regiões, setores e/ou modalidades operacionais;

II - Desenvolver, adotar e catalogar metodologia e critérios apropriados para aferição de resultados de programas e/ou projetos;

III - Reunir elementos que permitam a aferição do desempenho do Banco na administração de seus negócios, em especial no que diz respeito à destinação de ativos e gestão de caixa;

IV - Analisar receitas e custos operacionais do Banco;

V - Acompanhar e sugerir medidas que visem ao aprimoramento dos mecanismos e procedimentos operativos dos programas do Banco;

VI - Exercer outras funções correlatas às aqui especificadas". (5)

Uma nova reestruturação do BNDE fez com que a atividade da avaliação de programas passasse a ser desenvolvida a nível de divisão. Assim, juntamente com a Divisão de Informação Econômica (DINFE), a Divisão de Avaliação de Programas (DIAP) passou a integrar o Departamento de Informação Econômica e Avaliação de Programas (DEIAP), ficando aquelas atribuições do Departamento de Avaliação de Programas à alçada da DIAP (6).

Entretanto, o DEIAP permaneceu acéfalo por longo período, gerando uma situação anômala, onde os respectivos chefes de divisão reportavam-se diretamente ao Diretor da Área de Planejamento. A este cabia, apesar de suas demais funções, coordenar pessoalmente as atividades dessas divisões.

A carência de um elemento polarizador, com dedicação exclusiva àquelas divisões, certamente deve ter contribuído para que não ficasse plenamente explícita a linha de atuação da DIAP, não a integrando completa e operacionalmente no organograma da instituição.

No enfoque preconizado pela Booz, Allen and Hamilton, ficou implícita a necessidade de uma equipe mista para a "avaliação", composta por elementos de diversas formações profissionais, em função da característica multidisciplinar da atividade. Todavia, a equipe técnica da DIAP foi integrada basicamente por economistas, sem o devido preparo em outras áreas do conhecimento científico, em decorrência de sua própria

formação acadêmica. Entretanto, ocorreram casos de economistas com formação acadêmica paralela.

Destas condições resultou uma atividade de avaliação mais voltada para os aspectos macroeconômicos, com menor ênfase nas considerações sobre organização de empresas, rentabilidade, **lay-out** etc. Além disso, a pequena disponibilidade de metodologias de avaliação de programas, já devidamente elaboradas e testadas, e a reduzida experiência da equipe sobre os aspectos práticos dessa avaliação, dificultaram sobremaneira a atividade da divisão.

Para seu fortalecimento ou mesmo sobrevivência, a DIAP necessitou enfrentar dois problemas básicos: a inexperiência da equipe e a carência de metodologias adequadas, precisando definir-se se decaía por falta de produto final ou se partia a campo, mesmo com a certeza de que seus trabalhos seriam passíveis de críticas, principalmente nos seus aspectos metodológicos.

Apesar da possível vulnerabilidade de seus critérios de avaliação, a DIAP principiou a elaboração de alguns estudos. Constatou-se mais tarde, no entanto, que nem sempre as críticas endereçadas aos trabalhos da DIAP permaneciam em um plano meramente técnico, refletindo algumas vezes um posicionamento visceralmente contrário à existência da Divisão.

Entretanto, esta foi a fase mais produtiva da Divisão, durante a qual foram realizados diversos estudos, merecendo destaque: a) CEASA's: Avaliação do Programa de Centrais de Abastecimento, b) O SETOR DE PESCA: Desempenho de Empresas e Aspectos Setoriais, c) Programa para Avaliação de Projetos e d) Análise da Atuação do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial - FMRI (1970/1974).

Em novembro de 1974, o então titular do Departamento de Informação Econômica

5 - BNDE/Portaria nº 40, de 12 de julho de 1973, In Boletim de Serviço nº 1.047 - pg. 19.572/73.

6 - BNDE/Portaria nº 47/74, de 19 de agosto de 1974, In Boletim de Serviço nº 1.104, pg. 20.186/87.

e Avaliação de Programas, em conjunto com os chefes das Divisões de Avaliação de Programas e de Informação Econômica, apresentou ao Diretor da Área de Planejamento uma proposta de Programa de Trabalho para o departamento. Uma síntese dos subprogramas de longo e curto prazo, em que este se subdividia, encontra-se a seguir:

1.1 Programação de Longo Prazo

Neste grupo estariam reunidos aqueles trabalhos de avaliação cuja envergadura e complexidade se reduziriam em maior período de maturação e grande esforço de pesquisa.

1.1.1 Modernização das Técnicas de Avaliação de Projetos no BNDE

Nesta linha de trabalho procurar-se-ia incorporar à sistemática de avaliação de projetos existentes as conquistas mais recentes da teoria econômica neste campo, especialmente no que diz respeito a programas de infra-estrutura (conjuntos de projetos) com elevada repercussão econômica, social e espacial.

1.1.2 Avaliação Locacional dos Principais Programas do BNDE

Incluiria o exame das repercussões sobre o espaço regional-urbano dos projetos (ou conjuntos de projetos) financiados pelo Banco.

1.1.3 Pesquisa quanto às Possibilidades de Atuação do BNDE no Financiamento do Desenvolvimento Regional-Urbano

Como decorrência dos dois trabalhos anteriores, poderiam ser examinadas as possibilidades de atuação do BNDE no financiamento do Desenvolvimento regional-urbano, em segmentos não cobertos pelo BNH e em complementação à atuação deste (transporte,

poluição ambiental, distritos industriais etc.).

1.2 Programação de Médio e Curto Prazos

Neste grupo estariam os trabalhos correntes de avaliação dos programas e da atuação setorial do BNDE.

1.2.1 Avaliação Específica de Programas de Financiamentos do Banco

Elaboração de relatórios de avaliação do tipo Centrais de Abastecimento, Pesca e FMRI (7).

1.2.2 Diagnósticos de Setores onde é Importante a Participação Relativa do Banco

Consolidação de Relatórios, Documentos de Trabalhos e Pesquisas, no que se refere a setores específicos, onde seria necessário maior conhecimento setorial para realimentação do processo de planejamento.

1.2.3 Documentos de Política Setorial ("position-papers")

Elaborar-se-iam Documentos de Trabalho que envolvessem realizações ou novas concepções de política setorial a partir das experiências sugeridas pelos trabalhos correntes de avaliação (8).

Em maio de 1975, a Diretoria do Banco promoveu uma reestruturação administrativa da entidade, que tinha entre outros o objetivo de eliminar as divisões, passando os departamentos a constituírem-se exclusivamente de gerências. A fim de se adaptarem à nova situação, a DIAP e a DINFE transformaram-se em gerências do Departamento de Planejamento (DEPLAN) e do de Informação e Orçamento (DEIOR), respectivamente.

7 - Ver capítulo seguinte.

8 - Memo.DEIAP/AP nº 14/74, de 11 de novembro de 1974, pág. 1-3

A Gerência de Avaliação de Programas subsistiu apenas até dezembro de 1975, quando foi extinta pela Resolução nº 484/75, sendo seus técnicos dispersos pelas demais gerências do DEPLAN. Pode-se encarar a extinção desta gerência como o resultado direto da alteração das funções atribuídas ao DEPLAN. Já para o ano de 1976, previa-se que o Departamento dedicar-se-ia quase exclusivamente à realização de diversos estudos setoriais, que exigiriam a mobilização de um número de pessoas não disponível no DEPLAN. Para minimizar o problema, já que os trabalhos deveriam ser realizados em prazos exíguos, a solução foi a incorporação dos técnicos da Gerência de Avaliação a estas atividades. Inclusive, já em meados de 1975, quando da revisão do Plano de Ação do Banco, foi necessário deslocar o corpo técnico da referida gerência para esta função, afastando-o dos trabalhos de avaliação propriamente ditos.

Embora a Resolução nº 484/75 tenha retirado o caráter permanente e contínuo da atividade de avaliação, também apresentou uma pequena abertura para a realização da mesma, quando diz que "a Área de Planejamento será responsável pelas seguintes atribuições principais: ... elaborar estudos específicos de oportunidade de investimentos e outros de natureza econômica, **bem como promover estudos com vistas à avaliação da ação e do desempenho do Banco**" (9) (o grifo é nosso). Entretanto, deve-se frisar que esta tarefa, dada sua esporadicidade, passou a ser de exclusiva responsabilidade de grupos "ad-hoc".

Porém, cabe averiguar o que foi realizado neste curto período de duração da "Avaliação" no BNDE e, principalmente, relatar o que restou de proveitoso para o aprimoramento do Banco como agente desenvolvimentista. Pode-se, contudo, adiantar que seus estudos serviram como uma tentativa de avaliar a atuação do Banco em setores específicos e, principalmente, o impacto de seus programas institucionais na economia brasileira.

Em linhas gerais, tem-se que os trabalhos de avaliação se subdividem em três fases distintas:

- a) **a do DEPAV**, quando foram executados estudos ainda em caráter embrionário e experimental;
- b) **a da DIAP**, quando foram elaborados os principais estudos de avaliação, com a importante característica de terem sido, sem exceção, realizados sob encomenda expressa da Direção do Banco, que determinava, inclusive, prazos para a apresentação dos documentos finais;
- c) **a da Gerência de Avaliação do DEPLAN**, na qual ocorreu a elaboração da avaliação do Programa de Crédito para Pequenas e Médias Empresas do Estado de São Paulo.

2 - TRABALHOS DE AVALIAÇÃO REALIZADOS NO BNDE

2.1 Trabalhos Realizados pelo Departamento de Avaliação

2.1.1 Avaliação do Programa de Desenvolvimento Tecnológico - FUNTEC

O primeiro dos estudos do DEPAV foi uma tentativa de avaliação do Fundo de Desenvolvimento Tecnológico (FUNTEC). A inexperiência da equipe, a carência de metodologia e a falta de apoio impossibilitaram o cumprimento da proposição inicial. Pelo que se pode apurar, foram elaborados formulários que chegaram a ser aplicados em centros acadêmicos mantenedores de cursos de pós-graduação, com vistas à obtenção de dados sobre a contribuição do BNDE à formação de mão-de-obra altamente especializada. Os questionários recebidos foram arquivados, sem que suas informações tivessem sido tabuladas e processadas.

Uma síntese das conclusões desta pesquisa foram divulgadas internamente através de memorando do Departamento de Avaliação de Programas ao Diretor da Área de Planejamento do BNDE (Memo DEVAL 14/73, de 03 de maio de 1973).

2.1.2 Avaliação do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa - FIPEME (1965/1972)

Em meados de 1973, foi elaborado um termo de referência visando pesquisar a situação das empresas mutuárias do FIPEME. Em linhas gerais, a Avaliação do Programa FIPEME foi dividida em quatro grandes itens. O primeiro, denominado simplesmente de "O Programa", constava do histórico, objetivos originais, caracterização, origem dos fundos e evolução das aplicações do FIPEME. Em seguida, sob o título de "Os Resultados", seriam apresentados a situação financeira das empresas beneficiárias na época do estudo, exames de casos, ou seja, as informações obtidas em visitas a empresas, tais como as reações dos empresários em relação ao Programa, a qualidade da administração, a evolução econômica da empresa, as razões de seu sucesso ou insu-

cesso, além de suas perspectivas empresariais.

O tópico seguinte apresentava três subdivisões: a) observações e comentários sobre os resultados; b) críticas das aplicações e c) crítica das políticas do programa. O último ponto desta avaliação traz, implicitamente, um juízo de valor, em certos aspectos prejudicial ao desenvolvimento da pesquisa. Em outras palavras, partiu-se a campo com a idéia pré-concebida de que o programa necessitava ser reformulado, quaisquer que fossem os resultados obtidos. O título deste ponto (Recomendações para uma Reformulação) é bastante claro e bem retrata o exposto acima. Faziam parte do quarto ponto, os seguintes subitens: a) as empresas pequenas e médias no Brasil; b) objetivos do programa FIPEME (redefinição dos objetivos do Programa e classificação de sua prioridade para o Banco; c) definição de políticas e programas e d) reformulação dos procedimentos do Banco.

O Projeto de Pesquisa apresentava um plano de trabalho bem definido, com as tarefas divididas em onze itens, cuja execução consumiria vinte semanas. Para a pesquisa foi elaborado o seguinte cronograma:

QUADRO I
CRONOGRAMA DA PESQUISA FIPEME

ESPECIFICAÇÃO	PERÍODO
1 - Entrevistas com "experts no assunto	Da 1ª a 4ª semana, inclusive
2 - Pesquisa sobre História e Características do Programa	Da 1ª a 4ª semana, inclusive
3 - Pesquisa sobre evolução das aplicações	Da 1ª a 4ª semana, inclusive
4 - Pedido das fichas cadastrais das empresas verificadas	1ª a 6ª
5 - Exame das fichas cadastrais e seleção de amostra	7ª a 8ª
6 - Visita às empresas selecionadas	8ª a 10ª
7 - Apuração da 1ª versão do capítulo de resultados	11ª a 12ª
8 - Elaboração do capítulo das críticas	12ª a 14ª
9 - Pesquisa e Relatório dos problemas das pequenas e médias empresas	10ª a 14ª
10 - Discussão de novos objetivos (políticos e Programas)	15ª a 17ª
11 - Redação do Relatório Final	18ª a 20ª

Fonte: Avaliação do Programa FIPEME - Termos de Referência

O questionário utilizado foi bastante simples e elaborado com vistas a captar, primordialmente, elementos que permitissem conclusões acerca da situação econômico-financeira e administrativa das empresas beneficiárias, antes e depois do financiamento. Isto permitiria a obtenção de dois perfis distintos e, através de suas comparações, seriam verificadas as possíveis alterações ocorridas. Permanecia implícito então, que toda e qualquer melhoria seria decorrente da alocação, em menor ou maior grau, dos recursos provenientes do FIPME e que os insucessos adviriam de outras causas, como a inadequada manutenção dos equipamentos, permanência de estrangulamentos na oferta da matéria-prima, carência de mão-de-obra adequada etc., que deveriam ser analisadas caso a caso, daí se obtendo uma relação de causa e efeito bem caracterizada.

Para a determinação das empresas que comporiam a amostra, foi elaborado um quadro de dupla entrada: a) o setor de atividade e b) a localização geográfica da empresa. No corpo do quadro foram, então, listados e classificados, de acordo com os critérios acima, as empresas que compunham o universo de empreendimentos financiados pelo FIPME/BNDE. O quadro foi então submetido à análise da equipe encarregada desta avaliação, que determinou, por critérios próprios, uma amostra não aleatória de empresas, tendo, entretanto, o cuidado de que a mesma contivesse representantes de todos os setores econômicos, sem deixar nenhum estado federado sem representatividade.

Da aplicação de questionários nas empresas selecionadas resultou uma série de informações, não processadas imediata e integralmente, em função do desvio da equipe técnica para outras atividades. Desta vez, porém, foram redigidas algumas páginas provisórias, abordando temas sobre a relevância da pequena e média empresa, o Programa FIPME e sua relação com os Bancos de Desenvolvimento.

Decorrido algum tempo, o tema voltou a ser abordado por uma nova equipe que,

após analisar os dados coletados, elaborou uma versão mais definitiva, sem contudo ter conseguido atingir as metas preconizadas nos termos de referência da pesquisa. Pode-se considerar que o estudo não atingiu seus objetivos, servindo apenas para demonstrar a persistência de alguns técnicos em realizar uma avaliação do desempenho do Banco. Já desta vez começa a ser notada a rotação de pessoal, pois o trabalho iniciado por um grupo terminou em mãos de outro com pequena vinculação com o anterior. A perda de continuidade neste tipo de atividade pode causar prejuízos significativos aos futuros estudos, porque se dilui a experiência acumulada pela equipe como um todo.

2.2 Trabalhos Realizados pela Divisão de Avaliação de Programas

2.2.1 CEASA's: Avaliação do Programa de Centrais de Abastecimento

Este estudo, solicitado pelo Presidente do Banco, foi a primeira "avaliação" de vulto, e apresentou inúmeras repercussões sobre as demais áreas do BNDE, apesar de ter sido concluído em tempo exíguo, em função das ordens daquele dirigente, que fixou em aproximadamente um mês o prazo para a sua elaboração e divulgação.

As incorreções e indefinições metodológicas do estudo são frutos de dois fatores básicos: a) a ainda insuficiente experiência da equipe e b) a já citada carência de tempo para um maior preparo do relatório final. Entretanto, este estudo demonstra sua validade ao apontar as deficiências e méritos das Centrais de Abastecimento, principalmente ao registrar os desvios ocorridos em relação aos projetos iniciais. Contudo, o grande mérito do trabalho foi trazer à discussão o tema, que aparentemente ainda apresentava diversos pontos questionáveis.

A montagem do estudo foi calcada tanto em informações colhidas no próprio BNDE (valor dos financiamentos, inadimplências, dados de projetos, objetivos do

programa etc.), retiradas da leitura dos projetos apresentados ao Banco e de relatórios de análise, como através de pesquisa direta junto às CEASA's. Neste caso, foram entrevistadas as diretorias das mesmas, além dos varejistas, atacadistas e cooperativas que se utilizavam das instalações das centrais para a realização de suas atividades comerciais. Para cada um desses grupos foi montado um questionário específico, que abordava os aspectos qualitativos e quantitativos do setor.

Tais questionários foram aplicados pelos integrantes da DIAP nas CEASA's de Porto Alegre, Aracaju, Recife, Grande Rio, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, representando mais de 80% das centrais em operação na época do estudo.

A leitura de todos os projetos de Centrais de Abastecimento apresentados ao BNDE permitiu que a equipe se inteirasse do problema, além de proporcionar a listagem dos benefícios previstos com a implantação das CEASA's. E a comparação destes benefícios com aqueles realmente alcançados é que permitiria a averiguação dos impactos sócio-econômicos desta nova sistemática de comercialização de produtos hortifrutigranjeiros.

A elaboração dos formulários pecou em alguns pontos, não sendo captadas todas as informações desejadas, o que dificultou, em parte, a comparação do desempenho de uma Central com o das demais. Além disso, o estudo reflete o **feeling** de cada componente da equipe neste tipo de trabalho, ou seja, o seu grau de treinamento na observação e registro de eventos sócio-econômicos. A par destes fatos, a equipe, por estar trabalhando junta há pouco tempo, ainda não apresentava um elevado grau de coesão profissional.

Metodologicamente, pode-se afirmar que se pretendeu mesclar a observação participante com a técnica da aplicação de questionários. Esta meta não foi plenamente atingida, em função do curto período disponível para a observação participante, impedindo que fossem totalmente dissipadas as

desconfianças dos observados e entrevistados, em particular os varejistas e atacadistas, que normalmente encaram um desconhecido que pergunta sobre suas vendas, lucros, etc., como um fiscal em potencial.

Tal fato pode ter influído nas respostas sobre as modificações nos volumes de venda e nos preços dos produtos comercializados. O exemplo, clássico nos compêndios de metodologia, ensina que nestes casos os valores declarados, certamente, devem ser inferiores aos reais. Também não se acredita que neste caso tenha havido condições para a observação participante, pelo fato de não ter existido tempo suficiente para um perfeito entrosamento do pesquisador na vida normal de uma central de abastecimento.

Agora, passado algum tempo de sua realização, distante dos envolvimento pessoais, pode ser analisada mais friamente a importância deste estudo. Por outro lado, o trabalho foi desenvolvido dentro de um cronograma ajustadíssimo, fato que não impediu que suas conclusões tivessem tido um forte impacto, pois o Programa CEASA's encontrava-se em ritmo acelerado no Banco, assumindo um significado que certamente não alcançaria, caso o sistema das centrais de abastecimento já estivesse devidamente implantado. O choque provocado nos responsáveis pela implantação do Programa foi bastante forte, porque poucos dos benefícios apontados nos projetos foram efetivamente comprovados, cabendo a ressalva de que o sistema talvez ainda estivesse em fase de maturação, estando, assim, em momento inoportuno para ser devidamente avaliado.

2.2.2 O SETOR DE PESCA: Desempenho de Empresas e Aspectos Setoriais

Em meados de 1974, elementos responsáveis pelo desempenho do BNDE como agente promotor do desenvolvimento econômico lançaram dúvidas sobre a validade do Banco ter financiado e/ou avalizado diversas empresas pesqueiras que haviam solicitado sua colaboração. Estas dúvidas derivavam do fato de muitas destas empresas

estarem em situação pré-falimentar, demonstrando terem sido inúteis os esforços despendidos em prol da capitalização setorial.

Se comprovada esta hipótese, para as empresas mutuárias do Banco, constatar-se-ia o erro daquela política de apoio, por parte do BNDE, além de se obterem subsídios para a fixação de diretrizes para uma futura ação em relação ao setor. Assim, coube à DIAP efetuar um estudo sobre o setor pesqueiro, com especial ênfase nas empresas que, direta ou indiretamente, haviam sido beneficiadas com recursos do Banco.

O objetivo do estudo encontrava-se definido, ou seja, pretendia-se verificar o grau de comprometimento do Banco com o setor e quais os resultados alcançados por suas políticas de apoio à pesca, materializadas através de empréstimos e avais a inúmeros projetos.

Metodologicamente, o estudo pode ser decomposto nas seguintes fases:

- a) Levantamento da legislação e documentação básica da atividade pesqueira, bem como de suas estatísticas de produção, exportação e importação de pescado; número, tipo e local de registro das embarcações pesqueiras; número de empresas e relação daquelas que haviam recebido incentivos fiscais para sua implantação ou expansão, valor anual das liberações etc. As fontes mais utilizadas neste item foram o Anuário Estatístico do Brasil, editado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), e as publicações da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), como o Boletim do Mercado Pesqueiro.

Além disso, foi realizada uma revisão sumária da bibliografia existente e mantidos contatos com os técnicos do BNDE que haviam participado da análise de projetos pesqueiros. Estas atividades foram desenvolvidas no sentido de transferir experiências e conhecimentos à equipe da DIAP, uma vez

que o setor lhe era praticamente desconhecido.

De posse dessas informações, foi possível esboçar o panorama setorial, onde deveriam ser situadas posteriormente as empresas financiadas pelo Banco. Isto processou-se através da comparação entre o desempenho dessas empresas com o do setor como um todo. Além do mais, este levantamento tornou possível a avaliação da importância do Banco no financiamento ao setor.

- b) Como segundo passo, procurou-se determinar o rol de empresas pesqueiras que, de um modo ou de outro, tivessem sido beneficiárias do Banco. Em decorrência de problemas específicos da população pesquisada, esta tarefa foi realizada duplamente, objetivando uma listagem bastante aprimorada.

As fontes iniciais de consulta foram os Relatórios Anuais do BNDE e os Pareceres de Análise dos Grupos Técnicos sobre os projetos pesqueiros financiados. Esta tarefa permitiu que se chegasse a uma listagem preliminar das operações de financiamento e/ou aval contratadas, bem como das respectivas empresas beneficiárias. Para cada operação foi determinado o montante do empréstimo e/ou aval, a data da assinatura do contrato, a localização da empresa, a origem dos recursos, as eventuais mobilizações em moeda estrangeira e, em caso positivo, qual o agente do BNDE envolvido.

Todavia, a relação definitiva das empresas beneficiárias só foi determinada após uma consulta aos agentes financeiros, que efetivamente tinham participado do financiamento ao setor. A necessidade da ênfase nos agentes pode ser explicada pelo fato de a maior parte dos financiamentos ter sido concretizada através de repasses do FIPEME/BNDE aos mesmos, uma vez que se tratava de pequenos montantes, não comportando, assim, operações diretas.

Em virtude da situação exposta, o BNDE não dispunha de informações detalhadas sobre aqueles empreendimentos, difi-

cultando inclusive, sua caracterização como empresa pesqueira. Talvez um exemplo esclareça melhor: se uma empresa possuir razão social do tipo "Conservas Avenida S/A", facilmente será classificada como pertencente ao setor de alimentos, mas dificilmente seria relacionada como processadora de produtos do mar, caso o pesquisador e sua equipe não a conhecessem bem, de maneira a não confundi-la com uma empresa de conservas vegetais. Além do mais, este problema de classificação setorial agravava-se quando se tratava de uma empresa falida, pois já não se encontrava relacionada nos cadastros da SUDEPE, outra fonte utilizada com o objetivo de reduzir a possibilidade de uma classificação errônea.

O problema foi amenizado mediante a remessa de um questionário aos Bancos de Desenvolvimento, onde deveriam relacionar todas as empresas pesqueiras financiadas com recursos repassados pelo BNDE. A comparação dessas duas listas permitiu que se alcançasse um universo mais próximo do real.

Como o BNDE não apresentava condições de conhecer exatamente a situação das empresas perante seus agentes, foi-lhes solicitado que preenchessem um questionário, no qual deveriam esclarecer pontos acerca dos projetos apoiados. Também buscou-se uma indicação da posição devedora das empresas, isto é, se as dívidas tinham sido totalmente saldadas, se foram ou eram pagas de acordo com as datas previstas contratualmente, se haviam sido reescaladas etc.

- c) Posteriormente, elaborou-se um questionário que seria entregue às empresas, quando das visitas feitas pelos técnicos da DIAP. Nesta oportunidade, era-lhes solicitado o seu correto preenchimento, em função da importância assumida pelas informações para a revisão da política setorial, por parte do BNDE. Também neste momento, eram apontados alguns benefícios potenciais que lhes poderiam advir da atitude solicitada.

Contudo, a devolução dos questionários foi deficiente em alguns aspectos, ocorrendo já na sua entrega algumas manifestações contrárias ao seu preenchimento, sob a alegação de que o número de pesquisas sobre o setor era excessivo e seus resultados práticos, insignificantes. Dificilmente alguém com este pensamento iria preencher um novo questionário, apesar de suas obrigações contratuais decorrentes do financiamento o forcarem a tanto. Mesmo que esta pessoa se decidisse pelo seu preenchimento, certamente o faria de forma deficiente, obtendo-se informações com fidedignidade reduzida, devido à falta de motivação para a tarefa.

Ainda em relação ao elevado número de pesquisas sobre o setor, que sem dúvida atrapalham as rotinas das empresas, pode-se acrescentar que numa visita a um preenchimento localizado no antigo Estado da Guanabara, a equipe do Banco defrontou-se com alguns elementos de outra entidade que pesquisavam dados sobre desembarque de sardinhas. O representante da empresa criticou severamente o excesso de estudos e pesquisas. Assim, apesar de prometer o preenchimento do questionário, terminou frustrando os anseios da equipe do Banco, pois jamais o devolveu, embora tivesse sido lembrado em diversas oportunidades. Deve-se, no entanto, enfatizar que esta empresa havia sido financiada diretamente pelo BNDE, além de outras empresas do seu grupo também serem mutuárias do Banco.

Como já foi ventilado, grande número de financiamentos foi conduzido através de agentes financeiros, fato nem sempre considerado quando da apresentação do questionário aos mutuários finais. Esta atitude deveu-se à intenção de diminuir-se o número de elos entre o entrevistado e os responsáveis pela pesquisa, o que causou sensíveis prejuízos à mesma, principalmente no tocante às empresas do Rio Grande do Sul.

A mutuária final, sendo empresa de pequeno porte, apenas possuía relacionamento com o agente local, existindo alguns casos em que o BNDE lhes parecia um

organismo com o qual não mantinham quaisquer ligações, pois desconheciam profundamente suas relações com este organismo de fomento. A noção de repasse era inexistente, já que, para a empresa, quem efetivamente emprestava era o repassador, surgindo então a pergunta: "Para que vou perder tempo preenchendo um questionário para uma entidade à qual não estou afeito?"

Desta forma, a experiência demonstrou que o maior índice de devoluções de questionários ocorreu nos casos em que houve a interveniência de agentes do Banco, embora tenham ocorrido algumas negativas de preenchimento, pois nem sempre eram amistosos os relacionamentos destes com o mutuário final, em particular no Estado de Santa Catarina.

A inexistência de controles e registros eficientes, por parte das empresas, também os impedia em certos casos de responder satisfatoriamente às perguntas de caráter quantitativo. O resultado foi a devolução de questionários mal preenchidos. Algumas das falhas foram compensadas, em parte, pelas visitas realizadas a diversos empreendimentos, já que permitiram a coleta de informações qualitativas.

Os questionários aplicados às empresas, se destinaram tanto a coletar informações que permitissem comparar os resultados previstos nos projetos com os efetivamente alcançados, como buscar sugestões e críticas sobre a atuação do BNDE em relação ao setor.

Como a maioria desses empreendimentos pesqueiros se localizava em Santa Catarina, em Rio Grande (RS), no Porto de Mucuri (CE), na costa paulista e em torno da Baía de Guanabara, pensou-se numa abordagem censitária, pois as visitas de pesquisa apresentariam custos médios decrescentes, com resultados altamente positivos para o estudo. No decorrer da pesquisa, comprovou-se a validade daquela assertiva, ou seja, a de se pesquisar o maior número possível de empresas financiadas, permitindo a obtenção de uma amostra mais significativa.

As empresas do Rio Grande do Sul, em número de três e localizadas na mesma cidade, foram rapidamente visitadas, se bem que com resultados criticáveis, pois foi baixo o índice de devolução de questionários. Ainda neste Estado, foram contactados técnicos do BRDE/RS.

Dada a concentração locacional das empresas catarinenses, também não existiram dificuldades de acesso a grande número de empreendimentos, tanto àqueles que se encontravam em operação, como aos paralisados ou falidos. No segundo caso, a observação foi fundamental como técnica de coleta de informações. Independente do caso em análise, teve-se como norma o registro das impressões e observações colhidas pelo pesquisador após cada visita. Neste Estado, onde a situação geral das empresas de pesca era bastante grave, foram mantidos contatos com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE)/SC e o Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC), que, pela sua vivência, apresentaram amplo relato sobre o panorama local.

Em relação às empresas de São Paulo, sediadas na capital do Estado, a pesquisa limitou-se a entrevistas com executivos, não se visitando instalações industriais. No caso das empresas cariocas, fluminenses e cearenses, além das entrevistas, também se realizaram visitas aos seus parques produtivos.

No Ceará, além dos empresários, também foram ouvidos elementos do Laboratório de Estudos do Mar (LABOMAR) e do Banco de Desenvolvimento do Ceará S/A, enquanto no antigo Estado do Rio de Janeiro foram mantidos contatos com o BANCODERJ (Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro), que tinha efetuado diversos repasses a uma empresa. No caso do Paraná, onde havia apenas uma empresa financiada, as informações foram obtidas por carta, contando com a colaboração ativa do BRDE/PR. Os contatos com uma empresa capixaba e outra de Pernam-

bucos foram alcançados através do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e do Escritório do BNDE em Recife, respectivamente.

Assim, devido à idéia inicial de realização de um censo, não houve praticamente preocupação em se elaborar uma amostra. O diferencial de custos em favor da amostragem foi considerado insignificante em relação ao censo. A amostragem descaracterizou-se ainda mais pelo fato de algumas empresas do universo já terem, na época da pesquisa, encerrado suas atividades, diminuindo sensivelmente o número de empreendimentos a serem visitados.

A pesquisa foi desenvolvida com base nas informações colhidas através da aplicação de dois questionários distintos, um destinado a bancos de desenvolvimento e outro às empresas beneficiárias. Para a aplicação dos questionários, a equipe do Banco foi subdividida em grupos de duas pessoas, que se responsabilizavam pelas visitas a bancos e empresas localizadas em determinada região. Contudo, apesar dos esforços feitos, nem sempre foi possível a formação de duplas.

Para fins de visita, o Brasil foi, então, dividido em três regiões: Norte/Nordeste, Baía de Guanabara e arredores e Sul, inclusive São Paulo. Formaram-se, assim, três grupos para a realização das entrevistas, sendo que cada um, ao iniciar uma entrevista, entregava ao informante uma cópia de carta circular, assinada pelo chefe da DIAP. Este expediente permitia o registro da visita, além de identificar os entrevistadores, bem como o responsável pela pesquisa e seu respectivo cargo na instituição promotora da mesma.

O questionário aplicado aos bancos de desenvolvimento apresentou algumas falhas de construção, como, por exemplo, não dispor de um local reservado à identificação do responsável pelas informações, dificultando qualquer consulta posterior sobre as mesmas.

2.2.3 Programa para Avaliação de Projetos

Este trabalho, eminentemente técnico, foi elaborado como uma proposta metodológica para a análise econômico-financeira dos projetos apresentados ao BNDE. Na introdução deste estudo pode-se verificar que substanciado em um "programa enlatado" da IBM, para computador, o modelo proposto reunia uma série de propriedades que lhe conferiam o papel de instrumento aperfeiçoador da política de aplicação do Banco, elevando o nível de sua avaliação ao de organismos como o Banco Mundial, Nações Unidas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) etc. O programa previa:

- a) proporcionar critérios para um exame de maior profundidade e eficiência, sob o ponto de vista empresarial e bancário;
- b) permitir a incorporação sistematizada na análise de projetos, dos parâmetros que refletem as prioridades nacionais, regionais e setoriais, ditadas pela política de desenvolvimento econômico e social;
- c) fornecer indicadores para a avaliação do desempenho dos programas mantidos pelo BNDE (Fundo de Modernização e Reorganização Industrial - FMRI, Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização - PMRC etc.) e de seus reflexos na economia nacional;
- d) que apesar de ampliar o conjunto de informações geradas, provocaria uma diminuição no tempo dedicado à avaliação (10).

Mais adiante, tem-se que "o mérito essencial do programa era o de compatibilizar o critério financeiro de análise de projeto com o condicionado pelas Diretrizes de Política de Desenvolvimento Econômico e Social

do País, cabendo à administração do Banco graduar a ponderação atribuída a cada um" (11).

O trabalho apresenta, assim, todas as etapas que deveriam ser seguidas para uma análise social dos projetos encaminhados ao Banco. E vai mais longe ainda, ao esquematizar em quadros quais seriam as informações necessárias à análise, além de apresentar um estudo de casos, de molde a dirimir-se as possíveis dúvidas quanto à sua aplicação.

Apesar do esforço dispendido pela DIAP para a utilização, pelo menos experimental, do referido programa, não houve uma sensibilização por parte dos responsáveis pela análise de projetos no Banco, que preferiram continuar utilizando os métodos tradicionais de análise. Por outro lado, a elaboração desta metodologia encontrava-se perfeitamente coordenada com a diretiva de trabalho imposta pela alta direção do Banco ao antigo Departamento de Avaliação de Programas (12).

2.2.4 Análise da Atuação do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial - FMRI (1971/1974)

Iniciado em meados de 1974, este estudo teve como principal objetivo avaliar o desempenho do FMRI, no período 1971/1974. Na época, o programa ainda podia ser considerado como relativamente recente e caracterizado pelo ineditismo de alguns de seus objetivos. Além do mais, pairavam dúvidas em relação aos seus efeitos benéficos e, quiçá, indesejáveis sobre o parque industrial. Tornou-se, portanto, imperativo, que tais efeitos fossem detectados e analisados, pois do seu conhecimento dependia, ainda que parcialmente, a continuidade ou não do programa. Com a implantação deste Fundo, o BNDE buscou fundamentalmente o fortalecimento da indústria privada nacional, ligada ao setor tradicional da economia. Poste-

riormente, ocorreram aberturas nas concessões de enquadramento, passando o Fundo a também atender empresas dinâmicas.

Para alcançar este fortalecimento industrial, os analistas de projetos deveriam procurar adequar o capital de giro próprio, a organização administrativa e industrial, a localização e a escala de produção de cada empresa aos seus "valores" ótimos. Em muitos casos, a solução encontrava-se simplesmente na substituição de passivos de curto prazo por passivos de longo prazo, com encargos financeiros menores.

Metodologicamente, o estudo foi estruturado do seguinte modo:

- a) Levantamento da legislação básica do FMRI, com vistas à relação completa dos seus objetivos. Esta fase foi complementada entrevistando-se "experts", com ampla atuação na estruturação e operação do Fundo;
- b) Pesquisa e registro de todas as operações contratadas à conta do FMRI no período 1971/1974;
- c) Leitura dos projetos, pareceres de análise e da correspondência mantida entre o Banco e seus mutuários. A realização desta fase do estudo permitiu um maior contato dos técnicos da equipe com os problemas operacionais do Fundo, bem como dos anseios empresariais, quando da solicitação de colaboração financeira.

Uma análise, por exemplo, do quadro de usos e fontes agregado para o conjunto de empresas beneficiárias permitiria uma avaliação dos desvios entre a aplicação de recursos prevista pelos idealizadores do Fundo e a aplicação efetivamente realizada.

Nesta fase do estudo, cada técnico ficou responsável por determinados setores,

11 - BNDE/DIAP - Programa para Avaliação de Projetos - Rio de Janeiro: mimeografado, sd. pg. 1

12 - Memo P-50/73, de 05 de abril de 1973, pág. 1 e 2.

de maneira a estudar e captar amplamente os problemas apresentados por cada segmento econômico.

- d) Elaboração de um formulário para ser aplicado em empresas selecionadas através de amostragem não aleatória. A estrutura do formulário foi feita com o objetivo de permitir comparações entre a situação da empresa na época da pesquisa com a existente, quando da concessão do financiamento.
- e) Visitas às empresas selecionadas, com o objetivo de obter dados quantitativos e qualitativos, bem como testar as idéias desenvolvidas sobre o Fundo durante as fases anteriores. Cabe aqui comentar a dificuldade em se comparar o desempenho e a situação de empresas que apresentavam diferentes problemas conjunturais, com diferentes graus de maturação das inversões realizadas. Um exemplo pode ser esclarecedor: como comparar uma empresa que teve suprida sua necessidade de giro adicional, com pequeno período de maturação, com uma outra que obteve financiamento para realocização industrial ou, então, para alterações significativas de seu **lay-out**? Como quantificar exatamente os efeitos positivos e, por que não, negativos do financiamento?

Outra dificuldade prendeu-se à determinação das origens dos sucessos e deficiências dos projetos financiados. Quais as implicações negativas decorrentes de análises mal conduzidas, de soluções incorretas ou de implantações realizadas em desacordo com o previsto no relatório de análise do BNDE?

Por outro lado, certas deficiências e dificuldades apresentadas por determinadas empresas ainda poderiam ter sua causa em problemas conjunturais ou ser decorrentes do curto período transcorrido entre a liberação da primeira parcela do financia-

mento e a avaliação do programa, não permitindo a total maturação das inversões. Estes constituíram alguns dos problemas enfrentados pela equipe de avaliação, sendo que para alguns não se obteve resposta conveniente.

As entrevistas foram mantidas, preferencialmente, com presidentes e diretores das empresas. Somente em casos excepcionais entrevistaram-se pessoas não pertencentes a estes postos diretivos, porém sempre ligadas aos altos escalões das empresas.

- f) Recebimento e processamento das informações. Inicialmente, a fim de não se obterem dados referentes a uma amostra pouco significativa, pretendeu-se que os formulários fossem preenchidos durante as visitas às empresas. Contudo, verificou-se que nem todas as empresas visitadas apresentavam uma disponibilidade imediata dos dados solicitados, demonstrando, inclusive, pouco interesse pelo seu armazenamento racional, dificultando a sua recuperação imediata.

Desta maneira, em algumas oportunidades foi-se obrigado a conceder um prazo mais dilatado para o preenchimento dos formulários, sendo irrisório o número de empresas que declararam não dispor das informações a qualquer tempo. Em diversas oportunidades, o formulário já estava parcialmente preenchido quando das visitas às empresas, principalmente com dados de caráter mais geral, extraídos de pareceres de análise do BNDE.

A fim de evitar que as visitas às empresas, por parte de equipe da DIAP, pudessem ser encaradas como de auditoria, passou-se a avisar antecipadamente os entrevistados. Desta forma, antes de qualquer visita, estes já se encontravam a par dos objetivos da pesquisa, bem como sobre a sua participação na mesma, enfatizando-se a relevância desta colaboração.

Obteve-se assim um maior rendimento, pois grande parte das informações dese-

jadas já se encontrava disponível quando das entrevistas, permitindo à equipe a posse imediata do formulário já devidamente preenchido. Ademais, esta prática ensejava a crítica imediata dos dados fornecidos, de maneira a dirimirem-se imediatamente as eventuais dúvidas, eliminando-se a necessidade de novos contatos.

Por outro lado, este sistema pode ser criticado por permitir um preparo exagerado dos dados pelo entrevistado, principalmente no sentido de encobrir deficiências e omissões, facilmente perceptíveis em visitas sem prévio aviso.

As perguntas qualitativas constantes nos formulários desta pesquisa foram basicamente "mistas", do tipo **sim** ou **não** e **por que**? Antecipadamente tinha-se listado, no próprio formulário, um rol das principais respostas factíveis, de molde a facilitar o registro do entrevistador. Com tal estrutura de perguntas pretendeu-se de um lado, minimizar as possibilidades de divagação, bastante comuns nestes casos, e do outro, facilitar a tabulação das respostas, sem, no entanto, haver limitações a justificativas estereotipadas.

Quanto às perguntas eminentemente quantitativas, foram elaboradas tabelas para maior facilidade de preenchimento. Nas entrevistas, eram pedidas informações sobre o nível de emprego, as linhas de produção, a capacidade ociosa e as distribuições geográfica e setorial das vendas. Para cada uma destas variáveis solicitaram-se valores anuais, correspondentes ao período 1971/1974.

Com isto objetivou-se constatar a existência de tendência no comportamento dessas variáveis ao longo do tempo. No caso de se notarem modificações significativas, buscou-se estabelecer uma relação de causa e efeito, no sentido de se determinar a responsabilidade do financiamento do FMRI nestas variações.

Uma das perguntas mais importantes do formulário foi a que inqueria se a empresa tinha ou não alcançado os objetivos propostos no projeto aprovado pelo FMRI/BNDE,

pois permitiu um debate aberto entre o entrevistado e os representantes do órgão financiador.

As respostas obtidas permitiram que se detectassem as razões que levaram determinado empreendimento a ser ou não bem sucedido, de maneira que tanto a empresa como o Banco pudessem verificar onde se encontravam, respectivamente, suas falhas e seus méritos. Este diálogo permitiu o levantamento e registro dos pontos positivos e negativos do FMRI, ao mesmo tempo em que eram discutidas as soluções para o seu equacionamento.

Com relação aos demais trabalhos realizados pela DIAP, este, embora também tivesse apresentado pequenas falhas, foi o melhor estruturado metodologicamente. Nota-se com alguma clareza o delineamento de normas e procedimentos para a pesquisa, frutos da experiência de campo já adquirida pela equipe, bem como de reflexões e de debates, por parte dos integrantes da DIAP.

Não fosse a ruptura ocorrida no desenvolvimento destas atividades no BNDE, acredita-se que os próximos trabalhos teriam sido melhor elaborados e mais consistentes em suas conclusões, colaborando decisivamente para a fixação de uma eficaz metodologia de avaliação de programas.

Em termos de BNDE, este estudo apresentou, pela sua qualidade, uma amostra do tipo de trabalho que a DIAP poderia oferecer, ao mesmo tempo em que demonstrava sua utilidade prática, definindo assim o real objetivo de sua inclusão no organograma do Banco.

2.3 Trabalhos Realizados pela Gerência de Avaliação do Departamento de Planejamento

2.3.1 Avaliação do Programa Especial de Crédito Orientado à Pequena e Média Empresa do Estado de São Paulo - PROPEME

Em novembro de 1973, a Junta de Coordenação Financeira do Estado de São

Paulo, tendo como agentes financeiros o Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A. - BADESP e o Banco do Estado de São Paulo - BANESPA, e como fontes de recursos o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Caixa Econômica Federal (CEF) e, em menor escala, recursos orçamentários estaduais. instituiu um programa de assistência gerencial e financeira às pequenas e médias empresas paulistas.

Ao mesmo tempo em que procurava buscar a interiorização das atividades econômicas, o Programa pretendia promover o ingresso de modernas técnicas de produção, gerenciais, contábeis e de controle, neste segmento produtivo, podendo-se dizer serem estes seus grandes objetivos. Por outro lado, a assistência técnica e gerencial a esses empreendimentos seria realizada com recursos oriundos do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), contando ainda com o auxílio executivo do Centro de Assistência Gerencial de São Paulo (CEAG/SP).

Para avaliar a ação do PROPEME, em um período reduzido, objetivando-se a redefinição de posições em relação ao Programa, foi instituído um grupo misto, formado por dois elementos do BNDE e um do CEBRAE. Os participantes do BNDE pertenciam, respectivamente, à DIAP e à Área de Projetos com Agentes (APA), que se encarrega da análise de financiamentos através de agentes. O prazo dado para conclusão do estudo foi de dois meses.

Desta forma, para a consecução da tarefa foram percorridas as seguintes etapas:

- a) Levantamento da legislação normativa do PROPEME, com o objetivo de se relacionarem os critérios e as condições de financiamento e, principalmente, os objetivos e as metas do Programa. Concomitantemente, pesquisaram-se os contratos de financiamento firmados entre o BNDE e cada um dos agentes financeiros do PROPEME, além do Pare-

cer de Análise do BNDE sobre o Programa. A leitura destes documentos permitiu que se possuísse uma visão clara da posição do BNDE em relação ao Programa, principalmente sobre seus méritos e riscos.

- b) Numa etapa seguinte foram feitas visitas aos órgãos diretivos e operacionais do Programa, no ensejo de se ouvirem as ponderações das partes interessadas. Dentro desta linha, foram entrevistados o Sr. Secretário da Junta de Coordenação Financeira do Estado de São Paulo, diversos integrantes da assessoria do Secretário da Fazenda paulista, o Chefe do Núcleo Técnico do PROPEME, os chefes das equipes técnicas do BADESP e BANESPA, responsáveis pela análise dos pedidos de assistência técnica e financeira, e o Sr. Presidente do CEAG/SP e seus assessores diretos.

Estas entrevistas e a análise do material coletado (pareceres de análise, relatórios de acompanhamentos etc) permitiram a verificação do grau de aprofundamento da assistência técnica e financeira prestada, dando ensejo à pesquisa das causas que impediam a obtenção de um desempenho mais satisfatório por parte do Programa.

- c) Durante as entrevistas, principalmente nas mantidas com o BADESP e o BANESPA, foram coletadas informações pertinentes às aplicações do PROPEME, bem como sobre a origem dos recursos aplicados. A montagem de um quadro global de usos e fontes permitiu que se obtivessem respostas para diversas dúvidas surgidas durante a elaboração do estudo. Desta forma, foi possível uma comparação entre a alocação setorial prevista e a realizada, inclusive nos seus aspectos locacionais e funcionais. Importante, neste caso, foi a descoberta das razões dos desvios constatados.

- d) Por último, elaborou-se um documento no qual se apontaram os aspectos positivos e negativos do PROPEME, fruto do correlacionamento de variáveis que, decididamente, interferem na operacionalidade de um programa desta modalidade.

Uma das principais críticas que pode ser feita ao estudo é a de não ter considerado a opinião dos mutuários finais do Programa, pois em nenhuma oportunidade lhes foi concedido o direito de opinar. Uma explicação para este comportamento prende-se à existência de um elevado número de beneficiários do Programa, com características bem distintas entre si, além de apresentarem grande dispersão espacial. Por outro lado, alguns integrantes da equipe não apresentavam dedicação exclusiva à tarefa, além da existência de uma restrição temporal que determinava que a mesma deveria estar concluída em curto prazo.

De outro lado, caso fosse aceita a proposta dos agentes financeiros de se realizarem visitas dirigidas, cair-se-ia em uma amostra totalmente sem representatividade, com forte viés e com pouca ou nenhuma utilidade prática para a elaboração de conclusões acerca do desempenho do Programa. Estas foram algumas das razões que conduziram à não inclusão dos mutuários finais no rol dos entrevistados.

Aparentemente, este estudo cumpriu seus propósitos, pois detectou diversas distorções no funcionamento do Programa, comprovando um conflito com seus objetivos iniciais. Uma das distorções referia-se à promoção da interiorização das atividades econômicas no Estado de São Paulo. Conforme se apurou, o diferencial de juros, no caso o atrativo para esta interiorização, foi inoperante, tendo sido ofuscado pelas vantagens locacionais da Grande São Paulo.

Também foi constatado que apenas pequenas parcelas dos financiamentos destinavam-se ao aumento de capacidade instalada, à reorganização industrial, à realocização

de empresas etc, sendo os recursos normalmente utilizados como capital de giro.

2.3.2 Outros Estudos

Além dos estudos já apresentados, foram iniciados outros que ficaram paralisados, não se chegando assim a nenhuma conclusão. Um deles, por exemplo, procurou determinar a importância do BNDE para o setor de transportes, para o qual foi, inclusive, elaborado um termo de referência bastante detalhado.

Pouco antes da extinção da Gerência de Avaliação, foi iniciado um estudo com o objetivo de comparar entre si os critérios de classificação de pequena e média empresas existente no Brasil. O objetivo final do trabalho era encontrar um denominador comum, capaz de gerar condições para a criação de um único critério de pequena e média empresa para todo o País.

O estudo possuía um termo de referência bastante detalhado, apresentando:

- a) discussão teórica sobre os critérios de conceituação;
- b) análise comparativa do significado econômico dos conceitos usados no País;
- c) avaliação crítica dos critérios usados no País;
- d) determinação de critérios mais adequados de classificação de pequena, média e grande empresa, com base nas indicações obtidas pela pesquisa.

Esta pesquisa deveria ser levada adiante com a colaboração de outras entidades interessadas no assunto, principalmente do CEBRAE. Pelo que se apurou, o estudo limitou-se à coleta dos conceitos usualmente utilizados pelo Banco do Brasil S/A, Banco Central do Brasil, BNDE, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil S/A.

3 - CONCLUSÕES

Durante sua curta existência, a DIAP conseguiu acumular uma significativa experiência na avaliação de programas, extraída tanto dos trabalhos e estudos que levou a cabo, como daqueles que permaneceram como simples idéias ou mesmo incompletos. Esta experiência, caso aproveitada adequadamente, poderá ser útil na elaboração de metodologias que permitam avaliações eminentemente técnicas, isentas de juízos e valores pessoais.

Os estudos da Divisão de Avaliação de Programas do BNDE procuraram basicamente comparações entre situações de um mesmo fenômeno em dois pontos distintos do tempo. Assim, procurava-se conhecer e comparar o quadro existente antes da ação financiadora do BNDE, com aquele encontrado após a maturação dos investimentos previstos no parecer de análise, que aconselhava o referido plano de inversões.

Para a determinação das situações **antes e depois** de uma certa empresa, eram recolhidas informações qualitativas e quantitativas sobre a mesma. Estas, por exemplo, procuravam fixar valores para variáveis normalmente reconhecidas como bons indicadores de desempenho, como o valor da produção, a produção física, o número de empregados, a estrutura setorial, empresarial e geográfica das vendas etc.

Dentre as técnicas utilizadas para a obtenção de informações acerca de um determinado fenômeno social, desponta a aplicação de questionários e formulários. Entretanto, aqui já cabe uma primeira colocação de ordem semântica e técnica, ou seja, a definição exata dos limites e diferenças existentes entre questionário e formulário, nem sempre devidamente considerados, dando-os como sinônimos, o que é uma incorreção.

De acordo com conhecidos autores (13), o questionário refere-se àquele rol de perguntas e solicitações remetidas ao informante, principalmente pelo Correio, para que, sem auxílio, possa respondê-lo e devolvê-lo ao pesquisador. O questionário caracteriza-se, portanto, pela ausência física do entrevistador, que é substituído pelas instruções que encabeçam cada pergunta. As instruções mal formuladas podem representar o fracasso da pesquisa, por permitirem interpretações dúbias e, conseqüentemente, diversificações nas respostas, pela falta de entendimento homogêneo por parte dos informantes.

O formulário, por sua vez, é preenchido diretamente pelo próprio informante na presença do entrevistador ou, então, pelo próprio tabulador. Neste caso as instruções não necessitam ser tão precisas e detalhadas como no caso dos questionários. Todavia, para tanto é fundamental que o entrevistador esteja bem orientado na sua aplicação, de modo a existir homogeneidade no comportamento de campo de toda a equipe. Todos devem conduzir a coleta de informações de modo homogêneo. A carência deste comportamento, certamente, provoca graves erros de coleta, principalmente quando se tratar de informações qualitativas. Pode, então, acontecer que um entrevistador tenha procurado apenas enfatizar aspectos relativos às modificações qualitativas de um produto de uma empresa **A**, enquanto outro se fixou nas condições de prevenção contra acidentes de trabalho na empresa **B**, quando ambos trabalhavam para uma mesma pesquisa, necessitando, portanto, de informações sobre os mesmos fenômenos.

Feitas estas observações, verifica-se que as pesquisas da DIAP utilizaram quase que invariavelmente a técnica da aplicação de formulários, arcando com os riscos e as limitações decorrentes da mesma. No caso específico da DIAP, talvez tenha faltado maior experiência, por parte da equipe, na utilização desta técnica, com o que pode-

riam ter sido evitados alguns problemas na coleta das informações.

Também não foi norma de pesquisa a aplicação de formulários e questionários pilotos, em função, principalmente, da premência de tempo concedida à concretização dos estudos. A par disto, em alguns casos o universo a ser pesquisado era constituído de poucas unidades, de modo que a aplicação de "pilotos" esgotaria rapidamente o número de entrevistados potenciais do questionário ou formulário final, já que dificilmente alguém estaria disposto a responder a dois documentos com perguntas semelhantes.

Em determinados momentos também foi extremamente importante o treinamento na técnica de observação, posto que uma simples visita a um estabelecimento fabril, por exemplo, permite a retirada de inúmeras observações sobre o mesmo, desde que haja o devido preparo da parte do visitante. Um exemplo talvez esclareça a questão. Imagine-se uma visita a uma fábrica qualquer. Uma simples vista de olhos em seu quadro de registro de acidentes, já dará uma idéia, mesmo subestimada, do nível de segurança do trabalho existente. Uma olhada nas condições físicas do equipamento dará indicações de sua idade, marca, porte, conservação, obsolescência etc.

Um caso típico foi o das Centrais de Abastecimento, onde um rápido passeio pelas suas instalações mostrou fatos importantes, como o grau de ocupação de áreas destinadas a varejistas não permanentes, ociosidade em restaurantes e locais para supermercados, movimentação geral de pessoas etc., que serviram como subsídios na elaboração do relatório final. O problema fundamental na aplicação desta técnica é o controle do subjetivismo, embora demonstre ser uma prática positiva, principalmente no sentido de complementar dados coletados através de formulários.

As equipes de visita às instituições pesquisadas eram formadas pelos próprios integrantes da DIAP, que também tinham se dedicado à elaboração e montagem do formulário. Tais equipes eram normalmente

constituídas por duas pessoas, a fim de facilitar a manutenção do ritmo de conversa com o entrevistado, além de permitir a captação e o registro das informações.

Em alguns casos, foi permitido ao entrevistado ficar com o formulário, a fim de preenchê-lo corretamente para depois, então, enviá-lo à DIAP. Entretanto, esta não foi uma prática saudável, pelos motivos citados a seguir. Algumas vezes esta solicitação demonstrava apenas o desinteresse do entrevistado em fornecer as informações, tomando a não imediata disponibilidade de dados como uma desculpa. Esperava, simplesmente, que a solicitação caísse no esquecimento. Nestes casos a equipe de pesquisa fazia-lhe algumas solicitações telefônicas, mas nem sempre com êxito. Em outras oportunidades, não dispondo realmente das informações, mas não querendo declarar publicamente este fato, o entrevistado tomava idêntica atitude, como um mecanismo de autodefesa.

Dos capítulos anteriores, constata-se que a DIAP não chegou a desenvolver todas as funções que lhe foram afetas pelos documentos que ensejaram a criação da "avaliação de programas" no BNDE. A ação da DIAP ficou basicamente restrita à avaliação de programas, não se expandindo para, por exemplo, campos como a gestão de caixa e destinação dos ativos do Banco, nem tampouco em relação às suas receitas e custos operacionais.

Talvez, inconscientemente, a Divisão buscasse uma especialização própria, refletida na repetição de estudos de um mesmo gênero, já que permitia o aproveitamento das experiências acumuladas. Isto demonstrou ser uma boa técnica, pois credenciou a DIAP, embora não em todos os campos, a realizar trabalhos com níveis crescentes de aprimoramento técnico numa determinada área.

Por outro lado, a dispersão dos antigos componentes da DIAP pelas diversas gerências do DEPLAN tem possibilitado uma transferência de experiências aos demais in-

tegrantes do Departamento que, em decorrência de suas atuais atribuições, têm necessitado realizar estudos que exigem a elaboração e aplicação de questionários e formulá-

rios. A experiência tem sido útil neste sentido, ou seja, na pesquisa de campo, onde a vivência é, muitas vezes, fundamental para a obtenção de informações fidedignas.

4 - BIBLIOGRAFIA

1. Almeida, Wanderly J.M. de. ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA: Uma Avaliação do PLANASA. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
2. BNDE. Portaria N° 40, de 12 de julho de 1973. In Boletim de Serviço N° 1.047, pg. 19. 572/73.
3. — — —. Portaria N° 47, de 19 de agosto de 1974. In Boletim de Serviço N° 1.104, pg. 20. 186/87.
4. — — —. Resolução N° 484/75, Anexo I, de 16 de dezembro de 1975. In Boletim de Serviço N° 1.160, pg. 20.948.
5. BNDE/DEIAP. Memo DEIAP/AP N° 14/74, de 11 de novembro de 1974.
6. BNDE/DEPAV. Memo DEVAL N° 14/73, de 03 de maio de 1973.
7. BNDE/DIAP. Análise da Atuação do FMRI (1971/1974). Rio de Janeiro: mimeografado, 1974.
8. — — —. Avaliação do Programa de Centrais de Abastecimento. Rio de Janeiro: mimeografado, 1974.
9. — — —. O SETOR DE PESCA: Desempenho de Empresas e Aspectos Setoriais. Rio de Janeiro: mimeografado, 1974.
10. — — —. Programa para Avaliação de Projetos. Rio de Janeiro: mimeografado, s.d.
11. BNDE/DIAP - CEBRAE. Avaliação do PROPEME. Rio de Janeiro: mimeografado, 1975.
12. BNDE/Gabinete do Presidente. Memo P-50/73, de 05 de abril de 1973.
13. Booz, Allen and Hamilton - Management Consultants. Projeto de Melhoria de Organização e Gerência. Rio de Janeiro: mimeografado, 1972.
14. Castro, Cláudio de M. Estrutura e Apresentação de Publicações Técnicas. Rio de Janeiro: IPEA, versão preliminar, 1973.
15. Goode, William J.; Hatt, Paul K. Métodos em Pesquisa Social. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 3ª ed., 1969.
16. Governo do Estado de São Paulo/Secretaria da Fazenda/BANESPA - BADESP. Programa Especial de Crédito Orientado para Pequenas e Médias Empresas. São Paulo: Gráfica Rubaiyat Ltda, 1973.
17. Hayes Jr., Samuel P. Avaliação de Projetos de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.
18. Luft, Celso P. O Escrito Científico: Sua Estrutura e Apresentação. Porto Alegre: Lima, 4ª ed, 1974.

19. Mann, Peter H. Métodos de Investigação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
20. Medeiros, Laudelino T. As Ciências Sociais na Avaliação de Projetos. Maceió: mimeografo, 1975.
21. Nogueira, Oracy. PESQUISA SOCIAL: Introdução às suas Técnicas. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.
22. Ribeiro, Denis. Critérios Operacionais do PROPEME. São Paulo: mimeografado, 1974.
23. Willoughby, Cristopher. "La Experiencia del Banco en la Evaluación ex-post de Proyectos". Finanzas y Desarrollo, vol. 14, N° 01 (março de 1977), pg. 29-31.

PLANO DE AÇÃO

1978/1981

APRESENTAÇÃO

O planejamento no BNDE possui caráter dinâmico, constituindo uma atividade sistemática, pela qual são formulados e periodicamente revistos os Planos de Ação. Assim, foram editadas versões referentes aos períodos 1974/1978, 1976/1979 e, agora, 1978/1981. Essas revisões pressupõem a avaliação dos resultados do desempenho anterior e indicam os ajustamentos necessários, inclusive os decorrentes de mudanças nas condições do ambiente onde atua a Entidade. Como resultado dessa atividade contínua de planejamento, o BNDE vem dispondo de critérios de atuação permanentemente adequados à evolução da economia brasileira e às diretrizes de política econômica definidas pelo Governo.

Com o propósito de melhor atender a essa característica e de aperfeiçoar sua estrutura, o BNDE implantou, em 1977, o Sistema de Planejamento Integrado - SPI, com o qual todas as unidades que compõem a Instituição (Banco, FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA) foram mobilizadas para o exercício dessa função, atuando a Área de Planejamento como coordenadora. Assim, técnicos alocados nos departamentos operacionais e nas subsidiárias passaram a participar da tarefa de planejar, mediante o seu engajamento às diversas equipes que integram o Sistema. Os programas formulados incorporam, portanto, a experiência de toda a organização e abrange, também, os subsídios colhidos em contatos com outros órgãos do Governo e nas reuniões específicas realizadas com empresários de vários setores.

O Plano de Ação 1978/1981 compõe-se de dois conjuntos de documentos. O primeiro constitui este volume e consta dos Programas de Ação Setoriais - Insumos Básicos, Equipamentos e Componentes, Infra-estrutura e Bens de Consumo - e da Estratégia de Ação, acompanhados de análise sucinta das perspectivas do desenvolvimento brasileiro. O segundo conjunto é formado pelos Subprogramas de Ação, nos quais são explicitadas, ao nível de subsetores, as metas qualitativas e quantitativas, bem como o volume e natureza das aplicações a serem feitas pelo BNDE.

As diretrizes apresentadas no Plano, além de orientarem a ação do Sistema BNDE, constituem, também, a base da atuação a ser desenvolvida pelos representantes do Banco nos Conselhos e Grupos Setoriais de que participa. Ademais, consubstanciam uma orientação geral para a melhor formulação dos programas operacionais dos Agentes repassadores de recursos do Banco.

O estágio já alcançado na consolidação do planejamento como atividade permanente e de caráter dinâmico para o eficiente desempenho das atribuições a cargo do BNDE permitirá que, em 1979, em consonância com a sistemática de atualização anual adotada, sejam procedidas as necessárias revisões do presente Plano de Ação, com a finalidade de promover a sua adequação à orientação do novo Governo.



INTRODUÇÃO

O desempenho da economia brasileira após a II Guerra Mundial ressalta uma persistente evolução no caminho do desenvolvimento, entrecortada por intervalos críticos, durante os quais se definia novo conjunto de fatores a condicionar o período expansivo seguinte. A intensificação da substituição de importações, verificada nos anos 50, deu partida a um processo evolutivo, no qual os desequilíbrios da economia foram enfrentados tendo-se sempre como ponto de referência a retomada do ritmo de atividade.

Desta forma, chegou-se a um Produto Interno Bruto, em 1977, no valor de Cr\$ 2.309,8 bilhões - equivalente a US\$ 164,4 bilhões - que situa o Brasil em posição destacada no cenário mundial. Vale realçar o crescimento célere do período 1967/1977, correspondente à taxa média anual de 9,8%, exemplo raro entre países em vias de desenvolvimento. Esta expansão refletiu-se na renda "per capita", que apresentou acréscimo médio anual de 6,8%, passando de US\$ 754 (dólar de 1977), em 1967, a US\$ 1.452 para uma população estimada, em 1977, de 113,2 milhões de habitantes.

Emergindo de uma fase em que foi submetida a uma série de condicionamentos desfavoráveis, a economia brasileira caminha presentemente para um novo patamar, no qual se configura um conjunto de fatores a serem considerados na formulação da política nacional de desenvolvimento. Entre esses fatores destacam-se os a seguir abordados.

ESTRUTURA PRODUTIVA - Em três décadas, o Brasil conseguiu modificar substancialmente sua estrutura produtiva, superando a fase caracterizada pela monocultura de exportação. O crescimento da economia baseou-se, sobretudo, na expressiva performance industrial, cujo valor agregado cresceu 11,0% a.a. no período 1967/1977, refletindo o dinamismo e progressiva integração vertical e horizontal do setor. Na composição do produto secundário, ampliou-se o peso dos setores dinâmicos (bens de capital e insumos básicos), diminuindo a participação das indústrias tradicionais, como demonstra o Quadro II, cujos dados alcançam apenas até 1974, ano da última pesquisa industrial da FIBGE com resultados divulgados.

QUADRO I

BRASIL-EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DA RENDA INTERNA-1949/1975

ANOS	PARTICIPAÇÃO SETORIAL - % (TOTAL = 100%)		
	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
1949	24,9	26,0	49,1
1959	19,2	32,6	48,2
1970	10,2	36,3	53,5
1975	10,5	39,4	50,1
1977 (*)	12,2	37,0	50,8

Fontes: FGV - Conjuntura Econômica, julho de 1977 e Seplan
(*) Estimativas da SEPLAN

QUADRO II

BRASIL - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO

INDUSTRIAL - 1949/1974

GÊNEROS DE INDÚSTRIAS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL (%)			
	1949	1959	1970	1974
A) Indústrias Dinâmicas	37	52	58	64
Minerais não Metálicos	8	7	6	5
Metalurgia	10	12	12	14
Mecânica	2	3	7	10
Material Elétrico e de Comunicações	2	4	5	6
Material de Transporte	2	8	8	7
Borracha	2	2	2	2
Química (inclusive Produtos Farmacêuticos e de Matérias Plásticas, Papel e Papelão)	11	16	18	20
B) Indústrias Tradicionais	63	48	42	36
Madeira e Mobiliário	6	5	5	5
Couros, Peles e Produtos Similares	1	1	1	1
Perfumaria, Sabões e Velas	-	-	2	2
Têxtil	20	12	9	8
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	4	4	2	3
Produtos Alimentares	20	17	14	10
Demais	12	9	9	7
TOTAL	100	100	100	100

Fonte: FIBGE (Censo Industrial de 1950, 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1974)

Paralelamente, o setor agropecuário apresentou desempenho também positivo no período 1967/1977, crescendo cerca de 5,3% a.a. em consequência, principalmente, da ampliação das áreas em cultivo. Apesar de a oferta rural vir respondendo aos impulsos da demanda interna e externa, a produção ainda é insuficiente, entretanto, para assegurar, à população brasileira, um adequado padrão médio alimentar. O padrão atual reflete uma estrutura de demanda resultante das desigualdades na distribuição de renda.

Dispõe o Brasil de um aparelho produtivo de vulto, que constitui massa crítica apta a ser mobilizada em função de qualquer política de desenvolvimento, compondo uma estrutura de oferta suficientemente diversificada para evitar extrema dependência ao suprimento externo de um amplo conjunto de bens e serviços.

No setor de bens de consumo duráveis, logrou-se montar um parque industrial capaz de abastecer o mercado interno e caminhar para o externo, requerendo um crescimento

futuro ao alcance da capacidade empresarial de investir e, portanto, independente de uma mobilização substancial de mecanismos de suporte.

Na área de insumos básicos, encontra-se em curso um esforço nacional - intensificado, sobretudo, nos últimos quatro anos - visando à produção de todos aqueles itens para os quais o País tenha condições de produzir a custos satisfatórios. Alguns empreendimentos já se encontram funcionando, enquanto outros estão em fases de implantação, projeto ou, ainda, de decisão.

Em relação aos bens de capital, constata-se igualmente, um empenho de desenvolvimento cujos resultados já se fazem sentir de forma positiva, atuando no setor um extenso número de empresas que cobrem amplo elenco de bens e já possibilitam ao País poder expandir sua capacidade instalada global valendo-se, em grande medida, de equipamentos nacionais. Não obstante o estágio atingido, o setor requer medidas visando o alcance de melhores índices de eficiência, autonomia tecnológica e especialização.

Carências na estrutura produtiva se manifestam, com maior evidência, nos segmentos ligados ao consumo essencial (inclusive alimentação), habitação, saúde, educação e infra-estrutura. Quanto ao último, cabe destacar deficiências comprometedoras para a consecução da política de desenvolvimento, principalmente nas áreas de transporte, abastecimento e serviços urbanos, a par da necessidade de recursos de vulto para o serviço de energia elétrica, a fim de evitar escassez no suprimento. É reconhecido que o rápido crescimento industrial e urbano não foi acompanhado por adequada ampliação da capacidade em certos segmentos da infra-estrutura e, por outro lado, que a expansão de alguns deles ocorreu de forma imprópria.

No geral, as grandes e médias cidades padecem de agudas insuficiências de infra-estrutura, que repercutem sobre a qualidade de vida de seus habitantes - mormente os de menor nível de renda - e sobre a

produtividade das atividades nelas exercidas. Evoluindo naturalmente no sentido de agravar suas distorções, essas cidades requerem uma nova política urbana, que influenciará o próprio processo brasileiro de desenvolvimento.

Em suma, esse aparelho produtivo complexo e, em muitos aspectos, maduro, constitui substância fundamental na formulação da política de desenvolvimento.

SETOR EXTERNO - Tendo em vista o desajuste nas contas com o resto do mundo, o reequilíbrio externo figura como uma das principais metas a ser alcançada. A partir de 1967, a própria dinâmica e natureza do rápido processo de desenvolvimento exigiu progressiva integração da economia brasileira com a internacional, através do incremento do comércio externo e da absorção de recursos financeiros.

Com referência ao comércio externo, observa-se que, paralelamente ao aumento significativo das exportações, ocorreu ampla diversificação da pauta, ingressando o Brasil no rol dos vendedores de manufaturados no mercado mundial. A composição da pauta de importações sofreu mudanças relevantes, caindo gradativamente a participação dos bens de consumo, enquanto aumentava a de matérias-primas e de máquinas e equipamentos.

O Brasil acumulou, no período 1967-1973, saldos no Balanço de Pagamentos no montante de US\$ 6.500 milhões, embora naqueles sete anos os déficits em transações correntes tenham somado US\$ 5.700 milhões. Tal diferença foi resultado do ingresso maciço de capitais externos, tanto sob a forma de empréstimos e financiamentos como de investimentos brutos. De fato, a entrada líquida de capitais, que no período 1960/1967 havia sido de US\$ 1.230 milhões (média anual de US\$ 154 milhões), ascendeu a US\$ 11.256 milhões no período 1968/1973, representando um ingresso médio anual de US\$ 1.879 milhões. Como consequência, a dívida externa quase que quadruplicou no período 1967/1973, evoluindo de US\$ 3.300 milhões em 1967 para

US\$ 12.600 milhões em 1973, tendo a proporção de recursos externos no PIB se elevado de 0,1% para 4,9%.

A partir de 1974, com o preço do petróleo bruto quadruplicado, a economia brasileira ressentiu-se da acumulação de déficits na balança comercial, somada às crescentes amortizações de uma dívida ampliada em consequência da canalização de recursos

financeiros externos. De US\$ 727 milhões em 1973, as importações de petróleo e derivados atingiram US\$ 3.855 milhões em 1977, ou seja, 32% do montante das importações. Paralelamente, as importações de bens de capital e matérias-primas (inclusive petróleo e derivados) evoluíram como mostra o Quadro a seguir:

QUADRO III

BRASIL - IMPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS E MATÉRIAS-PRIMAS - 1974/1977

ANOS	VALOR FOB (US\$ milhões)	
	EQUIPAMENTOS	MATÉRIAS PRIMAS
1974	3.119	8.483
1975	3.934	7.424
1976	3.385	7.912
1977	3.074	7.988

FONTE: SEPLAN (dados do CIEF)

A captação de recursos financeiros externos, facilitada por conjuntura internacional favorável e pela posição de confiança que o País desfrutava, se por um lado favore-

ceu o equilíbrio das contas externas, por outro aumentou consideravelmente a dívida e sua amortização, como demonstra o Quadro a seguir:

QUADRO IV

BRASIL - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA - 1974/1977

ANOS	VALOR (em US\$ milhões)		
	RESERVAS EXTERNAS	DÍVIDA EXTERNA	SERVIÇO DA DÍVIDA
1974	5.269	17.166	3.290
1975	4.040	21.171	3.948
1976	6.544	25.985	4.927
1977	7.256	32.037	6.515

FONTES: COTEC BNDE, Boletim do Banco Central do Brasil; SEPLAN

Durante os próximos anos, perdurará o empenho em enfrentar tal desequilíbrio, porém sob um contexto diferente do verificado imediatamente após a crise do petróleo, levando-se em conta os seguintes fatos:

- a) os mecanismos de contenção das importações, implementados a partir de 1975, surtiram efeitos signifi-

cativos, enquanto as exportações percorreram um caminho ascendente, a ponto de se alcançar, já em 1977, o reequilíbrio da balança comercial. Portanto, a reação do País pode ser considerada satisfatória, posto que, sem sacrificar demasiadamente a taxa de crescimento do produto e sem medidas excessiva-

mente drásticas quanto às transações com o exterior, logrou-se controlar uma grave fonte de desequilíbrio;

b) a decisão governamental de fomentar a substituição de importação de insumos básicos e equipamentos contribuiu decisivamente para propiciar uma perspectiva mais auspiciosa na esfera da balança comercial. Grandes projetos de produção de insumos começam a entrar em funcionamento até o final desta década, gerando, inclusive, excedentes exportáveis. Por sua vez, relevantes investimentos em curso na indústria de bens de capital aumentarão a possibilidade de reduzir as aquisições no exterior, ao mesmo tempo que melhor aproveitamento do atual potencial de oferta interna ainda pode ser obtido;

c) caso perdure o desaquecimento da economia dos principais países ocidentais, a possibilidade de incremento das exportações exigirá esforço acentuado, já que não poderá o País contar com o dinamismo dessas economias, verificado imediatamente antes da crise do petróleo. Não obstante, será possível aumentar as vendas ao exterior, pois a posição marginal ocupada pelo Brasil em certas áreas do comércio internacional - sobretudo na dos manufaturados - e, mesmo, algumas vantagens comparativas no setor primário não plenamente aproveitadas, podem conferir às exportações brasileiras um comportamento mais diligente do que a média do intercâmbio internacional;

d) o aumento da produção nacional de petróleo, bem como a adoção de soluções poupadoras ou substitutivas dessa fonte energética, se incluem entre os eventos passíveis de transformarem o panorama do setor externo;

e) o direcionamento dos investimentos no sentido de estimular os ramos produtivos menos demandantes de importações (alimentos, indústrias tradicionais, serviços básicos, etc.), em detrimento dos mais dependentes da oferta externa (principalmente bens de consumo duráveis), é compatível com o desenvolvimento do País.

ATENUAÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS ESPACIAIS E SOCIAIS DE RENDA - Tendência secular da economia brasileira induziu naturalmente a modelagem de um esquema de concentração social da renda. A inexistência de uma contradição entre o processo de industrialização verificado nas três últimas décadas e o perfil de mercado gerado pela estrutura de repartição da renda permitiu o atual padrão de desenvolvimento, mantendo-se inalterados os parâmetros fundamentais que explicam o comportamento da demanda interna.

As limitações que a concentração espacial e social da renda conferem ao desempenho da economia do País constituem um dos mais importantes fatores a serem considerados na política de desenvolvimento, induzindo à reflexão quanto à oportunidade de colocar maior ênfase no objetivo de atenuar os desequilíbrios regionais e sociais da distribuição de renda.

Cabe esclarecer que melhor redistribuição será alcançada mediante um processo pelo qual a estrutura de oferta de bens e serviços evolui, através dos investimentos, no sentido de favorecer prioritariamente a produção e produtividade daqueles segmentos essenciais, que pesam proporcionalmente mais no orçamento das famílias de menor renda, ou que, simplesmente, são a elas inacessíveis, apesar de básicos. Incluem-se nessa categoria os ramos de alimento, habitação, vestuário, mobiliário, saúde, transporte urbano, educação, saneamento, entre outros. Esses investimentos devem ser complementados com políticas salarial e fiscal adequadas à conformação de uma demanda compatível com as mudanças ocorridas no

lado da oferta. O manuseio de instrumentos como encargos sociais, incentivos fiscais (que atualmente subsidiam o uso de capital), crédito rural, sistema financeiro habitacional, subsídios a determinados segmentos, entre outros, torna-se indispensável a esses objetivos. O desenvolvimento da pequena e média unidade de produção, em determinados segmentos, também contribuirá para a sua consecução.

Ademais, a marginalidade social, decorrente da incapacidade do sistema produtivo em criar suficientes oportunidades de emprego, requer política visando a aumentar o grau de absorção de mão-de-obra.

Evidentemente, a ênfase aos setores citados não significa redução de esforços nos demais, mas sim condicionamento do incremento de capacidade instalada global às necessidades de investimentos nos ramos desejados. Até mesmo porque a expansão destes ramos exigirá equipamentos e insumos em volume suficientemente grande para provocar investimentos relevantes nestes dois setores que, portanto, não seriam restringidos.

POUPANÇA INTERNA - A capacidade atual de poupança situa-se em níveis visivelmente superiores aos verificados em décadas anteriores, conforme se pode inferir pela formação bruta de capital fixo que, em 1950/1954, representou, em média, 13,6% do PIB, elevando-se a cerca de 23,7% no quinquênio 1973/1977.

Além do próprio incremento da renda ter proporcionado a sua expansão, aperfeiçoamentos no sistema financeiro melhoraram os mecanismos de captação, intensificando o aproveitamento do potencial de poupança. Outrossim, um possível redirecionamento de seu uso aumentaria sensivelmente a disponibilidade de recursos em setores prioritários ao desenvolvimento, em detrimento de atividades menos relevantes.

Contudo, o seu montante é ainda limitado, face às necessidades de investimento decorrentes da taxa de crescimento do produto requerida pelo País.

Portanto, uma estratégia de aumento da poupança interna figura entre os desafios a serem enfrentados. Tal estratégia deverá incorporar meios de atuar sobre os incrementos de renda, destinando-os, em maior proporção, ao investimento.

INFLAÇÃO - A heterogeneidade das causas da inflação dificulta uma correlação inequívoca com o ritmo de desenvolvimento, constatando-se, sobretudo a partir dos anos 50, períodos de menor crescimento econômico coexistindo com inflação acelerada, fases de maior prosperidade com taxas inflacionárias decrescentes, etc. O desafio a este respeito continua praticamente o mesmo, nos últimos decênios, embora se revestindo de características diferentes.

Durante a década de 50 a inflação funcionou, em parte, como fonte não convencional de financiamento de investimentos, convivendo razoavelmente com o crescimento industrial do País. Naquela fase de evolução econômica as inúmeras e evidentes oportunidades de investimentos foram assumidas por vários tipos de empresários que lograram sobreviver e se expandir sob um panorama inflacionário.

Hoje, o avançado estágio atingido pela economia brasileira não permite o gênero de relacionamento entre inflação e desenvolvimento verificado naquela época, exigindo um enfoque distinto. Assim, ao mesmo tempo que diminuiu o grau de tolerância da economia a um processo inflacionário intenso, também aumentou sua vulnerabilidade a uma rígida política de combate à inflação.

Nas condições atuais, um aumento acentuado do ritmo inflacionário possivelmente inibiria os empresários em seus planos de investir, pois os mecanismos financeiros vigentes tornam menos previsíveis as relações entre os custos de financiamento e a rentabilidade empresarial. Ademais, os assalariados, principalmente de faixas inferiores de remuneração, seriam os mais afetados pelos efeitos nocivos sobre a renda real, agravando a estrutura de desigualdade social.

Por outro lado, um combate severo à inflação pode provocar consequências equi-

valentes às mencionadas anteriormente, visto que tal caminho sempre se manifesta através de medidas que restringem o investimento e os salários.

Portanto, a complexidade do problema consiste em dosar o combate à inflação com os propósitos de desenvolvimento econômico e social, executando-se uma política anti-inflacionária equilibrada, que preserve os fatores de dinamismo da economia e o processo de superação dos desequilíbrios sociais. Trata-se, na verdade, de dar continuidade, com as adaptações requeridas pelo tempo, à política implementada nos últimos anos.

OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS

No horizonte de tempo abrangido por este Plano de Ação do BNDE delinea-se um elenco de objetivos nacionais, formulados sob a égide de princípios que norteiam a filosofia do desenvolvimento sócio-econômico do País. Entre tais princípios incluem-se os referentes à obtenção de elevada taxa de incremento do produto, compatível com crescente integração da estrutura produtiva, atenuação de desníveis sociais e regionais e relacionamento harmonioso com a economia internacional

Sob a ótica setorial, os objetivos se traduzem em:

a) Continuidade da ação destinada a consolidar as indústrias de insumos básicos e equipamentos, o que deverá atrair, em conjunto, grande parte do instrumental do Governo e da força empresarial privada. Na área de insumos básicos, os investimentos se destinarão ao prosseguimento do esforço em substituir importações (siderurgia, não ferrosos, fertilizantes, química, petroquímica, fontes energéticas, etc.), à geração de excedentes exportáveis (celulose, minérios, gusa e alguns não ferrosos) e à manutenção do suprimento a uma demanda interna crescente (cimento, insumos siderúrgicos, etc.).

Quanto aos bens de capital, a capacidade instalada não constitui óbice à concretização de grande parte dos investimentos nos demais setores, cabendo atualmente à importação uma parcela que pode ser reduzida pelo incremento da oferta interna e havendo, ainda, oportunidades de exportação a serem exploradas. Outrossim, novas necessidades de equipamentos surgirão com próprio processo de desenvolvimento.

Ambos os setores demandam uma vigorosa dedicação à melhoria de eficiência, tanto no ângulo operativo quanto no de capacitação tecnológica. No atual estágio do desenvolvimento brasileiro, o domínio de tecnologia nas indústrias de insumos e de equipamentos assume importância vital, dado que a dependência quanto a este aspecto retira autonomia à evolução de setores fundamentais ao futuro do País.

Em síntese, pode-se afirmar que do dinamismo destes setores depende a própria essência do processo de desenvolvimento, destacando-se, portanto, entre as prioridades político-econômicas.

b) Superação das carências de oferta localizadas em infra-estrutura (sobretudo transporte, armazenagem e serviços urbanos), bens de consumo essencial (especialmente alimentação), saúde, educação e habitação. Alguns desses segmentos não aparentam insuficiência de oferta, dado o perfil de mercado onde as necessidades se manifestam apenas sob a forma monetária. Porém, nem todos eles correspondem adequadamente aos padrões de demanda almejados pela sociedade.

A dedicação ao crescimento destes setores impulsiona a expansão dos

demais, principalmente o de bens de capital, cuja produção se beneficia dos investimentos efetuados na agricultura, indústrias de bens de consumo básico, infra-estrutura, etc.

Por outro lado, contribui para afirmar a nacionalização da economia, visto que nestes setores preponderam as empresas nacionais e é menor a dependência tecnológica ao exterior. Ademais, diminui a propensão a importar, face ao menor uso de componentes estrangeiros, em comparação com os bens de sumo duráveis. Como os setores em destaque utilizam tecnologia menos intensiva em capital, ao incremento do produto corresponde significativa geração de emprego.

Conforme mencionado anteriormente, a ênfase aos setores em causa também se coaduna com a preocupação referente à redistribuição de renda.

Finalmente, convém realçar que a abordagem da questão energética exigirá investimentos vultosos, tanto para manter o equilíbrio entre oferta e demanda de eletricidade, como para enfrentar os problemas vinculados ao petróleo.

Conjugadas aos objetivos setoriais, diretrizes deverão ser definidas quanto ao setor externo e à inflação, em consonância com o equacionamento já delineado pelo Governo, que demonstrou ser acertado. Tendo em vista os desequilíbrios nas contas externas, o incremento das exportações assume destaque entre as metas que continuarão presentes, ao lado das medidas visando à substituição de importações. No tocante à inflação, perduram motivos para a formulação de políticas específicas de controle, evitando-se os efeitos limitativos ao desenvolvimento decorrentes de eventual recrudescimento inflacionário.

Desafio essencial dos anos vindouros encerra-se na capacidade de geração de novos empregos em número suficiente para uma população em contínuo crescimento. De fato, a população brasileira atingiu a 113 milhões de habitantes em 1977 e sendo remota a redução significativa das taxas médias anuais de incremento - atualmente ao redor de 2,7% - deverá ela ultrapassar a casa dos 150 milhões de habitantes, já na próxima década.

Por outro lado, estimando-se para os anos 80 o crescimento urbano de aproximadamente 4,0% a.a., é de se antever que cerca de 70% da população estará concentrada nas cidades, com ampla participação das regiões metropolitanas formadas pelas maiores capitais estaduais.

Embora este tipo de concentração demográfica seja característico de países em estágios avançados de desenvolvimento, no caso do Brasil assume importância crucial, pois gera potenciais desequilíbrios que poderiam vir a inibir o desenvolvimento sócio-econômico da Nação, se não solucionados. Portanto, haverá um incremento mais que proporcional da população urbana em idade de trabalhar e, em consequência, a necessidade absoluta de intensificar a criação de novas oportunidades de emprego.

As condições hoje existentes no País permitem traçar uma política capaz de atribuir maior auto-sustentação ao desenvolvimento, tornando a economia brasileira ainda menos sujeita a ciclos originários de fatos externos. Este enfoque não endossa conceitos impróprios de autarquia ou sociedade fechada, mas, sim, interpreta como desejável o adensamento do organismo produtivo do País, através de estímulos sobre sua potencialidade e rompimento dos focos de estagnação. Sob esta ótica, evidencia-se a necessidade de:

- solucionar problemas estruturais persistentes, que a industrialização rápida e contínua não lograr resolver;

- preencher lacunas no sistema produtivo, responsáveis por insuficiências fundamentais de oferta, desde que estas lacunas possam ser preenchidas a custos satisfatórios;
- recusar a opção entre crescer para fora ou para dentro, aproveitando ao máximo tanto as oportunidades de

exportar, quanto as de alargar o mercado interno.

Em sintonia com as perspectivas esboçadas anteriormente, o BNDE formulou seu Plano de Ação 1978/1981, buscando entre os objetivos econômicos nacionais aqueles que se coadunam com sua órbita de atuação.

ATUAÇÃO DO BNDE

1 - ESTRATÉGIA DA AÇÃO

1.1 - OBJETIVOS GERAIS E PRIORIDADES BÁSICAS

Os objetivos centrais da ação do BNDE são:

- a continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social;
- a atenuação dos desequilíbrios regionais e sociais de renda;
- o fortalecimento do empresário nacional e da empresa privada de efetivo controle nacional.

Quanto ao primeiro objetivo - isto é, de impulsionar o desenvolvimento - o BNDE, como principal entidade governamental especializada em financiar investimento fixo, propõe-se a alocar os recursos por ele geridos de forma a obter o maior e o melhor impacto possível sobre a expansão da economia brasileira. Por outro lado, e em consonância com a política do Governo, o Banco orientará suas aplicações no sentido de amenizar as disparidades regionais e pessoais dos níveis de renda. Considerando ser o empresário privado nacional o principal agente promotor do desenvolvimento, o BNDE oferecerá o suporte necessário ao seu fortalecimento e à expansão e consolidação da empresa nacional.

Tendo em vista a análise feita dos problemas e das perspectivas do desenvolvimento para o período 1978/1981, as linhas de prioridade para a ação do BNDE serão as seguintes:

- aumento das exportações;
- substituição de importações;
- melhoria da eficiência das empresas;
- melhoria da eficiência geral da economia, inclusive através da racionaliza-

- melhoria dos serviços de infra-estrutura;
- aumento da oferta de serviços e de bens de consumo essenciais para o mercado interno.

As aplicações em empreendimentos ligados à exportação merecerão destaque acentuado, posto que o aumento das vendas ao exterior é essencial ao reequilíbrio das contas externas e ao dinamismo e aperfeiçoamento das atividades produtivas do País.

As atividades visando à produção de bens substitutivos de importações, tanto na área de insumos básicos como na de equipamentos, continuarão contempladas com uma percentagem significativa das aplicações do BNDE.

Quanto à melhoria da eficiência das empresas, está previsto o apoio a projetos de reorganização administrativa, de consolidação financeira e, principalmente, de aperfeiçoamento das técnicas de produção, bem como de criação de núcleos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico a nível das empresas. O perfeito domínio da tecnologia - de produto, do processo produtivo e do projeto das instalações - por parte das empresas nacionais, é requisito indispensável ao processo de desenvolvimento autônomo e sustentado; por essa razão, serão reforçadas as dotações com tal finalidade.

No tocante à melhoria da produtividade geral da economia, atribuirá o BNDE maior volume de recursos à infra-estrutura, objetivando superar pontos-de-estrangulamento existentes. As aplicações neste setor terão, também, como elemento de referência, os objetivos concernentes à atenuação das desigualdades da distribuição da renda. Além disso, pretende o BNDE contribuir para o aumento da produção daqueles bens e serviços cuja carência impede o alcance de um padrão de consumo satisfatório. Assim, empreendimentos que proponham a ampliação da oferta de bens de consumo essenciais e de serviços públicos receberão apoio crescente.

1.2 - DIRETRIZES OPERACIONAIS

No capítulo seguinte são apresentadas as diretrizes e os critérios operacionais específicos, a serem observados pelo BNDE no apoio aos empreendimentos dos setores de insumos básicos, equipamentos e componentes, infra-estrutura e bens de consumo. Cabe aqui, com uma perspectiva mais ampla, destacar alguns aspectos gerais da atuação do BNDE.

Assim, a ação visando à atenuação dos desequilíbrios regionais se manifestará mediante estímulo adequado à desconcentração industrial, tanto pelo apoio a empresas quanto pelo financiamento à infra-estrutura. Continuará também o BNDE a praticar condições de financiamento mais favorecidas para as regiões de menor renda, aperfeiçoando permanentemente os instrumentos de promoção ao seu desenvolvimento econômico e social. Ademais, pode contribuir, também, para o desenvolvimento regional a progressiva descentralização operacional do Banco, no sentido de repassar aos Agentes parte crescente dos recursos desembolsados.

Neste particular, o fortalecimento do Sistema Nacional dos Bancos de Desenvolvimento, seja nos planos institucional, organizacional ou financeiro, constará da estratégia central adotada pelo BNDE. A idéia básica é a adoção de uma política de desenvolvimento econômico que harmonize os objetivos estabelecidos a nível do País como um todo e os fixados para cada Região ou Estado.

O fortalecimento da empresa e do empresário nacionais norteará, fundamentalmente, toda a ação do Sistema BNDE. A realização deste objetivo justifica o estímulo à criação e ao desenvolvimento, nos setores adequados, da grande empresa de efetivo controle privado nacional, através de apoio financeiro ponderável em condições capazes de encorajar a assunção de maiores riscos. As pequenas e médias empresas receberão o suporte requerido para prosperarem nos segmentos que lhes são propícios; neste caso, a crescente descentralização opera-

cional propiciará, de forma mais eficaz, o acesso dessas empresas aos recursos do BNDE.

O apoio à capitalização das empresas - tanto através do financiamento ao acionista brasileiro, quanto mediante a participação acionária - será linha prioritária de atuação do BNDE. A participação acionária das Subsidiárias, além de objetivar o equilíbrio financeiro da empresa, pelo aporte de recursos não exigíveis no volume necessário, buscará propiciar o fortalecimento do empresário.

Ainda tendo em vista este objetivo, os projetos de associação entre grupos nacionais e estrangeiros, com ou sem a participação do Governo, serão acolhidos nos casos em que os entendimentos, formais ou não, permitam simultaneamente:

- a) assegurar que a empresa resultante tenha vida própria e possa se constituir em núcleo promotor de desenvolvimento, tornando-se independente dos sócios quanto a fornecimentos de equipamentos, insumos e tecnologia, podendo vender livremente sua produção nos mercados interno e/ou externo e pesquisar e desenvolver negócios afins;
- b) garantir que a empresa resultante tenha condições de incorporar e desenvolver a tecnologia que lhe for transferida;
- c) possibilitar que o financiamento seja feito, de preferência, ao acionista brasileiro que, tendo maior capacidade de subscrição, induzirá o sócio estrangeiro a entrar com maior parte de capital de risco;
- d) garantir o controle nacional da empresa, não se admitindo, no estatuto ou no acordo de acionistas, cláusulas restritivas à capacidade do grupo nacional de decidir quanto aos negócios da empresa.

O financiamento da comercialização de equipamentos de fabricação nacional conti-

nuará a absorver parcela significativa e crescente das aplicações do Banco. Atuando sempre através dos Agentes, a FINAME aperfeiçoará permanentemente suas normas e critérios operacionais, de sorte a promover o fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional fabricante de bens de capital e, concomitantemente, viabilizar projetos de investimentos nos diversos setores da atividade econômica.

Todas as unidades que compõem o Sistema BNDE terão atuação articulada com base nos programas e subprogramas de ação setoriais. Além da resposta aos pleitos formulados pelas empresas e pelos Agentes, será dada continuidade à ação de fomento, procurando identificar, a nível de empresas ou de grupo de empresas, os problemas que impedem um maior desenvolvimento, bem como os modos e meios de eliminá-los.

Tanto na formulação dos programas e subprogramas setoriais, quanto na sua implementação através da resposta a pleitos das empresas ou da ação de fomento, será aprofundado o diálogo com outros órgãos do Governo e com os empresários nacionais, atitude fundamental para maximizar a eficácia da ação do Sistema BNDE.

2 - PROGRAMAS DE AÇÃO SETORIAIS

2.1 - INSUMOS BÁSICOS

2.1.1 - Aspectos Gerais do Setor

A presença marcante dos insumos básicos na pauta de importação, aliada à vocação do Brasil para se tornar grande produtor em uma série de ramos desse setor, induziram o Governo a explicitar política voltada à intensa ampliação da capacidade instalada visando, em alguns casos, a auto-suficiência a médio prazo.

O acerto dessa política é ressaltado pelo fato de que o desenvolvimento nacional exigirá volume crescente desses bens, tornando impraticável a excessiva dependência ao suprimento externo. Sem um esforço no sentido de aumentar a oferta interna, o dispêndio com a importação de insumos

bloquearia o processo de expansão econômica. Na verdade, além de contribuírem para atenuar o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, os investimentos previstos constituem ingrediente fundamental do presente estágio evolutivo do País. Os benefícios dessas inversões serão plenamente auferidos a partir do final desta década, quando os empreendimentos estiverem em operação.

Compõe o setor um heterogêneo conjunto de segmentos, onde características peculiares permitem, no mínimo, identificar diversos graus de dependência externa. Em algumas matérias-primas especialmente minérios de ferro e de manganês - o Brasil se situa como um dos maiores produtores e exportadores mundiais, sendo expressivas, igualmente, as exportações de ferro gusa. Quanto a aço, não ferrosos, matérias-primas para indústria química, fertilizantes, papel e celulose, constata-se importações em proporções diferentes, sendo comum a todos estes insumos a existência de investimentos em curso destinados a promover aumento acentuado da participação da oferta nacional, a ponto de permitir até os primeiros anos da próxima década, a auto-suficiência em aço, zinco e álcalis, dentre outros, bem assim a disponibilidade de excedentes exportáveis, como em alumínio e celulose.

Em certos segmentos as perspectivas são menos promissoras, dadas as até agora conhecidas disponibilidades internas; incluem-se neste caso minérios de alguns metais não ferrosos (cobre e chumbo) e os combustíveis fósseis (petróleo e carvão coqueificável de boa qualidade).

Na análise dos fatores positivos e negativos ao desenvolvimento do setor sobressaem os benefícios decorrentes da dimensão do mercado interno, da existência de recursos naturais exploráveis economicamente e da apreciável diversificação e integração das atividades produtivas do País. Ademais, as possibilidades de exportação se evidenciam em bens onde o Brasil desfruta de vantagens significativas, tais como minério de ferro, alumínio e celulose.

Entre os fatores negativos, destacam-se:

- o ainda insuficiente conhecimento geológico do território nacional;
- os grandes investimentos demandados para a instalação de unidades produtivas, tanto pela intensividade de capital inerente ao setor, como pela elevada escala de produção indispensável à eficiência e competitividade, em alguns segmentos;
- a sensível dependência à aquisição, no exterior, de tecnologia de processo e/ou de equipamentos, em alguns subsectores;
- a insatisfatória infra-estrutura, em especial na área de transporte, limitando o crescimento de alguns ramos, tais como insumos e produtos siderúrgicos, cimento e fertilizantes.

Em decorrência do elevado porte da maioria dos investimentos no setor, o Estado assumiu responsabilidades relevantes, como empreendedor exclusivo ou associado, atuando em siderurgia, fertilizantes, álcalis e petroquímica, além de petróleo, onde é monopolista. O empresário privado nacional ocupa posição destacada em cimento, fertilizantes, papel e celulose, aço (laminados não planos), insumos siderúrgicos e carvão, mas ainda não tem participação preponderante em não ferrosos (alumínio, chumbo e estanho) e matérias-primas para indústria química, onde predomina a iniciativa estrangeira. Na petroquímica verifica-se a associação entre os três tipos de empresários, prevalecendo, portanto, o controle nacional.

Alguns segmentos (laminados planos de aço, fertilizantes e celulose, por exemplo) podem ser considerados modernos e apresentam escala satisfatória, devido a investimentos realizados recentemente. Do ponto-de-vista organizacional, vários subsectores requerem aperfeiçoamentos, especialmente de práticas gerenciais e administrativas, indispensáveis à conquista da eficiência global.

O setor apresenta ramos cuja tecnologia é atualizada, embora, por vezes, não tenha havido adaptações às condições brasileiras. Além desse aspecto, a vulnerabilidade do setor se localiza na escassa autonomia tecnológica em muitos segmentos, mesmo naqueles onde as empresas são de grande porte e possuem massa crítica para realizar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, caso houvesse decisão nesse sentido.

2.1.2 - Evolução Qualitativa Necessária

A conquista de alto nível de eficiência na produção de insumos básicos, que resulta em posição competitiva para os bens ofertados, é condição inerente à viabilização do projeto brasileiro de desenvolvimento econômico e social.

A tecnologia utilizada, de processo ou de produto, é fator de fundamental importância, devendo ser atualizada e adaptada às condições nacionais, no tocante à disponibilidade dos fatores de produção. É indispensável que as empresas de efetivo controle nacional visem o domínio da tecnologia empregada; para tanto, a criação de núcleos específicos ou centros de pesquisa e desenvolvimento, dentro das empresas ou a elas vinculados, aparenta ser o caminho mais eficaz. Em alguns casos, o desenvolvimento de empresas independentes de engenharia se afigura como solução.

Nessa mesma linha, evidencia-se a importância de desenvolver a capacidade de elaborar projetos básicos ("engineering"), adequando-os às condições brasileiras, particularmente quanto à maximização do uso de equipamentos fabricados no País. À empresa estatal caberá papel decisivo a esse respeito, tendo em vista o seu porte e poder de mobilizar recursos. Para tanto, uma política de conscientização se faz necessária, visando aproveitar o potencial representado por essas unidades produtivas.

Mas não é apenas no momento de implantar o empreendimento que a questão

da eficiência se impõe; ela perdura nas fases de organização da empresa, de operação industrial e de comercialização nos mercados interno e externo, nas quais ainda ocorrem deficiências flagrantes.

Considerando o enfoque acima, deduz-se que o alcance da auto-suficiência será, em princípio, perseguido de forma sensível à questão de custos satisfatórios. Assim, ressaltadas as matérias-primas de natureza estratégica, os projetos a serem apoiados deverão apresentar viabilidade inquestionável em todos os seus aspectos.

A participação das empresas de efetivo controle nacional deverá ser fortalecida, mediante apoio decisivo do Governo às de capital privado, na forma, montante e condições necessárias para sua consolidação nos ramos onde já predominam e para a ampliação de sua presença nos demais. O Estado deverá limitar sua ação aos setores pouco atrativos à iniciativa privada, seja pelo volume elevado de investimentos ou pela baixa taxa de retorno.

A localização dos empreendimentos deve compatibilizar os objetivos de promover o desenvolvimento regional e de minimizar os custos de transporte. Neste aspecto, as regiões Nordeste e Norte configuram-se como áreas prioritárias para a realização de investimentos em vários segmentos, dada a disponibilidade de um conjunto de recursos naturais e, no Norte, de imenso potencial energético, ora em início de aproveitamento.

Embora em muitos dos subsetores haja a tendência para a implantação de grandes empreendimentos, devido às exigências de escala, em alguns a média ou pequena empresa, de caráter regional ou local, com produção especializada, já existe e possui condições de prosperar com eficiência.

2.1.3 - A Ação do Governo

Em decorrência da própria natureza do setor, o Estado vem desempenhando papel relevante em seu desenvolvimento. Essa presença, em muitos casos de caráter pioneiro, em geral viabiliza produções estratégi-

cas ou que requerem elevados investimentos de longo período de maturação.

As empresas estatais, diretamente ou através de subsidiárias, participam em diversos empreendimentos associadas a capitais privados nacionais e estrangeiros. Mediante órgãos próprios (DNPM) e de empresas (PETROBRÁS, CPRM, CVRD), atua o Governo Federal na área de pesquisa geológica e mineral. Por sua vez, algumas Unidades da Federação também possuem organismos ou empresas específicas para atuar ou fomentar as atividades no âmbito dos insumos básicos.

Tendo em vista a necessidade de desenvolver o setor, o Governo formulou programas para diferentes segmentos críticos, tais como: Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola - aprovado pelo CDE em novembro de 1974, o PNFCa visa tornar o País, em 1980, auto-suficiente em fertilizantes; Programa Nacional de Papel e Celulose - aprovado pelo CDE em dezembro de 1974, o PNPC objetiva, no médio prazo, o alcance de produção de papéis suficiente para o auto-abastecimento e, em relação à celulose, para garantir o suprimento interno e gerar excedentes exportáveis; Programa Nacional de Desenvolvimento da Indústria de Metais Não Ferrosos - aprovado pelo CDE em janeiro de 1975, tem em vista preparar o País para alcançar, no período 1975/1984, a auto-suficiência no atendimento do mercado interno de metais não ferrosos comuns; Programa Nacional de Defensivos Agrícolas - aprovado pelo CDE em agosto de 1975, o PNDA dá seqüência ao conjunto de ações que vinham sendo desenvolvidas pelo Governo Federal no tocante a esse insumo básico; Programa Nacional de Petroquímica - aprovado pelo CDE em agosto de 1975, busca o alcance de auto-suficiência no início da próxima década, via consolidação e/ou implantação dos polos localizados em São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul; Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) - instituído pelo Decreto 76.593, de novembro de 1975, visa ao atendimento das necessidades dos mercados interno e externo e da política de combustível

automotivo; Plano Mestre de Siderurgia - tem por objetivo definir, de forma dinâmica, um modelo para a expansão da indústria siderúrgica; Medidas a Favor da Indústria de Cimento - aprovadas em março de 1977 pelo CDE, definem as diretrizes para o desenvolvimento do setor cimenteiro, adotando como objetivo principal a manutenção de auto-suficiência, com a criação de excedentes para atender às variações sazonais de consumo e à exportação.

Quanto ao apoio financeiro, o BNDE tem atribuído, na parte que lhe cabe, primeira prioridade aos projetos do setor, praticando as condições (prazos e encargos) mais favoráveis nos empréstimos concedidos. Os Decretos-lei n°s 1.410/75 e 1.452/76 permitiram a correção monetária limitada ao máximo de 20%, nas operações concretizadas em 1975 e 1976 pelas entidades oficiais de crédito, para o financiamento de investimentos fixos.

A capitalização das empresas privadas de efetivo controle nacional é outro aspecto que merece atenção do BNDE, tanto através de empréstimos para a subscrição de ações, quanto mediante a participação acionária da FIBASE, em ações preferenciais e sem ingerência na gestão

A resposta dos empresários a esse elenco de mecanismos de apoio vem sendo significativa. Vários e importantes empreendimentos estão sendo concretizados, podendo-se antever que, ao fim desta década ou no início da próxima, estará amplamente reduzido o grau de dependência externa da economia brasileira quanto ao abastecimento das matérias-primas e insumos industriais básicos. Cabe destacar, a propósito, que a utilização dos mecanismos de apoio à capitalização de empresas foi fundamental para viabilizar alguns dos grandes empreendimentos, sob efetivo controle privado nacional. Não houvesse tal apoio, a alternativa teria sido não realizar tais empreendimentos ou empreendê-los sob controle estatal ou estrangeiro.

Mais recentemente, em março de 1977, através da Resolução n° 9/77, do Conselho

de Desenvolvimento Econômico, foi definida política para o desenvolvimento do setor, ficando reservado à iniciativa privada nacional papel de relevante importância.

As diretrizes gerais de ação do BNDE, expostas no item seguinte, obedecem à política contida na Resolução 9/77.

2.1.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

O BNDE apoiará o setor de insumos básicos de acordo com os critérios explicitados a seguir. Esse apoio se processará mediante condições flexíveis, quando necessárias à viabilização de projetos estratégicos. Assim, será atribuída prioridade a:

- a) projetos de prospecção e pesquisa mineral e de mineração, seja diretamente ou através de repasses a Bancos de Desenvolvimento;
- b) projetos de implantação e/ou de expansão de capacidade de oferta;
- c) projetos de capacitação tecnológica quanto a produto, processo ou projeto, inclusive mediante a criação de núcleos ou Centros de Pesquisa, dentro das empresas ou a elas vinculados, com os respectivos programas de ação, para a absorção, adaptação, desenvolvimento e/ou criação da tecnologia utilizada, visando alcançar autonomia;
- d) formação de consórcios e criação de mecanismos e/ou canais de comercialização voltados para o mercado externo;
- e) reorganização, modernização, fusão, incorporação e associação de empresas, inclusive os casos de reorganização administrativa e liquidação de passivo oneroso;
- f) projetos que visem substituir os derivados de petróleo, como fonte energética, por outros combustíveis produzidos internamente.

Todos os projetos do setor apoiados pelo BNDE deverão:

- estimular a crescente utilização de engenharia nacional e o uso de equipamentos fabricados no País, em ambos os casos com efetiva absorção de tecnologia;
- apresentar, quando dependerem fundamentalmente de matérias-primas e/ou insumos importados, vantagens indubitáveis para o País e ter assegurado - a longo prazo e sem grandes riscos de interrupções e/ou alterações das condições - o fornecimento desses insumos, a preços que confirmem competitividade aos produtos;
- permitir, no caso de aquisição de tecnologia, que o beneficiário do apoio do BNDE obtenha o completo acesso aos detalhes do processo e/ou do projeto, de forma que possa, ele mesmo, após a efetiva absorção da tecnologia adquirida, promover todas as adaptações, aperfeiçoamentos e desenvolvimentos posteriores, beneficiando-se dos resultados decorrentes.

Finalmente, e sempre que cabível, serão incluídas nos contratos de financiamento e/ou subscrição de ações, cláusulas prevenindo a criação de núcleos ou Centros de Pesquisa, dentro das empresas beneficiárias ou a elas vinculados, para absorção, adaptação, desenvolvimento e/ou criação de tecnologia utilizada, visando alcançar autonomia.

2.2 - EQUIPAMENTOS E COMPONENTES

2.2.1 - Aspectos Gerais do Setor

Durante a segunda metade da década passada, a economia brasileira pôde crescer mediante o aproveitamento da capacidade ociosa existente no sistema, gerando uma demanda adicional por equipamentos passível de ser atendida pelas importações e pela

oferta interna, sem pressioná-las demasiadamente. A partir do início dos anos 70, os elevados índices de crescimento da economia passaram a exigir aumentos acentuados da capacidade instalada no parque industrial, que se refletiram sobre a procura de equipamentos.

Embora a aceleração dos investimentos haja estimulado a produção interna de bens de capital, seu primeiro impacto se dirigiu ao mercado externo; assim, as importações de equipamentos (mecânicos, elétricos e veículos) atingiram, em 1972, a 42,7% do valor total das importações. Tal comportamento se explica pelo fato de que o segmento "leve" do setor (bens de capital-consumo) se aproximava, em termos de estrutura produtiva, do existente em países industrializados, enquanto o segmento "pesado" (mormente equipamentos básicos) permanecia relativamente atrofiado.

A partir de 1972, consolidou-se a conscientização quanto à necessidade de estimular a produção interna de equipamentos básicos, verificando-se, inclusive, que:

- a expansão do setor representava uma oportunidade de aprofundar o processo de substituição de importações, promovendo indústrias com alto conteúdo tecnológico e repercutindo favoravelmente na estrutura de emprego e no dispêndio de divisas;
- da expansão do setor dependia não apenas o nível futuro da produção industrial, devido à sua importância a longo prazo na formação da capacidade a ser instalada na indústria, como também a integração do parque industrial, condição básica para a consolidação de um processo de industrialização autônomo.

Além de outras medidas governamentais, o Sistema BNDE foi mobilizado no sentido de oferecer todo o apoio necessário ao setor, através dos financiamentos do Banco e da FINAME - destinados, respectivamente, a aumento de capacidade instala-

da e comercialização de equipamentos - e da participação acionária em empreendimentos nesta indústria. Quanto à FINAME, seus recursos foram significativamente ampliados, instituindo-se, ademais, o Programa Especial, cujas condições de financiamento são competitivas com as externas e estabelecem normas de estímulo ao aumento do índice de nacionalização dos equipamentos.

Assegurada a confiança dos empresários no apoio governamental, foram iniciados vários projetos, alguns de grande porte, intensificando-se a fabricação de itens mais pesados e de maior conteúdo tecnológico, a princípio para o setor de energia elétrica e, posteriormente, para o siderúrgico, entre outros. Para tanto, o apoio da FINAME representou, muitas vezes, o fator decisivo. A continuidade do processo de substituição de importação requererá um aumento ainda vigoroso das disponibilidades da FINAME, visto que a produção interna de equipamentos depende do volume de recursos atribuído ao financiamento à comercialização.

Os estímulos governamentais à indústria de equipamentos foram direcionados de forma a promover o desenvolvimento das empresas privadas de efetivo controle nacional. Tal política tornou-se clara e definida na Resolução nº 9/77, do CDE. Não obstante, a predominância das empresas de efetivo controle nacional apenas se manifesta em alguns poucos segmentos do setor, tais como:

- equipamentos de transporte ferroviário
- equipamentos para açúcar e álcool
- equipamentos de transporte aeronáutico
- máquinas-ferramenta

Em outros segmentos há equilíbrio entre a participação de empresas de efetivo controle nacional e as de comando externo; neste caso podem-se citar:

- máquinas e implementos agrícolas
- equipamentos de transporte naval
- equipamentos para siderurgia
- equipamentos para indústria química e petroquímica

- equipamentos de elevação e movimentação de cargas

Finalmente, há ramos onde predominam as empresas de controle externo, tais como:

- equipamentos para transmissão e geração de energia elétrica
- equipamentos elétricos e eletrônicos
- veículos de transporte coletivo e de carga
- equipamentos para indústria de cimento
- compressores, bombas, válvulas
- motores de combustão interna
- tratores e máquinas rodoviárias
- equipamentos para papel e celulose

A capacidade produtiva das empresas do setor, em termos de ativos fixos, não constitui, em linhas gerais, restrição importante. Em alguns segmentos há ociosidade que atinge, em certos casos, índices elevados, como nos de equipamentos ferroviários e de máquinas e implementos agrícolas. Em outros ocorre praticamente equilíbrio entre capacidade de oferta e demanda, como por exemplo o de construção naval. Há insuficiência de produção de certos equipamentos elétricos e eletrônicos, instrumentos e determinadas classes de máquinas-ferramenta. Ademais, o setor se ressentia de oferta interna, em níveis satisfatórios, de componentes e peças.

Fator importante no desenvolvimento da indústria de bens de capital é a tecnologia. Como a produção interna de itens mais pesados e sofisticados é recente, não há como exigir um estágio tecnológico idêntico ao de países desenvolvidos. Porém, a dependência externa a esse respeito representa um obstáculo que necessita ser gradativamente superado, buscando-se autonomia, sobretudo na área de engenharia de produto.

Atualmente, apenas as indústrias de equipamentos para açúcar e álcool, tornos, equipamento aeronáutico, alguns tipos de equipamentos ferroviários e máquinas e implementos agrícolas, dentre outros, domi-

nam efetivamente a tecnologia empregada, embora esta nem sempre seja a melhor ou a mais atualizada.

Os demais setores permanecem sensivelmente dependentes do exterior, especialmente no que se refere ao projeto básico dos equipamentos, o que é válido tanto para as empresas de controle brasileiro como para as estrangeiras aqui estabelecidas.

Todo o esforço deve ser orientado no sentido de conquistar liderança internacional nas áreas já dominadas e de buscar, na medida do possível, autonomia tecnológica nas demais, inclusive das empresas estrangeiras em relação a suas matrizes no exterior.

Efetivando-se a introdução de novas técnicas no sistema produtivo através dos equipamentos que as incorporam, a indústria fabricante desses bens constitui o mais importante elo na cadeia do progresso tecnológico. Localiza-se na área tecnológica, portanto, o maior desafio a ser vencido para a consecução do dinamismo e autonomia do setor.

Eficiência e baixo custo de produção são importantes em qualquer atividade econômica e, em especial, na fabricação de um bem de capital, pois preços elevados, qualidade deficiente e incerteza nos prazos de entrega, afetarão as empresas utilizadoras do equipamento, repercutindo, assim, sobre as atividades produtivas em geral.

Três fatores podem ser considerados críticos na busca dessa eficiência, a saber:

- a) "Know-how" de fabricação - a grande parte dos produtores não tem domínio completo das técnicas de fabricação, tendendo a operar suas unidades com produtividade abaixo do que seria possível e desejável;
- b) irregularidade das encomendas - algumas indústrias enfrentam sérios problemas de custos em decorrência de irregularidade das encomendas, sendo ora obrigadas a traba-

lhar sob pressão, ora permanecendo relativamente ociosas por largos períodos de tempo, acarretando inevitáveis aumentos de custos;

- c) excessos de ofertantes nas mesmas linhas - as restrições a importações e as perspectivas do mercado interno têm atraído fabricantes de todas as partes do mundo, que vêm implantar subsidiárias no Brasil e, da mesma forma, induzido os nacionais a participar em muitas linhas de produtos. Assim, em determinados ramos, encontra-se um número de fabricantes superior ao que comportaria o mercado dos próprios países já industrializados, repartindo encomendas em volume insuficiente para garantir operação eficiente e impossibilitando, por outro lado, a absorção ou o desenvolvimento de tecnologia.

2.2.2 - Evolução Qualitativa Necessária

O projeto de desenvolvimento econômico e social do País envolve, um acentuado compromisso com a eficiência dos setores produtivos. Para tanto, a indústria de equipamentos deverá produzir internamente tudo aquilo que for possível, em condições satisfatórias. Qualificando melhor, reconhece-se, por um lado, que sendo um setor de desenvolvimento recente, necessita de apoio e proteção, até se consolidar efetivamente; por outro lado, admite-se que, mesmo a médio e longo prazos, haverá itens onde, devido a razões específicas, não haverá vantagens em produzir internamente. Em consequência, não deve ser buscada a auto-suficiência completa, a qualquer custo.

Em horizonte mais amplo, o Brasil enfrentará - como outros países dotados de ponderável parque doméstico produtor de equipamentos - a necessidade de exportar um volume significativo desses bens, em relação à oferta interna, o que permitirá atenuar as flutuações de demanda inerentes ao setor, além de contribuir para a diversificação da pauta de exportações.

Para viabilizar a exportação de equipamentos é fundamental que o setor tenha capacidade de competição, isto é, elevada eficiência e autonomia tecnológica. Além disso, é necessário um trabalho persistente de análise dos mercados mais promissores, de promoção das linhas de produtos mais competitivos, de criação de adequados canais de comercialização e de mecanismos de financiamento em condições satisfatórias. Portanto, é indispensável encarar a exportação não somente por seus efeitos compensatórios nos momentos de crise do mercado interno, mas também como uma atividade permanente do setor.

A posição da empresa de efetivo controle privado nacional deverá ser predominante no setor. A estratégia para conquistar esse objetivo deve contemplar prioritariamente os seguintes pontos:

- a) firmar a posição e ampliar as bases do predomínio das empresas de efetivo controle nacional nos segmentos onde elas já são preponderantes;
- b) consolidar - especialmente pela capacitação tecnológica, pela especialização e pela conquista de escala e de maior parcela do mercado - a posição das empresas de efetivo controle nacional nos segmentos onde sua presença, hoje, se equilibra com as empresas de controle externo;
- c) criar condições para que se organizem e consolidem os segmentos de importância estratégica - tanto onde preponderam os empreendimentos de controle externo como em ramos a serem eventualmente implantados - através de empresas de efetivo controle privado nacional, desde que tenham condições satisfatórias para enfrentar a concorrência e melhorar o atendimento do mercado.

A capacitação da empresa visando alcançar autonomia tecnológica em determi-

nadas linhas requer, em primeiro lugar, a tomada de consciência, pelo empresário, da importância desse requisito para um sólido e sustentado desenvolvimento, bem como sua perfeita compreensão dos modos e meios de conquistá-la.

Em segundo lugar, a capacitação tecnológica demanda elevados investimentos em treinamento de recursos humanos, em aquisição de projetos, em desenvolvimento de protótipos, em testes e ensaios. Isso pressupõe a concentração de esforços em algumas poucas linhas de produção bem definidas e um porte adequado do empreendimento, que assegure em escala econômica. Em outras palavras, é preciso haver certa especialização das empresas fabricantes de equipamentos, corrigindo-se a atual tendência de o setor apresentar excessivo número de fabricantes em muitas de suas linhas de produtos, bem como excesso de linhas dentro da mesma empresa. Ademais, é indispensável haver, a médio e longo prazos, regularidade de encomendas.

A autonomia tecnológica poderá ser alcançada mediante estratégia de avanços graduais, envolvendo desde a compra ou cópia até o desenvolvimento próprio de tecnologia. Em qualquer caso, porém, é essencial que as empresas possuam departamentos técnicos com profissionais qualitativa e quantitativamente suficientes, voltados para as tarefas de capacitação tecnológica. É indispensável, outrossim, uma adaptação da tecnologia às condições brasileiras e a permanente incorporação de melhorias e aperfeiçoamentos. Para tanto, são necessárias atitudes que propiciem aos fabricantes o acesso rotineiro aos dados e informações de desempenho do equipamento no usuário, especialmente para os equipamentos sob encomenda, das indústrias de processo.

A obtenção da eficiência, em todos os níveis, pressupõe, também, o completo domínio do "know-how" de fabricação, a adequada programação e utilização dos fatores de produção. Aperfeiçoamentos na gestão de materiais, na melhor utilização dos ativos fixos existentes (adoção do segundo ou

terceiro turnos de trabalho preferentemente à aquisição de novas máquinas), no treinamento de mão-de-obra, na gestão financeira, na comercialização, afiguram-se indispensáveis em alguns casos.

A fabricação de componentes, partes e peças, no Brasil, deverá ser mais significativa, tendo em vista as dimensões do mercado e as possibilidades de exportação. É conveniente que, para alguns segmentos, como o de tratores, máquinas rodoviárias e máquinas e implementos agrícolas, por exemplo, haja maior padronização dos componentes, com uma redução do número de tipos usados nos equipamentos produzidos no País.

2.2.3 - A Ação do Governo

Em 1974, mesmo após a quadruplicação dos preços do petróleo, as importações brasileiras de bens de capital representaram 25% de nossas compras no exterior, consumindo 39% das divisas geradas pelas exportações brasileiras naquele ano. Essa situação levou o Governo a emprestar a mais elevada prioridade ao desenvolvimento da indústria nacional de máquinas e equipamentos. Uma série de medidas, algumas de caráter genérico e outras mais específicas, foram tomadas a partir de então, tendo contribuído, de maneira vital, para o crescimento desse segmento industrial.

Além da prioridade atribuída ao setor, as restrições às importações conferiram competitividade aos equipamentos fabricados no País. O estabelecimento do depósito restituível de 100% do valor do bem importado foi medida decisiva para reorientar parte significativa das encomendas de equipamentos aos fabricantes instalados no Brasil.

Os Decretos-lei 1410/75 e 1452/76, limitando em 20% a correção monetária dos empréstimos de longo prazo concedidos pelas agências oficiais de crédito às empresas do setor, para a realização de investimentos, constituíram estímulos importantes à ampliação da capacidade instalada. A resposta dos empresários foi pronta, tendo sido elevado o número de projetos desencadeados ao abrigo do benefício.

A criação da EMBRAMEC, os mecanismos de incentivos à nacionalização adotados pela FINAME, o reforço dos recursos colocados à sua disposição e a decisão do BNDE de limitar ou associar os financiamentos, nas áreas de infra-estrutura e siderurgia de produtos planos, à aquisição de equipamentos produzidos no País, através da FINAME, foram outras medidas de favorável repercussão para o desenvolvimento do setor. Embora o rápido crescimento da demanda por financiamento tenha absorvido a totalidade desses recursos adicionais, a ponto de a FINAME se ver na contingência de adotar algumas medidas restritivas, os benefícios decorrentes, para os fabricantes instalados no País, vêm sendo muito significativos, pelo volume de encomendas que estão recebendo e, conseqüentemente, pela oportunidade que passam a ter de efetiva absorção de tecnologia.

A política de estímulo ao setor foi consolidada em março de 1977, com a aprovação da Resolução nº 9/77, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico. Os dispositivos dessa Resolução constituem-se em delineamento bastante nítido de uma política global para o desenvolvimento do setor. Para a plena consecução dos objetivos aí colocados, as agências oficiais de apoio financeiro e administradoras de incentivos deverão explicitar, em maior detalhe e a nível operacional, os critérios específicos que baliarão a respectiva atuação.

Pela importância de que se revestem, são destacadas, a seguir, as principais diretrizes estabelecidas nessa Resolução referentes ao setor de bens de capital:

- a) uma vez identificada certa oportunidade de investimento, deve ser esgotada a possibilidade de participação do setor privado nacional;
- b) os órgãos gestores de incentivos (nomeadamente CDI, CONSIDER, SUDENE, SUDAM, SUFRAMA), as agências financeiras (BNDE e FINAME - esta no credenciamento) e as empresas governamentais compradoras (ELETROBRÁS, PE-

TROBRÁS, TELEBRÁS, SIDERBRÁS, CVRD e RFFSA), deverão, pela sua atuação, buscar induzir ou contribuir para o alcance de uma relativa especialização no setor;

- c) reforça a orientação consubstanciada no artigo 4º do Decreto 78.945, de 15.12.76, de só ser realizada importação de equipamento - mesmo dispondo de limite no orçamento de importações - quando não houver similar nacional;
- d) determina que, no equacionamento de projetos, seja definido, em primeiro lugar, o volume de fornecimento de equipamento pela indústria nacional, realizando-se, em seguida, concorrência internacional ou outra forma de licitação ou negociação, para a parcela a ser adquirida no exterior;
- e) determina a realização de esforço para a progressiva nacionalização dos componentes;
- f) define a preferência, no caso de consórcios para fornecimento, por aqueles sob a liderança de empresas nacionais;
- g) as empresas e órgãos governamentais compradores de equipamentos abster-se-ão de colocar encomendas em projetos que ainda dependam de aprovação do CDI, INPI e/ou outras entidades gestadoras de incentivos fiscais.

Deve-se destacar a necessidade de regulamentação da Resolução 9/77, do CDE, ao nível da atuação dos órgãos executivos; dentre outros aspectos a serem considerados nessa regulamentação, mencionam-se:

- prioridade à empresa privada de efetivo controle nacional na consecução de oportunidades de investimento no setor;

- preferência à expansão e reorganização sobre a implantação de novos projetos;
- estímulo à especialização, evitando a aprovação de projetos em segmentos cujo mercado esteja satisfatoriamente atendido por fabricantes já estabelecidos, bem como de projetos com linhas de produção muito amplas;
- estabelecimento de programas de nacionalização de componentes compatíveis com a dimensão do mercado interno e com as possibilidades de exportação; em determinados segmentos, para se conseguir a escala necessária à fabricação econômica, será necessário sério esforço de padronização;
- incentivos preferenciais na comercialização, em função do maior grau de autonomia tecnológica alcançado pelo fabricante.

Igualmente relevante para o desenvolvimento do setor é a atitude que assumem os órgãos e empresas governamentais, os maiores compradores de equipamentos. As diretrizes da Resolução 9/77, do CDE, abriram amplas perspectivas para profunda mudança no comportamento das empresas estatais e o aprimoramento da política de vários órgãos governamentais. Tendo em vista o vulto de suas encomendas, é notório o benefício que tal alteração trará para o desenvolvimento do setor e para a realização dos objetivos básicos de predominância da empresa de efetivo controle privado nacional e de obtenção de grau satisfatório de autonomia tecnológica.

2.2.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

O estágio de desenvolvimento alcançado pelo setor fabricante de equipamentos e o conhecimento que se tem dos problemas e

das potencialidades setoriais, permitem indicar, a seguir, os critérios e as políticas operacionais que serão adotados por todas as unidades que compõem o Sistema BNDE, na concessão de apoio a esse segmento. Deve-se registrar que tais critérios são decorrentes e estão em consonância com o disposto na Resolução nº 9/77, do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

2.2.4.1 - Critérios para o apoio ao desenvolvimento e capacitação tecnológicos, bem como à modernização e reorganização dos fabricantes

- a) poderão receber o apoio do BNDE projetos de aperfeiçoamento de tecnologia, seja de fabricação ou de produto, objetivando novos desenvolvimentos, inclusive visando melhores condições para concorrer nos mercados interno e externo;
- b) igualmente, serão contemplados projetos de capacitação tecnológica, incluindo o treinamento de recursos humanos, a aquisição de projetos, a obtenção de assistência técnica, o desenvolvimento de protótipos, a produção de cabeças de série, a realização de ensaios e tudo o mais que, a critério do Banco, seja necessário à obtenção de autonomia tecnológica;
- c) adicionalmente, poderão ser apoiados a promoção e constituição de empresa específica para assimilação e desenvolvimento da tecnologia de determinados equipamentos, quando a indústria nacional não estiver em condições de desenvolver sozinha, inclusive em face do eventual risco envolvido. Tal apoio efetuar-se-á mediante associação com um ou mais fabricantes, de efetivo controle nacional, em condições de colocar tais equipamentos em linha de produção;
- d) terão apoio prioritário do BNDE os projetos de reorganização adminis-

trativa, saneamento financeiro, fusão e incorporação, contemplando aumento da escala de produção, melhoria do grau de especialização e da eficiência em todos os níveis e a criação das bases para a efetiva obtenção de autonomia tecnológica.

2.2.4.2 - Critérios para o apoio à realização de investimentos em ativos fixos

- a) poderão ser apoiados projetos de expansão da capacidade de oferta de produtores já existentes quando o mercado comportar, desde que fique assegurado um programa para o domínio da tecnologia e preservado, quando na abertura de novas linhas de produtos, adequado nível de escala de produção e de especialização;
- b) no caso de implantação de novos empreendimentos, poderão receber o apoio do BNDE os projetos que satisfaçam as seguintes condições: permitam à empresa beneficiária conquistar autonomia tecnológica e enfrentar com sucesso a concorrência; melhorem o atendimento do mercado; e não conflitem com a política de especialização.

2.2.4.3 - Critérios para o apoio à comercialização

- a) em consonância com as diretrizes da Resolução nº 9/77, do CDE, a FINAME dará apoio preferencial às empresas privadas de controle nacional e adotará o mecanismo de credenciamento para induzir à efetiva especialização dos fabricantes, considerando, cumulativamente, dentre outros, os parâmetros básicos indicados a seguir:
 - I) o grau de autonomia tecnológica alcançado;
 - II) os índices de nacionalização, em peso e em valor;

III) a tradição de vendas passadas, a pontualidade no fornecimento e o bom desempenho dos equipamentos entregues.

- b) a FINAME poderá suspender o cadastramento de novos fabricantes daqueles equipamentos cujo mercado esteja sendo plenamente atendido pelos fabricantes já instalados.

2.2.4.4 - Critérios Gerais

- a) as condições de apoio financeiro serão, como regra geral, tanto mais favorecidas quanto maior o grau de autonomia tecnológica já atingido ou objetivado pela empresa;
- b) a desconcentração industrial no setor poderá ser apoiada desde que represente o fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional, bem como não redunde em prejuízos e/ou retrocessos no grau de especialização das empresas;
- c) serão incluídos, sempre que couber, nos contratos de financiamento e/ou de subscrição de ações, cláusulas que exijam a constituição de grupos de engenharia dentro das empresas beneficiárias e a formulação de plano para alcançar autonomia tecnológica;
- d) os projetos de engenharia deverão ser realizados por empresa nacional, quando não pela própria empresa postulante; ou, nos casos de comprovada necessidade de contratação de consultoria externa, por consórcios liderados por empresas nacionais.

2.3 - INFRA-ESTRUTURA

2.3.1 - Aspectos Gerais do Setor

Os serviços de infra-estrutura desempenham papel fundamental no processo de

desenvolvimento econômico, pois a sua eficiência se reflete diretamente na produtividade dos demais setores. Além disto, participando expressivamente na demanda de máquinas e equipamentos, poderão contribuir, mediante adoção de uma política adequada de encomendas, para os objetivos de desenvolver o parque produtor de bens de capital, imprimindo-lhe alta eficiência e induzindo-o à conquista da autonomia tecnológica.

Em uma breve análise retrospectiva, constata-se que alguns segmentos de infra-estrutura foram modernizados no último decênio, envolvendo a institucionalização de órgãos de planejamento e de execução dos programas, a reestruturação organizacional e normativa, a montagem de mecanismos de financiamento adequados e a incorporação de equipamentos e técnicas operacionais de desenvolvimento recente. Entre esses segmentos, destacam-se os de Energia Elétrica, Infra-estrutura Rodoviária, Telecomunicações e Correios. Nos demais, particularmente nas ferrovias e naqueles relacionados às atividades urbanas, a linha adotada tem sido a de eliminar um ou outro ponto-de-estrangulamento. A formulação e aplicação de políticas integradas, métodos operacionais e tecnologias condizentes com as escalas de atendimento envolvidas afiguram-se imprescindíveis para o adequado equacionamento dos problemas desses segmentos.

De acordo com o II PND, as prioridades governamentais no setor foram orientadas para os programas de Energia, Ferrovias, Navegação e Portos (notadamente sob enfoque de Corredores de Transporte e Exportação). Parcela substancial de recursos foi também alocada ao desenvolvimento e expansão de Telecomunicações e Rodovias. A conjuntura econômico-financeira do País, entretanto, levou à redefinição dos gastos no setor, impossibilitando a consecução das metas originalmente previstas, sobretudo nas áreas ferroviária, rodoviária e de telecomunicações.

A adoção de mecanismos de integração dos programas de infra-estrutura com a evolução da indústria de equipamentos levará o

País a aproveitar oportunidades de desenvolvimento e consolidar um parque produtor dotado de autonomia tecnológica e com capacidade para concorrer no mercado internacional. Neste sentido, avulta a necessidade de estimular o desenvolvimento e especialização do fabricante, evitando-se a oscilação do volume de encomendas que gera períodos de ociosidade ou de superutilização da capacidade instalada.

Nos transportes, deve ser dada ênfase ao planejamento sistêmico que propicie a integração funcional e intermodal e evite a competição desordenada entre as diversas modalidades. O predomínio da operação rodoviária no tráfego interurbano de mercadorias (QUADRO V), conquistando, inclusive, fretes que não lhe são adequados, reflete decisões de investimentos e políticas operacionais anteriores às restrições quanto ao consumo de derivados de petróleo. Esse contexto se manifesta através de:

- ausência de política tributária e tarifária para o tratamento preferencial às mercadorias que apresentem maior adequação ao transporte ferroviário e hidroviário, conforme o caso;
- ênfase excessiva na implantação de infra-estrutura viária, em detrimento da concepção de sistemas operacionais integrados funcionalmente, dificultando a incorporação de modernas técnicas de acondicionamento, transferência e armazenagem de mercadorias transportadas em ferrovias e hidrovias;
- prevalência de política de investimento favorável ao usuário das rodovias, pela qual as obras do setor têm sido quase sempre realizadas com recursos orçamentários;
- incidência direta de tributos sobre a operação em transporte hidroviário (Taxas de Melhoramentos de Portos e de Marinha Mercante), onerando a carga movimentada pela modalidade de transporte que mais atende às conveniências econômicas nacionais;

- obras de infra-estrutura necessárias à viabilização do transporte hidroviário não foram implantadas no ritmo necessário, pela ausência de fluxo de transporte que, por sua vez, não se materializou justamente pela falta daquelas obras.

No âmbito dos serviços urbanos, profundos desequilíbrios entre oferta e necessidades se evidenciaram de forma generalizada, em decorrência do impacto do processo de urbanização. A crescente mobilidade da população com o afluxo de contingentes de migração interna - especialmente às regiões metropolitanas - gerou, por sua vez, desequilíbrios no mercado de trabalho, com a oferta de mão-de-obra superando, via de regra, as oportunidades de emprego formal. Além deste fator exógeno, o desenvolvimento urbano careceu de medidas de organização dos espaços regionais e intra-urbanos e de regulamentação do uso do solo urbano, o que exerceu pressão adicional sobre a infra-estrutura existente e a qualidade de vida.

Se, por um lado, os benefícios resultantes da aglomeração de atividades crescem com o tamanho da cidade, por outro lado os custos também sobem e, a partir de determinada dimensão, mais que proporcionalmente. Desta forma, os investimentos "per capita" com transporte urbano, água, esgoto, telefones, coleta de lixo e iluminação pública, no Grande São Paulo e no Grande Rio, são 3 a 4 vezes superiores aos da classe de cidades com população entre 50 a 100 mil habitantes.

Apesar da existência de diferenciais elevados de custo e de deseconomias de aglomeração nas grandes cidades, tendências de desconcentração industrial e reordenamento espacial e econômico das atividades urbanas, em área saturadas, ainda são limitadas. Os mecanismos de mercado não imputam custos a estas deseconomias que acabam sendo rateadas pela comunidade como um todo.

Um dos aspectos mais críticos diz respeito ao transporte urbano, onde ao longo das duas últimas décadas observou-se:

QUADRO V

BRASIL - EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO INTERURBANO DE MERCADORIAS - 1955, 1966, 1975

MODALIDADE DE TRANSPORTE	TRÁFEGO REALIZADO (bilhões de t/km)			PARTICIPAÇÃO (%)			TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)	
	1955	1966	1975	1955	1966	1975	1955/1975	1966/1975
Rodoviário	29,4	84,1	204,8	55,8	69,6	69,3	10,2	10,3
Ferrovário (1)	9,7	19,0	58,7	18,4	15,7	19,9	9,4	13,3
- Minério de ferro (2)	1,3	6,1	33,5	2,5	5,0	11,3	17,7	20,8
- Outras mercadorias	8,4	12,9	25,2	15,9	10,7	8,6	5,6	7,7
Marítimo (3)	13,5	17,7	31,6	17,7	14,6	10,7	4,3	6,7
Aéreo (4)	0,1	0,1	0,5	0,1	0,1	0,1	-	19,6
TOTAL GERAL	52,7	120,9	295,6	100,0	100,0	100,0	9,0	10,4

FONTE: GEIPOP.

- (1) Não inclui transporte de animais.
- (2) Tráfego de minério na Estrada de Ferro Vitória-Minas (CVRD).
- (3) Somente tráfego de cabotagem.
- (4) Somente tráfego doméstico.

- deterioração do sistema de transporte ferroviário suburbano, "trolley-bus" e bondes, substituídos desordenadamente pelos ônibus e automóveis, o que desencadeou uma séria distorção no setor, representada pela substituição do transporte coletivo pelo individual e da hidreletricidade pelo petróleo, como fonte energética;
- relativa incapacidade de se implantar ou melhorar serviço de transporte coletivo na periferia das cidades, atendendo, por conseguinte, às camadas populacionais de baixo nível de renda;
- não utilização do transporte urbano como meio de induzir a ocupação de áreas pouco povoadas, a fim de evitar o maior adensamento de atividades comerciais e ocupação habitacional áreas saturadas; estas são, geralmente, as mais beneficiadas com a introdução de tecnologias e conceitos novos de transporte de massa.
- ênfase em projetos de melhorias operacionais visando à melhor utilização da infra-estrutura existente;
- adoção de política tributária e tarifária que reposicione adequadamente a competitividade intermodal;
- os subsídios, quando indispensáveis, devem ser dados em função dos serviços efetivamente prestados e não pela simples cobertura do déficit operacional. No caso da operação ferroviária, por exemplo, o subsídio seria dado em função de cargas específicas transportadas em determinados percursos, incentivando a ferrovia a conquistar os fretes;
- aumento da eficiência e redução do custo de transporte de carga pela criação de mecanismos de integração e complementariedade funcionais e intermodais, a serem obtidos pela seleção e canalização de mercadorias às modalidades e equipamentos de transporte tecnologicamente mais adaptados, aplicação de tarifas diferenciadas e construção de armazéns especializados e pátios de transferência, que propiciem a melhor articulação física intermodal;
- utilização dos serviços de infra-estrutura como instrumento da redistribuição planejada das atividades industriais e urbanas, mediante:
 - a) criação de pólos e complexos de desenvolvimento regional e de cidades de porte médio, em áreas onde possa ser implantada infra-estrutura de baixo custo;
 - b) expansão de sistemas de transporte e de outros serviços básicos urbanos, em áreas com menor ocupação residencial e comercial, reduzindo custos globais envolvidos na expansão do sistema de infra-estrutura em regiões saturadas;

2.3.2 - Mudanças Qualitativas Necessárias

Um dos grandes desafios ao desenvolvimento econômico brasileiro, na década de 80, será aquele relacionado com a compatibilização da infra-estrutura econômica às necessidades de uma moderna sociedade industrial. A complexidade resultante do aprofundamento dos processos de industrialização e urbanização exigirá um desempenho dos diferentes ramos da infra-estrutura em escala e qualidade distintas dos padrões atuais, sob o risco de comprometer as próprias metas de expansão econômica.

A necessidade de se transportar volume crescente de cargas para atender ao mercado interno e às exportações e de se equipar convenientemente as áreas industriais e urbanas de serviços básicos, requer a reformulação administrativa, jurídica e organizacional dos serviços de infra-estrutura, de acordo com os seguintes princípios básicos:

- preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, através da ênfase a obras de saneamento básico e fixação de regras de localização industrial e de ocupação do solo urbano;
 - redução da dependência à fonte energética importada com medidas de apoio ao transporte urbano coletivo e maior utilização de transporte em modalidades não-rodoviárias;
 - melhorias nos transportes coletivos urbano e suburbano, sobretudo quando destinados a servir áreas onde predominam as faixas populacionais de menor nível de renda.
- a) aumento da eficiência e qualidade dos serviços em alguns segmentos, visando ao atendimento de setores e áreas de maior dinamismo ou de faixas populacionais de menor nível de renda;
 - b) estímulo à organização do parque produtor de máquinas e equipamentos, mediante a padronização das encomendas, nos termos da Resolução nº 9/77, do CDE.

Para tais fins, a FINAME deverá ser utilizada prioritariamente, de modo a associar a aquisição dos equipamentos à realização de investimentos e instalações complementares, bem como à adoção de outras providências necessárias ao alcance das metas qualitativas desejadas. Dessa maneira, será possível estabelecer outras formas de colaboração para efetivar os investimentos não incluídos na órbita de atuação dessa Agência. Assim, poderão ser introduzidas cláusulas contratuais que, conforme o caso, impliquem na realização de reformas organizacionais, na adoção de tarifas diferenciadas em função de objetivos econômicos e outras, que tornarão mais fecundo o relacionamento do Banco com os beneficiários. O apoio do BNDE será, pois, orientado para projetos integrados e indutores de transformações operacionais profundas, contribuindo não só para a eliminação de obstáculos à continuidade do crescimento econômico, mas também para a organização da oferta do parque de equipamentos e modernização dos serviços de infra-estrutura.

Terão ainda apoio preferencial do BNDE os projetos no segmento de transporte que objetivem resolver alguns problemas cruciais de escoamento de determinadas matérias-primas e insumos industriais básicos, tais como carvão mineral, concentrado fosfático e cimento.

Por outro lado, o BNDE deverá manter o apoio tradicionalmente prestado às rodovias vicinais, à infra-estrutura dos distritos industriais e, em caráter eventual, a projetos de expansão dos sistemas de transmissão de energia elétrica e de telefonia em grandes centros populacionais.

2.3.3 - Linha de Ação do BNDE

O BNDE, no início de suas atividades, financiou a infra-estrutura naqueles segmentos que se constituíam em sérios estrangulamentos à evolução industrial (energia e transporte, principalmente ferroviário). Com a criação da ELETROBRÁS e da RFFSA, o Banco foi reduzindo progressivamente suas aplicações no setor.

Ultimamente, voltou a destinar recursos vultosos à infra-estrutura, mas principalmente para a aquisição de equipamentos no País, através da FINAME, com vistas a reduzir suas importações. Esta política tem se mostrado eficaz em orientar para o mercado nacional as compras de equipamentos. Porém, não contribuiu suficientemente para a melhoria dos planos e projetos dos segmentos de infra-estrutura, pois, nessa sistemática operacional, não se indaga da conveniência e economicidade dos projetos a que os equipamentos se destinam. Seria conveniente aproveitar a oportunidade para induzir os compradores no sentido de especificar equipamentos e colocar encomendas visando, também, o fortalecimento e aprimoramento das empresas produtoras.

Em caráter complementar ao esforço governamental desenvolvido no setor, o apoio do BNDE se pautará na consecução dos seguintes objetivos:

A ação no campo da infra-estrutura será, também, sensível à necessidade de atenuação dos desequilíbrios regionais, atribuindo ênfase a projetos que visem superar pontos-de-estrangulamento da economia das áreas menos desenvolvidas, quando incluídos na linha de atuação do BNDE.

2.4 - BENS DE CONSUMO

2.4.1 - Alguns Aspectos Gerais do Setor

O setor de bens de consumo comporta uma gama bastante variada de atividades produtivas, diferenciadas quanto à natureza das matérias-primas e insumos utilizados, quanto aos processos produtivos e graus de elaboração e quanto à natureza dos bens produzidos. Há, ainda, diferenças marcantes em relação à estrutura de produção existente, que compreende desde as mais tradicionais (têxtil) até as de desenvolvimento mais recente (eletro-eletrônicas). Na maioria dos segmentos ocorre acentuada competição entre as empresas produtoras, assumindo importância relevante as questões ligadas à eficiência em todos os aspectos, especialmente na distribuição e comercialização dos bens.

O setor é caracteristicamente intensivo em mão-de-obra, sendo freqüente a presença da pequena e média unidade de produção. No entanto, em alguns segmentos (agroindústria, utilidades domésticas, têxtil), como resultado da própria evolução do País, começam a surgir as grandes empresas que, pela diversificação da produção e/ou aumento da escala, consolidam definitivamente sua posição. A participação das empresas de efetivo controle nacional é significativa, especialmente nos subsectores mais tradicionais, aparecendo as de controle externo, em geral com grandes unidades, nos mais dinâmicos.

Neste setor também se observa um grau insuficiente de preocupação das empresas com a autonomia tecnológica. Embora os processos utilizados sejam, freqüentemente, de domínio público, as empresas de controle nacional raramente tiram partido dessa situação. Até mesmo para melhorias na operação dependem, em muitos segmentos, de contratação de apoio técnico no exterior.

Identificam-se muitas unidades industriais com baixos índices de produtividade. Não obstante, no último decênio desenvolveram-se as exportações do setor, tanto pelo aproveitamento de condições favoráveis existentes em alguns mercados no exterior, como pela adequada conjugação do apoio governamental com situações peculiares de alguns segmentos.

Embora seja potencialmente amplo o mercado nacional, as baixas rendas auferidas por vasta parcela da população brasileira não permitem que esse mercado apresente níveis elevados de consumo, o que cerceia o crescimento setorial mais vigoroso.

2.4.2 - Subsectores Abrangidos

A experiência do BNDE junto a projetos ou empresas produtoras de bens de consumo não abrange a totalidade dos segmentos. O Banco começou a apoiar alguns empreendimentos do setor a partir de meados da década de 60, tendo essa colaboração se acentuado nos últimos anos com o crescimento das operações de repasses aos Agentes e com a criação da IBRASA.

Apesar disso, os segmentos abrangidos pelo presente Programa de Ação constituem parcela expressiva do setor de bens de consumo e da indústria de transformação, como pode ser constatado no QUADRO VI.

QUADRO VI

BRASIL - NÚMERO DE EMPREGADOS E FATURAMENTO
DO SETOR DE PRODUÇÃO DE BENS DE CONSUMO - 1976

SUBSETORES	NÚMERO DE EMPREGADOS	FATURAMENTO (Cr\$ milhões)
Madeira	277.483	24.185
Mobiliário	181.777	17.975
Têxtil	479.570	60.391
Calçados, Couros e Peles	275.356	21.522
Carne	58.864	12.443
Produtos Lácteos	32.990	10.142
Óleos Vegetais e Gorduras Animais	28.995	16.239
Editorial	23.375	2.394
Produtos Plásticos	93.553	8.770
Produtos de Borracha	25.996	9.787
Tintas e Vernizes	14.399	7.976
Sabões e Detergentes	31.793	12.383
Estamparia e Lataria	61.234	8.774
Cutelaria e Ferramentas Manuais	137.658	5.789
Motociclos e Assemelhados	21.841	3.021
Utilidades Domésticas	64.904	10.455
SOMA	1.809.788	232.246
% sobre a Indústria de Bens de Consumo (*)	66,6	57,0
% sobre a Indústria de Transformação	28,8	19,1

FONTE: Ministério da Fazenda - I.P.I. - Informações Tributárias - 1976:

(*) - No total de Indústria de Bens de Consumo não consta automóveis.

OBS.: Os dados acima refletem, na medida do possível, somente os segmentos estudados pelo BNDE. Assim, em Têxtil incluiu-se apenas tecelagem e fiação e em Produtos Plásticos e de Borracha os abordados nos respectivos diagnósticos setoriais. Para alguns subsectores não foi possível tal discriminação; o item Carne inclui todos os tipos e não apenas carne bovina; Editorial refere-se, também, à edição de jornais; Óleos Vegetais englobam gorduras animais; e Utilidades Domésticas compreende somente produtos elétricos de uso doméstico e pessoal.

2.4.3 - Evolução Qualitativa Necessária

A melhoria das unidades produtivas, as adaptações das tecnologias empregadas e os aperfeiçoamentos de natureza organizacional/gerencial e dos canais de distribuição e comercialização, devem ser objetivos buscados permanentemente pelas empresas do setor.

O fortalecimento da empresa de efetivo controle nacional requer, em alguns casos, apoio à formação de unidades grandes e diversificadas, resultantes de aglutinações ou do crescimento acentuado, com abertura de novas linhas de produtos, daquelas empresas que apresentem potencial para essa evolução. Em outros casos, o fortalecimento será alcançado pelo apoio decisivo à pequena e média empresa, com a especificidade que suas características requerem.

Ampliar ou mesmo manter as posições conquistadas no mercado externo - com as perspectivas existentes de arrefecimento das taxas de crescimento em vários desses mercados nos próximos anos, agravadas por medidas protecionistas - requer um vigoroso esforço para atingir níveis mais elevados de eficiência e competitividade. Tendo em vista que os volumes de bens exportados são ainda relativamente pequenos, quando comparados com as dimensões dos mercados importadores, bem assim que são grandes as potencialidades do setor produtor de bens de consumo no Brasil, é possível, desde que seja realizado esse esforço, ampliar as exportações setoriais.

A mobilização de adequados instrumentos de política econômica, no sentido de estimular o desenvolvimento dos segmentos produtores de bens de consumo essenciais, com o objetivo de promover melhor atendimento das necessidades internas, poderá se constituir em eficaz mecanismo para aprimorar o perfil de distribuição de renda e repercutirá proporcionalmente mais nas regiões menos desenvolvidas do País, contribuindo para a evolução de sua estrutura econômico-social.

2.4.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

I - Quanto à forma de atuação:

a) apoio prioritário será concedido para a execução de Programas que visem:

I) melhorias de eficiência e de competitividade, aí compreendida, também, a capacitação tecnológica;

II) atenuação de desequilíbrios regionais;

III) fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional;

b) a ação do BNDE se exercerá, predominantemente, de forma descentralizada, observando-se que:

I) os empréstimos sejam concedidos mediante repasses de recursos, para aplicação, pelos Agentes, em Programas e/ou projetos formulados conforme item (a) acima;

II) os recursos para a capitalização sejam aportados através dos mecanismos existentes (PROCAP - FINAC) e de subscrição de ações pela IBRASA.

II - Quanto à natureza dos projetos:

a) apoio a projetos de empresas de efetivo controle nacional, preferencialmente daquelas com bom potencial de desenvolvimento, para expansão e diversificação, objetivando sua definitiva consolidação;

- b) apoio à formação de consórcios e/ou canais de comercialização nos mercados interno e externo;
- c) apoio preferencial a projetos e/ou empresas para a produção de bens de consumo de massa (alimentos e vestuário), de baixo custo;
- d) apoio a projetos de capacitação tecnológica e/ou de desenvolvimento de processos produtivos, inclusive objetivando a produção de bens de consumo de massa, de baixo custo, ou de bens destinados à exportação;
- e) apoio a projetos visando à produção de partes componentes padronizados, substituindo as importações realizadas por alguns segmentos produtores de bens duráveis;
- f) apoio a projetos de reorganização e modernização - tecnológica e administrativa - inclusive de fusão, incorporação e associação de empresas; incluem-se as aplicações em liquidação do passivo oneroso.

possa aumentar esse nível para o setor de Infra-estrutura. O índice de crescimento, entretanto, é bem menor que o verificado nos quatro anos anteriores (1973 a 1977), quando então se alcançou evolução média de cerca de 35% ao ano.

A composição agregada, por setor, mostrada no Quadro VII, destaca o crescimento relativo das aplicações em Infra-estrutura, bem como a evolução do apoio aos segmentos produtores de Bens de Consumo. Este fato reflete a redução relativa, no fim do período, das aplicações no setor de Insumos Básicos, em decorrência da conclusão dos grandes projetos substituidores de importação implantados nesta década e que contaram com a decisiva contribuição do Banco.

Por outro lado, essa reorientação explicita a ênfase renovada que se pretende atribuir ao apoio aos setores de serviços, notadamente Transportes e Serviços Básicos Urbanos, bem como aos segmentos produtores de Bens de Consumo. Neste último caso, dada a predominância da pequena e média empresa, de efetivo controle privado nacional, atuante no setor, esse Quadro destaca, também, a importância crescente que o BNDE atribui a tais empresas, principalmente para a expansão da oferta de bens de consumo essenciais, de baixo custo.

3 - RECURSOS E APLICAÇÕES

3.1 - RESUMO DAS APLICAÇÕES

Os Quadros VII e VIII apresentam o resumo das aplicações do Sistema BNDE no período abrangido por este Plano de Ação. Tais valores correspondem a um crescimento médio geométrico de cerca de 13% ao ano, no quadriênio 1978/1981 (inclusive o crescimento de 1978 em relação a 1977). Os valores aí previstos são considerados o mínimo indispensável para que o BNDE mantenha o nível de apoio ao setor Industrial e

Deve ser mencionado que a distribuição intersetorial apresentada considera os segmentos beneficiários da colaboração do BNDE, em todas as modalidades operacionais. Assim sendo, nos montantes referentes a todos eles estão incluídas as operações da FINAME. Se for considerado que estas beneficiam tanto os setores usuários - pois financiam seus investimentos - quanto os fabricantes de equipamentos - pois financiam suas vendas - o apoio efetivo do BNDE, levando em conta essa particularidade das operações FINAME, para a indústria de Equipamentos e Componentes representará, no período, cerca de 37% das aplicações totais.

Para alguns segmentos, indica-se no Quadro IX o cotejo das projeções das aplicações do Banco (exclusive FINAME) com o desembolso efetivo ocorrido durante os dois últimos anos.

3.2 - DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

A estimativa de ingresso de recursos no Sistema BNDE para os próximos quatro exercícios apresenta uma composição com a seguinte estrutura, em valores percentuais médios para todo o período:

Recursos Próprios	32%
Fundo PIS/PASEP	44%
Outros Recursos Nacionais	15%
Recursos Estrangeiros	9%

Os Recursos Próprios correspondem ao retorno das aplicações feitas pelo BNDE e Subsidiárias e são crescentes no período, em razão da evolução significativa que essas aplicações tiveram nos últimos anos. Deve-se destacar que esta fonte de recursos, representando 26% do total de ingressos em 1978, evolui para corresponder a 36% das fontes totais do Sistema BNDE em 1981.

O Fundo PIS/PASEP constitui a mais importante fonte de recursos, englobando, no período, cerca de 44% do total mobilizável. Sua transferência para o BNDE obedece a regras bem definidas na legislação específica.

Na rubrica "Outros Recursos Nacionais" estão incluídos, dentre outros, a Dotação Orçamentária e os recursos provenientes da Reserva Monetária. Sua participação, embora decrescente no período, representa, em média, 15% das disponibilidades do Banco. A efetiva realização dessas fontes de decisões tomadas anualmente na elaboração do Orçamento da União e na aprovação do Orçamento Monetário, pelo CMN. Cabe enfatizar a importância que os recursos da Dotação Orçamentária e da Reserva Mone-

tária têm para o BNDE, pois, dado o custo favorável que apresentam, permitem viabilizar a colaboração financeira, em condições favorecidas, aos empreendimentos de elevada prioridade para o desenvolvimento da economia nacional.

Os recursos de origem estrangeira constituem, em média, 9% do total a ser mobilizado pelo BNDE. A concretização dessa fonte subordina-se à política de endividamento externo do País e depende das condições existentes nos diferentes mercados financeiros internacionais. Quanto a este último aspecto, o BNDE desfruta de elevado conceito nessa comunidade financeira e já acumulou importante experiência de negociação.

O esforço de captação será orientado no sentido de manter as fontes, já tradicionais, de recursos do Banco. Afigura-se como mais importante a permanente vinculação dos recursos do PIS/PASEP às aplicações do BNDE, pois representam quase a metade dos fundos que serão disponíveis no período.

As fontes de custo favorável - como a Dotação Orçamentária e a Reserva Monetária - são indispensáveis para compor um baixo custo médio dos passivos do Banco, condição relevante para que possam ser praticadas, nas suas operações ativas, taxas de juros e prazos de resgate adequados às necessidades dos projetos prioritários apoiados pelo Sistema BNDE. Será buscada a ampliação destas fontes, considerando-se como mínima a participação ao nível de 10% das disponibilidades totais.

Para realizar o programa de aplicações previsto no quadriênio, além dos fundos provenientes das fontes tradicionais, será necessário mobilizar montantes adicionais. Assim, o item Outras Fontes corresponde, no triênio 1979/1981, a cerca de 15% a 20% da disponibilidade bruta estimada para cada ano. Tais recursos serão buscados mediante um esforço de ampliação das fontes atuais, que apresentem elasticidade, bem como pela exploração de novas alternativas.

QUADRO VII

SISTEMA BNDE: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DOS DESEMBOLSOS PREVISTOS NO PERÍODO 1978/1981

SETORES	VALORES PREVISTOS (Cr\$ milhões) (*)				PARTICIPAÇÃO SETORIAL (%)			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
INSUMOS BÁSICOS	41.179	44.520	45.774	43.643	54	53	50	43
EQUIPAMENTOS E COMPONENTES	7.622	8.226	9.120	10.722	10	10	10	11
INFRA-ESTRUTURA	15.982	17.575	21.373	28.133	21	21	24	28
BENS DE CONSUMO	8.762	10.884	12.002	15.075	11	13	13	15
DIVERSOS	2.905	2.497	2.647	2.895	4	3	3	3
APLICAÇÕES TOTAIS DO SISTEMA BNDE	76.450	83.702	90.916	100.468	100	100	100	100

(*) Valores constantes equivalentes à ORTN de maio de 1978 (Cr\$ 262,87).

QUADRO VIII

SISTEMA BNDE: DESEMBOLSOS POR MODALIDADES (EM VALORES CONSTANTES DE MAIO DE 1978) (*)

	1978		1979		1980		1981	
	Cr\$ MI- LHÕES	%	Cr\$ MI- LHÕES	%	Cr\$ MI- LHÕES	%	Cr\$ MI- LHÕES	%
I - FINANC. PARA INVEST. FIXOS, MODERNIZAÇÃO E REORGANI- ZAÇÃO DE EMPRESAS	33.632	44	36.202	43	37.117	41	37.122	37
II - FINANCIAMENTO DESENVOLVI- MENTO TECNOLÓGICO	875	1	1.712	2	2.647	3	3.763	4
III - FINANCIAMENTO AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS NCIONAIS	29.162	38	33.421	40	39.098	43	46.714	46
IV - CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS	9.875	13	9.869	12	9.408	10	9.974	10
V - OUTRAS OPERAÇÕES COM A- GENTES.	2.906	4	2.498	3	2.626	3	2.895	3
VI - APLICAÇÕES TOTAIS - SISTEMA BNDE	76.450	100	83.702	100	90.916	100	100.468	100

(*) ORTN DE MAIO DE 1978 = Cr\$ 262,87

QUADRO IX

BNDE - COMPARAÇÃO ENTRE DESEMBOLSO ^{1/} REALIZADO E PREVISTO ALGUNS SETORES

Em Cr\$ milhões de 1978 (*)

SETORES	REALIZADO		PREVISTO			
	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1 - Cimento	395	324	1.930	2.064	2.258	2.445
2 - Aço ^{2/}	5.924	6.864	8.243	8.481	9.895	6.914
3 - Não Ferrosos	481	1.115	3.988	3.858	2.811	2.022
4 - Papel e Celulose	2.562	2.933	4.357	3.215	1.493	1.176
5 - Fertilizantes ^{3/}	886	1.105	2.868	3.716	3.980	3.200
6 - Equipamentos mecânicos sob encomenda	1.325	1.220	1.868	2.535	2.816	3.200
7 - Transporte e armazenagem	1.793	1.594	1.031	1.847	2.940	4.516
8 - Serviços Básicos Urbanos	2.081	1.437	1.654	1.496	2.092	2.776

(*) Valores constantes equivalentes à ORTN de maio de 1978 (Cr\$ 262,87)

^{1/} Exclusive FINAME

^{2/} Inclui Insumos Siderúrgicos

^{3/} Inclui mineração/concentração de rocha fosfática

ENDEREÇOS

BNDE

Av. Rio Branco, 53
Rio de Janeiro - RJ
Cep: 20090 - telex: (021) 22466 - Tel. 233-4242

Representação em São Paulo

Av. São Luiz, 50 - 25º andar - conj. 251 A/C
São Paulo - Capital
Cep: 01046 - telex: (011) 21045

Representação no Nordeste

Rua Riachuelo, 105 - 7º andar
Recife - Pernambuco
Cep: 50000 - telex: (081) 1294

Representação no Distrito Federal

Setor Bancário Sul - conj. 1 - bloco E - 13º andar
Brasília - Distrito Federal
Cep: 70070 - telex: (061) 1190

Representação em Washington

Embaixada do Brasil
3007 Whitehaven Street, N.W.
Washington, D.C. 20008 - USA

2

**JULHO/DEZEMBRO
1978**

PROD

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

