



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CONSULPUC - SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA

II Curso De Integração Profissional De Adestrandos

ESTRUTURA DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

ODILA MARIA NUNES DE VASCONCELLOS



ABRIL DE 1977

R O T E I R O

INTRODUÇÃO

1. EVOLUÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAIS NO BRASIL
 - 1.1. Regulamentação dos BD's

2. BANCOS DE DESENVOLVIMENTO - Um Enfoque Sistêmico
 - 2.1. BD's como subsistema do Sistema Financeiro Nacional
 - 2.2. BD's como subsistema de um Sistema Nacional de Apoio ao Desenvolvimento
 - 2.3. BD's como subsistema de um Sistema Estadual de Apoio ao Desenvolvimento

3. PAPEL DOS BD's COMO AGENTES DO DESENVOLVIMENTO

4. PLANEJAMENTO NOS BD's
 - 4.1. Planejamento integrado - minimização do conflito entre objetivos
 - 4.2. Planejamento Estratégico
 - 4.3. Planejamento Operacional

5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE BD's
 - 5.1. Da necessidade de resposta a pressões conjunturais
 - 5.2. Atividades indispensáveis ao funcionamento de um Banco de Desenvolvimento
 - 5.2.1. Planejamento
 - 5.2.2. Captação e controle de recursos financeiros
 - 5.2.3. Análise e acompanhamento de projetos
 - 5.2.4. Recursos Humanos
 - 5.2.5. Administração Financeira

- 5.2.6. Serviços Jurídicos
 - 5.2.7. Auditoria Interna
 - 5.2.8. Marketing
 - 5.2.9. Serviços Administrativos
- 5.3. Informação Gerencial e Processo Decisório

CONCLUSÃO

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade de se fortalecer o sistema nacional de Bancos de Desenvolvimento, permitindo a efetiva participação dessas entidades numa estrutura nacional de fomento, como agentes nacionais, regionais e estaduais, integrados no objetivo de apoio ao desenvolvimento.

Entende-se por sistema, em sentido amplo, qualquer agregado ou conjunto de coisas ou seres interligados, interrelacionados, interatuantes em face de uma causa ou motivação comum.

Correlacionando-se este conceito ao Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento teríamos a rede de instituições financeiras formada pelo BNDE e pelos Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento, dotada de capilaridade, agilidade e eficiência na política de promoção do desenvolvimento, ^{racional} conjugando e compatibilizando sua ação individual, normada por um planejamento global, atuando, harmonicamente, num conjunto capaz de conduzir à consecução de seus objetivos primordiais.

A estruturação e consolidação desse conjunto, entretanto, implica numa atuação adequada de seus componentes, para a qual é indispensável uma estrutura organizacional realista, compatível com a complexidade de fatores de ordem interna e externa a essas instituições.

O presente estudo procurará dar maior ênfase à estruturação de Bancos de Desenvolvimento Estaduais que, principalmente como agentes impulsionadores de pequenos e médios empreendimentos, vitais a determinadas economias regionais, prestam sua colaboração no alcance dos objetivos governamentais de dinamização da pequena e média empresa, expansão do mercado de trabalho, fortalecimento do empresariado

nacional, atenuação de desequilíbrios regionais, etc.

Este assunto já foi objeto de estudos anteriores, e esta contribuição não tem pretensão de esgotar o assunto, nem mesmo abordá-lo em profundidade, reconhecidas as limitações e mesmo a impossibilidade de se chegar a conclusões absolutas, tratando-se de um universo composto de unidades tão diferenciadas como os Bancos de Desenvolvimento, dispersos por todo o território nacional, vulneráveis às mais diversas influências do contexto econômico, político e social das áreas em que operam.

1. EVOLUÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAIS NO BRASIL

A criação de instituições financeiras sob o controle de governos estaduais começou incipiente no início do século.

Esses primeiros bancos oficiais surgiram em função do insuficiente desempenho do sistema bancário nacional e da reivindicação dos meios empresariais, financiando, basicamente, atividades agropecuárias e suprindo o atendimento às necessidades de capital de giro para o comércio local.

A exemplo de Minas Gerais, Rio Grande do Norte, São Paulo e Paraíba, um número crescente de estados, cada qual, motivado por fatores de ordem diversa e com formas diferentes de constituição, criou seu próprio banco, marcando uma época de difusão de bancos estaduais, na fase pré-industrial do Brasil.

Estes bancos estaduais criados na fase pioneira (até 1950) eram instituições voltadas para o crédito de curto prazo, e, raramente, para algum financiamento de maior prazo, às atividades agropecuárias.

Com o surto industrial da década de 50, uma série de desafios foram impostos a esses bancos, no que se refere à atração de investimento e à ampliação dos prazos de financiamento. Surgiram, então, as Companhias de Desenvolvimento Estaduais e a maioria dos tradicionais estabelecimentos estaduais de crédito, foi reformulada, com a criação de carteiras de financiamento a longo prazo.

Este processo redundou, em alguns estados, na duplicação de iniciativas financeiras dentro dos governos e a conseqüente superposição de esferas de competência entre as instituições novas e antigas.

Como, em muitos casos, essas Companhias não se adequaram como instrumentos do desenvolvimento, foram ceden-

do lugar a Bancos Estaduais de Desenvolvimento, sendo absorvidas pelos estabelecimentos comerciais, ou dando lugar a complexos financeiros como o caso do Sistema COPEG.

Assim, através de um processo altamente dinâmico e eclético, os governos estaduais organizavam o suporte financeiro requerido por seus programas de desenvolvimento, de acordo com as necessidades do empresariado local; ao mesmo tempo, registravam-se, em âmbito mais amplo, profundas alterações institucionais com a criação do Sistema Financeiro Nacional, pela Lei nº 4595, de 31.12.64.

1.1. Regulamentação dos Bancos de Desenvolvimento

Embora os Bancos e as Companhias de Desenvolvimento Estaduais se transformassem, rapidamente, em um dos principais instrumentos de execução e implementação dos planos estaduais de desenvolvimento, não foram beneficiados por um regime jurídico especial pela Lei nº 4595.

A decisão nº 18 do Banco Central, de 18/2/66, destinada a regulamentar o funcionamento dos bancos privados de investimento, não fazia distinção entre bancos de desenvolvimento, investimento e demais instituições de fomento, considerando equivalentes as expressões "de investimento" e "de desenvolvimento".

Mesmo sem regulamentação específica, os Bancos Estaduais de Desenvolvimento foram ganhando importância crescente, tanto pelos resultados obtidos, quanto pela criação de novos estabelecimentos congêneres em grande número de estados.

Em setembro de 1966 realizou-se em Salvador, promovido pelo BNDE, o Congresso de Integração Nacional que contou com a participação de BD's e representantes de órgãos estaduais de planejamento. Entre as conclusões importantes, destacaram-se:

a) a existência, em todos os estados, de insti

tuições financeiras públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento, atuando como instrumentos de execução e implementação de planos dos governos estaduais.

b) a possibilidade da utilização das unidades dessa rede como agentes repassadores de financiamento do BNDE que assim interiorizaria sua ação financiadora, aproveitando a equipe técnica e o conhecimento, em tese dessas instituições, dos problemas econômicos locais em maior detalhe.

c) a rede de instituições já existente poderia dar lugar a um efetivo Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento.

Esse encontro de Salvador muito contribuiu para que as autoridades se sensibilizassem com a extensão dos problemas enfrentados pelas instituições estaduais e consiente necessidade de regulamentação de seu funcionamento.

Passados alguns meses, em maio de 1967, o Banco Central promoveu um encontro das entidades interessadas para um debate amplo, tendo ficado esclarecido que, em face dos objetivos e da natureza desses organismos estaduais, orientados para a rentabilidade social acima da rentabilidade privada de suas operações, deveriam os mesmos serem integrados no Sistema Financeiro Nacional e receber um tratamento jurídico especial.

Foi sugerida, então, a elaboração de uma minuta de projeto de lei regulamentando a matéria, pelas entidades interessadas, em colaboração com o BNDE, para posterior submissão às autoridades monetárias.

Após vários estudos e debates, em 26/06/68, o Banco Central, através da Resolução nº 93 regulava a "constituição e funcionamento dos Bancos Estaduais e Interestaduais de Desenvolvimento" incluindo-os sob a égide do Sistema Financeiro Nacional.

A Resolução nº 93 permitia as seguintes alternativas aos governos estaduais:

1) instituir bancos de desenvolvimento voltados, exclusivamente, para financiamento a longo prazo.

2) criar carteira de desenvolvimento nos bancos comerciais sob controle governamental

3) manter carteira comercial junto ao banco de desenvolvimento, caso o Estado não possuísse estabelecimento especializado em crédito de curto prazo.

Vale salientar que a citada Resolução preconizava a adoção, por essas instituições, do "status" de sociedade anônima, o que provocou alguma resistência das que preferiam o Sistema de autarquia estadual. Era evidente a mudança na ótica de atuação desses bancos pelas autoridades monetárias, preocupadas em evitar que aquelas entidades, voltando-se exclusivamente para o desenvolvimento econômico dos respectivos Estados, se descurassem dos aspectos de rentabilidade de suas aplicações, realizando investimentos a fundo perdido ou desviando-se para preocupações de caráter assistencial. Como o capital desses bancos era constituído quase que exclusivamente de recursos dos governos estaduais, sua configuração como S.A. era mais de direito que de fato, mas sujeitava os bancos a uma supervisão maior pelas autoridades monetárias.

Um ano após a divulgação da Resolução nº 93, o Banco Central, através da Circular nº 128, de 16/7/69, estabelece normas aplicáveis aos Bancos de Desenvolvimento Estaduais e Interestaduais e às Carteiras de Desenvolvimento em bancos oficiais dos Estados (Resolução nº 119, de 16/7/69).

A circular deixava em aberto vários aspectos e restringia, em outros, a atuação dos BD's, principalmente quanto à prestação de avais em empréstimos externos, à captação direta de recursos provenientes da mesma fonte, e à captação da poupança privada. Porém, o conjunto formado pelas Resoluções nºs 93 e 119 e pela Circular nº 128 constituiu-se numa importante conquista para as entidades cuja existência sequer fora prevista cinco anos antes.

Outras medidas para o fortalecimento do Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento foram tomadas a nível federal, como a inclusão de unidades específicas referentes ao apoio a ser dado aos BD's, nos documentos "Metas e Bases para a Ação do Governo", de setembro de 1970, I e II PND e no Decreto 69.775/71 que estipulava a alocação de 10% e posteriormente 12% do Fundo de Participação dos Estados a fundos de financiamento a serem geridos pelos próprios bancos.

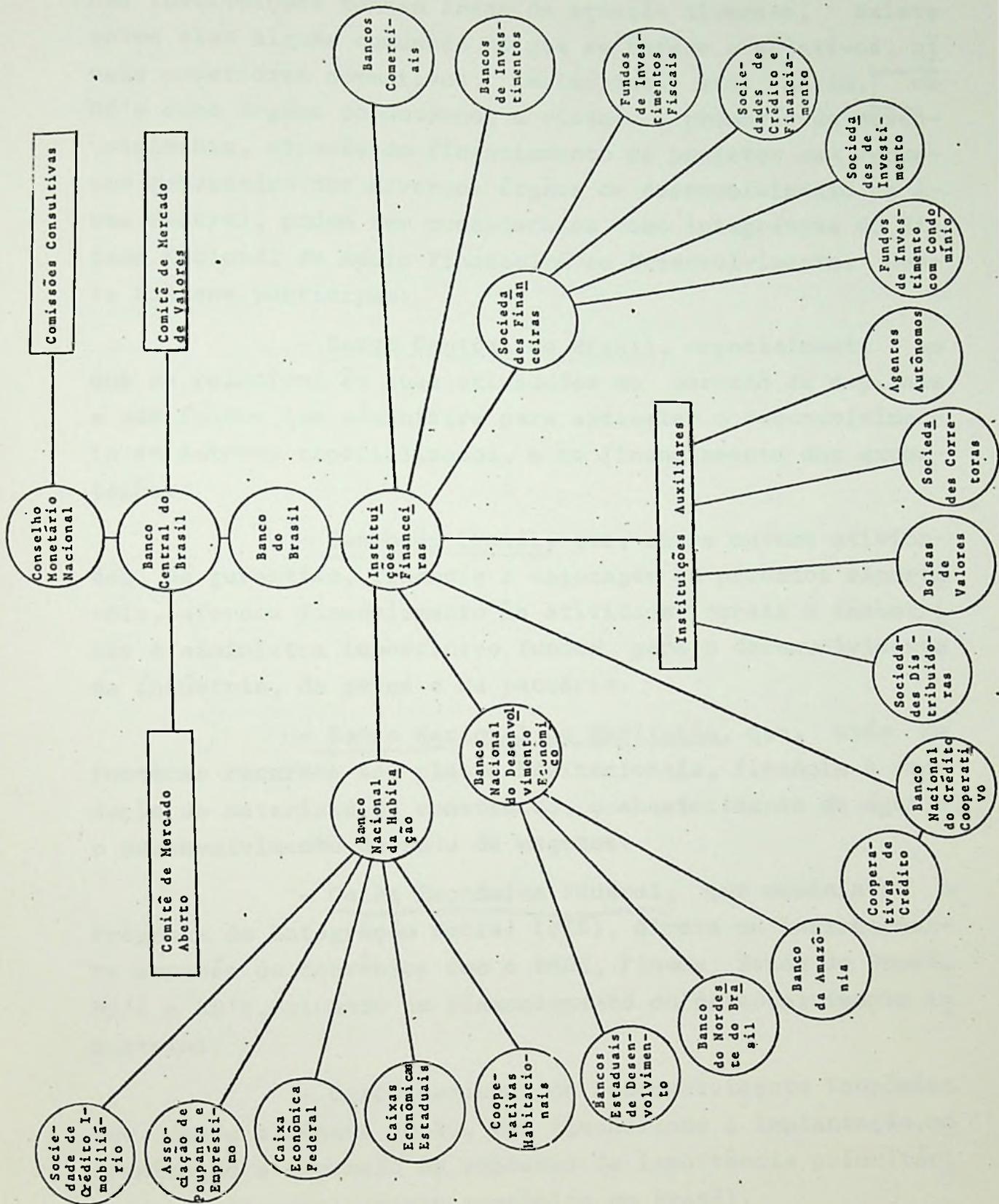
Foi, entretanto, o desenvolvimento dos setores agrário, industrial e de serviços nos últimos dez anos que exigiu das instituições financeiras públicas e privadas uma atualização sistemática dos processos de financiamento para atender às necessidades de suprimento de recursos, sob pena de comprometer os níveis desejáveis de crescimento econômico.

No que se refere à regulamentação das atividades dos BD's, foi também sentida a necessidade de uma reformulação da Resolução nº 93, de 1968. A Resolução nº 394, do Banco Central, de 3/11/76 consolida todas as normas que definem competência e disciplinam a constituição e funcionamento de Bancos de Desenvolvimento.

Esta Resolução estabelece no Art. 1º do Capítulo I, que define Características e Constituição:

"Os Bancos de Desenvolvimento são instituições financeiras públicas não federais, constituídas sob forma de sociedade anônima, com sede na Capital do Estado da Federação que detiver seu controle acionário". No Art. 3º: "Os Bancos de Desenvolvimento integram o Sistema Financeiro Nacional"...

Define ainda no Capítulo II, Art. 4º que "O objetivo precípua dos Bancos de Desenvolvimento é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados ... cabendo-lhes apoiar prio-



relações entre os mesmos. Embora, muitas vezes, determinadas instituições tenham áreas de atuação diversas, existe entre elas alguma comunhão no que se refere a objetivos, níveis superiores normativos, decisórios, etc. Assim, os BD's como órgãos do Governo, e visando à promoção do desenvolvimento, através do financiamento de projetos com recursos repassados dos diversos órgãos de desenvolvimento da área federal, podem ser considerados como integrantes do Sistema Nacional de Apoio Financeiro ao Desenvolvimento. Desse Sistema participam:

- Banco Central do Brasil, especialmente no que se relaciona às suas atividades no mercado de capitais e aos fundos que administra para estimular o desenvolvimento em setores especializados, e ao financiamento das exportações.

- Banco do Brasil, que, entre outras atividades, dá garantias, financia a estocagem de produtos exportáveis, oferece financiamento às atividades rurais e industriais e administra importantes fundos para o desenvolvimento da indústria, da pesca e da pecuária.

- Banco Nacional de Habitação, que, além de fornecer recursos aos planos habitacionais, financia a produção de materiais de construção, o abastecimento de água e o desenvolvimento da rede de esgotos.

- Caixa Econômica Federal, que administra o Programa de Integração Social (PIS), direta ou indiretamente através de convênios com o BNDE, Finame, Banco do Brasil, BI's e BD's, atuando no financiamento do desenvolvimento industrial.

- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que, desde a década de 50, vem financiando a implantação, modernização e expansão de empresas de importância prioritária para o desenvolvimento econômico do Brasil.

- Bancos Regionais de Desenvolvimento (BASA, BNB e BRDE) que são intermediários financeiros do governo federal para a promoção do desenvolvimento regional.

- Bancos de Investimento, que participam de sociedades anônimas, fazem empréstimo para capital fixo e de giro, compram e revendem títulos e valores mobiliários no mercado de capitais, fazem repasses de empréstimos obtidos no exterior e oferecem garantias a empréstimos externos.

- Outros órgãos setoriais (IBC, IAA, etc.), entidades (Cebrae) e fundos especializados (Finame Finep, etc...).

Os BD's atuam como repassadores regionais e estaduais dos recursos dessas instituições, e as decisões sobre os financiamentos não são decisões isoladas dos BD's, mas relacionadas e dependentes daquelas entidades.

A seleção de setores, as prioridades, as condições de financiamento quanto a prazos, carências, juros, montantes máximos e outras, são decisões que, em geral, acompanham as características dos repasses de fundos específicos, que por sua vez se relacionam com diretrizes emanadas de órgãos setoriais, tais como Ministérios, Conselhos, etc... Aí estão outros organismos com poder de decisão que influenciam e são influenciados pelos órgãos do Sistema de Apoio Federal ao Desenvolvimento.

Em função deste sistema, o objetivo dos BD's é o de dar suporte financeiro a médio e longo prazos a projetos que se enquadrem nos programas de governo e que visem a promover o desenvolvimento.

2.3. Bancos de Desenvolvimento como Subsistema do Sistema de Apoio ao Desenvolvimento Estadual

Em âmbito estadual, a participação dos BD's é dividida com as Secretarias de Planejamento, Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e outros órgãos estaduais. As diretrizes dos planos (Planejamento), a obtenção de recursos do Tesouro Nacional (Fazenda), os estudos e ações dos outros órgãos que visam ao desenvolvimento, compõem decisões que se relacionam ou das quais derivam as decisões finais dos BD's.

Em função desse sistema, o objetivo dos BD's é o de viabilizar projetos, através da identificação de oportunidades de investimentos, estudos de pré-viabilidade, promoção empresarial, divulgação, assistência técnica e financiamento.

3. PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO COMO AGENTES DO DESENVOLVIMENTO

A aplicação de recursos escassos através da orientação dada pelo planejamento integrado a nível federal e estadual, requer a existência de entidades especializadas no financiamento racional aos empreendimentos que conduzam à consecução dos programas governamentais, principalmente os que envolvem a participação da iniciativa privada.

Promover este suporte financeiro, adequando e compatibilizando metas de governo e aspirações empresariais, constitui função básica dos BD's.

4. PLANEJAMENTO EM BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

A teoria de Administração por Objetivos considera a atividade de planejamento como primordial dentro de uma organização devendo contar com a participação efetiva dos executivos dos diversos escalões da hierarquia organizacional na formulação dos objetivos a serem alcançados e dos planos operacionais necessários a essa consecução, num processo que pode ser caracterizado, por um misto de relação "top-down" e "bottom-up" (1).

A importância da atividade de planejamento nos BD's tem sido maximizada nos últimos tempos, sendo encarada como uma atividade altamente dinâmica em função das constantes mutações no quadro institucional brasileiro, com o aparecimento de novos institutos legais e instrumentos de política, das mudanças estruturais e conjunturais da atividade econômica do país e das mutações sociais ao alcance das políticas governamentais de integração e distribuição.

A atividade de planejamento nos BD's é institucionalizada pela prescrição de sua existência na organização administrativa dessas instituições, na Resolução nº 394 do Banco Central.

Entretanto, o grau e a complexidade do planejamento dos Bancos de Desenvolvimento Estaduais deverão se acordar com o nível de desenvolvimento social e econômico dos estados onde operam. Faz-se mister essa compatibilização, sob pena de, através de sofisticação exagerada e desconsideração da necessidade de uma redução sócio-econômica de certos modelos, serem elaborados planos ambiciosos, mas inaplicáveis à realidade local.

(1) Ver Plano Estratégico para o Quinquênio 1975/79 - BASA S.A.

4.1. Planejamento Integrado - minimização do conflito entre objetivos

"Planejamento é claramente um processo de tomada de decisão ... e torna-se necessário quando o desejo de uma situação futura envolve um conjunto de decisões interdependentes, isto é, um sistema de decisões. Um conjunto de decisões forma um sistema se o efeito de cada decisão no conjunto depende de, pelo menos, uma outra decisão no conjunto. Algumas decisões podem ser complexas, outras simples. A principal complexidade do planejamento deriva mais da interrelação das decisões do que das próprias decisões" (2).

Mais uma vez temos aqui um enfoque sistêmico, cuja presença é cada vez mais necessária nos diversos setores da vida econômica, política e social dos grupos humanos.

O problema básico da atividade de planejamento de uma organização, no caso, um Banco de Desenvolvimento, é o de compatibilização entre seus objetivos, tanto a nível interno do Sistema de Bancos de Desenvolvimento, quanto a nível de interação com os objetivos dos sistemas correlatos (Sistema Financeiro Nacional, órgãos de planejamento federais e estaduais, etc...) e com as expectativas da sociedade em que está inserido. O objetivo de um BD ou órgão federal de promover a modernização de um setor da atividade econômica de seu estado ou de determinada região, visando a aumentar a capacidade produtiva, pode interferir no objetivo de ampliação das oportunidades de emprego de mão de obra, caso a modernização do setor implique em uso intensivo de capital.

Como neste exemplo, muitas incompatibilidades surgem na elaboração do planejamento, principalmente quando ele transcende seus objetivos mais abrangentes para aqueles específicos, a nível de metas, programas e projetos.

A filosofia do planejamento é que indicará a

(2) "A Concept of Corporate Planning" - Russel Ackoff

escolha das alternativas, após o estudo de seus pesos específicos e relativos.

4.2. Planejamento estratégico

Um plano estratégico reflete as linhas de ação a serem desenvolvidas num espaço mais longo de tempo (geralmente 5 anos), e que envolvem decisões de efeito prolongado e de difícil reversão.

A economia brasileira demonstra já haver transposto o ponto crítico além do qual se abrem as perspectivas para uma nova fase evolutiva, ultrapassado o drama do "take-off", e as alternativas melhores de investimento já não se apresentam tão claras e óbvias como no passado, dado o grau de complexidade e diversificação da economia.

Assim, para sustentar as elevadas taxas de expansão requeridas na corrida ao desenvolvimento é cada vez mais necessário que as atividades dos Bancos de Desenvolvimento, como agentes governamentais do desenvolvimento, ganhando também novas dimensões, sejam balizadas por um plano de ação de longo prazo (3).

A validade do plano estratégico está condicionada à sua atualização anual e à participação ativa do corpo de executivos em sua elaboração, e ao seu desdobramento em planos táticos e operacionais consoantes.

O resultado final da elaboração do plano estratégico deverá permitir uma visão concreta:

- da programação substantiva do Banco, relativa ao desenvolvimento estadual e regional;
- das áreas-chave de atuação interna destinadas a enfrentar os desafios decorrentes da expansão e modernização, elementos indispensáveis num planejamento desenvolvimentista;

(3) Plano de Ação do BNDE 1974/1978

- dos pressupostos internos e externos no
quais são baseados os programas;

- dos resultados esperados como consequência
do esforço desenvolvido.

4.3. Planejamento Operacional

A forma de operar dos BD's deve traduzir efetivamente o seu principal papel: o de elo entre os programas de governo e as aspirações empresariais.

Como os projetos são da iniciativa dos empresários e a estratégia de ação dos BD's está contida em seus programas, há que se compatibilizar os objetivos do empresário e as decisões e metas programadas, como fórmula de viabilizar planos setoriais de governo através da iniciativa privada.

Essa compatibilização, traduzida através de um "Programa Operacional" deverá incluir estudos e proposições que orientem o desenvolvimento da atividade selecionada e identifiquem os organismos executores e fornecedores de recursos.

Os diversos programas destinam-se a desenvolver, respectivamente, atividades, que apresentem, entre si certa homogeneidade em termos de assunto e sistemática de operação. Esta homogeneidade é fundamentada pelos aspectos de mercado, matéria-prima, tecnologia, localização, etc... constituindo programas setoriais, consoantes, evidentemente com os objetivos dos planos de governo.

Deverá haver, também, uma relação entre as atividades selecionadas e sua magnitude dentro da economia.

Dentro desses pressupostos, um programa deverá conter:

1. caracterização do setor prioritário selecionado, com a identificação do mercado, tecnologia, economia

as de escala, matérias-primas disponíveis, etc.;

2. objetivo do programa;
3. identificação dos empresários ou empresas capacitadas;
4. estimativa dos investimentos;
5. recursos humanos, financeiros e técnicos para seu atendimento;
6. identificação e integração com as demais instituições que deverão participar do programa, se for o caso.

A interação entre o BD, como agente do governo, e o empresário pode ocorrer de duas maneiras: tanto é possível que o governo, a partir de um determinado objetivo, convoque o empresariado, através de incentivos, financiamentos, e ações complementares para estimulá-lo a aderir a um programa, como também, através da identificação dos objetivos privados, coincidentes com suas metas, ajuste programas específicos para atendê-los.

5.1. Da necessidade de resposta às pressões conjunturais

Conforme foi demonstrado, as atividades dos Bancos de Desenvolvimento, na última década, têm sido, progressivamente, dinamizadas pela conjunção de interesses tanto governamentais, em utilizar os BD's como agentes do desenvolvimento, quanto do empresariado privado, carente de recursos de médio e longo prazo para financiamento de seus empreendimentos.

A estrutura inicial desses organismos necessária, com o correr do tempo, de uma reformulação gradual, que acompanhasse a evolução da complexidade e volume de suas responsabilidades. Se isso aconteceu em alguns casos, na maioria dos BD's a estrutura organizacional permaneceu em descompasso com as necessidades geradas pela conjuntura econômica, constituindo entrave para a maximização operacional e conseqüente consecução dos objetivos, tanto próprios, quanto os governamentais e do empresariado.

O efetivo funcionamento do Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento só será possível se os subsistemas que o compõem estiverem individualmente, estruturados conscientes dos objetivos do sistema como um todo, e com uma certa unidade no que se refere a meios, práticas e métodos.

Há que se considerar, na elaboração ou reformulação da estrutura de um Banco de Desenvolvimento, os seus objetivos gerais e específicos, os setores de sua atividade, suas disponibilidades e necessidades de recursos financeiros, materiais e humanos, e adequar esses fatores entre si e às condições ambientais onde se insere a unidade em questão.

5.2. Atividades indispensáveis ao funcionamento de um BD

5.2.1. Planejamento

Muito já se falou, neste trabalho, da importância de um planejamento integrado, envolvendo um complexo de decisões. É desnecessário frizar que a função planejamento é da responsabilidade de todos os executivos, liderados pela Alta Administração, devendo ter a estrutura organizacional uma unidade de alto nível que permita a coordenação dessas atividades e o apoio às outras unidades na formulação de seus planos.

5.2.2. Captação e controle de recursos financeiros

É importante que essa função seja exercida de maneira eficiente, prevendo-se necessidades de médio e longo prazos, assegurando o suporte para que a captação e controle dos recursos financeiros não seja fator limitativo do desempenho da ação do Banco.

5.2.3. Análise e acompanhamento de projetos

As operações substantivas de um BD deverão estar sempre consoantes com a estratégia definida pelo Plano que por sua vez se baseia nas diretrizes governamentais.

Está ultrapassada a idéia de que qualquer projeto isolado contribui para o desenvolvimento e se integra num conceito amplo de programa, como, por exemplo, o programa de industrialização. Calcada neste conceito, a estratégia dos BD's antes se limitava a apoiar o financiamento a estes projetos. Este comportamento era decorrente da ausência ou da descontinuidade dos planos a nível de governo estadual e de políticas e diretrizes a nível federal, capazes de dar um caráter normativo às atividades econômico-financeiras.

Atualmente, a ênfase se volta para programas setoriais, engajados nos planos governamentais. Acompanhando esse enfoque, a estruturação das áreas operacionais dos BD's deverá obedecer a critérios setoriais. Em termos ideais, seriam constituídos grupos para estudos setoriais e levantamento de dados referentes a mercado, tecnologia, comer-

cialização, matérias primas, economias de escala, etc..., e quando da apresentação dos projetos enquadrados, apenas seriam complementadas informações econômico-financeiras ao projeto de engenharia e detalhes quanto à localização e outras informações mais específicas da unidade. Assim, o projeto passaria a ser apenas uma peça de negociação final do empréstimo, uma vez que a decisão se relacionaria apenas com a seleção do setor e a identificação do empresário.

Esquemáticamente, poderíamos identificar os setores (4) e subsetores da economia:

Setor I - Agropecuário

Subsetores: Pecuária
Agricultura
Diversos

Setor II - Mineral

Subsetores: Ferrosos
Não-ferrosos
Não metálicos

Setor III - Industrial

Subsetores: Metal-mecânico
Tradicional
Alimentar
Diversos

Setor IV - Serviços

Subsetores: Turismo
Comércio
Diversos

(4) Os projetos referentes aos setores de infra-estrutura e insumos básicos, em virtude do porte do investimento e da essencialidade para os outros setores da economia são financiados diretamente pelo BNDE ou através de suas subsidiárias.

Seria simplista afirmar que, se cada setor cor responde a um Departamento e cada subsetor uma Divisão, cter se-ia, desta forma, a estrutura operacional de um BD.

Cumprе salientar a necessidade da formação de equipe(s) para análise e acompanhamento dos projetos, formadas por elementos, das diversas categorias profissionais, economistas, advogados, contadores, engenheiros e técnicos de administração para uma análise integrada do projeto.

A adequação da estrutura deve considerar, não só a realidade econômica do Estado ou região e as necessidades evidenciadas nos planos de governo, mas também as limitações existentes em diversos Bancos, mormente aqueles situados em regiões menos desenvolvidas, no que se refere a quantidade e qualidade de recursos humanos para enfrentar uma missão deste gabarito.

No dimensionamento das equipes operacionais de verá ser considerado, também, o volume de trabalho previsto, que estará obviamente relacionado com o volume de recursos disponíveis, com a estrutura do empresariado local e demais condições socio-econômicas e ambientais.

Passando à identificação das funções de natureza adjetiva, não menos importantes para a consecução dos objetivos da organização, tendo em vista seu caráter de apoio e infra-estrutura, relacionamos:

5.2.4. Recursos humanos

A base do bom desempenho de uma organização es tá na qualidade do material humano que forma seus quadros de pessoal.

As atividades e funções aqui discutidas não po derão ser desenvolvidas sem o concurso de profissionais competentes.

Este é um problema crucial que vem sendo en frentado pelos diversos Bancos, mesmo aqueles privilegiados

por um contexto socio-econômico satisfatório.

Para atenuar os problemas decorrentes da escassez e despreparo de profissionais de nível superior e médio, a Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento - ABDE - tem tomado a iniciativa de realizar programas de treinamento e seminários, com o objetivo de melhorar o nível de informação desse pessoal e, conseqüentemente seu nível qualitativo.

Recentemente a ABDE em convênio com o CEBRAE - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa -, e contando com a colaboração financeira do BNDE, estruturou o Plano Nacional de Treinamento para Bancos de Desenvolvimento, que compreende os seguintes programas:

- a) Desenvolvimento da Alta Administração
- b) Desenvolvimento Gerencial
- c) Aperfeiçoamento Técnico
- d) Estudos e Pesquisas

O próprio BNDE tem procurado atuar nesse campo, através da Área de Projetos com Agentes. O Plano de Ação para Valorização do Sistema de Bancos Estaduais e Regionais de Desenvolvimento prevê programas de treinamento de agentes, tanto através da ação direta dos técnicos daquele Banco nas sedes dos BD's como também pela promoção de oportunidade de estágios em suas unidades, de elementos de nível médio e superior, pertencentes a áreas operacionais e de apoio dos BD's para transferência de "know-how".

Na grande maioria dos BD's, as atividades de pessoal se restringem àquelas rotineiras, referentes à administração de pessoal, com muito pouca ênfase a recrutamento, seleção e treinamento, por problemas de disponibilidade de recursos.

A existência de um Plano de Cargos e Salários, de critérios definidos sobre avaliação de desempenho e promoções são indispensáveis para a manutenção e motivação do quadro de pessoal. São imprescindíveis numa organização, e o

dimensionamento dessa atividade estará vinculado às características de cada Banco, em virtude dos custos que representam.

5.2.5. Administração Financeira

A hipótese básica adotada deverá ser a de que um BD programará suas aplicações e determinará taxas que garantam, com a remuneração mínima do capital, sua integridade numa economia inflacionária.

Convém considerar, inclusive, que os BD's, como agentes repassadores de recursos do PIS e PASEP e outros recursos de terceiros, chamam a si a responsabilidade dos respectivos encargos.

Entre as atividades inerentes a um órgão financeiro, temos:

- Tesouraria, com suas tarefas tradicionais de caixa, recebimentos, controle de recibos, custódia de valores, etc...

- Contabilidade e Controle, respeitadas as determinações do Banco Central e do Tribunal de Contas da União.

- Cobrança, indispensável ao conhecimento do comportamento dos clientes e à segurança bancária.

- Programação Financeira, atividade que, em organizações mais sofisticadas, poderia ficar a cargo dos responsáveis pela captação de recursos.

- Cadastro, com a manutenção de registros e informações sobre clientes e mutuários em potencial.

A análise e acompanhamento das contas de mutuários inadimplentes, em conjugação com as áreas operacionais, para sugestão de medidas a serem tomadas pela Diretoria é da competência do órgão financeiro de um BD.

5.2.6. Serviços Jurídicos

Serviços Jurídicos adequados são essenciais para a capacitação dos BD's no desempenho de suas responsabilidades e na proteção de seus interesses em empréstimos, propriedades e outras transações.

A alocação desses serviços numa estrutura de BD dependerá do porte do Banco, podendo ficar a nível de assessoria da Alta Administração, assumindo inclusive a atividade de contencioso nos bancos de menor porte. No caso de BD's de organização e atuação mais complexa seria válido seu "status" de departamento, com competência para representação jurídica em tribunais e exercendo atividades de apoio na elaboração de contratos. Uma assessoria jurídica junto à Presidência seria desejável, neste caso para aconselhamento jurídico em assuntos de relevância legal para o Banco.

5.2.7. Auditoria Interna

A presença da atividade de Auditoria na estrutura de um BD está preconizada na Resolução nº 394, do Banco Central, como obrigatória. Consiste em:

- identificar as necessidades de trabalhos de auditoria em atividades de um BD,

- estabelecer objetivos, programas e critérios de auditoria interna,

- conduzir trabalhos de auditoria dos procedimentos, por iniciativa própria ou por solicitação da Alta Administração,

- verificar, por sistema de amostragem, o cumprimento das normas do Banco pelas suas diversas unidades.

A posição deste órgão, na estrutura de um BD deve ser de assessoria à Presidência, dadas as suas características.

5.2.8. Marketing

A atividade de divulgação, pelo BD, de seus programas de financiamento junto ao empresariado local, com o objetivo de ampliar sua atuação, vem sendo estimulada pelos organismos fornecedores de recursos a esses agentes. É espantosa a ignorância verificada, mesmo em regiões consideradas desenvolvidas, da existência de programas e fundos de financiamento do tipo Operação.Pacote (5), Finame, etc... os quais podem os empresários utilizar para a expansão de seus empreendimentos.

5.2.9. Serviços Administrativos

Os serviços de apoio administrativos tais como material, patrimônio, comunicações, arquivo e serviços gerais são fundamentais à manutenção do ritmo de produção de qualquer entidade. A organização desses serviços e a racionalização de sua interação com as demais unidades é altamente relevante.

Indispensáveis a qualquer tipo de organização, seu dimensionamento estará condicionado ao porte de cada empresa.

5.3. Informação Gerencial e Processo Decisório

O desenvolvimento de um sistema de informação gerencial é condição indispensável para a eficácia da prática moderna da administração, dada a necessidade de que o executivo conte com informações amplas e atualizadas para a tomada de decisões.

Essa implementação requererá liderança, atenção de alto nível executivo e significantes investimentos de

(5) Tipo de financiamento concedido pelo BNDE, através de seus agentes.

tempo por parte dos participantes, devendo os mesmos estar preparados para o procedimento desses elementos e conscientes e motivados, para os benefícios resultantes desse investimento.

A sofisticação do processamento dessas informações deverá, obviamente, variar de uma organização para outra, na dependência dos recursos tecnológicos financeiros e humanos disponíveis pelos diversos BD's. O essencial é a criação de uma mentalidade que valorize a criação de um sistema dessa ordem, independentemente da possibilidade de possuir um computador ou dispor de técnicas de alto nível.

Indispensável se torna a constante avaliação de forma e conteúdo das informações dos sistemas para se evitar o perigo de inutilidade ou irrelevância das informações, transformando o que deveria ser um processo dinâmico em mais uma atividade burocrática inócua.

O desenvolvimento de um sistema de informação gerencial, a nível de Sistema Nacional de BD's seria altamente positivo para o seu fortalecimento como sistema.

O fluxo sistemático e ordenado de informações objetivas aos e entre executivos é indispensável à tomada de decisões consistentes. Outro pré-requisito importante para a efetivação de um processo de decisão institucionalizado é o estabelecimento oficial de políticas e objetivos, e a existência de clareza nas relações de autoridade e responsabilidade.

Aspecto importante é a distinção, pelo executivo, de assunto que exige tomada de decisão, daqueles que são passíveis de análises mais aprofundadas. Ocorrem, também, problemas de temor da responsabilidade da tomada de decisão isolada, preferindo o executivo transferir ou adiar decisões que exigem rapidez e objetividade.

Esses são problemas de caráter muito pessoal, que muitas vezes independem da eficiência do sistema de in-

formação gerencial. A minimização desses problemas poderá, muitas vezes ser obtida, através da execução de programas de desenvolvimento de executivos, com dinâmica de grupo e outras técnicas, inclusive a promoção de reuniões de orientação para a tomada de decisões. Cada reunião deverá incluir uma representação dos princípios e práticas na tomada de decisões, o exame de alguns exemplos de boas ou más tomadas de decisão - de preferência extraídos da experiência do Banco - e ampla discussão dos princípios e dos casos (6).

(6) Projeto de Melhoria de Organização e Gerência do BNDE - Braz Allem e Hamilton.

CONCLUSÃO

Não é redundante considerar, uma vez mais, a influência relevante de variáveis internas e externas para a elaboração de uma estrutura organizacional integrada e realista de um Banco de Desenvolvimento Estadual, tanto considerado isoladamente, ou como subsistema do Sistema Nacional de BD's.

A identificação e análise das variáveis externas deverá se constituir no passo inicial, pois é necessário que haja uma adequação às condições regionais, consideradas suas características sócio-econômicas e culturais.

Quanto às variáveis internas, deverão ser observadas, além dos objetivos e dos recursos humanos e materiais as relações informais existentes e os padrões de liderança e de autoridade.

A consideração de todos esses fatores que, em muitos casos, são limitativos, não deverá tornar a filosofia de mudança acanhada, mas justamente servir para a elaboração de estratégias que possam, interferir, positivamente, sobre essas variáveis, promovendo a alteração do "statu quo".

As atividades inerentes a um BD, já relacionadas estariam dispostas formalmente em um organograma que seria indicado para cada caso, baseado em diagnóstico anterior, respeitadas as condições já explicitadas.

Deverá haver a preocupação de se elaborar uma estrutura flexível, para permitir modificações estruturais - que possam ir ao encontro de mudanças ambientais sem danos à organização.

Função da maior importância é a de coordenação de todos esses fatores para a obtenção de um sistema integrado, tanto a nível de BD, isoladamente, quanto a nível de Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento, para a consecução dos objetivos macroeconômicos.

BIBLIOGRAFIA

- Associação de Bancos de Desenvolvimento - ABDE - Modelo Institucional de Bancos de Desenvolvimento.
- ASSUNÇÃO, Lúcio Souza - Uma nova estratégia para Bancos de Desenvolvimento. Revista da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, dez. 1972.
- Banco Central - Resolução nº 394, de 3.11.76.
- BASA - Banco da Amazônia S.A. - Plano Estratégico para o Quinquênio 1975/79 - Belém, Pará - 1975.
- BDM - Banco de Desenvolvimento do Maranhão - Diagnóstico Geral da estrutura - NAE/MA - São Luiz, set./75.
- BNDE - Plano de Ação 1975/1979.
- BNDE/APA - Plano de Ação para Valorização do Sistema de Bancos Estaduais e Regionais de Desenvolvimento - ASCOA, 1976.
- Booz Allen e Hamilton - Projeto de Melhoria de Organização e Gerência do BNDE - Rio, dez./72.
- Booz Allen e Hamilton - Resumo do Novo Plano de Organização do BDMG - B. Horizonte, junho 1976.
- CEBRAE/ABDE/BNDE/FGV-GIAP - Diagnóstico do Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento - Rio, set. 74.
- Idem, Modelos Básicos de BD's - Rio, dez.74
- Jesus, Maria da Conceição - Importância dos Agentes repassadores para consecução dos objetivos do BNDE - Monografia CIPRO I. Rio, março, 1976.