Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação
Departamento de Administração
Curso de Graduação em Administração à Distância

HUGO LEONARDO FERREIRA

GESTÃO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO CENTRO-OESTE: estudo da efetividade na cidade de Taguatinga - DF.

Brasília – DF
2011

HUGO LEONARDO FERREIRA

GESTÃO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO CENTRO-OESTE: estudo da efetividade na cidade de Taguatinga - DF.

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Mestre, Tiago Conde Teixeira

Brasília – DF

2011

Ferreira, Hugo Leonardo.
Gestão do fundo constitucional do Centro-Oeste: estudo da efetividade na cidade de Taguatinga-DF/ Hugo Leonardo Ferreira. – Brasília, 2010.
60 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2011
Orientador: Prof. M. Sc. Tiago Conde Teixeira, Departamento de Administração.

1. Fundos Constitucionais. 2. Administração Pública. 3. Micro e Pequenas Empresas. 4. Gestão Pública

HUGO LEONARDO FERREIRA

GESTÃO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO CENTRO-OESTE: estudo da efetividade na cidade de Taguatinga - DF.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Hugo Leonardo Ferreira

Mestre, Tiago Conde Teixeira
Professor-Orientador

Doutor, José Matias-Pereira
Professor-Examinador

Mestre, Tiago Conde Teixeira
Professor-Examinador

Brasília, 09 de Abril de 2011

Aos meus pais e irmãos, pela vida e entendimento felicidade de ter uma família. À Nicolle, meu maior presente e fonte de forças para minhas superações. À minha esposa, fiel e dedicada

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, pela sua representatividade e seriedade na formação acadêmica.

“É desaconselhável, porém, vender ilusões.” José Matias-Pereira

RESUMO

Este trabalho tem como fim entender os mecanismos de se conseguir financiamento com recursos do Estado, especificamente do Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO, para fomentar as atividades das micro e pequenas empresas localizadas em uma região de Taguatinga-DF, observando o caráter da gestão desses recursos e avaliando a efetividade desta, e ainda o planejamento para esses repasses. Assim, entender como o Estado gere tais recursos para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, verificar como está sendo essa Gestão desses recursos públicos em razão do desenvolvimento planejado, comparar os resultados expressos pelos relatórios de divulgação com resultados obtido na pesquisa de campo com os micro e pequenos empresários da região, bem como avaliar os entraves do processo de conseguir esse financiamento e entendimento dessas finanças, formata o pano de fundo dessa monografia, a qual sem buscar culpados ou inocentes, pautou-se apenas em mostrar os fatos como o são. Portanto o questionário respondido demonstra claramente que os recursos do FCO disponibilizados e utilizados conforme a norma, geram os resultados esperados pelo governo, qual seja, o desenvolvimento regional. Porém, práticas fora dessa normalidade detectadas, demonstram a falta de controle do Estado na fiscalização, portanto, clarificando que os recursos do FCO não tem seus fins efetivados como se deve, em sua totalidade. Ainda, elencou-se as dificuldades encontradas pelas MPEs em conseguir O FCO. Busca-se aqui, sugerir possíveis mudanças na linha do FCO para que seu fim seja efetivo de forma que a região Centro-Oeste, representada pela cidade de Taguatinga nesta monografia, possa ter o desenvolvimento que merece.

Palavras-chave: Fundos Constitucionais; Gestão Pública; finanças públicas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....8
1.1 Contextualização.....8
1.2 Formulação do problema 9
1.3 Objetivo Geral 10
1.4 Objetivos Específicos.....10
1.5 Justificativa 10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....13
2.1 Administração Pública e Estratégica:.....13
2.2 Planejamento estratégico e Gestão estratégica.....15
2.2.1 Planejamento Estratégico 15
2.3 Gestão estratégica.....18
2.4 Finanças e Financiamentos Públicos.....20
2.4.1 Finanças Públicas 20
2.4.2 Financiamentos no Brasil 21
2.4.3 Fontes de financiamento a longo prazo 23
2.4.4 Fundos Constitucionais 25
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....33
3.1 Caracterização da organização, setor ou área.....33
3.2 População e amostra ou participantes do estudo.....35
3.2.1 Caracterização da Organização, Setor ou área do objeto de Estudo 35
3.2.2 Critérios de Seleção dos Participantes 36
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....37
3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados.....37
3.5 Procedimentos de Análise dos Dados.....37
3.6 Aplicação dos questionários.....38
3.7 A Pesquisa Documental.....38
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....39
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....51
REFERÊNCIAS.....54
ANEXOS.....60
Anexo A – Programação FCO 2010.....60

1 INTRODUÇÃO

O Fundo Constitucional do Centro Oeste FCO, criado pela Constituição Federal, é um dos instrumentos disponíveis de financiamento do setor produtivo em que o Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, objetiva a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e redução das desigualdades regionais. Como um dos seus beneficiários, destaca-se o Distrito Federal.

Cabe, pois, ao Ministério da Integração Nacional, órgão do Governo Federal, gerir tal fundo estrategicamente com ações de distribuição desses recursos de forma eficaz, eficiente e efetiva contemplando assim os objetivos que a Carta Magna propõe, em conjunto com a política de desenvolvimento regional estabelecida para a região Centro-Oeste.

No Distrito Federal, um dos beneficiários desses recursos devido à sua importância econômica para a região é a cidade-satélite de Taguatinga. Como essa região tem grande potencial nos setores de comércio e serviços buscou-se o estudo da efetividade do FCO restrito ao público das Micro e Pequenas Empresas clientes de uma agência bancária de grande porte situada da região Sul desta satélite.

1.1 Contextualização

Uma das funções do Governo Federal é a promoção do desenvolvimento social e econômico do país levando em consideração a existência de diferenças regionais que, por meio de políticas públicas integradoras, devem ao longo do tempo ser reduzidas. Para tanto, cabe ao Estado planejar ações que possam melhorar as condições de produção, emprego e renda dessas regiões, e ainda obter o retorno daquilo que se investiu, resultado de sua gestão desses recursos. Nesse sentido, criou-se Fundos específicos para desenvolvimento regional, incentivos fiscais, e outros instrumentos para viabilizar economicamente programas e projetos regionais, ou mesmo, subsidiar a atividade produtiva, de maneira que as regiões atendidas passaram a contar com o auxílio da União, dos estados e dos municípios.

O Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO pertence ao grupo desses Fundos que o Governo Federal disponibiliza, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, de modo a atingir os objetivos traçados nas em suas políticas de desenvolvimento regional. Cabe àquele Ministério, no entanto, o papel de executor dos princípios de governança na gestão pública e mentor do planejamento estratégico de alocação e utilização desses recursos. Sob a orientação da Constituição Federal e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FCO, tais verbas possuem importância fundamental para financiar investimentos no setor produtivo, principalmente, para as empresas enquadradas como Micro e Pequena Empresa.

Para que se tenha acesso a esse Fundo, no entanto, é necessário que se as empresas cumpram uma série de exigência que visam suprimir os riscos de não se ter os recursos alocados de forma devida.

Taguatinga, público-alvo do FCO, vem abastecendo algumas de suas atividade produtiva com esses recursos. Números mostram que a cidade-satélite possui importante participação no contexto de crescimento econômico do DF por dispor de um comércio forte, estabelecido, e um setor de serviços em crescimento que abastece não só a sua população, mas como de cidades vizinhas. Várias dessas empresas, em especial as Micro e Pequenas Empresas, ao longo dos anos, vêm necessitando desses recursos mais baratos que o FCO proporciona de modo que consigam investir em seus negócios e atender às demandas da população por produtos e serviços. A consequência imediata de investimentos no setor produtivo é a possibilidade da criação de novas vagas de empregos, geração de renda e melhoramento das condições econômicas regionais.

1.2 Formulação do problema

Devido a importância do FCO para Taguatinga, e para a região Centro-Oeste com um todo, questiona-se quais as principais dificuldades de acesso aos recursos de financiamento do Fundo pelas MPEs e avaliar se a utilização é efetiva de acordo com o planejamento estratégico proposto pelo Ministério da Integração Nacional para este fundo. Tal indagação surge num momento em que há demanda muito

grande de crédito por estas empresas devido ao crescimento projetado para os próximos anos. Outro fator importante é justamente pelas verbas utilizadas serem oriundas de recursos públicos. Dessa forma, há que se ter respostas sobre o uso correto desse Fundo, de modo a validá-lo como ferramenta de política pública de desenvolvimento regional.

1.3 Objetivo Geral

Avaliar os principais entraves encontrados pelas Micro e Pequenas Empresas de Taguatinga na obtenção de recursos oriundo do FCO e a utilização destes, em acordo com a gestão realizada pelo Ministério da Integração Nacional, mensurando o grau de efetividade de sua destinação.

1.4 Objetivos Específicos

a) Conhecer a lei e diretrizes que instituem e pautam o FCO enquanto financiamento público às empresas;
b) Entender o FCO como fruto de gestão estratégica da União, tendo como referência os princípios de governança da gestão pública;
c) Comparar as exigências estabelecidas pelos gestores do FCO para acesso aos recursos com as principais dificuldades encontradas pelas MPEs;
d) Comparar dados refente à utilização dos recursos com os objetivos do Fundo afim de mensurar qualitativamente a efetividade do uso.

1.5 Justificativa

O Estado brasileiro vem realizando atividades nas quais busca aprimorar seus mecanismos de distribuição de recursos em programas que intentem ao desenvolvimento nacional por meio da Administração Pública dos recursos

escassos, em seu teor mais profundo. De acordo com a teoria keynesiana, cabe ao Estado intervir na economia por meio de suas políticas públicas de maneira que direcione essas ações para um regime de pleno emprego desses recursos.

O Governo Federal, por meio da Constituição Federal, buscou resgatar a equidade das regiões brasileiras ao destacar artigo onde se determina a criação de fundos, abastecidas com recursos Federais, de modo que estas localidades menos favorecidas e pouco desenvolvidas industrialmente, comercialmente ou em prestação de serviços, pudessem chegar em pé de igualdade com as demais da Federação. Por questões várias, inclusive históricas, as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste são as que menos se desenvolveram ao longo do tempo, tomando como base as regiões Sul e Sudeste. Portanto, o Estado, respeitando o princípio da igualdade entre todos, assumiu tal tarefa perante a Lei Máxima.

Como uma máquina complexa, o Governo Federal delega aos seus ministérios incumbências gestoras específicas para cada área de atuação de suas políticas públicas. No caso do desenvolvimento regional e integração das regiões nacionais, o papel está à cargo do Ministério da Integração Nacional, em cuja pasta constam os planejamentos estratégicos que objetivam assegurar o cumprimento das metas governamentais na promoção de programas cuja perspectiva seja diminuir essas diferenças regionais existentes no Brasil, a melhoria no índice de emprego e renda através de programas de incentivo ao crescimento da atividade produtiva,alcançando um público cuja importância está em franca ascensão, que são as Micro e Pequenas Empresas, ou MPEs. Neste Fundo disponíveis encontram-se os Fundo Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, cujos recursos disponibilizados para financiamento de longo prazo estão entre os mais baratos do mercado.

No caso específico do Distrito Federal, região do Centro-Oeste, destaca-se a cidade de Taguatinga, que é público-alvo de um desses programas, no caso o FCO. As empresas dessa cidade, incluindo as MPEs para que disponham desses recursos, devem seguir um protocolo de exigência para auferi-lo e devem presta prestar contas de sua destinação, assim como ocorre com os outros entes da federação agraciados com outros fundos. Exigência, por muitas vezes, tornam-se entraves na consecução dos objetivos da empresa, podendo ser fator dificultante no escoamento desses recursos.

Por entender que esse Fundo Constitucional que financia as MPEs é importante para Taguatinga e que tais recursos devem ser aplicados mediante um rigoroso controle, respeitando os princípios de governança na gestão pública, surgiu a dúvida sobre a efetividade, a eficácia e a eficiência da utilização desses recursos nas empresas que o utilizam *in loco,* ou seja buscando respostas junto aos proponentes e conferindo ainda os entraves encontrado pelas empresas em consegui-lo. Com os resultados dessa pesquisa, cabe então análise dos resultados e verificar se o acompanhamento feito pelo órgão competente está a contento com as prerrogativas das funções da Administração Pública, dentro de princípios , normas e funções consolidados de forma sistêmica objetivando o melhor do planejamento estratégico e posteriormente o controle dos resultados para que alcancem a efetividade, eficácia e eficiência necessárias, cabendo ainda a organização e o direcionamento de seus recursos para atingimento dos plano de governo. De posse dessa análise, tem-se informações que podem ser material para eventuais sugestão de melhoria do programa FCO .

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública e Estratégica:

Administração possui alguns conceitos que diferem entre si, basicamente, devido à escola a que está ligada. Oliveira (2009, p.4) apresenta um conceito bastante amplo de administração como:

> ...um sistema estruturado e intuitivo que consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar, harmoniosamente, o processo de planejamento de situações futuras desejadas e seu posterior controle de eficiência e produtividade, bem como a organização e a direção dos recursos empresariais para os resultados esperados, com a minimização de conflitos pessoais.

Apesar de ser um conceito aplicado ao setor privado, nada impede que a sua essência seja aplicada ao setor público, devido a amplitude abordada pelo autor.

Reforça Matias-Pereira (2007, p.5) que "Administração envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio de planejamento, da organização, da direção e do controle". Administração pública pode ser percebida como a estrutura do poder executivo, cuja missão é coordenar e implementar políticas públicas (Matias-Pereira, 2007).

O modelo que ainda predomina no Estado brasileiro é de uma Administração Burocrática baseada nas idéias de Max Weber, onde a base de sua estrutura é o conhecimento teórico, cuja racionalidade transformaria essa burocracia em instrumento de efetividade das ações. Admite-se a impessoalidade orientada por regras formais, de forma a padronizar tais ações, extinguindo-se assim, privilégios. As ações ainda ocorrem respeitando um hierarquia estabelecida de forma que se atinja os objetivos propostos (Matias-Pereira, 2007).

O que é observado, no entanto, que essa estrutura não atende ao Estado Nacional, da forma como foi concebido. Destaca Matias-Pereira (2007, p.16) sobre a administração burocrática:

> É perceptível que a administração pública tende a reagir de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua

> volta, tornando mais acentuada suas distorções e ineficiências. A ausência de uma dinâmica intra-organizacional adequada acaba por induzir os membros da organização a aceitar um processo de acomodação de interesses. Isso reflete de forma negativa nas organizações públicas, visto que geram sentimentos de desestímulo e resistência a mudanças. Explicam-se parcialmente, dessa forma, as razões da pouca preocupação com os resultados nas organizações públicas.

Existe urgência em se mudar essa realidade administrativa pública, que atualmente pauta-se no modelo de gestão privada, para uma forma mais dinâmica, de modo que o Estado cumpra sua função social na prestação de serviços de forma efetiva, eficaz e eficiente e que alcance diversos de seus objetivo como a melhoria da qualidade dos serviços ofertados à população, elevar a transparência, aperfeiçoar os mecanismos de controle social dessa administração, combater efetivamente a corrupção, dentre outros (Matias-Pereira, 2007).

Num ambiente em que as transformações ocorrem numa velocidade surpreendente, estar preparado é fundamental. Tanto empresas quanto o setor público devem buscar antever o futuro. Nas empresas públicas, especificamente, se torna vital essa visão uma vez que atender as demandas cada vez mais diversas num mundo globalizado está se tornando o principal desafio dessas organizações.

Na direção para atender às demandas sociais as organizações públicas contam com a administração estratégica, que de acordo com Matias-Pereira (2007, p.91):

> (...) pode ser aceita com um processo contínuo e interativo que busca manter uma organização com um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente. Na realização da Administração estratégica exige-se o cumprimento de diversas etapas básicas: execução de uma avaliação do ambiente, estabelecimento de uma diretriz organizacional; formulação de uma estratégia organizacional e controle estratégico.

A qualidade de ser estratégica, na concepção de Oliveira (2009, p.6) é :

> situação que existe uma identificada, analisada e efetivada interligação entre os fatores externos – não controláveis – e internos – controláveis da empresa, que visa interagir com as oportunidades e as ameaças ambientais ou externas perante os pontos fortes e fracos internos da empresa.

Assim a Administração Estratégica, segundo Oliveira (2009, p.6), é a consolidação daquele conceito de Administração por ele proposto, maximizando-se

as relações pessoais, sendo ela evolutiva, moderna, sistêmica, interagente, que otimiza, de maneira efetiva, os resultados (Oliveira, 2009).

2.2 Planejamento estratégico e Gestão estratégica

2.2.1 Planejamento Estratégico

Planejamento, como principal função administrativa, "é um procedimento formal para produzir um resultado articulado , na forma de um sistema integrado de decisões", afirma Mintzberg (2008, p.26). De acordo com o mesmo autor, "formação de estratégia é um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos" (Mintzberg, 2008 p.41). Para Matias-Pereira (2007, p.76) o planejamento está distribuído nas seguintes fases:

- Diagnóstico: mostra o conhecimento da realidade;
- Política: define objetivos;
- Planos: viabilizam objetivos e estratégias;
- Execução: implementação das ações programadas;
- Controle: acompanhar a execução e avaliar os resultados alcançados e comparar com os objetivos estabelecidos.

Nessa diretriz, o planejamento é premissa básica na Administração Pública. De fato, uma Administração sem estas fases está fadada ao caos, destacando-se aqui em específico o controle das ações. O Estado Nacional, como agente promotor do desenvolvimento das diversas regiões da Federação e responsável pelo bem estar daqueles que estão sob sua responsabilidade, necessita de mecanismos que controle não só os resultados, mas a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e execuções das quais controle, principalmente dos recursos que ele disponibiliza.

Como bem aponta Matias-Pereira (2007, p.77) o planejamento envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar o ciclo de formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução. Ainda, segundo

Matias-Pereira (2007, p.77) o planejamento é ação contínua, permanente e sistemática, incorporando idéias dos vários setores dos quais faz parte, das bases de informações existentes, a avaliação e as tomadas de decisões, nas fases distintas.

O planejamento é um processo[1], logo ele não se extingue no momento de se colocar em ação um plano, um projeto ou um programa, de maneira que estes eventos ou ações são na verdade, pontes que ligam o que se concebe como ideal aos objetivos finais, por meio de decisões.

Para Matias-Pereira (2007, p.67), "O planejamento é a busca de antecipar o futuro. (...) o planejamento estratégico é o processo adequado para mobilizar as pessoas, as empresas e os governos para construir claramente o futuro que aspiram". O planejamento estratégico deve ter uma visão do todos, e não somente das partes (Oliveira, 2009).

De acordo com Oliveira (2009, p.73), "planejamento estratégico é uma metodologia administrativa que permite estabelecer a direção a ser seguida pela empresa, e que visa maior grau de interação com o ambiente, no qual estão fatores externos ou não controláveis pela empresa".

Para Matias-Pereira (2007, p.90), acerca do planejamento estratégico, pode-se entendê-lo como um documento dinâmico de gestão, o qual sinaliza decisões que devem ser adotadas sobre a trajetória de atuação a ser seguida pela organização no esforço de cumprir sua missão. Contribui para estimular os administradores a pensar no que é importante e focar em assuntos de maior relevância, por ser um instrumento flexível.

Pode-se entender então que a importância do planejamento estratégico está em sua mobilidade e poder de adequação, respeitando o dinamismo que o mercado exige, não só do setor privado, mas dos entes ligados ao Estado. Outro detalhe é que dentro de um processo de planejamento estratégico, existem possibilidades de se realizarem outros planejamentos internos, de modo que esta subdivisão tenha comunicação com o objetivo final. Dessa forma, a ligação com o ambiente atual se torna mais coesa e as respostas às possíveis ameaças ou oportunidades mais rápidas.

Oliveira (2009, p. 75) destaca que estes planejamentos, além de estratégicos, podem ser:

---

[1]Manual de Gestão Pública Contemporânea, Ed. Atlas, São Paulo. 2007

> Planejamento Tático: é a metodologia administrativa que tem por finalidade otimizar determinada área de resultado da empresa, que visa um situação futura desejada. (…)
> Planejamento Operacional: é a formalização das metodologias para o desenvolvimento e para a implementação de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da empresa.

Em sua análise, Matias-Pereira (2007, p.80) aborda que o "Estado tem função explícita de planejamento. O Planejamento governamental, portanto, além de instrumento de ação pública, deve ser visto com uma imposição constitucional."

Em relação às instituições públicas, argumenta Osborne e Gaebler (1994 apud Matias-Pereira, 2007, p.97) com relação à principal falha de aplicação do planejamento estratégico, nestas:

> ...estaria relacionada com os meios e não com os objetivos, pois há um sistema arcaico que induz à acomodação e à rotina, fazendo com que os desafios, baseados no conhecimento e na informação rápida e mutante, se perpetuem.

Ainda em relação ao planejamento estratégico nas Instituições do Setor Público, Matias-Pereira (2007, p.104) destaca as condições e formas para sua concretização:

a) Forma de envolvimento dos atores, em especial do processo de sensibilização. Devem ser mobilizados previamente por preocupações comuns e dispostos a debaterem conjuntamente formas de enfrentamento de situações problemas;
b) Interação e qualidade de relação entre o conjunto de atores que planeja;
c) Nível de consciência das potencialidades e debilidades que o grupo planeja possui;
d) Capacidade de percepção das condições que sustentam e condicionam a viabilidade das ações planejadas;
e) Demonstrações de vontade política para a implementação e a existência de mecanismos que monitoram tanto o plano quanto os elementos contextuais que lhe deram origem.

Dessa maneira, há que se conceber o planejamento estratégico na esfera pública como atividade em que há controle efetivo em todas as etapas.

O processo de controle está inserido num contexto amplo do planejamento e da Administração. Assim, planejar estrategicamente induz a um controle também

estratégico. Pode-se definir controle como a função administrativa que compara o que foi previamente estabelecido com os resultados de ações atuais, buscando assim avaliar o desempenho dos resultados obtidos, realimentando o processo de planejamento com informações que possa subsidiar possíveis correções ou estabelecimento de melhorias afim de se obter êxito naquilo que foi objetivado, buscando sempre o trinômio eficiência, eficácia e efetividade (Oliveira, 2009).

Ao se avaliar o planejamento como um processo dinâmico, permite-se um conjunto de ações integradas, sistemáticas e sucessivas de forma a traduzir o propósito da instituição definindo os meios para atingi-los, objetivando maximizar os fatores de produção (Matias-Pereira, 2006). Sobre o planejamento, Matias-Pereira (2006, p.230) ensina:

> Tratando-se da área de interesse, o planejamento pode ter enfoque global, ou seja, incluir todos os setores da economia, ou setorial: agricultura, indústria e serviços. Pode-se ter o planejamento macroeconômico, orientado para a atividade total dos participantes do processo econômico, como é o caso do planejamento nacional ou planejamento regional, e o microeconômico, quando enfoca os agentes individuais do processo.

2.3 Gestão estratégica

Uma das principais dificuldades encontradas ao se programar um planejamento estratégico está no momento de se implementá-lo, como sugere Tavares (2000, p.32). A respeito dessa dificuldade, corrobora Albuquerque (2008, p.430) onde “a ação planejada só se converte em resultados na medida em que é implementada. O descasamento entre aqueles que idealizam um planejamento e formatam um planejamento daqueles que efetivamente exercem as ações propostas ocasiona desajustes dos quais colocam a perder todo o processo desenvolvido anteriormente.

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, o setor público tem suas ações de pautadas pelo princípio da legalidade. Isso quer dizer que todas as suas ações estão elencadas em lei, não podendo realizar outras que não sejam previstas pela norma. De acordo com o que afirma Albuquerque (2008, p.430):

> “No âmbito da gestão estratégica do setor público, costuma-se colocar em prática um conjunto de procedimentos que de um lado reduzam os efeitos

> retardantes da burocracia tradicional na implementação de ações de governo e de outro favoreça o monitoramento e controle dessas mesmas ações por parte dos órgãos de planejamento, coordenação e controle."

A gestão estratégica procura reunir planejamento estratégico e Administração estratégica em um único processo (Tavares, 2000 p.33). Destaca ainda Tavares (2000, p.41) que independente da terminologia, alguns requisitos para a gestão são indispensáveis: o dinamismo,dos processos, reflexo dos ambientes externos e internos , e referencial direcional, de forma a se medir presente e futuro.

Exemplo dessa gestão estratégica é o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Albuquerque (2008, p.430) destaca no PAC "medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública".

A forma como transcorre tais programas do Estado devem ter como um de seus principais atributos a transparência. Essa transparência, segundo Matias-Pereira (2007, p.41) "é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Essa prática, por sua vez, contribui, de forma indireta, para a boa governança".

O termo Governança pode ser entendido, num primeiro momento, como a "capacidade que um governo tem de formular e implementar política pública, onde entram a gestão da finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas com as mais relevantes para o atendimento das demandas da coletividade" (Matias-Pereira, 2007 p.35). Porém com as exigências que estão sendo imposta à administração pública, há que se prestar contas acerca daquilo objeto de ação do Estado, dando maior transparência destas, ou seja, sendo *accountable*[2].

Para Matias-Pereira (2007, p.41) "boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas".

A transparência e o controle são pontos pacíficos na discussão a respeito de como o setor público deve agir. Tais atitudes devem ser buscadas em todos os níveis de trabalho das instituições públicas de modo que a credibilidade a elas seja retomada.

---

[2]MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo:Atlas, 2007.

2.4 Finanças e Financiamentos Públicos

2.4.1 Finanças Públicas

As Finanças Públicas cuidam dos recursos que o Estado capta, em suas mais variadas formas, e como este gere a distribuição daqueles para atender às necessidades do coletivo. Oates (1977 apud Matias-Pereira, 2006 p.125) destaca:

> É sabido que a teoria das finanças públicas aplicada aos sistemas fiscais com diferentes níveis de governo leva à aceitação de que os bens devem ser ofertados e seus custos divididos entre os residentes da região que deles se beneficiam. Nesse sentido, o principal problema teórico do federalismo fiscal é a determinação da estrutura ótima do setor público, em termos de atribuição de responsabilidade a subconjuntos geográficos adequados da sociedade, para que possa tomar decisões sobre funções específicas.

Atender às diferentes demandas sociais, alocando os recursos necessários de forma que a efetividade, a eficácia e a eficiência sejam preponderantes é um desafio que se complica ainda mais quando se consideram as externalidades interjurisdicionais, fazendo com que o governo em questão lance de instrumentos compensatórios afim de uniformizar as unidades da federação . Exemplo disso, são as transferência da União para regiões específica, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tal prática se torna essencial quanto menor o grau de desenvolvimento do Estado (Matias-Pereira, 2006).

Sendo o Estado o promotor do desenvolvimento, cabe levar em consideração que nesta situação ele se apresenta com agente regulador lançando instrumentos de produção de desenvolvimento, redistribuição de renda, estabilização da economia e atividades de fornecimento de bens e serviços públicos (Matias-Pereira, 2006 p.127).

Esse instrumental financeiro utilizado para provocação deliberada de certos resultados econômica e políticos, é a idéia central das Finanças Públicas, segundo Baleeiro (2008, p.11), em sua clássica obra acerca do assunto. Tais provocações podem reprimir a inflação, evita-se desemprego, restaura-se a prosperidade, proteger-se a indústria nacional, promover-se o desenvolvimento econômico ou a

nivelação das fortunas ou corrigir-se a iniqüidade na distribuição da renda nacional, etc.

Aplica-se aqui a teoria keynesiana de que investimento e poupança são diferentes e que se há a superação dessa poupança em detrimento dos investimentos planejados poderia gerar recessão. Assim, de acordo com esse conceito, o investimento teria um papel de variável importante no processo de controle e a poupança, seria ajustada automaticamente (Matias-Pereira, 2006).

Se um Estado direciona determinados recursos para certa região de maneira a atender uma necessidade, na realidade está usando da prerrogativa legal que o concebe o direito. Matias-Pereira (2006, p.130), atribui às finanças públicas "a tarefa de estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, de instrumentos como: tributação e gasto, obtenção de empréstimo e sua concessão, compra e venda".

As atividades de finanças públicas estão regulamentadas no Brasil, primeiramente, pela Constituição Federal e depois pelas Leis Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei 4.320/1964.

2.4.2 Financiamentos no Brasil

De acordo com estudo feito pela Confederação Nacional da Industria – CNI , há peculiaridades nas linhas de financiamento para as empresas nacionais que devem ser destacadas de modo que as autoridades competentes possam desenvolver mecanismos eficientes e eficazes na promoção do desenvolvimento do setor produtivo. Segundo a CNI (2003, p.10):

> O financiamento ao setor produtivo no Brasil apresenta um conjunto de características indesejáveis. Os empréstimos bancários são caros, têm prazos curtos e são insuficientes. O mercado de capitais é pouco desenvolvido, restringindo a possibilidade de venda de ações e outros títulos diretamente ao investidor. Por fim, o financiamento externo, nos últimos anos, tem apresentado oscilações de prazo e custo, não constituindo fonte estável de recursos. O resultado é que o crescimento das empresas brasileiras fica limitado por sua capacidade de financiamento interno, ou seja, pelos recursos ou lucros gerados pelas próprias empresas ao longo de seus ciclos produtivos. Nesse contexto, as empresas pequenas, emergentes ou pouco capitalizadas tendem a enfrentar dificuldades ainda maiores para crescer .

Sobre esse assunto, destaca Assaf Neto (2009, p.429) que devido a escassez de recursos de longo prazo, “as empresas priorizam o financiamento através de recursos próprios, reduzindo sua capacidade de alavancagem financeira, e também enfrentam dificuldades em crescer, pela reduzida oferta de crédito a longo prazo.”

São várias as razões para que a estrutura de crédito e financiamento das atividades produtivas no Brasil não ocorra conforme os padrões internacionais. Assaf Neto (2009, p.429) elenca alguns desses pontos:

a) Custos do *funding* de investimentos;
b) Maturidade desse *funding* insuficiente para promoção do equilíbrio financeiro e sustentação do crescimento das atividades;
c) Direcionamento maior dos recursos dos recursos das Instituições Financeiras para Capital de Giro de Curto Prazo;
d) Baixa oferta de poupança interna, as quais dificultam a formação de base creditícia;
e) Temporalidade de oferta de crédito muito curta devida a imaturidade da base creditícia.

No Brasil, atualmente o sistema BNDES[3] e o Banco do Brasil são veículos que promovem a liberação desses recursos de longo prazo. De acordo com Fortuna (2009, p.25), o BNDES é a principal instituição financeira de fomento do país. Já o Banco do Brasil, apesar de ter perdido função típica de autoridade monetária nos idos de 1986, ainda “é o principal executor da política oficial de crédito rural. Conserva, ainda, algumas funções que não são próprias de um banco comercial mas típicas de um parceiro do Governo Federal em serviços bancários”. Segue ainda Fortuna (2009, p.25) pontuando as diversas atribuições bancárias do Banco do Brasil, de onde se destaca “a captação de depósito de poupança direcionada ao crédito rural e a operação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO.”

[3]Acesse: www.bndes.org.br

2.4.3 Fontes de financiamento a longo prazo

O Sistema Financeiro Nacional é o responsável pela captação e alocação de recursos, em forma de operações que possam abastecer às necessidades demandadas pelas empresas em geral. Essas operações se realizam nos mercados monetários, de crédito, cambial e de capitais. Para tanto, existem instituições e mecanismos financeiros para tal intento.

De acordo com Assaf Neto (2010, p.459) investimentos financeiros podem ser classificados em monetários e não monetário, onde a diferença entre ambos está em que o primeiro representa o meio circulante disponível na economia na forma de dinheiro em circulação e depósitos bancários à vista tendo as instituições bancárias como responsáveis por tal fluxo. Já o segundo é representado por papéis comercializados no mercados de ações, de responsabilidade das instituições não bancárias, onde estas não podem receber depósitos à vista, sendo de sua exclusividade o nicho de instrumentos não monetários.

Quando existem operações de curtos e curtíssimos prazos, estas ocorrem nos mercados monetários e de crédito. O mercado de câmbio detém as operações de compra e venda de moedas estrangeiras por meio de instituições bancárias ou não bancárias autorizadas. Já, em se tratando de mercado de capitais, estes realizam suas operações nos níveis de médios e longos prazos. De acordo com Assaf Neto (2009, p.420) os mercados de capitais dividem-se em: mercados acionários, em que ocorre a subscrição de capital da empresa, tornando este financiamento com recursos próprios, e o mercado de empréstimos e financiamento, onde ocorrem a captação de recursos de terceiros.

Como mostra Assaf Neto (2009, p.431), as modalidades praticadas de financiamento de longo prazo com recursos de terceiro disponibilizado às empresas no mercado de capitais são classificadas como:

- Empréstimos e financiamento diretos;
- Repasse de recursos internos;
- Repasse de recursos externos;
- Subscrição de debêntures;
- Arrendamentos mercantis (leasing).

As operações de empréstimos e financiamentos que as empresas que as empresas conseguem realizar neste nicho, os são por meio de instituições financeiras que compões o mercado de capitais. Segundo Assaf Neto (2009, p.430), as instituições financeiras não bancárias operam com linhas de crédito a longo prazo mediante o uso de recursos próprios e, também, de captações que processam no mercado.

O repasse de recursos internos são aqueles que provêm de recursos oficiais destinados a financiar políticas públicas e atividades que tenham interesse econômico nacional. O processo de capilaridade desses recursos dá-se por intermédio de instituições financeiras do mercado de capitais e podem ter como fim atividades da indústria, comércio, serviço e agricultura. Assaf Neto (2009, p.432) destaca que:

> Essa forma de financiamento assume grande destaque no Brasil, dado o precário nível de captação da poupança privada voluntária. Os fundos oficiais internos apresentam normalmente baixos custos aos tomadores (em geral, as taxas de juros são inferiores às praticadas no mercado) e provêm, basicamente de dotações orçamentárias da União, da poupança compulsória (PIS , Finsocial, etc.), de incentivos fiscais e de captações processadas no exterior.

Conforme ainda destaca Assaf Neto (2009, p.432), “os principais executores dessa política são o BNDES, por meio de suas diversas empresas filiadas (Finame, Embramec, Ibrasa e Fibase), os Bancos Regionais de Desenvolvimento, Caixas Econômicas e Banco do Brasil”.

Albuquerque (2008, p.432-433) enfatiza que dentro das estratégias de financiamento utilizadas para abastecer programas Federais, como por exemplo, os vinculados ao PPA – Plano Plurianual 2008-11:

> Utilizar-se exclusivamente dos recursos oriundos do cenário fiscal para programar as ações do Plano Plurianual limitaria muita a capacidade do Governo Federal de gerar resultados para a sociedade. A identificação de fontes alternativas ao financiamento do plano amplia a capacidade de implementação de políticas públicas por parte da Administração Pública Federal e envolve outros entes públicos e privados no esforço do empreendimento.

Essas fontes alternativas são abastecidas por recursos públicos administrados pelo BNDES, Caixa Econômica Federal, Fundos Constitucionais:

FNE, FNO e FCO, disponibilidades do FGTS e FAT e de outros entes da Federação [4]

Assaf Neto (2009, p.432) define que em caso de repasse de recursos externos, bancos nacionais captam recursos originários de poupança de outras instituições financeiras internacionais as alocam em empresas tomadoras desses recursos. Mostra também que há casos em que essa intermediação realizada por uma instituição financeira nacional se torna desnecessária no momento em que a própria empresa interessada busca esses recursos no mercado financeiro externo. Todo esse processo é normatizado pelo Banco Central do Brasil.

Outra forma em que as empresas conseguem captar recursos de terceiros é na subscrição de debêntures, a qual acompanha quase o mesmo processo para o lançamento de ações. Assaf Neto (2009, p.432) lembra que "debêntures são títulos privados de crédito, emitido exclusivamente por empresas de capital aberto e colocadas no mercado à disposição de investidores interessados."

Por fim, o arrendamento mercantil, ou leasing, permite que a empresa possa locar determinado bem por período acordado em contrato, tendo uma instituição arrendadora como intermediária, e por fim de contrato pode, ou renovar, como ou sem substituição do bem arrendado, devolução do bem ou a sua compra.

2.4.4 Fundos Constitucionais

A Constituição Federal, no seu art. 159, inciso I, alínea c, institui os Fundos Constitucionais, divididos em Fundo Constitucional do Norte (FNO), o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), cujos recursos seriam provenientes de 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos dessa regiões.

[4] ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. Gestão de Finanças Públicas. 2° ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

Esse artigo foi regulamentado pela Lei 7827/89. Segundo o texto da Lei, tais Fundos[5] objetivam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, servindo-se de instituições financeiras federais como meio de fomentar atividades de execução de programas, com o financiamento de projetos sintonizados com planos regionais de desenvolvimento de cada região. Tais fundos tem a seguinte missão, segundo o Ministério da Integração Nacional:

> Em consonância com a missão dos Fundos Constitucionais de Financiamento e com as diretrizes e metas estabelecidas para o desenvolvimento das Regiões beneficiárias, os programas de financiamento buscam maior eficácia na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda.

Dessa forma, pode-se representar o fluxo de movimento desse fundo da seguinte maneira, como mostra a figura 1:

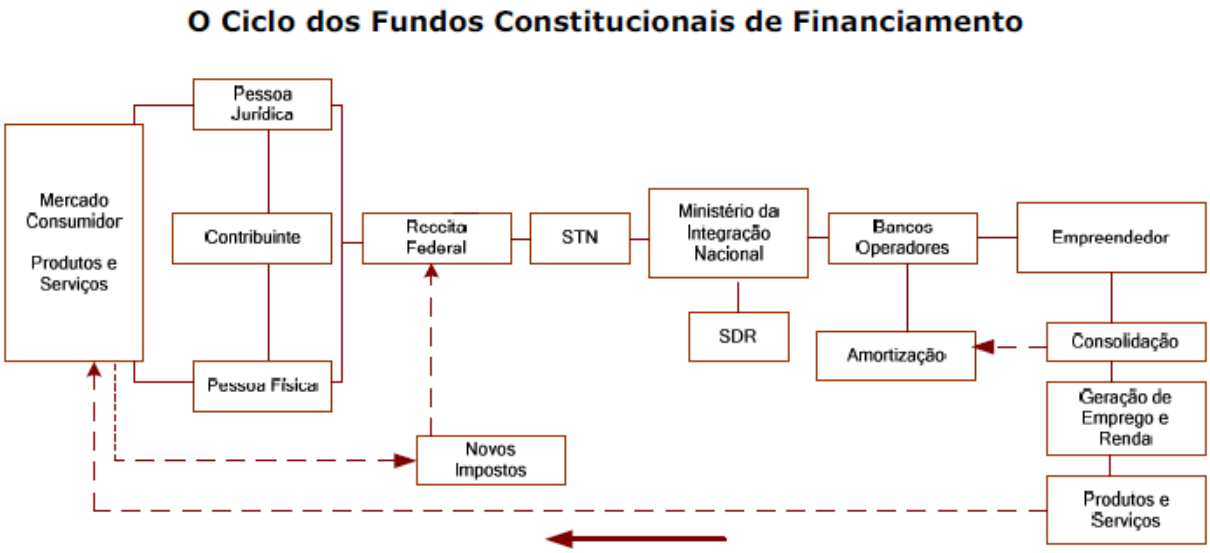

Fig. 1 – Diagrama Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento – 20 anos – Desempenho Operacional

Especificamente, o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO) tem por objetivo o desenvolvimento econômico e social da Região Centro Oeste, mediante financiamentos direcionados às atividades produtivas, voltados aos setores econômicos industrial, agroindustrial, agropecuário, mineral, turístico, comercial e de serviços. Nas demais regiões, assistidas pelos respectivos Fundos

[5]Disponível em : http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area=Fundos_20_Anos

Constitucionais, são realizadas ações semelhantes, conforme já proposto na Carta Magna, respeitando diferenças e situações específicas de cada região.

Sobre a fonte dos recursos que estudos[6] mostram que:

> contam com uma fonte permanente de recursos, advindos de 3% da arrecadação total do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e IR (Imposto de Renda). A distribuição dos recursos entre os três fundos é realizada da seguinte forma: 1,8% ao FNE; 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO. Tais recursos são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional ao Ministério da Integração Nacional, que os transfere aos bancos regionais (Banco do Nordeste – BNB e Banco da Amazônia – BASA) que possuem as competências de administração e operacionalização dos recursos. No caso do Centro-Oeste essas competências são atribuídas ao Banco do Brasil.

O FCO é administrado, de forma distinta e autônoma, pelos seguintes agentes:

a) Ministério da Integração Nacional, com atribuição de estabelecer diretrizes e orientações gerais na aplicação dos recursos dos programas de financiamento.
b) CONDEL/FCO - Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, com atribuição de:
    - Estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento
    - Aprovar os programas de financiamento do FCO em face da proposta do BB, harmonizando-os com o plano regional de desenvolvimento
    - Indicar providências para compatibilização das respectivas aplicações com as ações do BB
    - Avaliar os resultados obtidos
c) Banco do Brasil, com atribuição de:
    - Gerir os recursos
    - Definir normas, procedimentos e condições
    - Enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir os créditos
    - Formalizar contratos de repasses de recursos para outras instituições credenciadas como agentes financeiros do Fundo
    - Prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações

[6]OLIVEIRA, Héder; DOMINGUES, Edson. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do norte e do centro-oeste na redução da desigualdade regional no brasil. 2003

- Executar as demais atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos

Cabe ao Ministério da Integração, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional:, segundo sua portaria n.º 436 de 28 de fevereiro de 2007:

> I - conduzir o processo de formulação e implementação da política de desenvolvimento nacional integrada;
> II - promover a participação institucional do Ministério da Integração Nacional em instâncias representativas do desenvolvimento regional;
> III - promover a articulação e a integração de ações direcionadas à integração nacional e ao desenvolvimento regional;
> IV - estabelecer estratégias de integração das economias regionais;
> V - articular e acompanhar as ações relativas ao zoneamento ecológico econômico, no âmbito das competências do Ministério;
> VI - estabelecer diretrizes para orientar as ações de ordenação territorial;
> VII - propor diretrizes e prioridades, em consonância com os planos regionais de desenvolvimento, para aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste - FNE, do Norte - FNO e do Centro-Oeste - FCO, em articulação com os órgãos regionais de desenvolvimento e com a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
> VIII - propor diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento regionais e dos benefícios e incentivos fiscais;
> IX - propor normas para a operacionalização dos programas de financiamento do FNO, FNE e das programações orçamentárias dos fundos de desenvolvimento regionais; e
> X - exercer as atividades de Secretaria-Executiva dos Conselhos Deliberativos para o Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

Importante ressaltar o papel do Departamento de Promoção de Investimento do Ministério da Integração dos quais se destacam:

> Identificar oportunidades e promover ações para a efetivação de investimentos estratégicos e de empreendimentos produtivos no Centro-Oeste, articular fontes de financiamento e propor estratégias financeiras que promovam as exportações da região e viabilizem o apoio a novos negócios e ao micro e pequeno produtor regional, apoiar e articular ações de assistência técnica e inovação tecnológica voltadas à promoção de investimentos na região Centro-Oeste, analisar a proposta de programação orçamentária anual do FCO, compatibilizando os respectivos programas com as diretrizes e prioridades traçadas pelo Ministério, em articulação com os Conselhos de Desenvolvimento dos Estados da Região e do Distrito Federal e gerenciar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos do FCO.

Na alçada do mesmo Ministério, ainda cabe À Coordenação-Geral do Fundo Constitucional do Centro-Oeste, controle de execução das atividades pertinentes ao Fundo.

Quanto a aplicação dos recursos, o FCO obedece as diretrizes estabelecidas anualmente pelo Ministério da Integração Nacional – MI. Já a elaboração da proposta é feita pelo Banco do Brasil em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento com as sugestões apresentadas pelos representantes dos estados da Região Centro-Oeste.

Os beneficiários do fundo são:

a) Pessoas Físicas que desenvolvam suas atividades agropecuárias nas seguintes condições:
   - Isoladamente;
   - Ligadas a associações e cooperativas de produção;
   - Em sistema de produção familiar;
   - Em sistema de integração a unidades de processamento ou comercialização; ou
   - Em sistemas de produção em assentamentos oficializados pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
b) Associações e cooperativas de produção ;
c) Pessoas jurídicas, de direito privado que se dediquem à atividade produtiva, nos setores industrial, agropecuário, agroindustrial, mineral, turístico, comercial e de serviços;

O Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - CONDEL/FCO é um Órgão colegiado pertencente à estrutura do Ministério da Integração Nacional. O Decreto n.º 4.971, de 30.1.2004, dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho. A composição do Conselho está assim distribuída:

1. Ministro de Estado da Integração Nacional – Presidente;
2. Um representante e respectivo suplente de cada um dos seguintes Ministérios: do Planejamento, Orçamento e Gestão ,da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Meio Ambiente, do Turismo, da Pesca e Aquicultura;
3. Um representante e respectivo suplente dos governos de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal;
4. Um representante e respectivo suplente do Banco do Brasil S.A;

5. Um representante e respectivo suplente das Federações da Agricultura, do Comércio ou Indústria, com sede nos estados que integram a região Centro-Oeste;
6. Um representante e respectivo suplente das Federações de Trabalhadores na Agricultura, no Comércio ou na Indústria, com sede nos estados que integram a região Centro-Oeste;

As competências do Conselho Deliberativo, elencadas em seu Regimento Interno, são as seguintes:

- Apresentar, para apreciação do Banco do Brasil, até 30 de setembro de cada ano, diretrizes e critérios que deverão ser ponderados pelo Agente Financeiro quando da elaboração da proposta de aplicação dos recursos dos Programas de Financiamento do FCO;
- Decidir, à vista da proposta de aplicação dos recursos dos Programas de Financiamento do FCO, elaborada pelo Banco do Brasil, respeitado o disposto na Lei 7.827/89, sobre:
- as prioridades na aplicação dos recursos.
- os prazos de financiamento e as condições de financiamento.
- Aprovar, até 15 de dezembro de cada ano, o Programa de Financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, para o exercício seguinte, com base na proposta apresentada pelo Banco do Brasil, harmonizando-a com as ações de planejamento para a Região Centro-Oeste, respeitadas as atribuições previstas na Lei n.º 7.827/89, art. 14, inciso I e art. 15;
- A partir da entrega da proposta de aplicação dos recursos pelo Banco do Brasil, até a data estabelecida para sua aprovação, conforme dispõe o parágrafo único do Artigo 14, da Lei 7.827/89, o CONDEL realizará as reuniões necessárias para harmonizar a proposta apresentada com os planos regionais de desenvolvimento;
- Compatibilizar as aplicações de recursos do FCO com as ações dos órgãos de desenvolvimento nacional, regional, estadual e municipal;
- Aprovar, sob a ótica do desenvolvimento regional, as cartas-consulta relacionadas com projetos de valor superior aos tetos estabelecidos nos

programas de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste;

- Acompanhar as atividades dos programas de financiamento do FCO e avaliar os resultados obtidos, à vista do relatório semestral circunstanciado apresentado pelo Banco do Brasil, após o término de cada semestre (Lei n.º 7.827/89, art. 14, inciso III e art. 20, caput) podendo promover alterações ou ajustes aos programas a serem considerados para o exercício seguinte;
- Solicitar relatórios extraordinários, ao Agente Financeiro, quando considerar relevante e conveniente;
- Fixar, no fim de cada exercício, o calendário de suas reuniões ordinárias para o ano seguinte;
- Aprovar o seu Regimento Interno e alterações posteriores.
- Identificar, observado o que dispõe o art. 6º, incisos IV e V, da Lei n.º 7.827/89, outras fontes de recursos para o FCO.

De acordo com Macedo & Matos (2008), grande parte dos contratos realizados para o financiamento de projetos estão concentrados, em sua maioria, em atividades ligadas à agricultura. Entre 1989 a 2005, Macedo & Matos (2008, p.14) coloca que:

> Os Fundos Constitucionais de Financiamento concentraram-se, no período, em programas rurais, incluindo créditos para a reforma agrária, via Pronaf, que respondem por mais de 90% das operações contratadas. Nos casos do FNO e do FNE, esse indicador chegou a 98%, embora, em termos de valores contratados, a respectiva concentração tenha sido de 70% e 57%. No caso do FCO, o quadro de participação dos programas não destoou dos demais, concentrando os financiamentos nos programas rurais, PAPRA, Pronaf, Pronaf-Reforma Agrária, Rural e Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza), acompanhados de programas industriais, de comércio e serviços.

O FCO Empresarial[7] é um conjunto de normas e linhas de crédito que visa atender às necessidades de financiamento de empreendimento ligados aos setores industrial, agroindustrial, mineral, de turismo, de infra estrutura econômica, comercial e de serviços, que utilizam os recursos do FCO, de forma que possibilita: o fortalecimento da agroindústria com o a utilização de matéria prima regional, o melhoramento do Parque Industrial, a redução de carência em infra estrutura econômica, a valorização do setor turístico e a expansão dos setores comercial e de

[7]Fonte: Banco do Brasil.

serviços. Para tanto, são disponibilizados linhas de crédito específicas para cada setor, respeitando o enquadramento da empresa em Empreendedor individual, Microempresa, Média e Grande Porte.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Caracterização da organização, setor ou área

Ao se intentar no alcance de determinado objetivo no que tange o saber científico, o método acaba sendo o caminho escolhido de forma que a viagem pelas e para as informações ocorra de maneira segura e verdadeira. De acordo com o que salienta Lakatos (2004, p. 44), " Todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos; em contrapartida, nem todos os ramos de estudo que empregam esses métodos são ciência". Continua ainda Lakatos (2004, p. 44) "...não há ciência sem o emprego de métodos científicos". Assim, utilizando-se de hipóteses devidamente comprovadas por instrumentos adequados é que se constrói o verdadeiro caminho da ciência. Em resumo, o método é, segundo Marconi e Lakatos (2004, p.46):

> … o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros - , traçando o caminho a ser seguido , detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Zanella (2006, p. 89) divide os métodos em, basicamente, dois modos de serem aplicados: quantitativos e qualitativos. O primeiro de acordo com Zanella (2006, p.89) "caracteriza-se pela adoção de métodos dedutivos e busca a objetividade, a validade e a confiabilidade". Já os métodos qualitativos "... utiliza métodos indutivos , objetivando a descoberta, a identificação, a descrição detalhada e aprofundada. Cada um desses métodos possui suas características, porém, como afirma Zanella (2006, p.89) "Em muitas circunstâncias, as duas abordagens podem e devem ser utilizadas como complementares".

Quantificar dados por intermédio de uma pesquisa quantitativa necessita de seguir determinadas regras de modo que se garanta a representatividade daquilo que se deseja auferir. Assim, pode-se entender que pesquisas dessa natureza tenham atenção basicamente sobre os números que estão relacionados com o evento ao qual se pretende mensurar, obtendo assim uma generalização desse

evento, em detrimento de aspectos pontuais. Zanella (2006, p.89) confirma: “O método quantitativo preocupa-se com representatividade numérica(...) . Tem, portanto, o objetivo de generalizar os dados a respeito de uma população, estudando somente uma parcela dela”.

A metodologia de pesquisa qualitativa precisa ser sistematizada para prestar, ao conhecimento produzido, a cientificidade de que necessita. Dessa forma, a pesquisa qualitativa permite a obtenção de dados descritivos sobre sujeitos, relações e ambientes por meio do processo de interação entre o pesquisador e a situação estudada. Nessa interação o pesquisador busca a compreensão do objeto da pesquisa segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Ao contrário da pesquisa quantitativa, o método de pesquisa qualitativa acaba por diferenciar do anterior não só deixa de empregar instrumentos estatísticos, por exemplo, como meio de mensurar os fenômenos, como a forma de coleta e avaliação dos dados também o são. Assim, coloca Lakatos (2004, p. 269)

> A metodologia quantitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc.

De acordo com os objetivos já delimitados, esta pequisa tem cunho tanto exploratório, que de acordo com GIL (apud Matias-Pereira, 2010) “visa propiciar maior familiaridade com o problema com o intuito de torná-lo explícito ou de construir hipóteses”. Ainda, baseados em GIL (apud Matias-Pereira, 2010) também descreve as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Quanto a forma de abordagem, tem caráter quantitativo, quando pela busca do perfil das empresas que se enquadram com MPEs, observando a faixa do nível de faturamento anual a qual a empresa está enquadrada, a quantidade de empregos atuais e futuros; como também possuem características qualitativas, ao buscar respostas sobre a utilização de recursos oriundos do FCO, justificar se a origem dos empregos criados são fruto da aplicação de recursos dos financiamentos, quais as linhas mais utilizadas e qual a razão de dificuldades em acessá-las, quando for o caso.

3.2 População e amostra ou participantes do estudo

3.2.1 Caracterização da Organização, Setor ou área do objeto de Estudo

O Ministério da Integração Nacional , de acordo com o disposto na Medida Provisória n° 103 de 01/01/2003, convertida na lei n° 10.638 de 28/05/2003, cuja estrutura regimental está aprovada pelo Decreto n° 7.226 de 01/07/2010, tem entre suas competências o estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal e o acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional.

Dentre os programas propostos pelo Ministério, destaca-se o Fundo Constitucional do Centro-Oeste que está na pasta da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SCO, cujas diretrizes estão subordinadas à Politica Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Cabe a SCO a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, onde há recursos do FCO empregados. Cabe colocar que para gerenciar esses recursos, cabe ao próprio Ministério, ao CONDEL/FCO – Conselho Deliberativo do FCO e ao Banco do Brasil, como gestor financeiro.

Dessa maneira, por ser o Banco do Brasil o agente que está ligado diretamente com o proponente do financiamento, a pesquisa fixou em agência do Banco do Brasil, como fonte de disponibilidade dos pesquisados. Esta unidade é responsável por grande parte das transações de Pessoas Jurídica – PJ relativos a Circunscrição a que é subordinada. Sua carteira PJ atualmente é composta por aproximadamente 820 cliente ativos, ou seja, possuem movimentação e conta ativas, onde desses 210 são enquadrados como Média ou Grandes Empresas. Do restante, cerca de 295 empresas não atuam em termos de crédito ou financiamentos diretamente com o Banco devido a vários problemas, como atrasos no Sistema Financeiro, inadimplências com o próprio Banco ou outras restrições de caráter

impeditivo, que de acordo com as normas do Banco Central não permitem transações desse fim.

Para esta pesquisa, o público considerado formas as as empresas caracterizadas de acordo com o faturamento bruto anual percebido nos últimos doze meses, consideradas MPEs na compto do Banco do Brasil. Por haver várias agências espalhadas no Distrito Federal, houve a focalização desse público alvo em agência da cidade satélite de Taguatinga Sul, com atividades regulares e que já tenham utilizado recursos do FCO, estando assim em conformidade com os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Integração Nacional e pelo CONDEL/ FCO, por se tratar de região beneficiada pelo Fundo.

3.2.2 Critérios de Seleção dos Participantes

O primeiro critério para seleção dos participantes foi a localidade. Taguatinga atualmente é considerada a capital econômica[8] do Distrito Federal. Assim, para que a representatividade da população a ser pesquisada tivesse respaldo, escolheu-se uma agência de porte, onde a movimentação de clientes PJ tivesse esta satisfeita. Posteriormente, focalizou-se as empresas dessa agência que se enquadram no perfil de MPE, onde esse enquadramento está em consonância com o que o Banco entende com MPE, e não pelo que o SEBRAE o entende.

Após essa seletiva, buscou-se agrupar as empresas que possuíam operações de FCO, exceto operações de agronegócios, nos anos de 2009 e 2010, vigentes ou liquidadas, perfazendo um total de 82 clientes. Com essa população definida, partiu-se para o contato para aplicação de questionário como instrumento de coleta de dados da pesquisa.

---

[8]Ver em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/02/06/interna_cidadesdf,236261/autossuficiente-taguatinga-e-considerada-a-capital-economica-do-df.shtml

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Foi utilizado para tal pesquisa um questionário contendo 13 questões, algumas gerais e outras específicas ao assunto objeto de estudo. Também as questões foram idealizadas de forma aberta, buscando dados os mais próximos de sua realidade.

Ainda, para subsidiar o estudo da pesquisa, foram adotadas Pesquisas documentais de relatório sobre Fundos Constitucionais emitidos pelo Ministério da Integração, do Banco do Brasil, do IBGE , do Ministérios da Integração Nacional, do SEBRAE,e leis disponíveis na Presidência da República.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados se procedeu na forma de entrevista com os questionários, ou seja, dos 82 clientes que foram selecionados, 41 responderam as perguntas em formato de entrevista, tanto presencial, ou face a face, quanto por telefone. Doze outras responderam por meio de e-mail, fazendo um total de 53 respondentes. Outros dados foram coletados de relatórios gerenciais emitidos pelo Banco do Brasil e Ministério da Integração Nacional, subsidiados por outros documentos oficiais.

3.5 Procedimentos de Análise dos Dados

Matias-Pereira (2010, p. 76) coloca que " A análise deve ser feita para atender aos objetivos da pesquisa e para comparar e confrontar dados e provas com objetivos de confirmar ou rejeitar a(s) hipótese(s) ou pressuposto da pesquisa". Tal análise deve estar balizada por tais objetivo de maneira que o resultado da pequisa tenha convergência para soluções às demandas exigidas pela pesquisa.

O resultado das questões consolidadas do questionário aplicado, utilizado em comparação com dados extraídos e documentos e relatórios oficiais tem por fim essa comparação e busca de soluções. Dessa forma, constituiu-se o cenários para

enumerar, distribuir, agrupar, reorganizar, sistematizar, ligar e compilar as dados que foram coletados, transformando-os em informações as quais subsidiaram as discussões.

3.6 Aplicação dos questionários

Os questionários aplicados no público selecionado tiveram como objetivo realizar levantamento e coleta dos dados que subsidiarão as discussões da pesquisa. Esse instrumento não obteve validação do órgão a que se propõe o estudo. Porém, mesmo assim, foi aplicado pré teste deste na intenção de se medir a clareza das questões para os respondentes bem como sua lógica e pertinência, corroborando para atingir dos resultados esperados. Foram respeitados o anonimato e discrição em relação aos respondentes, bem como não foi ferido qualquer sigilo de informações ou dados, que não fossem aqueles disponibilizados ao público.

3.7 A Pesquisa Documental

A pesquisa de documentos oriundos basicamente do Ministério da Integração Nacional, do Banco do Brasil e da Presidência da República, deram o pano de fundo para comparativo entre o que se divulga com aquilo que realmente ocorre com as MPEs em relação as uso dos recursos do FCO. A própria legislação pertinente ao fundo, não poderia deixar de constar, sendo ela a espinha dorsal da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O questionário aplicado produziu informações de modo a criar cenário de verificação dos objetivos buscados pela pesquisa. Para tanto, as questões foram divididas em grupos da seguinte forma:

Grupo 1: Característica das empresas participantes;

Grupo 2: Caracterização das operações de FCO;

Grupo 3: Verificação de resultados das aplicações dos recursos do FCO;

Grupo 4: Dificuldades e Sugestões de melhora.

A partir dos dados coletados nos questionários, foi realizado o processo de comparação entre o que tem efetivamente ocorrido com a utilização do FCO.

As empresas participantes estão enquadradas como Micro e Pequena Empresa, de acordo com a classificação quanto ao porte, levando em consideração o faturamento bruto anual apurado nos últimos doze meses, adotada pelo CONDEL/FCO, Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil, administradores do fundo. Segue na tabela1 demonstrações:

Segmento	Faturamento Anual	Porte
Rural	até R$ 150 mil	mini
	acima de R$ 150 até R$ 300 mil	pequeno
	acima de R$ 300 até R$ 1,9 milhão	médio
	acima de 1,9 milhão	grande
Empresarial	até R$ 240 mil	micro
	acima de R$ 240 mil até R$ 2.400 mil	pequena
	acima de R$ 2.400 mil até R$ 35 milhões	média
	acima de R$ 35 milhões;	grande

Tabela 1 Fonte: Cartilha FCO – Ministério da Integração Nacional – com adaptações.

Como se observa no gráfico 1 a seguir, não foi encontrada nenhuma empresa enquadrada como microempresa. A média de faturamento anual das empresas está em torno de R$ 1.400.000,00, bem longe da linha de corte dos R$ 240.000,00 das quais separam as microempresas daquelas Pequenas enquadram. Isso demonstra que realmente há tendência de aprofundamento desse hiato que separa as microempresas das pequenas no que toca questões de financiamentos com recursos subsidiados, ou mais baratos.

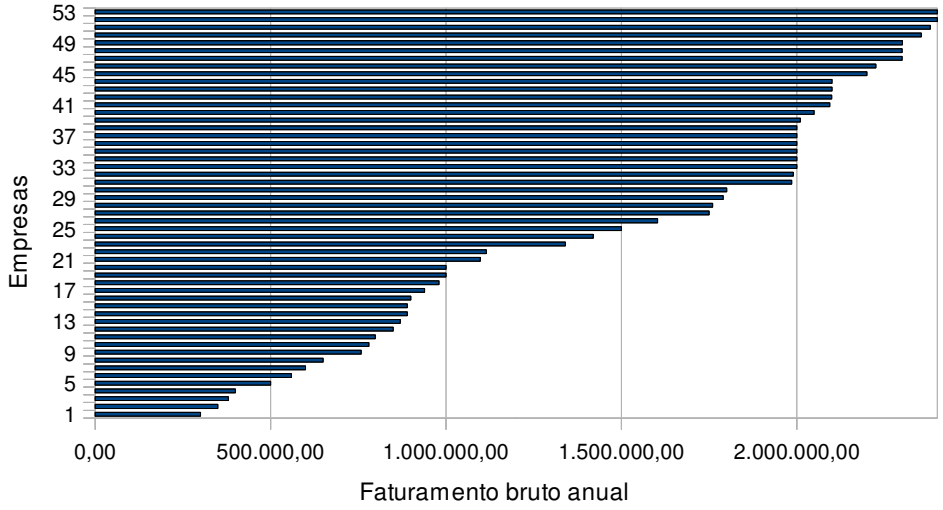

Gráfico 1: Faturamento Bruto Anual das empresas participantes.

Outro quesito avaliado na caracterização das empresas selecionadas foi o número de empregados, tanto os registrados, quanto aqueles informais. Houve certa relutância por parte dos respondentes em relação a estes dados devido à sua exposição, mesmo que o trabalho garantisse o anonimato. Dessa maneira, a realidade das empresas selecionadas está consolidada conforme mostra o próximo gráfico 2:

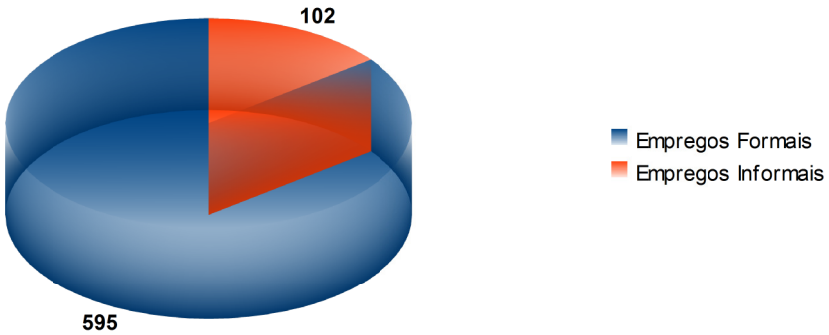

Gráfico 2: Relação de empregos Formais e Informais

O terceiro ponto abordado na pesquisa foi com relação ao tipo de Administração que as empresas possuem, onde ficou confirmado que ainda prevalece as empresas familiares em detrimento daquelas com uma Administração profissional.

Dos respondentes, seis disseram que a empresa tinha uma administração do tipo mista, ou seja, havia a figura de um administrador, porém, havia forte influência da família na gestão; uma disse que apesar da administração estar por

conta de familiar, este possuía graduação em Contabilidade e Administração de Empresas, elevando o profissionalismo da gestão. Duas empresas responderam que haveria a possibilidade de mudar o tipo de Administração atual, que é familiar, para uma mais profissional, vinculando o fato do financiamento ao processo de mudança. Outras duas colocaram que a Administração está a cargo de profissional adequado a função. O 42 restantes, não há perspectivas nenhuma em alteração do modo em que Administram suas empresas.

No bloco seguinte, foram realizadas questões de forma a entender as experiências dessas empresas com o FCO, o que as levaram a esta preferência e qual o destino de aplicação desses recursos. Mais uma vez, o fato de serem questionado, ainda mais sobre origem e destino de recursos, pesou no momento das respostas. Inicialmente, muitos respondentes ficaram reticentes quanto a maneira que deveriam responder, de maneira a não terem nenhum tipo de prejuízo. Mais uma vez, a questão do anonimato foi de suma importância para que fosse criado ambiente propício para estabelecer diálogos.

Neste ponto da pesquisa, para entender melhor a relação de preferência e uso efetivos dos recursos do FCO, houve a necessidade de se ater ao ciclo das perguntas que, propositadamente, foram colocadas de maneira a captar possíveis contradições.

Iniciando, a razão pela qual se procura o FCO como fonte de recursos para financiar seus projetos ou mesmo servir de capital de giro para as empresas é a baixa taxa de juros cobrada pelas operações em relação ao que o mercado cobra. Outro ponto também destacado foi o fato dessas operações serem de longo prazo.

Para se ter idéia, em 2010, o segmento empresarial podia contar com taxas de 6,75% (a.a.) para as microempresas e de 8,75%[9] para as pequenas empresas. Ponto que não apareceu nas respostas foi o fato de que operações para as micro e pequenas empresas podem contar com até 100% de financiamento de seu empreendimento e que, em se pagando as parcelas em dia, ainda possui prêmio ou vantagem de 15% sobre juros a serem pagos. Essas desinformações demonstradas na pesquisa abre um alerta no sentido de que os empresários estão sendo mal instruídos a respeito das linhas do FCO.

Basicamente as linhas utilizadas pelas empresas pesquisas foram o FCO Desenvolvimento, com e sem capital de giro incremental, e FCO capital de giro puro.

[9]http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/Cartilha.pdf

A diferença entra ambas é que nas operações de investimento, os prazos podem exceder 24 meses que limitas as operações de capital de giro puramente. O fato de se ter uma operação de tempo mais curto foi a razão dessa pesquisa ter tido como baliza temporal os anos de 2009 e 2010 para estudo das empresas.

Para operações de investimento, sem capital de giro associado, 9 empresas optaram por realizar operações de investimento com capital de giro associado. Para operações que visam apenas investir, sem giro associado, foram 6 empresas. Para operações cuja finalidade era apenas o capital de giro, forma 38 empresas. Dessa forma a distribuição das empresas em termos percentuais de mostram de seguinte forma no gráfico 3:

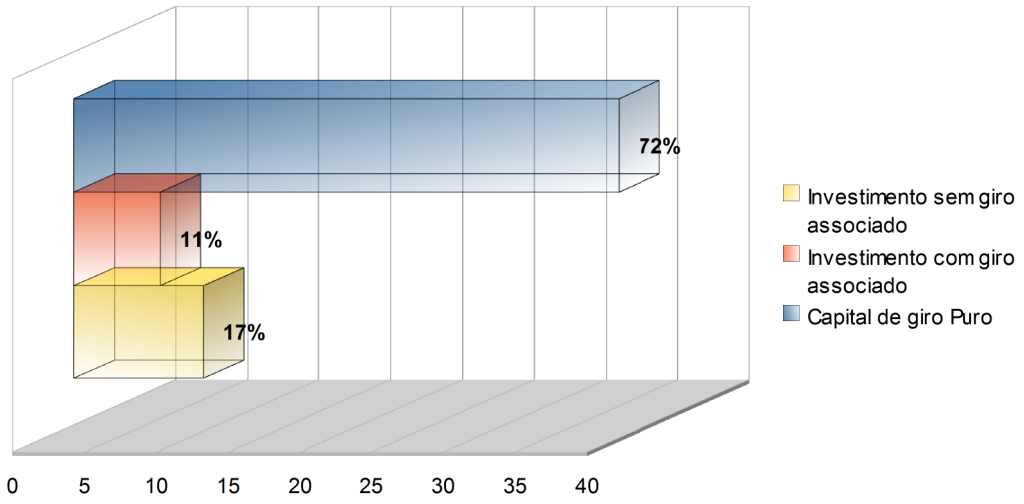

Gráfico 3: Distribuição das empresas por tipo de Financiamento do FCO

A questão que mais evidenciou a utilização indevida dos recursos do FCO foi a forma como os recursos forma empregados. Os números a seguir demonstram no gráfico 4 que:

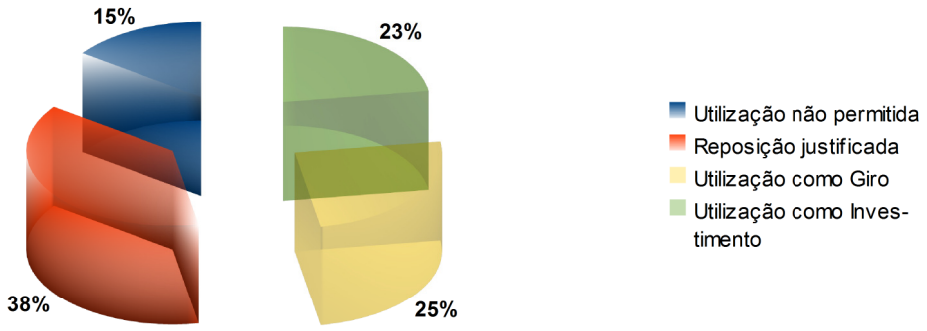

Gráfico 4: Utilização do FCO

Segundo a 3° Edição de programação do FCO disponibilizada pelo Ministério da Integração Nacional,Aprovada pela Resolução Condel/FCO n.° 379, de 11. 12.2009, e alterada pelas Resoluções CONDEL/FCO n.° 380 a 382, de 11.12.2009, e n.º 383 a 386, de 2010, existem prioridades e regras a serem seguidas no momento de se dispor desses recursos do FCO, quais são (Banco do Brasil, 2010):

1. Prioridades Gerais, onde se destacam projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária que contribuam para a dinamização do mercado local;
2. Prioridades Setoriais, onde se destacam projetos voltados para a industrialização e/ou beneficiamento de matérias-primas, commodities e produtos primários produzidos na Região; turismo em suas diversas modalidades, especialmente os projetos para implantação, expansão e modernização de empreendimentos turísticos nas cidades-sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e áreas de influência e projetos dos setores previstos na Linha de Financiamento de Infra-Estrutura Econômica;
3. Prioridades Espaciais, onde se destacam projetos que contribuam para a redução das desigualdades regionais e financiamentos de projetos localizados na Mesorregião de Águas Emendadas e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE (exceto os municípios localizados no Estado de Minas Gerais, que não são beneficiários dos recursos do FCO).
4. Prioridade relacionadas ao setor comercial e de serviços, destacando-se o atendimento a projetos de micro, pequenas e médias empresas que integram segmentos priorizados no DF e nos Estados do Centro-Oeste, com função indutora ou complementar do desenvolvimento regional; as atividades comerciais e de serviços voltadas para o adensamento, a complementaridade e a consolidação da cadeia agroalimentar e dos pólos agroindustriais, a comercialização de artigos artesanais de natureza agropecuária, produzidos por cooperativas, a distribuição de insumos e bens de capital essenciais ao desenvolvimento agroindustrial (corretivos, fertilizantes, máquinas, equipamentos agrícolas, rações etc.), instalação e ampliação de laboratórios de análises (de solos, de sanidade animal e vegetal,de produtos e de setores afins), as atividades de comercialização de produtos agrícolas e pecuários, a

instalação, ampliação e modernização de empreendimentos médicos/hospitalares, a instalação, ampliação e modernização de estabelecimentos de ensino e de prática de esportes, o atendimento a empreendimentos comerciais e de serviços deficientes tecnologicamente e que necessitem de modernização, o atendimento a empresas comerciais e de serviços que atuem no ramo de peças de reposição e/ou reparos de máquinas e equipamentos utilizados nos setores rural e industrial, a comercialização da produção de equipamentos, instrumentos e materiais hospitalares, a instalação e ampliação de empreendimentos especializados na prestação de assistência técnica, a comercialização da produção das indústrias de alta densidade tecnológica: informática (software/hardware), biotecnologia e eletroeletrônica, a comercialização da produção da indústria farmacêutica, o financiamento a empresas que se dediquem à exportação de produtos regionais, atividades de prestação de serviços de capacitação de mão-de-obra para atividades turísticas e de comercialização de produtos de turismo, empreendimentos culturais, indicados pelos Conselhos de Cultura Estaduais e do Distrito Federal.

De acordo com as Condições Gerais de Financiamento elencadas nesta programação, em seu item 2.1 – Itens não financiáveis, não são permitidos financiar encargos financeiros, gastos gerais da administração de maneira isolada e recuperar capitais já investidos, admitindo-se apenas para efeito de contrapartida de recursos próprios, gasto e compromissos que antecedem em até seis meses a data das propostas de inicio da operação. Porém, o que foi obtido como informação neste quesito de recuperação de capitais já investidos foi a utilização de “propostas sem data” dando legalidade as operações para ocorrer a retroatividade do tempo.

Em algumas respostas, houve clarificação de que há utilização desses recursos de maneira especulativa utilizando - de dessa falha do sistema. Esses recursos que entram de forma “legal” nas empresas e são investidos de forma diversa, inclusive no mercado financeiro, mostram a falta de controle que do Gestor do FCO.

Um fato interessante que nas respostas obtidas, foi o ligação entre acesso aos recursos e forma de aplicação. O que se notou foi a facilidade relativa das empresas que partiram para o uso de FCO como capital de giro, daquelas que utilizaram para investimento e desenvolvimento, com ou sem giro associado. Ao que

parece, as exigências para utilização de capital de giro são menores, uma vez que os valores atribuídos para as MPEs são menores, logo, risco menor. Outro fato foi que as empresas utilizadoras de recursos de forma espúria não sentiram dificuldades alguma em conseguir o FCO.

Ao que parece, esta prática de desvirtuar os objetivos dos recursos do FCO não é recente. A pesquisa apontou que as mesma empresas que fizeram esta utilização, já haviam feito antes.

No terceiro bloco de questões, se buscou verificar os resultados já obtidos com a utilização do FCO. Os resultados mostram que as empresas utilizadoras de recursos para investimento proporcionaram mais empregos em relação aquelas que apenas fizeram utilização de capital de giro. O gráfico 5 a segui mostra essa relação:

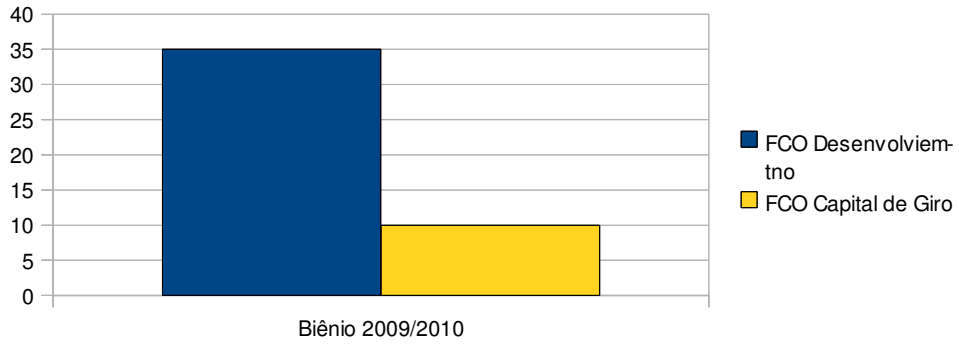

Gráfico 5: Distribuição de empregos por tipo de financiamento

Nessa digressão de tempo não foi possível auferir quantos empregos foram criados em cada ano, porém, de acordo com os números apresentados, comparando com o relatório gerencial apresentados pelo Banco do Brasil sobre empregos criados nos anos só em 2010, entre Janeiro e Setembro, podemos entender que pode haver um descasamento de informações. Segue as informações gerenciais do referido período na tabela 2:

Programas	Empregos Gerados	DF
EMPRESARIAL		
Industrial	Diretos	1440
	Indiretos	2440
Infra-estrutura	Diretos	5
	Indiretos	5
Comércio Serviços	Diretos	4594
	Indiretos	8146
Turismo	Diretos	1545
	Indiretos	1308
Total Empresarial	**Diretos**	**7.584**
	Indiretos	**11.899**

Tabela 2: Fonte: Relatório de Informações Gerenciais – 2010 – com adaptações.

Somente levando em consideração o intervalo de Janeiro a Setembro de 2010, toda a linha empresarial criou no DF 7.584 empregos num público[10] de 3.530 operações contratadas pelas MPEs, lembrando que no público pesquisado forma 53 operações num espaço de 24 meses, gerando apenas 45 empregos.

Em relação as possíveis extinções de vagas, houve apenas um caso efetivo de perda devido a compra de equipamentos mais modernos, reduzindo o quadro de funcionários sem aproveitamento do excedente. Com aproveitamento dos empregados, ocorreram 9 casos.

Já no caso de previsão de aumento de vagas para um período de 4 anos, com a possibilidade de se conseguir financiamentos do FCO para investimento ou giro, mais uma vez obteve-se resultado preocupante, reflexo da forma como os recursos estão sendo liberados, de acordo com o gráfico 6 a seguir:

[10]Ver:http://www.bb.com.br/portalbb/page3,110,4509,11,0,1,3.bb?codigoNoticia=1500&codigoMenu=854&codigoRet=945&bread=7_8

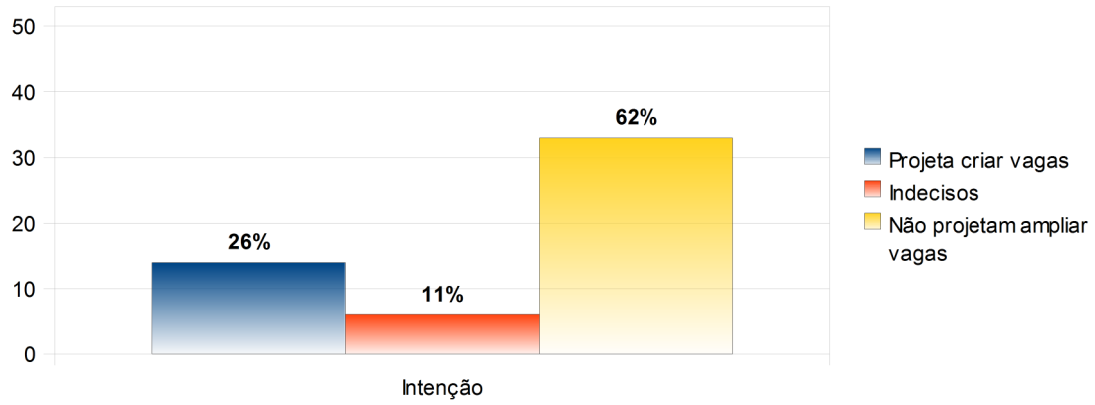

Gráfico 6: Projeções de criação de vagas de empregos.

Este gráfico mostra claramente que o objetivo principal do fundo não está sendo respeitado, que é o de gerar emprego e renda para a região, deixando de trazer todos os benefícios para esta. A lei nº 7.827, de 27/09/89 é bem clara em seu Art. 2° (PLANALTO, 2009):

> Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Aquelas empresas que manifestaram já ter utilizado recursos do FCO, aplicaram indevidamente, não criaram empregos, aqui neste quesito também não tem perspectivas de ampliação futura de vagas de emprego, indo mais uma vez de encontro com a norma.

Finalizando, o último bloco de questões está ligados às dificuldades encontradas pelas MPEs ao acesso do FCO. Pelo fato de ter sido um pergunta abrangente, buscou-se aqui condensar as respostas de modo a facilitar o entendimento proveniente desse público, sem prejuízo no resultado final. Assim ficaram dispostas as respostas no gráfico 7:

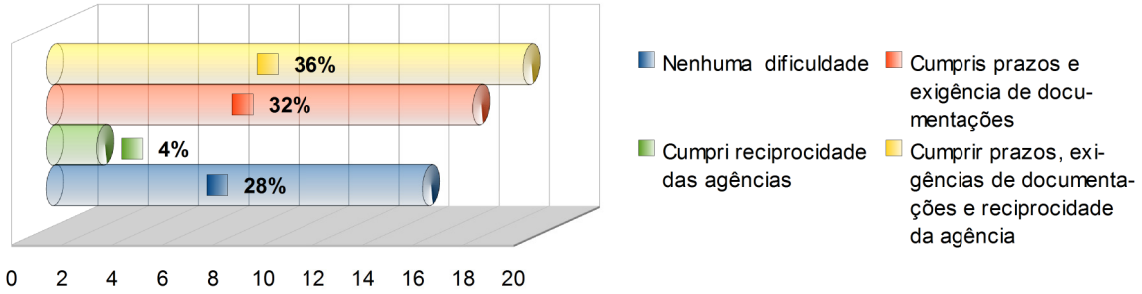

Gráfico 7: Distribuição dos níveis de dificuldades encontradas pelas MPEs.

Nota-se aqui a presença de uma prática ilegal, a exigência de reciprocidade na liberação de recursos provenientes do FCO. Em sua programação para 2010, os administradores do FCO redigiram (Banco do Brasil, 2010):

> ...é vedado ao Agente Financeiro exigir, em qualquer hipótese, reciprocidades aos proponentes de financiamento com recursos do FCO, bem como cobrar quaisquer valores a título de rubricas, como "flat", nas contas vinculadas ao financiamento, como de lei. Excetuam-se dessa vedação as situações previstas na legislação aplicável às operações de crédito no âmbito do sistema financeiro nacional, aí incluídas as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e o Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Observando os dados compilados e já estudados, pode-se também verificar que o grupo de empresas que não participam de forma legal das política do FCO, no quesito "dificuldades de acesso", responderam não ter dificuldades.

As empresas, cuja maior dificuldade é cumprir a documentação exigida e, ainda, respeitar prazos para apresentação deste, quando necessário, mostraram que o esse fato se deu em boa parte dos casos pela falta de administração do tempo, ou seja, a questão da falta de gestão dessas empresas mais uma vez aparece como fator limitante de crescimento, uma vez que em algumas das respostas surgem reclamações de já deixaram de obter os recursos devido a perda de prazos ou falta de conhecimentos de como proceder para agilizar os processos.

Como sugestão, as empresas participantes colocam o aumento de margem para financiamento, pois acham que os critérios de avaliação do Banco do Brasil são

muito conservadores e por isso usas margens são reduzidas. Outra, diz respeito a nova elaboração de documentações de forma mais sintética, agilizando o processo de tramitação destes. O serviço bancário também foi alvo de sugestões, uma vez que, segundo alguns pesquisados, há a necessidade de melhor qualificação dos atendentes no sentido de melhor informar a respeito do FCO. Também a respeito do serviço bancário, foi sugerido que se deixasse de serem cobrados por reciprocidade. Mais uma vez veio à tona essa questão. Por último, o mesmo grupo de procedeu em desacordo com as normas do FCO, não se manifestou sobre as sugestões.

Por esses dados apresentados dessa pesquisa de campo, constatou-se que um dos principais mecanismos de melhora do desempenho da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2007) deixou de ser levado em conta: a transparência. Nas respostas que foram colhidas em comparação com dados divulgados em relatórios, mostra que há divergência entre ambos. Mesmo considerando que possa ter havido falsas colocações dos participantes sobre alguns pontos, isso não invalida o trabalho pois, questões capitais como o fato de se ter recursos sendo desvirtuados dos seus objetivos, número relativamente baixo de operações de investimento, predileção por determinadas linhas de financiamento, falta de interesse em investir, números baixos de empregos efetivamente criados nos períodos entre 2009 e 2010 contrastando com os dados oficiais, isso, no mínimo, deve ser objeto de pesquisas mais profundas.

Verifica-se ainda que, o controle também foi negligenciado. Mesmo constate na Lei nº 7.827, de 27/09/89 disposição exigindo controle de auditoria para verificação de cumprimento não só dos quesitos das programações, mas acima disso, do cumprimento à Constituição, esse controle é falho, haja visto os resultados encontrados. Projetando os valores encontrados em uma única agência para os números de operações realizadas, só no DF, podemos encontrar os seguintes cenários: tomando como base as 3.700 operações realizadas só em 2010, de acordo com o relatório gerencial (Banco do Brasil, 2010), se a proporção de repetir para aquelas operações que possuem verbas desvirtuadas, estas seriam em torno de 555 operações, ou seja, cerca de R$ 40,6 milhões. Se ampliarmos essa projeção para o Centro-Oeste, esse valor subiria para algo em torno de R$ 445,3 milhões.

O princípio da governança pública como ensina Matias-Pereira (2007), está apoiada nas relações éticas, nas conformidades, na transparência e na prestação responsável de contas. O que se vê com os dados apresentados é ausência de pelo

menos três desses princípios, sendo assim, “a ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão”, conforme mostra MATIAS-PEREIRA (2007, p.41).

Não havendo, pois, os requisito necessários, consagrou-se então a ineficiência, a ineficácia e inefetividade, mesmo que parcial, dos recursos do FCO distribuídos na região compreendida pela agência de Taguatinga.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Planejar de forma estratégica é estabelecer metas e ações para que o Estado pense hoje o que se vai fazer amanhã. Assim, tais ações projetam várias possibilidades e cabe a gestão estratégica escolher qual a adequada para uma determinada realidade. As escolhas feitas devem ser pautadas principalmente visando a ética e a transparência, de modo que qualquer tipo de controle externo ou interno as aprove por esses critérios. O controle, função administrativa, é a base que avalia e valida às ações e decisões de forma a alimentar as ações daqueles que decidem possam corrigir, eventualmente o desempenho daquilo que é objeto de suas ações.

Dentro dessa linha de raciocínio, tomaram-se como ponto de percepção as ações que o Estado promove para ampliar a base produtiva da MPEs no que tange ao desenvolvimento da região Centro-oeste, em específico, em Taguatinga, Distrito Federal, devido a sua importância regional. Percebeu-se que, primeiramente, existem sim, mecanismos que o Governo Federal disponibiliza para que haja incremento dessas atividades.

As Micro e Pequenas Empresas, para que sejam competitivas e busquem o seu lugar no mercado, ainda necessitam estar em constante busca de investimentos para que suas atividades possam fluir, de modo que saiam da estatística daquelas que morrem antes dos cinco primeiros anos de vida[11]. Assim, numa economia em que o mercado é competitivo, conciliar investimento e ganhos é tarefa estratégica nas empresas. Cumprir, pois, as exigências para se ter acesso a recursos mais em conta, a cada dia está ficando mais complicado.

O Estado, por outro lado, responsável pelas políticas públicas de desenvolvimento regional, tenta cumprir o seu papel de Administrador público desses recursos, de modo que se cumpram as funções administrativas em sua plenitude. Porém, o que se pode observar é que a forma de planejamento e gestão dos recursos, não está contemplando tais preceitos, adotando como parâmetro o Fundo Constitucional do Centro-Oeste. Os princípios de governança aplicados ao setor público tornam-se cada vez mais necessário e urgente, uma vez que os

[11] Anuário SEBRAE 2008

resultados atingidos na pesquisa mostraram a falta de transparência, seja pela omissão dos declarantes, seja pela omissão ou falta de controle do próprio Estado.

Ao estabelecer regras para o uso do FCO, o administrador pontuou os princípios de como tais recursos deveriam ser utilizados. O Ministério da Integração Nacional, gestor máximo do programa, não conseguiu ainda atuar de forma a controlar o desvio de finalidade de parte dos recursos do Fundo. Distribui números que fazem acreditar que tudo está em acordo. Na cidade de Taguatinga, ficou patente que existe utilização indevida, indo de encontro com as diretrizes do programa.

Percebeu-se ainda a ineficácia do planejamento estratégico das ações promovidas pelo Ministério da Integração Nacional, em conjunto com o Conselho Deliberativo do Fundo do Centro-Oeste e o Banco do Brasil no sentido de se obter retorno dos investimentos realizados para uma determinada linha do programa. Não que esses recursos devam respeitar as regras de investimento aplicadas ao setor privado, qual seja, rentabilidade quantitativa, pois, o Estado ao investir, muitas vezes busca que o resultado dos seus investimentos seja qualitativo.

O FCO, em sua essência, tem conseguido sim, alcançar os objetivos pelo qual foi criado. De acordo com os dados emitidos pelas instituições, corroboradas em parte por esta pesquisa, houve criação de empregos após o investimento desses recursos, porém, foi detectado que também existe o desvio de finalidade deste, encontrado devido a falhas na norma de contratação deste.

Caso não se faça uma revisão do controle urgente dessas normas, irá continuar o uso de verbas públicas para, por exemplo, ser aplicado no mercado financeiro, dando apenas retorno financeiro a quem aplica. Portanto, os gestores dos recursos do FCO devem procurar mecanismos dos quais possam evitar tal desvio. Uma opção seria a readequação das linhas FCO utilizada exclusivamente para capital de giro, linha esta que mais problemas se encontraram, sem que seja necessário aumentar a burocracia documental e creditícia para tal operação.

Em relação ao acesso da MPEs aos recursos percebeu-se que uma parcela significativa das empresas que se enquadram nestas características não tem acesso ao FCO. Ou seja, caso não sejam revistas também essas normas, o hiato aberto entre as empresas enquadradas acima das Microempresas, irá cada vez mais aumentar. Notou-se que existe carência em formação dos dirigentes, não só acadêmica, mas profissional. Constatou-se excesso de confiança da parte dos

empresários no que tange a sua forma de administrar suas empresas, porém, poucas ações efetivas para buscar soluções alternativas em financiamentos ou melhora da situação financeira da empresa.

Constatou-se ainda pratica de atos antiéticos, em troca de favores de reciprocidades. Tais eventos mostram infelizmente uma prática muito adotada no Brasil, qual seja aquela do: “Eu te ajudo se me ajudar”. Essa prática, muito adotada em negociações com repartições, ainda é uma chaga que deve ser extirpada das relações mantidas com o Estado. Os ganhos, diretos ou indiretos, auferidos pelos participantes dessa prática espúria, causam enormes prejuízos não só aos cofres públicos, mas principalmente, a já maculada credibilidade das transações que o Estado promove para manutenções de seus serviços de investimentos nas políticas públicas das quais são responsáveis.

Mesmo sendo um estudo pontual sobre um pequeno grupo de participantes do FCO, a realidade e a profundidade do que ocorre não foi deixada de lado. Os resultados desse trabalho, sendo utilizados para que se iniciem uma revisão do planejamento e a gestão para esse Fundo, poderão contribuir no sentido da reflexão das autoridades e, quem sabe, a melhoria da efetividade desses recursos.

Outro órgão que pouco apareceu nesta pesquisas e que poderia ser de fundamental importância nesta mudança de cultura de bancos e empresários seria o SEBRAE, cuja finalidade seria assessorar as MPEs. Apesar de não ser o foco deste trabalho, verificou-se que as empresas necessitam de direcionamento, modelos, projetos e programas específicos para a região de Taguatinga. Esse órgão pode ser um grande mediador entre a instituição bancária, o ministério e o empresário, ou seja, o elo que falta para que tais atores possam convergir suas ações para que essa região realmente possa usufruir dos benefícios , não só do FCO, mas das demais oportunidades que o Estado pode vir a proporcionar.

REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, J. **Finanças Corporativas**. 10ºed. São Paulo: Atlas. 2009.

ALBUQUERQUE, C. **Manual de. Gestão de Finanças Públicas**. 2° ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16° ed.rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro : Forense, 2008.

BANCO DO BRASIL S.A. **Fundo Constitucional do Centro-Oeste,2010**. Disponível em<http://www.bb.com.br/portalbb/page100,108,3217,8,0,1,2.bb?codigoNoticia=404&codigoMenu=113&codigoRet=475&bread=3_7>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BARBOSA, H. F.. **Análise do direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais – um estudo do FCO, FNO e FNE**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Uberlândia, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 mai. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 7827/1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 12 mai. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 7827/1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 12 mai. 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Constitucionais de Financiamento**.Disponível:<http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area=Fundos_20_Anos>. Acesso em 12 mai. 2010

FORTUNA, E. **Mercado Financeiro: produtos e serviços**. 15° ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. São Paulo: Atlas, 2009, 7ª Ed. – 4ª reimpr.

MACEDO, F., & MATTOS, E. 2008 Oct 22. **O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro.** Ensaios FEE [Online] 29:2.Disponível em : <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2181/2575>. Acesso em 25 mai. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J**. Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3° ed. São Paulo: Atlas, 2006

_____, **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo:Atlas, 2007.

_____.**Manual de metodologia da pesquisa científica.**2°ed. São Paulo: Atlas, 2010

MINISTERIO DA INTEGRAÇAO NACIONAL. **Fundos, 2010**. Disponível em:<http://www.integracao.gov.br/fundos/index.asp> Acesso em 12 mai. 2010.

MINISTERIO DA INTEGRAÇAO NACIONAL. **PORTARIA N.º 436 DE 28 /02/07**. Disponível em:<http://www.integracao.gov.br/fundos/index.asp> Acesso em 08 de mar. 2011.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NETO, R. M. S., RESENDE, G. M., ALEXANDRE, M. A. S. **Avaliação econômica dos fundos constitucionais de financiamento do nordeste e do norte (FNE e FNO).** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/livros/dirur/ensaios_de_economia_regional_e_urbana/Cap_11.pdf>. Acesso em 15 mai. 2010

OLIVEIRA, H. C. **Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do norte e do centro-oeste na redução da desigualdade regional no Brasil.** Disponível em :< http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A122.pdf> . Acesso em 22 mai. 2010

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração estratégica na prática : a competitividade para o administrar o futuro das empresas**. 6° edição. São Paulo: Atlas, 2009.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1999.

SEBRAE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**. 3° ed. Brasília: DIEESE, 2010.

TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

TEIXEIRA, G. (1999) **FNO, FNE e FCO: uma abordagem crítica de suas execuções na área rural**. Brasília: PT/LBCF/NA.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia da pesquisa**. Apostila elaborada para o curso de administração na modalidade a distância. Brasília: UnB, 2009.

APÊNDICES

Anexo A – Questionário

Questionário sobre dificuldade de acesso ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO e aplicação dos seus recursos.

Público alvo: empresas enquadradas como Micro e Pequena Empresa na cidade de Taguatinga que já dispuseram ou dispõe do recurso.

Objetivos:

Caro participante,

O presente questionário tem a finalidade de apontar as dificuldades de acesso aos recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO encontradas por Micro e Pequenas Empresas localizadas na cidade de Taguatinga e ainda, buscar informações de como essas verbas são utilizadas, de maneira a mapear como Taguatinga trabalha tais recursos.

Importante ressaltar que esse questionário faz parte de trabalho acadêmico promovido pela Universidade Aberta do Brasil, polo Universidade de Brasília do curso de Graduação em Administração, sendo o seu conteúdo totalmente voltado para fins científicos, não havendo nenhum vínculo com qualquer outra instituição.

Destaca-se também a confidencialidade e o anonimato das empresas que aqui participam dessa pesquisa, mantendo-se a integridade e discrição do trabalho.

Portanto, é de suma importância sua participação nesta pesquisa de campo e desde já agradeço sua disposição.

1 Quantos funcionários há na empresa atualmente? Quantos registrados?

_____

_____

2 Qual o faturamento bruto anual aproximado da empresa em 2010?

_____

_____

3 Qual o tipo de administração da empresa, familiar ou profissional ou misto? Há expectativa de mudança?

_____

_____

4 Por que razão escolheu o Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO para financiar ou investir em suas atividades?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

5 Qual das linhas disponibilizadas pelo Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO a empresa utiliza na atualidade?

_____
_____
_____
_____

6 De que maneira foram aplicados os recursos na empresa?

_____
_____
_____
_____

7 Já utilizou alguma outra vez os recursos do Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO? Se sim, de que forma?

_____
_____
_____
_____

8 Quais foram as maiores dificuldades em acessar os recursos?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

9 Após a aplicação do Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO, quantos empregos foram gerados?

_____
_____
_____
_____

10 Casa tenha tido redução no quadro de funcionários depois do Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO, por qual razão?

_____
_____
_____

11 Após a aplicação do Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO, houve alteração na média salarial dos funcionários? Por qual razão?

_____
_____
_____
_____
_____

12 Quais as perspectivas de aumento de vagas de emprego e de renda dos funcionários para os próximos 04 anos?

_____
_____
_____
_____

13 Existe alguma sugestão que possa fazer para melhoria da linha Fundo Constitucional do Centro Oeste - FCO?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Obrigado por seu apoio à pesquisa acadêmica!

Hugo Leonardo Ferreira
Aluno de Graduação em Administração – UnB.

ANEXOS

Anexo A – Programação FCO 2010