



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

FERNANDO DE OLIVEIRA HESSEL

**GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E O USO DO
BANCO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: Um
estudo de caso sobre a atuação do BRB - Banco de
Brasília.**

Brasília – DF

2011

FERNANDO DE OLIVEIRA HESSEL

**GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E O USO DO
BANCO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: Um
estudo de caso sobre a atuação do BRB - Banco de
Brasília.**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Prof^a Dr^a Magda
de Lima Lúcio

Brasília – DF

2011

Hessel, Fernando de Oliveira.

Gestão de desenvolvimento local e o uso do banco público como instrumento de gestão: Um estudo de caso sobre a atuação do BRB - Banco de Brasília. / Fernando de Oliveira Hessel. – Brasília, 2011. 45 f.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Magda de Lima Lúcio, Departamento de Administração.

1. Desenvolvimento Local. 2. Instrumentos de Gestão. 3. Banco Público Estadual.

FERNANDO DE OLIVEIRA HESSEL

**GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E O USO DO
BANCO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: Um
estudo de caso sobre a atuação do BRB - Banco de
Brasília.**

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

Fernando de Oliveira Hessel

Dr^a Magda de Lima Lúcio
Professor-Orientador

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Brasília, 04 de Julho de 2011

À minha esposa Layane e meus filhos Guilherme e Eduardo, por compreenderem e me apoiarem na etapa final desta importante jornada.

AGRADECIMENTOS

A todos os funcionários do BRB envolvidos nesta pesquisa: Marcelo e Elaine pela disponibilidade, Patrícia e Tatiana pelo material de pesquisa, ao meu supervisor imediato José Quirino pela compreensão. À minha esposa Layane e aos meus filhos Guilherme e Eduardo, pela compreensão em dividir a atenção merecida com o tempo demandado de estudo e pesquisa.

À minha mãe Telma pela insistência, ao meu pai Mário pela tranquilidade repassada.

À minha orientadora, Prof^a Magda, pelo tempo dedicado, auxílio e atenção dispensada durante o desenvolvimento deste estudo.

RESUMO

O desenvolvimento local não deve ser apenas pensado com uma lógica econômica, mas sim sócio-econômica, pois deve sempre considerar também o problema da necessidade da geração de emprego e renda. O Estado deve ser o impulsor da capacidade produtiva, com a aplicação de políticas públicas orientadas a fortalecer a capacidade produtiva em setores de maior prioridade para o fomento do desenvolvimento.

Esta pesquisa objetivou analisar em que medida o BRB, como banco público pertencente ao Governo do Distrito Federal, tem contribuído para o desenvolvimento sócio-econômico local. Baseou-se a partir do referencial teórico a respeito de desenvolvimento local, instrumentos de gestão e participação do Estado na economia, permeando a enumeração, quantificação e classificação dos programas federais e distritais de desenvolvimento social e econômico, além de linhas de financiamento para investimento e geração de emprego. Por fim, analisou-se o BRB nestes dados coletados com foco em levantar seu aspecto de instrumento de gestão do governo local, seja ele como participante ativo de linhas de financiamento específicas ou como agente financeiro e de atendimento direto à população atendida por programas sociais de distribuição de renda.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local; Instrumentos de Gestão; Banco Público Estadual.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Lucro Líquido anual do BRB – em R\$ milhões.....	14
Figura 2 - Evolução anual da carteira de Crédito Rural no BRB – em R\$ mil	30
Figura 3 - Evolução anual de contratos de crédito Rural no BRB	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da carteira BNDES e FINAME no BRB – em R\$	33
Tabela 2 - Contratos e valores do FUNGER/DF no período 2005-2009	35
Tabela 3 - Comparativo do FDR – 2007 a 2010.....	36
Tabela 4 – Execução financeira do FUNDEFE	38
Tabela 5 – Carteira do FUNDEFE anual, em R\$.....	39
Tabela 6 – Demonstrativo anual dos benefícios sociais.....	41

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Caracterização da empresa	12
1.2	Formulação do problema	14
1.3	Objetivo Geral	16
1.4	Objetivos Específicos	16
1.5	Justificativa	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Desenvolvimento Local	18
2.1.1	Conceituação	18
2.1.2	Histórico Do Desenvolvimento Local	19
2.2	Participação do Estado na Economia	22
2.3	Gestão Pública e desenvolvimento econômico	24
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	27
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
4.1	Crédito Rural	29
4.2	BNDES e FINAME	31
4.3	Fundo para geração de emprego e renda do DF – FUNGER/DF	33
4.4	Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – FDR	35
4.5	FUNDEFE	37
4.6	Programas Sociais	40
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	42
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

Motivada pela finalidade de estudar a participação do BRB – Banco de Brasília S.A. no desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, esta pesquisa foi desenvolvida com a preocupação de elucidar em que medida o BRB, como banco público regional, efetivamente tem contribuído para o desenvolvimento local, seja ele através de disponibilização de crédito a setores específicos como financiamentos à micro e pequena empresa, setor rural, expansão e modernização da indústria e participação em programas específicos de distribuição de rendas do Governo do Distrito Federal – GDF.

O BRB representa um papel importante na vida e no equilíbrio social do Distrito Federal e Entorno, uma vez que participa diretamente de programas sociais do governo, além de projetos de fomento ao desenvolvimento econômico através de linhas de financiamento à indústria, comércio, setor rural e imobiliário. O BRB também é o agente pagador da folha dos servidores públicos do GDF e o banco de recebimento das taxas, impostos e contribuições oficiais na região.

Na primeira parte desta pesquisa é apresentada a organização (BRB) como objeto do estudo, isto é, descrição de seus dados básicos, como os instrumentos legais de sua criação, sua modalidade jurídica, sua vinculação, áreas de atuação, suas finalidades, estrutura e composição, além de um breve histórico de desempenho.

Após a caracterização do BRB, foi definida a situação problema para o estudo de caso, analisando-se a finalidade de um banco público como instrumento de desenvolvimento e em contrapartida a efetividade deste banco na participação do desenvolvimento local. São informados os objetivos gerais e específicos da pesquisa, a delimitação do estudo e a relevância do caso proposto, delineados a partir do problema de pesquisa.

Na segunda parte, que é o referencial teórico, são apresentados conceitos fundamentais sobre o desenvolvimento local, gestão, o papel dos bancos públicos no fomento ao desenvolvimento econômico regional e instrumentos para gestão social.

A terceira parte descreve a caracterização da pesquisa. Na metodologia, optou-se pelo método qualitativo e os meios pré-definidos para o levantamento técnico e obtenção de informações resumem-se às pesquisas bibliográficas, documental e de campo.

Em seguida, apresentam-se os resultados obtidos através dos dados levantados, discutidos com base no referencial teórico adquirido. Por fim, a conclusão busca desenvolver afirmações conclusivas do desenvolvimento do trabalho, ao relacionar o objetivo proposto e a conclusão alcançada.

1.1 Caracterização da empresa

O Banco Regional de Brasília foi criado em 10 de dezembro de 1964 (Lei Federal 4545) obtendo do Banco Central do Brasil autorização para funcionar em 12 de julho de 1966. É uma sociedade de economia mista, cujo acionista majoritário é o Governo do Distrito Federal. Com sua criação pretendia-se dotar o Distrito Federal de um agente financeiro que possibilitasse captar recursos necessários para o desenvolvimento da região. Em 1986, teve sua denominação alterada de Banco Regional de Brasília S.A. para Banco de Brasília S.A., permanecendo a sigla BRB.

Atualmente o banco conta com aproximadamente 2.400 funcionários, 102 Pontos de Atendimento, contando também com 105 lojas de conveniência que atuam como correspondentes bancários, cerca de 700 equipamentos de auto-atendimento, além da rede remota de atendimento: Central de Relacionamento e BRB Banknet.

Apesar de possuir agências em outros Estados, como Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a principal área de atuação do BRB é Brasília e sua região de influência. O Banco de Brasília detém as contas de todos os funcionários do Governo do Distrito Federal, administrando recursos de suas empresas e recebendo todos os seus impostos e taxas. Em 1991, transformou-se em banco múltiplo com as seguintes carteiras: Comercial, Câmbio, Desenvolvimento e Imobiliária. Faz parte do conglomerado financeiro, como empresas controladas, a BRB - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários e a Financeira BRB. Há uma

participação acionária na empresa de cartões - Cartão BRB S.A, além de participação na corretora Seguros BRB.

Na área social, o banco instituiu em 2011 uma Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Empresarial, além de promover ações de solidariedade e cidadania a pessoas mais carentes e de atuar também no ramo de artes e como patrocinador de atletas, equipes e eventos esportivos, como o basquete e o futebol profissional.

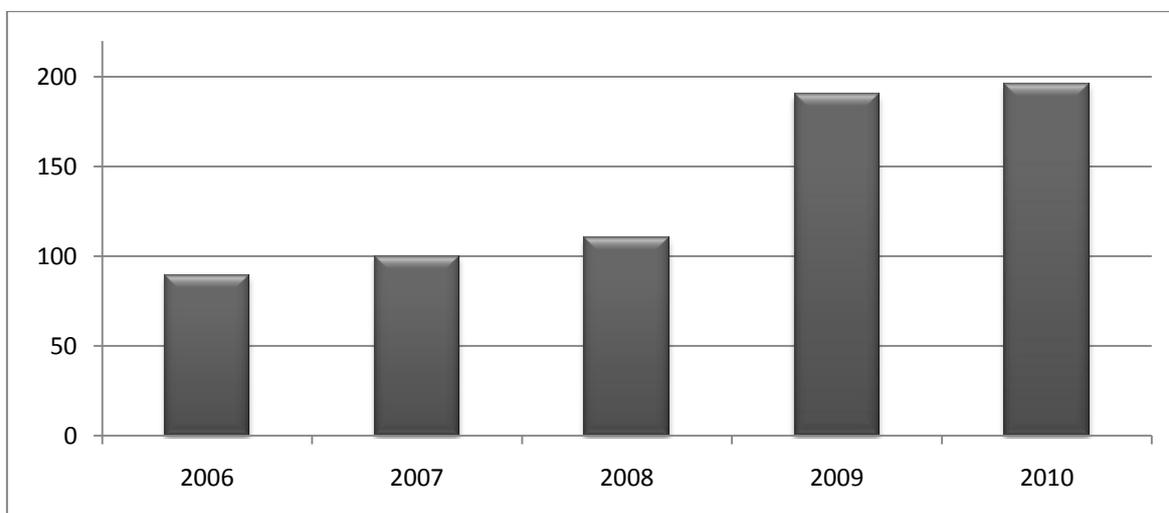
Quanto às informações estratégicas da entidade, temos:

- a) Missão: Oferecer atendimento com excelência e soluções financeiras inovadoras, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do DF e regiões de influência.
- b) Visão: Ser reconhecida como a melhor instituição financeira do DF e regiões de influência.
- c) Valores:
 - Foco no cliente – superar expectativas
 - Responsabilidade social – atuar com transparência e sensibilidade social
 - Comprometimento – servir com qualidade
 - Ética – conduta honesta
 - Solidez – rentabilidade e segurança
 - Valorização dos colaboradores – estímulo ao desenvolvimento profissional
 - Empreendedorismo – gerar soluções criativas que agreguem valor

Quanto à lucratividade e ao desempenho financeiro da instituição, o BRB vem apresentando nos seus cinco últimos exercícios uma sucessão de crescimento de seu lucro líquido. No ano de 2006, o resultado foi de R\$ 89,29 milhões, superado em 2007 em 12,21%, atingindo a marca de R\$ 100,2 milhões. Em 2008, com um incremento de 10,07%, o resultado atingiu R\$ 110,3 milhões.

Mas foi em 2009 que houve um salto considerável, resultado de novas práticas de gestão e mudanças de planejamento estratégico incorridas na instituição, após a troca de todo o corpo diretivo. Em janeiro de 2012 o BRB perderá o direito de exclusividade sobre a folha de pagamento dos servidores públicos do DF, portanto

um novo planejamento estratégico foi formulado, com novos objetivos e metas. As diretrizes permearam por expansão do crédito, expansão da base de clientes não servidores e expansão da carteira de pessoas jurídicas, além de melhorias de controles internos e do parque tecnológico. Com as novas diretrizes em andamento, a cifra de lucro líquido fechou o ano no valor de R\$ 190,5 milhões, crescimento de 72,71% e número recorde na história do banco. Em 2010, com a continuação da nova gestão e suas práticas e metas delineadas, novo recorde: R\$ 196 milhões de resultado. A figura 1 detalha o crescimento do resultado do banco:



Fonte: BRB

Figura 1 - Lucro Líquido anual do BRB – em R\$ milhões

1.2 Formulação do problema

O sistema de instituições financeiras controladas pelos estados foi constituído, em sua maior parte, ao longo do século XX, seguindo uma tendência crescente de intervenção do governo na economia. A conseqüente e forte escassez de oferta de crédito a longo prazo por parte do sistema financeiro privado, derivada conforme Salviano Junior (2004) de uma inadequada regulamentação do setor, provia um forte argumento para a criação de bancos estatais. Os bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e, portanto, seriam propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados, “tendo a maioria dos bancos sido criada entre 1920 e 1970, disseminados por quase todos os estados,

em muitos casos por estatização ou absorção de bancos privados preexistentes” (SALVIANO JUNIOR, 2004, p.17).

Uma característica essencial dos bancos estaduais é comum a todas as empresas públicas: ao contrário das instituições privadas, que visam obter lucro, os bancos estaduais perseguem objetivos múltiplos e nem sempre muito claros, determinados pelas políticas dos respectivos governos. Ao mesmo tempo, os bancos são empresas e não podem descuidar de seus resultados econômicos e dos dividendos aos acionistas. Maximiano (2004) afirma que acionistas podem ser investidores privados, que desejam retorno apropriado para seu capital, ou pode ser o poder público, que representa a comunidade e exige a aplicação eficiente dos recursos sociais. Os bancos estaduais no formato de sociedade de economia mista possuem ambos, sendo o governo o acionista majoritário. No caso de instituições financeiras, o dilema é ainda mais acentuado, não só porque concorrem com instituições privadas em um mercado competitivo, mas porque sua existência depende principalmente da confiança dos depositantes em sua solidez.

Iglesias (2006) acredita que o Estado deve ser o impulsor da capacidade produtiva, com a aplicação de políticas públicas orientadas a fortalecer a capacidade produtiva em setores de maior prioridade para o fomento do desenvolvimento.

Segundo Martins (2002), o desenvolvimento local não deve ser apenas pensado com uma lógica econômica, mas sim sócio-econômica, pois deve sempre considerar também o problema da necessidade da geração de emprego e renda.

Torna-se necessário então, um Estado que tenha a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais. Para Iglesias (2006) o Estado cumpre um papel indispensável na defesa ativa na luta contra a pobreza. A eficiência dos direitos políticos e civis depende de um aparato estatal que garanta as condições de vida material digna para as populações. A “questão social” também consegue abrir uma alternativa ao liberalismo: o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de programas de foco social.

Do ponto de vista econômico, num enfoque keynesiano, Hermann (2009) afirma que o mercado financeiro é visto como intrinsecamente ineficiente do ponto de vista macroeconômico, seja porque tende a racionar crédito a setores importantes para o desenvolvimento econômico ou porque, em momentos de maior otimismo, tende a

expandir o crédito de forma pouco cautelosa, aumentando a fragilidade financeira a que se expõe a economia. Essa condição, por si só, justifica uma atuação regular do Estado no mercado financeiro, não só através de meios indiretos (regulamentação e políticas de incentivo), mas também através de bancos públicos.

Considerando então a questão do banco público e sua participação neste fomento, formulou-se a seguinte pergunta:

Em que medida o BRB – Banco de Brasília tem contribuído para o desenvolvimento socioeconômico local considerando os instrumentos de gestão avaliados?

1.3 Objetivo Geral

Identificar a participação do BRB – Banco Brasília no fomento ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal em um período histórico definido, entre os anos de 2006 a 2010.

1.4 Objetivos Específicos

- Classificar as ações propostas e efetivas pelo BRB atinentes ao desenvolvimento socioeconômico local
- Analisar o período citado para identificar o tipo dos projetos apoiados e financiados pelo BRB
- Identificar as diretrizes do BRB no período em análise
- Identificar os principais instrumentos de gestão utilizados pelo BRB para promoção do desenvolvimento sócio-econômico
- Discutir o papel do Estado em relação ao desenvolvimento econômico

1.5 Justificativa

As crises sucessivas do capitalismo, as falhas de mercado, a concentração do poder econômico e a assimetria entre as nações têm deixado clara a necessidade de os Estados atuarem no espaço econômico, para o quê são definidas políticas públicas e planos de desenvolvimento.

Como “braço financeiro” de políticas voltadas para o crescimento ou para o desenvolvimento econômico e social, o banco público, segundo Hermann (2006), é instituição cujo papel se define pelas necessidades e limitações identificadas, a cada período histórico, pelos respectivos governos que os mantêm. Estes bancos carregam consigo, portanto, uma dualidade entre ser uma instituição executora de políticas de Estado e, por outro lado, firmarem-se como instituições financeiras sólidas e competitivas.

A avaliação do BRB, como instituição pesquisada, foi definida no período de tempo entre os anos de 2006 a 2010. Tal intervalo de tempo foi escolhido no intuito de identificar e verificar a evolução da participação do BRB no fomento ao desenvolvimento econômico e social do DF. Porém, em 2007, houve por parte do então governo local intenção formalmente declarada de se vender a instituição ao Banco do Brasil, que buscava expandir sua carteira visando retomar o posto de maior banco do Brasil, perdido na época. A venda não foi concretizada, porém ocasionaram-se mudanças estruturais e culturais na organização com vistas à melhoria de sua performance, tanto em desempenho econômico quanto em ser instrumento efetivo à serviço do governo local, questionado publicamente pelo governo da época.

Assim buscamos enriquecer esta pesquisa verificando a participação da atuação do BRB no operacional das políticas públicas do governo, bem como as diretrizes estratégicas da instituição com relação ao desenvolvimento local neste período.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico serão tratados conceitos que auxiliarão na compreensão de alguns dos temas descritos nesta pesquisa. Inicia-se com conceito de desenvolvimento local, gestão, participação do Estado na economia, papel dos bancos públicos no fomento.

2.1 Desenvolvimento Local

2.1.1 Conceituação

Segundo Martins, Vaz e Caldas (2010), desenvolvimento local é um tema controverso e pouco estudado, tanto no Brasil quanto no debate internacional. Não é apenas controverso em termos conceituais, mas também em termos metodológicos. Portanto, tentativas de avaliar ou medir o desenvolvimento econômico produzido pelas intervenções locais torna-se uma tarefa difícil.

Martins, Vaz e Caldas (2010) afirmam também que a questão do "local" não foi entendida a partir de um recorte administrativo, portanto nem sempre se sobrepôs ao municipal. Em alguns casos era mais ampla e englobava uma região inteira, em outros englobava apenas determinados bairros de um conjunto de municípios. Assim, o local não se refere ao tamanho, mas sim ao conjunto de relações que existem em um determinado território, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar.

Propõe-se o conceito de um desenvolvimento local de base, "de baixo para cima". A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Esse processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão. A noção de desenvolvimento local também apresenta vários significados, comportando as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania e que tem condições de criar

um espaço de interação dos cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público.

No caso de Oliveira (2001) o autor desenvolve uma idéia em relação a um “subdesenvolvimento local”. Seguindo seu raciocínio, isso implica pensarmos duas advertências. A primeira delas afirma que nem sempre a existência do desenvolvimento é resultado da evolução de uma condição anterior de subdesenvolvimento, mas é dada historicamente por relações entre as nações, ou mesmo região. A segunda advertência diz respeito a questões específicas da condição brasileira. Tratar as questões do desenvolvimento local tendo como referência a França ou a Inglaterra é diferente de tratar do mesmo tema no Brasil, país dependente e periférico, segundo o autor. “O desenvolvimento local, em muitas versões, é o nome do público não-estatal. Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local via acumulação primitiva” (OLIVEIRA, 2001, p. 24).

O desenvolvimento local, nas palavras de Buarque (2002), “é o resultado de múltiplas ações convergentes e complementares, capaz de quebrar a dependência e a inércia do subdesenvolvimento e do atraso em localidades periféricas e de promover uma mudança social no território. Não pode limitar a um enfoque econômico, normalmente associado a propostas de desenvolvimento endógeno, mas não pode minimizar a importância do dinamismo da economia.” (BUARQUE, 2002, p. 26)

Conforme Buarque (1999), para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

2.1.2 Histórico Do Desenvolvimento Local

No Brasil, a valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas de desenvolvimento remonta aos anos 1970. Não se tratava de prática recorrente, dado o contexto altamente centralizador e autoritário da época.

Utilizando a periodização realizada por Martins, Vaz e Caldas (2010), existem três fases distintas neste processo. A fase inicial, chamada de “antecedentes”, correspondente ao período 1976-1988, ou seja, entre os primeiros sinais de distensão do regime autoritário até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa fase é caracterizada pela existência de um pequeno número de experiências de resistência que têm o mérito de trazer uma maior articulação entre políticas territoriais e desenvolvimento local. Nesse período, tratava-se de uma manifestação que ocorria paralelamente ao processo de democratização do país, com suas disputas políticas e ideológicas. No período 1976-1988, “destacaram-se experiências que articulavam um conjunto de políticas setoriais territorialmente localizadas com a preocupação de promover a participação efetiva da comunidade” (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010, p. 565).

Ainda segundo estes autores, o desenvolvimento local no contexto de luta pela democracia serviu como instrumento demonstrador de que as instâncias estaduais e municipais possuíam capacidade para promover o desenvolvimento em moldes alternativos aos grandes projetos desenvolvimentistas que caracterizaram o modelo centralizador e subordinador implantado durante o regime militar. As experiências dos anos 1970 e 1980 serviram como referências para aqueles que acreditavam ser possível instituir novas práticas na gestão pública local, demonstrando a possibilidade de se fazer resistência a partir do nível local, apesar de diferenças contextuais e conceituais do que seja o próprio local.

Nesse contexto de pouca autonomia, as resistências não distinguiram o local de municipal. As lutas no plano nacional eram para municipalizar as políticas públicas. No âmbito local, as experiências inovadoras concentravam-se em descentralizar a gestão, em buscar formas de democratizar as relações do Estado com a sociedade. Não se tratava propriamente de encontrar alternativas locais de desenvolvimento econômico.

Após essa fase tem-se uma segunda, que inclui o período 1989-1992 e corresponde ao mandato das primeiras gestões municipais após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988. A partir de 1989, os municípios tiveram sua capacidade tributária e fontes de financiamento ampliadas. Essa situação permaneceu até 1996. Além disso, a nova Constituição redefiniu e expandiu as atribuições dos municípios e sua autonomia no quadro federativo brasileiro.

Nesse quadro, segundo Martins, Vaz e Caldas (2010), a participação dos municípios nas ações do Estado tornou-se mais visível. Porém, ao mesmo tempo, o governo federal não atuava de modo a valorizar qualquer centralidade dos municípios no desenvolvimento local. Na verdade, nesse momento o desenvolvimento foi excluído da agenda governamental federal e estadual por conta da luta contra a inflação e os crescentes déficits fiscais nas contas nacionais. Esse período também marca o começo da influência do pensamento neoliberal e das políticas econômicas de ajuste e base monetarista no país.

A partir de 1993 inicia-se a terceira fase. Nela, ganha ainda mais centralidade um estilo de governo local caracterizado como gestor de crises sociais, executor de políticas sociais e de infra-estrutura básica. A dimensão de um projeto de desenvolvimento local é pouco a pouco afastada da cena política. Em um cenário adverso do ponto de vista macroeconômico, impõem-se tentativas locais de desenvolvimento. A crise nacional “recaiu sobre os municípios que, no máximo, conseguiram realizar alguma política compensatória, mas sem influência sobre as políticas monetária e salarial e tampouco representação em importantes centros decisórios que se consolidavam no país, como o Conselho de Política Monetária do Banco Central (Copom), por exemplo.” (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010, p. 567).

Nesta época, muitos municípios instituíram bancos do povo como meio de financiar pequenos empreendimentos a taxas de juros menores que as praticadas no mercado bancário; fomentaram cooperativas; instituíram cursos de formação e de qualificação profissional; estabeleceram parcerias com outros países em torno de projetos técnicos e buscaram a conquista de outros mercados por meio de iniciativas de comércio justo e solidário. Nesse contexto surgem várias experiências, algumas induzidas pelo próprio governo, outras encabeçadas por setores progressistas da sociedade civil. As experiências de políticas públicas locais “inovadoras”, que floresceram a partir dos anos 1980, passam a compor um repertório a ser combinado e replicado por gestores públicos municipais, multiplicando-se intensamente. O foco tornou-se variado, sem necessariamente contar com uma articulação entre essas iniciativas ou, ao menos, sem desenhar uma estratégia de desenvolvimento. A preocupação anterior com valores democráticos, o desenvolvimento econômico alternativo e a valorização da dimensão territorial, de algum modo, perderam centralidade para práticas que meramente modernizadoras.

Ao longo desse período, observa-se uma reconcentração da carga tributária nas mãos do governo federal, a redução das receitas financeiras dos municípios e o aumento de pressão por gastos sociais assumidos em um contexto de expansão do desemprego e reconversão da base econômica. Nesse contexto, a idéia de desenvolvimento local voltou à tona, descontextualizada da dinâmica do território e das propostas de aprofundamento da democracia. Nos discursos e nas práticas surge uma visão de desenvolvimento local sem maior embasamento social e conceitual, surgida como resposta à crise do emprego e à perda de dinamismo econômico, reduzindo-se muitas vezes somente à geração de emprego e de renda no âmbito local.

2.2 Participação do Estado na Economia

Ianni (1988) afirma que em face das flutuações das atividades econômicas, em especial das flutuações mais violentas, o Estado surge como o órgão todo-poderoso, em condições de jogar com os elementos principais da situação e restabelecer a igualdade de todos no sistema. Enquanto em épocas tranqüilas se demonstra mais ausente, quando as forças produtivas se chocam, e as relações de apropriação e de produção entram em dissonância, o estado ganha novas tarefas e acaba por impor-se nos mais diversos setores da vida social e econômica.

Principalmente após a segunda guerra mundial, segundo Bresser-Pereira (2008), assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. O Estado é o principal propulsor do desenvolvimento econômico e social, mas a partir do fim da década de 1970, porém, devido ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entra em crise e “se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação” (BRESSER- PEREIRA, 2008, p. 1).

Na década seguinte, entramos em um período caracterizado como “A grande crise Econômica dos anos 80”, conhecida também como a “década perdida”, onde, segundo Bresser-Pereira (2008), o mundo viu a taxa de crescimento dos países

centrais caírem pela metade, ocasionando inclusive a estagnação da renda de seus habitantes por mais de uma década. O autor ainda ressalta que se há uma grande crise no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado, pois quando argumenta que essa grande crise teve como causa fundamental a crise do Estado – seja fiscal, administrativa, burocrática, ou de formas de intervenção do Estado no econômico e no social – está pressuposto que o Estado, “além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação do sistema econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p.2). Entretanto, a onda neoconservadora e as reformas econômicas voltadas para o mercado foram a resposta a esta crise.

O Estado passa então por um período de fortes reformas, que não eliminaram ou reduziram suas funções econômicas básicas, porém o modificaram em seu papel e forma. Para Bresser-Pereira (2008) o mercado é o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência, mas o vemos falhar muitas vezes nessa tarefa, dada a existência de monopólios e economias externas que escapam ao mecanismo da formação de preços. Segundo o autor, “o Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 2).

Segundo Boyer (1992), o domínio do mercado deve ser limitado, não abrangendo nem os bens de equipamentos, nem o crédito. Deste raciocínio geral surge uma valorização da ação do Estado enquanto planejador e promotor de uma vontade representativa do corpo social, emergindo a intervenção pública como a ferramenta para a promoção de um crescimento respeitoso da autonomia nacional e da justiça social, reorientando a lógica do universo do interesse privado para o público.

No fim dos anos 90, ao perceberem esses fatos, políticos e classes dirigentes a nível mundial começam a abandonar a idéia do Estado mínimo e a concentrar sua atenção na reforma do estado. “Já que a causa fundamental da grande Crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 20).

2.3 Gestão Pública e desenvolvimento econômico

A função principal do Estado no mundo contemporâneo – realizada por meio do governo e da administração pública – é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em “gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 7).

Com Ianni (1988) percebemos que o Estado está no centro das tensões entre os setores de produção, as classes sociais, a economia nacional e a externa, ou seja, o Estado, que ao se apresentar como instituição fundamental do sistema social global, está na base da cúpula do sistema de apropriação e dominação. “Na ordenação da relação entre os homens, ele toma a iniciativa das reordenações, controles, estímulos e assim por diante” (IANNI, 1988, p. 50).

Torna-se necessário então, um Estado que tenha a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais. Para Iglesias (2006) o Estado cumpre um papel indispensável na defesa ativa na luta contra a pobreza. A eficiência dos direitos políticos e civis depende de um aparato estatal que garanta as condições de vida material digna para as populações. Esta questão social também consegue abrir, segundo o autor, uma alternativa diferente do Estado liberal ou do Estado controlador: o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de programas de segurança social.

A gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo que a interpretação das questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais complexa do que gestão de negócios, focada nos clientes e na competição de mercado. Nesse sentido a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. “A gestão pública não é somente interna, mas também, e primeiramente, gestão externa de um contexto sócio-político complexo.” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 9)

Tratando-se de áreas 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.

Pode-se constatar, a partir da elaboração do planejamento do desenvolvimento econômico, que, segundo o autor, “não se deve deixá-lo ao sabor das forças do mercado. Nesse sentido, é fundamental dedicar-lhe esforço deliberado, orientado de forma específica, com vista em tornar o ritmo de crescimento da economia mais dinâmico.” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 118)

O planejamento do desenvolvimento econômico, segundo Matias-Pereira (2009), tem como objetivos: aumentar a renda nacional, aumentar o emprego, melhorar a posição do balanço de pagamentos, diminuir os desníveis regionais, melhorar a distribuição de renda, aumentar a produtividade do setor agrícola, manter uma taxa adequada de crescimento real da renda nacional, promover a ocupação territorial, a integração nacional e a exploração dos recursos naturais, atingir níveis adequados de segurança e bem estar social.

Para Buarque (1999), a elevação da qualidade de vida e a equidade social constituem objetivos centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

Assim, a função de planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros.

Segundo Matias-Pereira (2009), a ampliação das funções do Estado, como estimulador do desenvolvimento econômico, tendo como preocupação a promoção do bem comum, determina o emprego do planejamento de forma a possibilitar a formulação para prever e, em conseqüência, aparelhar-se para atender às futuras necessidades do país. O planejamento apresenta-se assim como um processo

contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. O planejamento é baseado nos seguintes elementos: recursos disponíveis, natureza e importância das operações em curso, e possibilidades futuras.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos. Godoy (1995a) ressalta a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e enumera um conjunto de características essenciais capazes de identificar uma pesquisa desse tipo:

- a) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental
- b) o caráter descritivo
- c) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; e
- d) enfoque dedutivo

Godoy (1995b) aponta a existência de pelo menos três diferentes possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia.

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que podem ser reexaminados visando novas interpretações ou complementar outras já existentes. Esse tipo de pesquisa permite ao pesquisador dirigir a investigação por enfoques diferenciados e é amplamente utilizado para o estudo de períodos de tempo.

O estudo de caso, por sua vez, é uma análise ampla e profunda de uma unidade específica. Para Godoy (1995b), visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação em particular. Visa analisar fenômenos e seus acontecimentos dentro de um contexto específico.

Este trabalho utilizou um método de abordagem descritivo analítico, com foco em um estudo de caso, com o propósito de alcançar cada objetivo proposto. A pesquisa documental também foi utilizada largamente, visando colher dados e estatísticas capazes de nortear a elucidação dos objetivos propostos. Além disso, foi introduzida uma revisão literária a respeito de desenvolvimento local e instrumentos de gestão, necessária para contextualização dos assuntos abordados.

Foram estudados dados, informações e documentos pertinentes a programas sociais, sejam eles de distribuição de renda ou de programas de financiamentos

específicos, ambos os casos em âmbito do Distrito Federal, notoriamente onde o BRB atuou como agente financeiro do governo local. Informações sobre pessoas atendidas, valores disponibilizados, verbas recebidas e efetivamente aplicadas, evolução das participações entre outros foram buscados com o intuito de se promover uma visão geral sobre esta atuação.

No aspecto econômico, buscaram-se informações sobre linhas de financiamento de desenvolvimento liberadas no Distrito Federal, em especial: crédito rural e linhas de financiamento a empresas dos ramos de indústria, comércio e serviços que sejam específicas para investimento, como linhas do BNDES/FINAME, CrediTrabalho (GDF) entre outras, pois apresentam juros baixos se comparados aos juros bancários tradicionais e tem entre um dos seus objetivos a geração de emprego. Os dados essenciais levantados foram:

- a) números e evolução das carteiras; e
- b) descrição das atividades financiadas

O levantamento destes dados será realizado em três universos: em primeiro a própria instituição, onde buscaremos diretamente em seus balanços patrimoniais, resultados contábeis, detalhamento de valores de carteiras, planejamentos estratégicos divulgados, informes de diretorias, previsões e prospecções de mercado realizadas internamente que tenham abrangência no período em que esta pesquisa se propõe a levantar; como segunda fonte buscaremos junto ao órgão regulador e fiscalizador da atividade bancária nacional, o Banco Central do Brasil – BACEN, dados e estatísticas que permeiem a participação do BRB nas linhas de financiamento citadas anteriormente nos períodos em questão, seu *marketshare*, evolução e números oficiais que permitam à esta pesquisa atingir aos objetivos pretendidos; em terceiro serão pesquisados junto ao GDF e às secretarias de governo que necessariamente atuam na execução de políticas públicas, visando obter dados sobre programas de distribuição de renda e programas de financiamento à micro e pequenas empresas, desde que em universo local (DF) e em que haja participação do BRB como instrumento de gestão de tais programas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Crédito Rural

O crédito rural é o suprimento de recursos financeiros para aplicação nas finalidades e condições estabelecidas no manual do crédito rural (MCR) e tem como objetivos:

- estimular os investimentos rurais efetuados pelos produtores ou por suas cooperativas;
- favorecer o oportuno e adequado custeio da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- fortalecer o setor rural;
- incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento de produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada utilização dos recursos naturais;
- propiciar, pelo crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais;
- desenvolver atividades florestais e pesqueiras;
- estimular a geração de renda e o melhor uso da mão-de-obra na agricultura familiar.

As atividades financiadas são três: custeio das despesas normais de cada ciclo produtivo, investimento em bens ou serviços cujo aproveitamento se estenda por vários ciclos produtivos e comercialização da produção.

A figura 2 demonstra a evolução da carteira de crédito rural no BRB. Nota-se que em 2007 houve um crescimento de 212,01% em relação a 2006. Esse crescimento deveu-se principalmente a dois fatores: o primeiro foi o fato que o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – CONDEL/FCO autorizou instituições financeiras regionais, dentre elas o BRB, a operar o repasse de recursos do fundo, que tem por objetivo contribuir para o

desenvolvimento econômico e social da região Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. O segundo fator, que é caracterizado como um fator negativo, foi a concentração de operações em poucos clientes: os cinco clientes que mais tomaram crédito no ano totalizaram a cifra de R\$ 25.036.732,74, correspondendo à 19,70% do montante total do crédito em 2007.

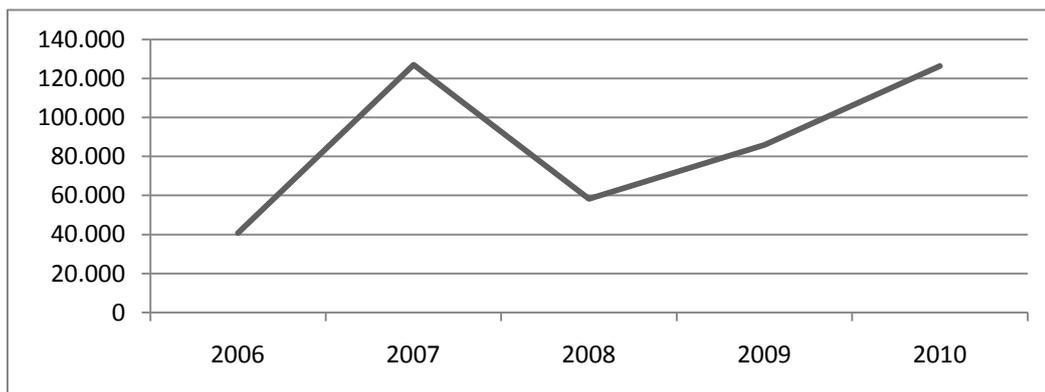


Figura 2 - Evolução anual da carteira de Crédito Rural no BRB – em R\$ mil

A figura 3 demonstra a quantidade de contratos liberados, anualmente. Novamente o ano de 2007 demonstra-se atípico, como já citado. O maior tomador de crédito em 2007, tanto em valores como em quantidade de contratos, figurou com 86 contratos liberados num total de R\$ 15.988.289,74, definindo a concentração da carteira.

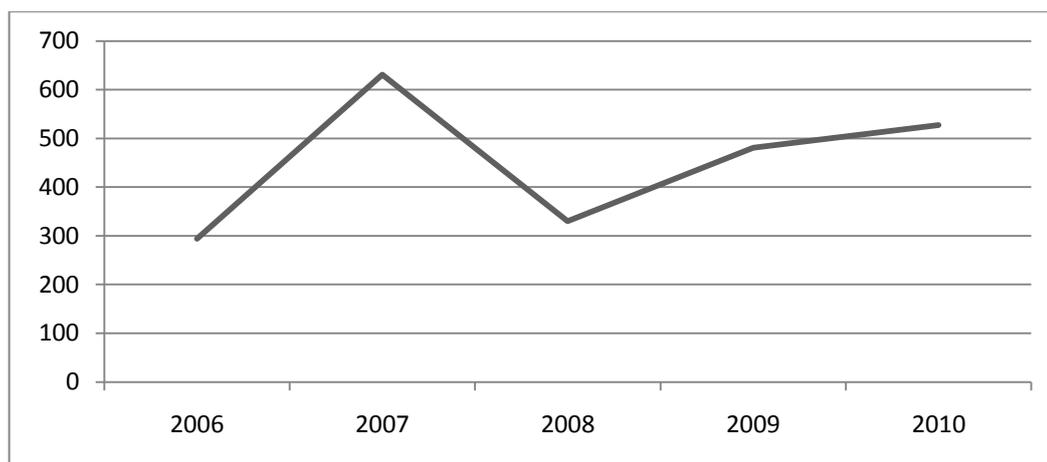


Figura 3 - Evolução anual de contratos de crédito Rural no BRB

Em 2010, o BRB ficou classificado com o segundo lugar no total de volume de crédito rural concedido por instituições financeiras para o Distrito Federal e regiões de influência, entre elas cidades dos estados de Minas Gerais e Goiás participantes da RIDE do DF, como Unaí-MG, Valparaíso-GO, Luziânia-GO, Formosa-GO, Padre

Bernardo-GO, entre outras. Foi a melhor colocação do BRB historicamente, ficando atrás apenas do Banco do Brasil, que já possui em sua carteira rural um *marketshare* dominante e consolidado devido ao tempo de operação e ao fato de ser o banco federal para desenvolvimento do agronegócio, com linhas e recursos específicos. Este fato denota que há hoje em dia uma política clara de fomento ao agronegócio local, que em tese poderia estar ocorrendo desde a sedimentação do banco como instituição financeira sólida, mas que só ganhou força nos últimos dois anos.

4.2 BNDES e FINAME

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental.

Desde a sua fundação, em 1952, o BNDES atua no apoio à agricultura, indústria, infraestrutura e comércio e serviços, oferecendo condições especiais para micro, pequenas e médias empresas. O BNDES também implementa linhas de investimentos sociais, direcionados para educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e transporte urbano.

O apoio do BNDES se dá por meio de financiamentos a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos e exportação de bens e serviços. As modalidades de financiamento do BNDES se dividem em produtos, de acordo com a finalidade do empreendimento. Os Produtos definem as regras gerais de condições financeiras e procedimentos operacionais do financiamento. A cada Produto se aplicam Linhas de Financiamento, que se destinam a beneficiários, setores e empreendimentos específicos e, por isso, podem trazer regras particulares, mais adequadas aos objetivos da linha.

As solicitações podem ser feitas de forma direta, indireta ou mista, dependendo da modalidade de apoio utilizada:

- Operação direta - realizada diretamente com o BNDES ou através de mandatário.
- Operação indireta - realizada por meio de instituição financeira credenciada, ou através do uso do Cartão BNDES.
- Operação mista - combina a forma direta com a forma indireta não automática.

O BRB atua em parceria com o BNDES, porém apenas na modalidade de operação direta, ou seja, atua como mandatário das operações. Nestes casos, a análise para aprovação das solicitações de financiamento passa não apenas pelo crivo técnico do BRB, mas também do BNDES, estando o risco do crédito atrelado ao mandatário após a liberação. A modalidade indireta através de cartão possui atualmente apenas três bancos com permissão de atuação, sendo eles: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco.

O custo dos financiamentos para operações diretas com recursos do BNDES é composto por: Custo Financeiro (normalmente TJLP) + Remuneração do BNDES + Taxa de Intermediação Financeira (inerente ao mandatário).

A Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, instituída pelo decreto 59.170 de 02/09/1966, tem por objetivo atender aos financiamentos de máquinas e equipamentos fabricados no país para o uso interno ou exportação, ou ainda financiar a importação de máquinas e equipamentos não produzidos no país. Entre os objetos financiados, destacam-se os de uso do agronegócio, os industriais e ainda veículos de carga e de operação.

O BRB perdeu a autorização de comercialização das linhas BNDES e FINAME em 1999, onde foram requeridas melhorias nos sistemas de controle, avaliação e acompanhamento das operações, da análise até a liquidação. As operações que estavam vigentes foram sendo amortizadas, sem novas liberações para recompor e elevar a carteira. Em 2008 esta autorização foi novamente concedida. A partir de 2009, portanto, houve ritmo acelerado de evolução na carteira: crescimento de 606,09% entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009 e novo crescimento de 187,06% para dezembro de 2010, conforme pode ser visto na tabela 1. A imagem da instituição como banco de desenvolvimento perante a sociedade e principalmente ao

empresariado local ficou seriamente abalada considerando o período em que tais linhas estiveram inativas.

Desta maneira, considerando os dados específicos das linhas, tem-se que a participação do BRB na liberação destes recursos é indispensável para que se cumpra o objetivo de ser um instrumento de gestão do desenvolvimento local.

Tabela 1 – Evolução da carteira BNDES e FINAME no BRB – em R\$

	<i>BNDES</i>	<i>FINAME</i>	<i>Total</i>
Dez/2007	2.977.681,54	2.790.753,33	5.768.434,87
Dez/2008	1.108.581,80	596.344,05	1.704.925,85
Dez/2009	8.694.068,07	3.344.263,80	12.038.331,87
Dez/2010	21.530.745,16	13.026.556,02	34.557.301,18

Fonte: BRB

4.3 Fundo para geração de emprego e renda do DF – FUNGER/DF

Gerenciado pela Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, o FUNGER/DF é um programa de microcrédito que disponibiliza empréstimos e financiamentos, especialmente para aqueles empreendedores que têm dificuldade de acesso ao sistema financeiro. O programa tem ainda como objetivo contribuir para a redução do índice de desemprego e elevar os níveis de ocupação e renda da população do Distrito Federal, alavancando a economia local.

O Fundo é destinado para os micros e pequenos produtores urbanos ou rurais, artesãos, prestadores de serviços autônomos, feirantes e demais empreendedores do setor informal, tais como: - Cooperativas ou formas associativas de produção de trabalho; - Micro empresas e empresas de pequeno porte, além dos recém formados - nível médio ou superior com até três anos de formado - que desejam atuar na área de formação. Para tanto, basta ser maior de 18 anos, morar no DF a mais de três anos, exercer a atividade a mais de seis meses, não ter restrições cadastrais como Serasa e SPC e apresentar avalista também sem restrições, com renda correspondente a três vezes o valor da prestação do financiamento. Esse programa não é destinado para pagamento de dívida ou encargos financeiros; recuperação de

capital de administração; gastos gerais de administração, aquisição de terrenos, unidades já construídas ou em construção, entre outras.

O FUNGER/DF, criado pela Lei Complementar nº 704, de 18 de janeiro de 2005, e regulamentado pelo Decreto 25.745, de 11 de abril de 2005, é constituído por dotações orçamentárias, receitas de aplicações que o constituem e outras receitas. É administrado por um Conselho de Administração, que tem como presidente o Secretário de Trabalho do DF, é composto por instituições governamentais e não governamentais, participando também a Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Federação de Comércio do Distrito Federal, Federação Indústrias de Brasília, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB e Central Única dos Trabalhadores – CUT. O fundo dispõe de um crédito no valor de R\$ 25 milhões dotado para o ano de 2011. O FUNGER conta, também, com a parceria do Sebrae para qualificar os participantes do programa como empreendedores e capacitá-los para gerenciamento de negócios; a EMATER/DF para desenvolver o programa nas áreas rurais e o Banco de Brasília - BRB, como agente financeiro.

Os limites do financiamento são de até R\$ 10 mil para pessoa física, até R\$ 20 mil para pessoa jurídica e até R\$ 50 mil para cooperativas ou associações, dos ramos de trabalho e produção. Cada empreendedor terá o prazo de pagamento de até 24 meses, com carência de até seis meses, com juros de 6% ao ano mais TJLP.

Historicamente o BRB tem sido o agente financeiro do governo do Distrito Federal a operacionalizar os empréstimos e financiamentos oriundos do FUNGER/DF. Em 2011, mesmo com a troca do governo local, houve novamente a escolha do banco público local como agente, conforme a Resolução nº 39 de 05 de abril de 2011, que resolve em seu artigo 1º “Autorizar a Secretaria de Estado de Trabalho - SETRAB/DF a contratar o Banco de Brasília S/A - BRB, agente financeiro do Governo do Distrito Federal, para operacionalizar os empréstimos e financiamentos com recursos do FUNGER/DF.”

Em números, o FUNGER/DF demonstra conforme tabela 2:

Tabela 2 - Contratos e valores do FUNGER/DF no período 2006-2010

	Quantidade de contratos	Valor liberado (em R\$)
2006	4.738	35.739.191,00
2007	1.098	7.046.788,39
2008	2.192	15.074.430,18
2009	1.816	14.858.926,52
2010	831	5.846.012,95

Fonte: BRB

4.4 Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – FDR

O Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – FDR, criado pela Lei nº 2.653, de 27 de dezembro de 2000, regulamentado pelo Decreto nº 22.023 de 21 de março de 2001, administrado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal, tem por finalidade financiar as despesas de investimento e custeio na área rural do Distrito Federal e da Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE/DF, cujos projetos são analisados e aprovados pelo Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento Rural do FDR/CPDR-DF.

Segundo o artigo 2º da Lei nº 2.653, constituem fontes de recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal:

- I – transferência dos recursos destinados ao Programa de Desenvolvimento dos Agronegócios, linha do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – FUNDEFE, no exercício de 2000;
- II - dotações orçamentárias específicas;
- III – receitas decorrentes da aplicação do saldo existente no mercado financeiro;
- IV – retorno das aplicações do Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal no setor privado;
- V – recursos provenientes de repasses de instituições de fomento de caráter interno e externo;

VI – noventa e cinco por cento da receita arrecadada com a concessão de uso ou o arrendamento de imóveis rurais pertencentes ao Governo do Distrito Federal;

VII - quinze por cento da receita arrecadada com a venda dos imóveis rurais pertencentes ao Governo do Distrito Federal;

VIII - quinze por cento do produto arrecadado com a venda de ativos das empresas vinculadas à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal - SAADF.

A tabela 3 apresenta o FDR em números:

Tabela 3 - Comparativo do FDR – 2007 a 2010

Indicativo	2007	2008	2009	2010
Recursos disponíveis	1.380.000,00	2.749.670,54	3.555.151,24	5.305.765,98
Valor total financiado	291.067,93	1.068.605,64	850.985,89	569.623,02
Recursos empenhados	291.067,93	1.068.605,64	922.984,76	569.623,02
Recursos liquidados	291.067,93	1.068.605,64	922.984,76	569.623,02
Nº da etapa no SAG	01	01	01	01
Etapas realizadas	15 Produtores	32 Produtores	21 Produtores	11 Produtores

Fonte: Secretaria de Estado e Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF

Foram encaminhados ao FDR/DF 59 projetos em 2010, dos quais 11 foram aprovados e liberados financiamento. Em 29 de março de 2010, por meio do Ofício nº 245/2010- 3ª Prodema, o Ministério Público comunicou o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra o Decreto nº 31.306, de 04 de fevereiro de 2010, que exige o setor do agronegócio de cumprir a legislação ambiental para obter financiamentos públicos e, recomendou que se exima de aprovar financiamentos e incentivos públicos com recursos do FDR/DF até o julgamento da ação. Esta situação impediu o avanço das liberações no ano em questão, comprometendo o desempenho do fundo.

Segundo o artigo 5º, o BRB é o agente financeiro do FDR nas operações de financiamento ao setor privado rural, atuando sob a coordenação do Conselho de Política de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal- CPDR, em nome do Distrito Federal, na contratação do respectivo financiamento e na cobrança dos créditos deles resultantes, podendo, ainda, exigir para a liberação de cada parcela do financiamento toda forma de garantia permitida em lei.

Em ambos os fundos citados, tanto no FUNGER/DF quanto no FDR/DF, os riscos operacionais decorrentes dos financiamentos concedidos são assumidos pelos fundos em questão, visto que a análise e aprovação são realizadas por órgãos do governo e não pelo banco público, que atua meramente como agente financeiro e instrumento de operacionalização. Com isto, visa-se não afetar a solidez da instituição financeira com riscos de crédito inerentes às operações destes fundos.

4.5 FUNDEFE

Instituído pelo art. 209 do Decreto-Lei nº 82, de 26 de dezembro de 1966, ratificado pela Lei nº 79, de 29 de dezembro de 1989 e regulamentado pelo Decreto nº 24.594, de 14 de maio de 2004, tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e social da região geoeconômica do Distrito Federal, mediante apoio financeiro a empreendimentos produtivos, com projetos aprovados no âmbito dos programas de governo de desenvolvimento econômico e social. O Banco de Brasília S/A é o agente financeiro do Distrito Federal para as operações de financiamentos ao setor privado, conforme preceitua o art. 6º do Decreto nº 24.594, de 14/05/2004.

Os recursos do FUNDEFE constituem-se das fontes elencadas no art. 2º do Decreto nº 24.594, de 14/05/2004, quais sejam:

- I. Dotações orçamentárias a ele destinadas;
- II. Dividendos recebidos pelo Distrito Federal, em virtude de participação acionária em empresas públicas ou sociedade de economia mista;
- III. Receitas decorrentes de aplicações no mercado financeiro;
- IV. Retorno de aplicações no setor privado.
- V. Outros recursos.

Os arts. 3º e 4º do citado prevêm que estes recursos serão aplicados em projetos públicos ou privados, em conformidade com a programação estabelecida na lei

orçamentária anual do Distrito Federal e observará as seguintes diretrizes programáticas:

- a) empréstimo a empreendimentos econômicos produtivos, de até 70% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS;
- b) empréstimo especial para o desenvolvimento, de até 25% do faturamento mensal de empresas, independente do ramo ou do setor de atividade da cadeia produtiva, de caráter estratégico, para o desenvolvimento econômico e social, sustentável do Distrito Federal;
- c) financiamento da produção de películas cinematográficas e de películas para vídeo; e
- d) subscrição de capital social de empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas direta ou indiretamente pelo Distrito Federal;

A execução financeira do FUNDEFE tem os seguintes números, conforme tabela 3. Os valores executados em 2008 somam R\$ 110.344.398,90. Já em 2009, a soma teve queda de 11,75%, finalizando em R\$ 97.376.620,63. Em 2010, um crescimento de 13,45% elevou o valor executado do ano para R\$ 110.482.975,22.

Tabela 4 – Execução financeira do FUNDEFE

Exercício	2008	2009	2010
Valor empenhado	R\$ 110.344.398,90	R\$ 97.376.620,63	110.482.975,22

Fonte: SEFAZ-DF, disponível em http://www.fazenda.df.gov.br/area=1116&id_menu=2.htm. Acesso em 28/06/2011.

Como a liberação dos valores é feita pelo agente financeiro do governo, no caso o BRB, tem-se a oportunidade de verificar a evolução da carteira, que, obviamente, ano a ano são somadas as novas liberações e deduzidas as amortizações e liquidações efetuadas. A tabela 4 a seguir demonstra esta evolução, considerando o mês de Junho como referência e analisando os anos de 2007 a 2010.

Tabela 5 – Carteira do FUNDEFE anual, em R\$.

	<i>Pólo de Cinema</i>	<i>PADES - DF</i>	<i>PRÓ-DF</i>	<i>Total FUNDEFE</i>
Jun/2007	222.795,79	43.766.840,97	415.060.900,52	459.050.537,28
Jun/2008	222.795,79	44.849.781,02	526.142.566,20	571.215.143,01
Jun/2009	222.795,79	45.950.335,11	468.791.314,80	514.964.445,70
Jun/2010	222.795,79	47.081.030,71	527.586.255,44	574.890.081,94

Fonte: BRB

Em dezembro de 2010, o saldo em carteira das operações do FUNDEFE totalizava um valor de R\$ 660.945.143,37, incremento de 14,96% em relação ao mesmo período de 2009, sendo R\$ 613.063.990,94 relativos ao PRÓ-DF (I e II), R\$ 47.658.356,64 relativos ao PADES-DF e R\$ 222.795,79 às operações de cinema.

Até o ano de 2003, vigorou no Distrito Federal o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável (Lei 2.427-DF), denominado Pró-DF. A partir do exercício de 2004, está sendo aplicado o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo (Pró-DF II), definido na Lei 3.196-DF, de 29 de setembro de 2003, que concede incentivos fiscais e econômicos a empresas que se instalarem em Brasília e nas suas cidades-satélites. O coração do primeiro Pró-DF, ou seja, o incentivo creditício, que financia até 70% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido, com juros reduzidos e 15 anos de carência, foi mantido. No entanto, foi estendido esse benefício ao Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), favorecendo também os prestadores de serviços no Pró-DF II.

Em relação aos benefícios fiscais, o Pró-DF II manteve isenções do projeto anterior referentes ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com redução da base de cálculo de até 100%. O novo programa apresenta como principais novidades a redução do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para veículos de transporte, por dois anos, e da Taxa de Limpeza Pública (TLP), por cinco anos.

O Pró-DF II manteve a possibilidade da concessão de terrenos para a instalação

de empreendimentos, estabelecendo exigências relativas a prazos de pagamento e carência, com descontos de até 95% nos preços dos lotes fornecidos pela Terracap, empresa estatal.

Recentemente, na primeira semana de junho deste ano, o Superior Tribunal de Justiça - STJ considerou ilegal a concessão de incentivos fiscais do Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal (Pró-DF), processo requerido pelo governo do estado de São Paulo. O tribunal rejeitou recursos do governo e do Banco de Brasília contra a decisão de segunda instância. Segundo a corte, a situação se enquadra em “guerra fiscal” entre estados e, portanto, é inconstitucional. Tal decisão afeta a continuidade do programa e, conseqüentemente, a liberação de créditos do FUNDEF. Esta informação fica aqui citada pela relevância na condição futura do fundo em questão, porém não entra no mérito de julgar a qualificação do fundo e de suas características, mantendo assim o foco nos objetivos desta pesquisa.

4.6 Programas Sociais

O BRB promove o pagamento mensal dos programas sociais dos governos do Distrito Federal, além de promover também os pagamentos dos programas federais, como o Bolsa Família, no âmbito do DF. Em 2006, 2007 e 2008 os programas sociais atendidos foram: Renda Minha, Bolsa Família, Renda Solidariedade, Bolsa Auxílio Enfermagem, Agente Jovem, Renda Universitária, Serviços de Lares de Cuidados Diurnos, Reinserção Juvenil, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Atleta, Brasil Alfabetizado, Bolsa Atleta e Amparo ao Trabalhador Preso. Em 2009 e 2010, os programas eram: Renda Universidade, Jovem do Futuro, Auxílio-Enfermagem, Bolsa Atleta, Bolsa Escola, Bolsa Família, Mãezinha Brasiliense, Mestre do Saber, Promotoras da Paz e Auxílio Vulnerabilidade.

Novamente cabe a ressalva de que o objetivo deste trabalho não permeia detalhar os benefícios aqui citados, tão pouco analisar sua eficiência e eficácia em seus objetivos de desenvolvimento social. Cabe a esta pesquisa enumerar os programas onde BRB figura como instrumento do governo para operacionalização destes. O

BRB emite os cartões de benefícios aos portadores, realiza as transações de saques presenciais aos beneficiários, além de desenvolver e manter *software* de controle para prestação de contas mensais, anuais e sempre que solicitado pelo governo local.

A tabela 6 demonstra os números anuais de transações ocorridas no BRB para pagamento dos benefícios.

Tabela 6 – Demonstrativo anual dos benefícios sociais

	<i>Quantidade de benefícios</i>	<i>Valor total (em R\$ milhões)</i>
2006	1.513.970	131,3
2007	1.515.470	123,6
2008	1.406.075	112,7
2009	1.573.196	140,3
2010	1.759.442	160,4

Fonte: BRB

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa buscou verificar em que medida o BRB, como banco público pertencente ao Governo do Distrito Federal, atua efetivamente como instrumento de gestão de políticas e diretrizes que busquem o desenvolvimento local, de caráter social e econômico.

O Estado como promotor do desenvolvimento procura conduzir o país ao crescimento econômico, e para tal, ele assume a função de produtor e protetor da indústria nacional em face da concorrência estrangeira, busca viabilizar e incentivar o crédito à atividade exportadora, às pequenas e médias empresas, à atividade rural e às pessoas físicas, sendo este último, outro importante dinamizador na economia. Em outros tempos, a expectativa das ações do Estado girava em torno da aceleração da industrialização, modernização da agricultura e infra-estrutura. Neste sentido, hoje se espera muito mais das estruturas estatais (bancos públicos no caso deste estudo), principalmente com foco no desenvolvimento local.

O desenvolvimento local, conforme visto na revisão literária, não deve ser pensado apenas com uma lógica econômica, mas sim sócio-econômica, pois deve sempre considerar também o problema da necessidade da geração de emprego e renda. Porém, conforme os autores do tema, a medição deste desenvolvimento é assunto complexo e controverso, portanto escapa à compreensão deste trabalho, necessitando de um maior e mais rico levantamento de dados para que se chegue a uma conclusão, que ainda corre o risco de ser controversa.

Ao analisarmos os históricos dos bancos públicos estaduais, vemos que a maioria destes findou-se em meados dos anos 90, quando o advento do Plano Real e o controle da inflação em níveis baixos praticamente zeraram o lucro advindo de *floating* dos bancos. Ao haver uma reestruturação do mercado bancário através de fusões, aquisições e liquidações, os bancos públicos praticamente deixaram de existir entre 1995 e 2010. O BRB foi um dos poucos que se manteve em atividade.

O Governo do Distrito Federal, portanto, mantém seu instrumento de gestão para suas políticas públicas de desenvolvimento industrial, rural, empresarial e de distribuição de renda. O BRB atua como seu agente financeiro e não só é incumbido

de liberar valores, mas também de gerenciar e monitorar carteiras, criar e manter os recursos tecnológicos necessários para tal, enviar os controles ao governo e atender diretamente a população evidenciada nos programas, seja ela o público de baixa renda beneficiário dos programas sociais, seja ela o empresariado da cidade em busca de linhas de investimento para expandir seus negócios e gerar empregos.

A pesquisa indicou ainda que claramente é necessária uma maior atuação estratégica por parte do governo em seu banco. É certo que a cada troca de governo trocam-se também as diretorias do BRB e alguns de seus cargos de confiança, pois tratam-se de funções onde cabe ao GDF indicar seus ocupantes. Nestas indicações, em alguns períodos nota-se que poderia ser dada maior ênfase ao fato de como utilizar o BRB como um instrumento de gestão ativo e efetivo para suas políticas de geração de emprego e fomento ao desenvolvimento. O período em que o BRB não esteve ativo com as linhas de BNDES e FINAME, por exemplo, poderia ser corrigido em tempo menor e com isso ganharia a população local, pelo fato de ter-se mais uma opção de solicitação de financiamento, assim como ganharia o governo local ao ter sua imagem associada diretamente a este desenvolvimento.

Em suma, o governo pode aproveitar melhor a estrutura física do BRB e seus recursos para que este não só aplique políticas de desenvolvimento sócio-econômico, mas que de alguma maneira as produza e desenvolva, não deixando para trás o foco em sua viabilidade financeira e sua solidez, necessários à sobrevivência de qualquer instituição financeira.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário de Crédito Rural** - 2006 a 2010. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?credrural>>. Último acesso em 02 julho 2011.

BANCO DE BRASÍLIA. **Relatório de Administração** – 2006 a 2010. Disponível em <<http://portal.brb.com.br/para-voce/relacionamento-com-investidores/informacoes-financeiras/relatorio-anual>>. Último acesso em 28 junho 2011.

BANCO DE BRASÍLIA. **Relatório de Sustentabilidade 2010**. Disponível em <http://portal.brb.com.br/images/stories/DOCS_PDFS_OUTROS/BRB_SOLIDARIO/RELATORIO_DE_SUSTENTABILIDADE_Versao_Jornal_2010.pdf>. Último acesso em 28 junho 2011.

BOYER, Robert. **Estado, mercado e desenvolvimento**: uma nova síntese para o século XXI? Rev. Inst. Econ. Univ. Est. Campinas, v.12, n. 20, p. 1-18, jun. 1992.

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Metodologia do Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Projeto de capacitação técnica INCRA/IICA, 1999. Disponível em <http://www.apodesc.org/sites/documentos_estudos/arquivos/Planej-metodologia%20de%20planejamento%20do%20desenvolvimento%20local%20e%20municipal%20sustentavel-Sergio%20Buarque.pdf>. Acesso em 25 maio 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estratégia nacional e desenvolvimento**. Rev. Econ. Pol., São Paulo, v.26, n. 2 (102), p.203-230, 2006.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório anual de atividades – 2010**. Disponível em <<http://www.sa.df.gov.br/sites/100/148/00001027.pdf>>. Último acesso em 01 julho 2011.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Rev. Adm. Emp. v.35, n. 2, p.57-63, mar./abr. 1995a .

_____. **Pesquisa qualitativa** – tipos fundamentais. Rev. Adm. Emp. v.35, n.3, p.20-29, mai./jun. 1995b.

HERMANN, J. **Bancos públicos em sistemas financeiros maduros**: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. 2009. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/19.pdf>>. Acesso em 14 maio 2011.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

IGLESIAS, E. V. **El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina**. Revista de La Cepal, Santiago do Chile, n. 90, p. 7-15, dez. 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, R. D; CALDAS, E. L. **Visões do desenvolvimento local**: uma análise comparada de experiências brasileiras. *Interações (Campo Grande)*, v.10, n. 2, p.207-218, dez. 2009.

MARTINS, R. D; VAZ, J. C; CALDAS, E. L. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil**: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Rev. Adm. Púb.*, v.44, n. 3, p.559-590, jun. 2010.

MARTINS, S. R. O. **Desenvolvimento local**: questões conceituais e metodológicas. *Interações, Rev. Intern. Desenv. Local*. v.3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MAXIMIANO, A. **Introdução à Administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

SALVIANO JUNIOR, C. **Bancos Estaduais**: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.