

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS A. C. SIMÕES
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LINDINALDO FREITAS DE ALENCAR

**PRODUBAN: DA DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA AO REFORÇO DA
DOMINAÇÃO DA CANA DE AÇÚCAR**

Maceió
2023

LINDINALDO FREITAS DE ALENCAR

**PRODUBAN: DA DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA AO REFORÇO DA
DOMINAÇÃO DA CANA DE AÇÚCAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Cid Olival Feitosa.

Maceió

2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Girlaine da Silva Santos – CRB-4 – 1127

A368p Alencar, Lindinaldo Freitas de.
Produban: da diversificação produtiva ao reforço da dominação da cana de açúcar / Lindinaldo Freitas de Alencar. – 2024.
46 f. : il. color.

Orientador: Cid Olival Feitosa.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Economia) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 45- 46.

1. Bancos de desenvolvimento - Alagoas. 2. Bancos regionais. 3. Economia regional. 4. Produban – Alagoas. I. Título.

CDU: 336.712 (813.5)

Folha de Aprovação

LINDINALDO FREITAS DE ALENCAR

PRODUBAN: DA DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA AO REFORÇO DA DOMINAÇÃO
DA CANA DE AÇÚCAR

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à banca examinadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 24 de outubro de 2023.

Orientador - Dr. Cid Olival Feitosa, Universidade Federal de Alagoas

Banca examinadora:

Examinador Interno - Dr. Cícero Péricles de Oliveira Carvalho, Universidade Federal de Alagoas

Examinador Externo - Dr. José Rodolfo Tenório Lima, Universidade Federal de Alagoas

RESUMO

O Estado desenvolvimentista brasileiro construiu ao longo do século XX um sistema nacional de fomento formado por instituições públicas federais com atuação nacional, regional e por bancos estaduais, com o objetivo de apoiar o financiamento do desenvolvimento econômico, no contexto das políticas de desconcentração produtiva da atividade industrial, bem como da atenção especial ao desenvolvimento da região Nordeste a partir da criação da Sudene. No início da década de 1960 é criado o Banco da Produção do Estado de Alagoas – Produban, um banco misto com carteira de desenvolvimento a partir dos anos 1970, que atua como agente financeiro do estado voltado para o financiamento do seu desenvolvimento. A trajetória do banco permite analisar seu papel no apoio a diversificação produtiva do estado ao longo das primeiras décadas de atuação, bem como as causas das crises e declínio a partir da década de 1980, tendo presente as relações com a degradação das finanças públicas do estado e a subordinação do interesse público ao setor sucroalcooleiro.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; bancos públicos; bancos estaduais; produban; alagoas.

ABSTRACT

The Brazilian developmental state constructed throughout the 20th century a national promotion system comprised of federal public institutions with national and regional presence, as well as state banks, aiming to support the financing of economic development within the context of policies for industrial decentralization, as well as special attention to the development of the Northeast region following the creation of Sudene. In the early 1960s, the Banco da Produção do Estado de Alagoas - Produban was established, a mixed bank with a development portfolio starting in the 1970s, serving as a financial agent of the state focused on financing its development. The trajectory of the bank allows for an analysis of its role in supporting the productive diversification of the state during its initial decades of operation, as well as the causes of crises and decline from the 1980s onwards, taking into account the relationships with the deterioration of the state's public finances and the subordination of public interest to the sugarcane and alcohol sector.

Keywords: regional development; public banks; state banks; produban; alagoas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Instituições financeiras estaduais	25
Tabela 2	- Raet e liquidação extrajudicial entre 1987 e 2001	28
Tabela 3	- Evolução do Capital e das Reservas até 1974	32
Tabela 4	- Projetos Aprovados pela Sudene entre 1960 e 1977	35
Tabela 5	- Carteiras de Crédito do Produban entre 1971 e 1974	36
Tabela 6	- Composição dos depósitos entre 1981 e 1982	40

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	11
2.1	Diferentes abordagens sobre o financiamento do desenvolvimento em economias de industrialização tardia	12
2.2	Diferentes abordagens sobre o papel da moeda na economia regional..	14
2.2.1	O enfoque da política monetária nacional	15
2.2.2	O enfoque nas diferenças regionais de taxas de juros	17
2.2.3	O enfoque na disponibilidade de crédito regional	18
2.2.4	A abordagem pós-keynesiana: a moeda como uma variável endógena	19
2.2.5	Algumas implicações do modelo de Dow	20
3	ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX	23
4	PRODUBAN: DA DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA AO REFORÇO DA DOMINAÇÃO DA CANA DE AÇÚCAR	31
4.1	O financiamento da diversificação produtiva do estado no contexto da desconcentração industrial nacional	33
4.2	As propostas da Adesg para o Produban	37
4.3	O Proálcool e o prenúncio da crise	38
4.4	Declínio e liquidação	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

O debate econômico sobre a necessidade de instituições financeiras específicas para o financiamento do desenvolvimento econômico e sobre o papel da moeda em âmbito regional, além de possuir uma importante literatura, diz respeito principalmente às estratégias de desenvolvimento das nações que tiveram seus processos de industrialização implementados de forma tardia.

No caso brasileiro, emergiu no século XX um Estado desenvolvimentista que foi capaz de construir no contexto do Sistema Financeiro Nacional um sistema de fomento, formado por instituições financeiras públicas de abrangência nacional, regional e por instituições controladas pelos estados da federação.

Os bancos públicos estaduais desempenharam um papel crescente ao longo do século passado e estiveram diretamente vinculados com as políticas de desconcentração produtiva do país a partir da segunda metade do século, mas também foram duramente afetados pela crise da dívida dos anos 1980, com a imensa maioria dessas instituições sendo extinta ou transformada em agência de fomento até o final dos anos 1990.

O caso do Banco da Produção do Estado de Alagoas - Produban é emblemático desse processo, tendo sido criado na década de 1960 no contexto da modernização do Estado alagoano e de outras instituições direcionadas para o desenvolvimento da região. O banco enfrentou diversas crises a partir dos anos oitenta até ser liquidado em 2002 e extinto por completo em 2021.

O Produban desempenhou importante papel no financiamento dos diversos setores econômicos de Alagoas, sendo um dos principais responsáveis pelo financiamento da atividade industrial durante sua existência, contribuindo para a diversificação produtiva do estado. Entretanto, a partir dos anos 1980 o banco começa a enfrentar maiores dificuldades e inicia sua fase de declínio, até ser completamente liquidado em um longo processo que se vincula com a degradação das finanças do estado, no contexto da crise fiscal brasileira e da predominância dos interesses do setor sucroalcooleiro alagoano em detrimento do interesse público.

O presente trabalho procurará analisar o papel desempenhado pelo Produban, como ele se relacionou com a estratégia desenvolvimentista nacional, bem como as causas da crise e de seu declínio. Para tanto, a metodologia utilizada neste estudo envolve a realização de revisões bibliográficas, sintetizando teorias e abordagens relevantes para os objetivos da pesquisa. Além disso, foram coletados dados e informações a partir de documentos oficiais,

como relatórios, publicações governamentais e estudos realizados por entidades privadas.

Este trabalho é composto por cinco capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. No segundo são apresentadas diferentes abordagens na teoria econômica sobre o financiamento do desenvolvimento, em seguida são discutidas as implicações em âmbito regional das abordagens neoclássica e pós-keynesiana, refletindo sobre como elas entendem o papel da moeda na economia e quais as consequências para o desenvolvimento das regiões atrasadas economicamente. No terceiro capítulo, o Estado desenvolvimentista brasileiro será discutido com foco no papel desempenhado pelos bancos públicos de desenvolvimento e no sistema nacional de fomento criado no século XX. O quarto capítulo examina a trajetória do Produban, desde sua criação, transformação em banco misto, as propostas de modificações debatidas na década de 1970, bem como as consequências do Proálcool para o estado e da crise que o levou à liquidação. Por fim, nas considerações finais são apontadas algumas reflexões sobre a evolução de um processo que em um primeiro momento fomentou a diversificação produtiva do estado e no final foi morto pelo predomínio do interesse da cana de açúcar sobre o Estado.

2 ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Durante o século XX a questão do desenvolvimento das nações assumiu uma grande dimensão no debate acadêmico e político. Dentre os temas referentes ao debate, o problema do financiamento do desenvolvimento, mais especificamente da atividade produtiva e industrial, recebeu muita atenção, sendo uma questão central em muitas abordagens, especialmente ao analisar as economias que iniciaram tardiamente seu processo de industrialização, a exemplo do Brasil.

A necessidade ou não de instituições públicas voltadas ao financiamento do desenvolvimento, os bancos de desenvolvimento, é objeto de análise em pelo menos quatro abordagens diferentes, discutidas de forma resumida na seção 2.1. Embora as abordagens que consideram as falhas de mercado e a pós-keynesiana, baseada no investimento como impulsionador da poupança, forneçam o arcabouço teórico que justifica a existência dos bancos públicos de desenvolvimento, convém analisar essa relação em âmbito regional, o que ocorre na seção 2.2, quando são discutidas diferentes enfoques dados pelas escolas neoclássica, novos-clássicos, novos-keynesianos e pós-keynesiana sobre o papel da moeda nas economias regionais.

Como veremos, o estudo sobre as dimensões e impactos da moeda nas economias regionais envolvem diferentes escolas do pensamento econômico. De um modo geral, tais abordagens se diferenciam pelo tratamento da moeda como uma variável exógena ou endógena ao sistema econômico em âmbito regional.

O mainstream econômico não confere a questão da moeda e dos bancos públicos papel relevante por considerar a moeda como neutra, sejam as correntes que a consideram assim no curto prazo ou as que entendem que a moeda é neutra apenas no longo prazo. Em contrapartida, o pós-keynesianismo, ao resgatar questões fundamentais da teoria de Keynes, considera tanto a moeda quanto a atuação dos bancos como parte fundamental do processo econômico, tendo implicações no âmbito regional.

Convém considerar ainda que autores como Marx (2003), Schumpeter (1982) e o próprio Keynes (1982), não esmiuçaram suas teorias sobre a moeda em âmbito regional, embora suas contribuições sejam fundamentais para o estudo e compreensão do papel das “finanças” nessa dimensão. Marx (2003) ao esmiuçar a dinâmica do modo de produção capitalista, considerou a questão do crédito como elemento fundamental para o processo de crescimento econômico e progresso técnico. Em direção semelhante, Schumpeter (1982)

considerou a disponibilidade de crédito como indispensável para a inovação e o crescimento econômico (Romero e Jayme Jr, 2009). Para Keynes (1982), a incerteza é um elemento fundamental, ela reflete as expectativas dos agentes econômicos e suas preferências por ativos de maior ou menor liquidez. Essa preferência terá consequências negativas para o crescimento econômico das regiões da periferia, uma vez que os agentes tendem a adquirir ativos de menor liquidez no centro dinâmico da economia nacional, onde por sua vez se concentram as maiores e principais instituições financeiras (Dow e Rodríguez-Fuentes, 1997). Nesse contexto, a possibilidade de realização de investimentos de longo prazo na periferia por ação espontânea do mercado é praticamente nula, uma vez que os agentes tendem a preferir ativos de maior liquidez nessas regiões, diante da baixa expectativa em torno delas, bem como porque o centro dinâmico tende a concentrar tais investimentos, corroborando a teoria da causação circular cumulativa de Gunnar Myrdal (1957) (Romero e Jayme Jr, 2009a).

O entendimento de que a moeda não será neutra tanto em âmbito nacional, quanto ao que se refere às regiões econômicas que conformam e se relacionam com o todo, ganha corpo com autores como Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), que creditam a moeda um papel fundamental no processo de desenvolvimento regional, especialmente no que se refere às regiões periféricas.

2.1 Diferentes abordagens sobre o financiamento do desenvolvimento em economias de industrialização tardia

As correntes de pensamento sob o viés neoclássico, de modo geral, entendiam o desenvolvimento econômico como um processo linear de modernização, tendo o crescimento econômico como objetivo central. Tal visão, foi principalmente contraposta pelas formulações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal, nas quais o desenvolvimento não poderia ser simplesmente alcançado por meio do crescimento econômico, mas que requeria uma transformação estrutural para superação da condição de subdesenvolvimento que caracterizava a periferia do capitalismo. Com essa perspectiva, ganhava centralidade para os países subdesenvolvidos as políticas industriais, com a proteção de setores estratégicos, a diversificação produtiva e o fortalecimento do mercado interno.

A mudança estrutural, em grande medida, dependia da diversificação produtiva da economia, que era obstaculizada pela escassez de financiamento de longo prazo, principalmente em relação aos setores econômicos com baixa rentabilidade e longo período de maturação. De modo geral, é nesse contexto que se fundamenta a criação e manutenção de

instituições financeiras de desenvolvimento em países de industrialização tardia. Segundo Araújo et al. (2013), a definição desse tipo de instituição é comum em diferentes autores, sendo reconhecida sua finalidade de acelerar o desenvolvimento econômico, tendo ainda objetivos de desenvolvimento social e integração regional, provendo o financiamento a longo prazo de projetos que produzem externalidades positivas.

A existência dessas instituições encontra diferentes interpretações na teoria econômica, sendo naturalmente uma questão polêmica, refletindo o debate sobre o papel do Estado na economia. Podemos identificar pelo menos quatro abordagens sobre o tema: a primeira corresponde à visão neoclássica, que nega a necessidade de tais instrumentos; a segunda justifica a existência baseada nas falhas de mercado; a terceira corresponde à visão pós-keynesiana; e por último, há uma abordagem histórica que demonstra a presença de instrumentos similares em diferentes nações.

A primeira abordagem, expressa a visão convencional sintetizada no modelo Gurley-Shaw (1955), ela enfatiza o papel do mercado financeiro na intermediação de recursos entre unidades superavitárias (poupadores) e unidades deficitárias (consumidores ou investidores). Nessa perspectiva da visão neoclássica, a taxa de juros desempenha um papel fundamental para equilibrar o mercado de empréstimos. Ela sustenta que a liberalização dos mercados financeiros promove uma alocação mais eficiente dos recursos, e a repressão financeira, caracterizada por taxas de juros artificialmente baixas, é prejudicial ao desenvolvimento econômico. Nessa visão, os bancos de desenvolvimento, bancos públicos e o crédito direcionado devem ser evitados (Araújo et al., 2013).

A segunda destaca as falhas de mercado como obstáculos ao bom funcionamento dos mercados financeiros. Stiglitz (1993) defende que em economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são considerados incompletos, com fraco desenvolvimento dos mercados de capitais e ausência de mercados acionários. Os bancos privados tendem a privilegiar empréstimos de curto prazo e evitam projetos com retorno social alto, mas retorno privado baixo e alto risco (Araújo et al., 2013). Cavalcante (2007), destaca as assimetrias de informações entre os agentes econômicos envolvidos em operações de crédito. Segundo ele, autores como Stiglitz e Weiss (1981) argumentam que informações assimétricas levam os bancos a não basearem os retornos esperados apenas nas taxas de juros, devido ao fenômeno da "seleção adversa". Em certas circunstâncias, mesmo que haja tomadores dispostos a pagar juros mais altos, as instituições financeiras podem optar por não conceder o crédito devido ao risco de inadimplência, resultando no chamado racionamento de crédito. Nesse contexto, Stiglitz (1984) defende a intervenção direta do governo no mercado financeiro, incluindo a

existência de instituições públicas de concessão de crédito para projetos com retorno social superior ao retorno privado.

A terceira abordagem, defendida pela corrente pós-keynesiana, contesta a precedência da poupança sobre o investimento e defende a intervenção do governo no sistema financeiro para garantir baixas taxas de juros, especialmente em países em processo de industrialização. Para Studart (1992, 1993, 1995, 1995), o Estado deve não apenas regular o racionamento de crédito, mas também fornecer crédito para setores com dificuldades de acesso, principalmente em operações de longo prazo (Cavalcante, 2007). Segundo Araújo et al. (2013), essa abordagem parte do princípio da demanda efetiva keynesiana, onde os níveis de emprego e renda dependem dos gastos autônomos em investimento. Para os pós-keynesianos, o financiamento do investimento depende da disposição dos bancos em criar moeda escritural, e os empréstimos bancários são vistos como passivos de curto prazo inadequados para projetos de investimento de longo prazo. Nessa perspectiva, a estrutura do sistema financeiro desempenha um papel importante, com sistemas baseados no mercado de capitais ou no crédito. Os bancos de desenvolvimento são considerados como parte de um arranjo institucional que garante a oferta de *funding*¹.

A abordagem histórica destaca que países de industrialização tardia necessitaram de crédito de longo prazo proveniente de bancos e do governo para financiar seu desenvolvimento. Segundo Cavalcante (2007), autores como Gerschenkron (1962), destacam que países com processo de industrialização gradual, a exemplo da Inglaterra, não necessitaram de instituições do tipo em decorrência do processo de acumulação de capital do qual desfrutaram. Entretanto, países com industrialização tardia necessitaram dessas instituições em decorrência da escassez de capital, da desconfiança em relação às atividades industriais nesses países, da necessidade de investimento na grande indústria, bem como em setores intensivos em capital, além da falta de um “talento” empreendedor.

2.2 Diferentes abordagens sobre o papel da moeda na economia regional

Existe extensa literatura com diferentes abordagens sobre o papel da moeda na economia regional, em especial a partir da década de 1950, diversos trabalhos surgiram nos EUA baseados em estudos econométricos com aplicações empíricas. O tema é permeado de grande controvérsia, estando o mesmo sob diferentes arcabouços teóricos que tratam do papel

¹ Processo de captação de recursos para o financiamento dos investimentos produtivos. Ver sobre o circuito *financiamento-investment-poupança-funding*.

da moeda na economia. Das quatro abordagens descritas anteriormente, passaremos a analisar diferentes enfoques dados ao tema em âmbito regional pelas correntes neoclássica, monetarista, novos-clássicos, novos-keynesianos e pós-keynesiana. Para uma melhor compreensão, seguiremos o trabalho de Dow e Rodríguez-Fuentes (1997) para diferenciar as diferentes contribuições em torno do enfoque conferido a política monetária nacional, as diferenças regionais nas taxas de juros e a disponibilidade de crédito regional, em seguida analisaremos a perspectiva pós-keynesiana e algumas implicações do modelo de Dow.

2.2.1 O enfoque da política monetária nacional

Dow e Rodríguez-Fuentes (1997) apontam que Beare (1976) foi um dos primeiros a avaliar empiricamente os impactos da política monetária regionalmente, para ele “se a moeda contribui, pelo menos até certo ponto, para flutuações em níveis de atividade nacional, então ela também deve contribuir para flutuações nos níveis de atividade de diferentes regiões de uma economia nacional” (Beare, 1976, p. 57, apud Dow e Rodríguez-Fuentes, 1997, p. 905).

Ele sustentava sua visão na corrente monetarista e procurou demonstrar empiricamente estimando um modelo de forma reduzida para as províncias das Pradarias do Canadá (Manitoba, Saskatchewan e Alberta), utilizando dados anuais de 1956 a 1971. Beare (1976) então, concluiu que a moeda influenciava na determinação da renda regional, tendo impactos diferentes nas regiões analisadas, o que poderia ser explicado pelas diferenças regionais de renda ou elasticidade da demanda por produtos. Em sua análise, ele procurou corroborar a visão monetarista da neutralidade da moeda no longo prazo, embora tenha percebido que a moeda influenciou a renda regional em todo o período analisado, ou seja, 15 anos, o que podemos questionar se não seria o caso de considerar como longo prazo.

Outros autores aplicaram modelos de forma reduzida, com dados de outras regiões e períodos diferentes, existindo assim um debate monetarista-keynesiano sobre a explicação dos ciclos reais de negócios em nível regional. Como esses autores consideram a moeda uma variável exógena ao sistema, o crescimento depende de fatores reais, portanto a moeda só poderia influenciar a atividade econômica criando instabilidade no curto prazo, sendo neutra no longo prazo em decorrência do ajuste de preços.

Segundo Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), autores como Mathur e Stein (1980) procuraram dentro desse debate questionar o uso de modelos de estimação reduzidos, eles aplicaram modelos em diferentes regiões e períodos dos EUA e embora os resultados

apontassem na mesma direção do modelo de Beare (1976), eles encontraram grande instabilidade nos estimadores, deixando-os céticos quanto a validade dos resultados. Já Garrison e Kort (1983) defenderam os modelos reduzidos se contrapondo à Mathur e Stein (1980) e introduziram a variável fiscal em seu modelo, conferindo a ela também importância para as flutuações da renda regional.

Como podemos observar, os autores estavam mais preocupados em verificar empiricamente a influência de mudanças na política monetária na economia real em nível regional, do que explicar as relações existentes. Ao referendar o arcabouço teórico monetarista e os ciclos reais de negócios, esses autores partiam do pressuposto de que a moeda seria determinada de forma exógena, sendo um elemento causador da instabilidade e flutuações do sistema econômico.

Outros autores optaram por desenvolver modelos mais abrangentes para analisar os impactos monetários na economia regional. Enquanto alguns autores buscaram analisar de forma indireta, por meio dos efeitos colaterais regionais provocados por variáveis financeiras nacionais, em especial a taxa de juros. Outros procuraram abordar de forma mais direta os impactos regionais da política monetária, tanto sob uma perspectiva keynesiana como monetarista.

Os modelos mais abrangentes dos autores keynesianos, ou macromodelos, reconheceram dois canais principais pelos quais a política monetária nacional impacta a economia regional. O primeiro canal é o efeito da moeda sobre a renda nacional, sendo essa última uma das principais determinantes da renda regional. O segundo é o efeito da taxa de juros nacional sobre os níveis de gastos regionais. Já os monetaristas se preocuparam principalmente como a política monetária nacional afetou os ciclos econômicos regionais (Dow e Rodríguez-Fuentes, 1997).

Fishkind (1977) está entre os autores que desenvolveram modelos baseados nas exportações, apresentados por Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), o modelo de Fishkind (1977) continha cerca de 34 equações, sendo pelo menos 17 estocásticas. O autor aplicou o modelo para a economia do estado de Indiana para o período 1958-1973 e comparou alguns indicadores econômicos regionais com os nacionais para dois períodos, um com uma política monetária mais restrita e outro mais expansiva. O autor observou que no período mais restrito os indicadores regionais ficaram atrás dos nacionais e no período expansivo eles acompanharam os indicadores nacionais.

Segundo Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), Garrison e Chang (1979) também estimaram um modelo com base nas exportações, eles aplicaram o modelo em oito regiões

dos EUA com dados trimestrais entre os anos de 1969 e 1976. Os autores constataram que tanto a política monetária quanto a fiscal influenciam a atividade econômica regional. Os autores identificaram também que os impactos das políticas monetárias e fiscais possuem efeitos diferentes entre as regiões, o que estaria relacionado às diferenças regionais da estrutura econômica delas, sendo que as regiões com maior concentração de atividades manufatureiras de bens duráveis eram mais afetadas do que as regiões mais concentradas em atividades agrícolas e de mineração.

Outras abordagens surgiram no contexto do debate existente nos EUA nas décadas de 1950 e 1960 sobre a eficácia das operações de mercados abertos e compulsórios como instrumentos de controle monetário por parte do Federal Reserve System - FED, segundo Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), o trabalho de Scott (1955) apontou a existência de defasagens na transmissão das operações de mercado aberto entre os mercados centrais e o resto dos EUA. Já Lawrence (1963) defendeu que as reservas dos bancos regionais eram influenciadas por mudanças em decorrência das políticas gerais de crédito e por mudanças relacionadas ao ambiente local de negócios. O estudo do segundo autor concluiu que as políticas monetárias possuem maior impacto nas regiões urbanas.

2.2.2 O enfoque nas diferenças regionais de taxas de juros

Os trabalhos sobre as diferenças regionais das taxas de juros estiveram, em geral, focados em dados dos EUA e com abordagens diferentes. O trabalho de Keleher (1979) partiu da visão de mercados eficientes com base em um modelo de hipotecas e empréstimos comerciais nos EUA durante a década de 1970. Em suas conclusões, o autor defendeu que os mercados financeiros regionais eram integrados, tendo variações nas suas taxas de juros em decorrência de custos, riscos e homogeneidade dos ativos financeiros (Dow e Rodríguez-Fuentes, 1997).

Outros autores chegaram a conclusões semelhantes ao analisarem a sensibilidade dos fluxos financeiros inter-regionais com relação às variações nas taxas de juros. Dow e Rodríguez-Fuentes (1997) apontam o trabalho de Cebula e Zaharoff (1974), o qual defendeu que as diferenças de custos e riscos entre as regiões eliminavam a possibilidade de transferências lucrativas de fundos entre elas, fazendo com que a existência de taxas de juros diferentes entre as regiões não provocasse necessariamente um fluxo financeiro.

Um grupo bem maior de autores consideram vários elementos que ajudam a explicar as diferenças de taxas de juros entre as regiões. Dow e Rodríguez-Fuentes (1997) destacam os seguintes fatores:

- Fatores referentes à estrutura de mercado (índices de concentração econômica, quantidade de instituições financeiras, teto da taxa de juros etc.);
- Fatores referentes à demanda;
- Fatores de risco (probabilidades de inadimplência ou de falência);
- Custos de transação;
- Distância entre as regiões e os mercados financeiros centrais.

Os trabalhos desses autores irão diferir sobre o peso maior dado a um fator ou se ele é relevante ou não. Embora a maioria dos trabalhos continue sendo sobre regiões dos EUA, surgiram trabalhos sobre as regiões de outros países. Dentre eles, os de Mckillop e Hutchinson (1990) que analisaram casos no Reino Unido e na Irlanda do Norte, bem como o de D'amico (1990) e Faini (1993) que estudaram as regiões norte e sul da Itália.

2.2.3 O enfoque na disponibilidade de crédito regional

A abordagem dos novos-clássicos confere pouca relevância aos fluxos monetários entre as regiões porque considera os mercados eficientes, tendo uma alocação regional que refletiria um equilíbrio geral no mercado financeiro. Essa visão irá conferir algum efeito à moeda na economia nos casos de imperfeições dos mercados, sendo esse o foco de estudo desses trabalhos é justamente identificar os fatores que podem impedir os mercados de serem eficientes.

Dow e Rodríguez-Fuentes (1997) apontam que o trabalho de Roberts e Fishkind (1979) foi inspirado no estudo de Lösch de 1954 sobre flutuações espaciais nas taxas de juros. Esse trabalho apresenta três fatores que podem levar a segmentação dos mercados de crédito regionais. O primeiro fator está relacionado ao acesso dos agentes à informação, existindo um custo de acesso às informações que poderia levar a segmentação do mercado, especialmente das regiões mais isoladas. O segundo fator está relacionado à heterogeneidade dos ativos financeiros, em termos de liquidez, vencimentos e riscos, o que dificulta a comparação entre ativos diferentes nos mercados. O terceiro fator diz respeito às diferenças regionais de preferência por liquidez e aversão ao risco, o que provocaria diferenças entre as regiões quanto a sensibilidade da taxa de juros e poderia também segmentar os mercados regionais.

Diversos outros trabalhos também buscaram analisar os fatores geradores de mercados regionais segmentados.

A abordagem dos novos-keynesianos parte da aplicação de modelos com informações imperfeitas nas regiões, segundo Dow e Rodríguez-Fuentes (1997), os autores analisam como as informações imperfeitas afetam os fluxos financeiros nas regiões, bem como à má alocação de recursos e o racionamento de crédito em nível regional. O trabalho de Samolyk (1991, 1994) aponta para o papel desempenhado pelas instituições financeiras devido a existência de segmentação dos mercados, uma vez que os bancos locais seriam mais propensos em deter informações de melhor qualidade sobre os investimentos locais. O autor desenvolveu um modelo e aplicou na realidade dos EUA no período de 1983 a 1990. Ele defendeu que as condições do setor bancário local possuem maior poder explicativo sobre a renda regional nos estados em que a qualidade dos empréstimos é menor em comparação com estados que possuem setores bancários mais consolidados, o que reforça a ideia do poder potencial dos bancos em mercados regionais segmentados, nos quais essas instituições podem exercer um poder de mercado maior.

Essa abordagem explica o racionamento de crédito em nível regional decorrente da existência de informação imperfeita, o que impede a oferta de crédito por instituições nacionais nos mercados segmentados, quando as instituições locais não o fornecem.

2.2.4 A abordagem pós-keynesiana: a moeda como uma variável endógena

A abordagem pós-keynesiana considera a imperfeição dos mercados como norma, não como exceção, por isso ela não buscou os motivos pelos quais os mercados podem ser imperfeitos e o que levaria a existência de mercados regionais segmentados. Essa abordagem foca nos padrões regionais de criação de crédito e como eles se modificam entre as regiões, como recurso teórico os pós-keynesianos utilizam os estágios de desenvolvimento bancário de Chick e o princípio keynesiano de preferência pela liquidez (Dow e Rodríguez-Fuentes, 1997).

Segundo Dow (1987), os pós-keynesianos discutem a base monetária regional tanto pelo lado da oferta quanto da demanda do mercado financeiro, sendo ambos afetados por mudanças na preferência pela liquidez que também é afetada pela demanda regional de crédito. Outra questão importante é a introdução do componente especulativo da demanda por moeda, decorrente do papel da preferência por liquidez no processo de criação de crédito. Ou

seja, para os pós-keynesianos a moeda é endógena ao sistema econômico, afetando a renda regional.

A questão da racionalidade de crédito no âmbito regional é vista sob outra perspectiva, uma vez que a oferta de crédito seria determinada também por outros fatores. Com relação ao lado da oferta, a abordagem considera que ela seria afetada tanto pela preferência regional de liquidez quanto pelo estágio de desenvolvimento do setor bancário. O grau de desenvolvimento do setor bancário iria determinar sua capacidade de conceder crédito independente de sua base de depósitos. Com relação a preferência de liquidez, ela irá influenciar a disponibilidade do setor bancário de oferecer crédito diante da avaliação de risco ou grau de incerteza com relação a economia regional, podendo ser influenciada por diversos fatores.

Outro efeito decorrente da preferência por liquidez diz respeito ao comportamento dos poupadores. Em um cenário de maior incerteza, os poupadores tendem a adquirir ativos mais líquidos, sendo que é provável que uma maior liquidez dos ativos seja ofertada por ativos de fora da região, o que em casos de regiões periféricas pode provocar uma saída de recursos para regiões centrais, reduzindo a disponibilidade de recursos locais e afetando a disponibilidade de crédito da região. Em relação ao lado da demanda, a preferência de liquidez pode afetar a demanda regional por crédito conforme as expectativas dos agentes. Em cenários de maior otimismo econômico com uma menor preferência de liquidez, espera-se uma demanda maior de crédito em virtude de os agentes tenderem a realizar mais investimentos (Dow, 1987).

2.2.5 Algumas implicações do modelo de Dow

A partir do segundo estágio de desenvolvimento bancário de Chick, o sistema bancário assume uma estrutura mais concentrada e há o uso crescente de depósitos como meio de pagamento. Além de servir como poupança, os depósitos agora também são utilizados para transações correntes dentro do sistema bancário, permitindo que o dinheiro circule entre os bancos sem sair do sistema. Como resultado, os bancos passam a emprestar dinheiro que eles não têm, criando moeda, de acordo com a teoria do multiplicador dos depósitos bancários. Nesse estágio, a variação das reservas determina o volume dos empréstimos que, por sua vez, impactam os depósitos.

No terceiro estágio, são considerados como desenvolvidos os empréstimos interbancários, otimizando as reservas disponíveis no sistema e potencializando o

multiplicador dos depósitos bancários. Portanto, a partir desses estágios, considera-se que o investimento pode preceder a poupança (Chick, 1994).

Segundo Amado (1998), Dow (1987) desenvolve um modelo para o terceiro estágio no qual o crédito cria os depósitos e a taxa de juros é determinada por um mecanismo de mark up que fixa taxas mais altas nas regiões periféricas, além de serem impostos limites à expansão do crédito nessas regiões. Esse cenário favorece os bancos que operam em nível nacional, gerando uma tendência à concentração bancária, que reforça a tendência de concentração industrial nas regiões centrais. Dessa forma, Amado (1998, p. 86) afirma que:

Assim, pode-se observar que o problema financeiro regional tem origem nos dois lados dos balanços dos bancos. Por um lado, os redepósitos são limitados em economias periféricas, o que tende a reduzir a possibilidade de criação de crédito nessas economias e, por outro, o crédito também é restringido, dado que os bancos têm uma maior preferência pela liquidez nas regiões periféricas em decorrência da maior instabilidade dessas economias, das bases mais voláteis para a difusão de informações e do caráter convencional da tomada de decisão.

O quarto estágio de desenvolvimento bancário é caracterizado pelo princípio do prestador de última instância, quando o Banco Central assume totalmente a responsabilidade pela estabilidade do sistema bancário. Os empréstimos agora se expandem para além da capacidade determinada pelas reservas, uma vez que o Banco Central socorrerá o sistema no caso de carência de reservas. O volume de empréstimos passa a ser determinado pela demanda por empréstimos, sendo o comportamento dos bancos baseado na rentabilidade marginal da expansão dos empréstimos. A partir desse estágio, os depósitos são impactados pelos empréstimos e as reservas supridas pelo sistema (Chick, 1994). Como as expectativas dos bancos passam a determinar a expansão do crédito, as tendências já observadas em âmbito regional tendem a se agravar, uma vez que essas tendências “referem-se exatamente à forma como os bancos formam suas expectativas e interagem com a esfera real da economia” (Amado, 1998, p. 86).

A evolução dos estágios de desenvolvimento bancário e as implicações decorrentes da preferência pela liquidez resultam em círculos viciosos nas regiões periféricas, para os quais, segundo o modelo de Dow, é necessário que um elemento exógeno, o Estado, intervenha para romper e alterar essa estrutura, atuando principalmente em duas frentes, sendo a primeira com políticas monetárias diferenciadas para as regiões e a segunda com uma intervenção na estrutura do sistema financeiro. No que diz respeito à segunda frente, a intervenção proposta contaria com um sistema financeiro regional, formado com a presença de bancos públicos geridos em nível regional e controlados por agências de planejamento,

dentre outros elementos de articulação entre a política industrial e monetária em nível nacional (Amado, 1998).

3 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Segundo Chang (2004), a ideia de um “Estado desenvolvimentista” está baseada na legitimidade conferida pelas sociedades para que o aparato estatal interfira na trajetória de desenvolvimento por meio dos diversos instrumentos de política pública ao seu alcance. Esses processos podem ser pautados em políticas macroeconômicas, setoriais, projetos de infraestrutura, tendo sempre a participação ativa do Estado.

No caso brasileiro, destaca-se o período desenvolvimentista que vai de 1930 a 1980, embora assumindo diferentes características ao longo do tempo. No fundamental, trata-se de um processo de industrialização conduzido pelo Estado sob o modelo de substituição de importações, que teve início com Getúlio Vargas na revolução de 1930, passando por Juscelino Kubitschek, João Goulart e que foi mantido em sua essência pelos governos militares a partir do golpe de 1964. As bases teóricas do desenvolvimentismo no Brasil estão nas formulações da corrente estruturalista, vinculada à Cepal, e dos intelectuais vinculados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB. Durante todo o processo de industrialização persistiu como desafio, a necessidade de acumulação de capital para viabilizar os investimentos em indústria de base e infraestrutura, tendo o Estado assumido diretamente esse papel (Niederle & Radomsky, 2016).

Desde suas fundações, o Banco do Brasil (1808) e a Caixa Econômica Federal (1861) têm desempenhado importantes papéis no fomento da economia. O Banco do Brasil passou por várias transformações jurídicas e em diferentes momentos se constituiu como uma empresa de capital privado, mas atuou como banco do governo e dentre os objetivos de sua fundação estava o financiamento e apoio para a abertura de empresas manufactureiras. Já a atuação da Caixa Econômica Federal foi direcionada para uma função social, levando serviços financeiros para a população de renda mais baixa e estimulando a poupança das famílias – é apenas no período desenvolvimentista que o Estado brasileiro cria instituições financeiras direcionadas especificamente para o financiamento do desenvolvimento econômico (Horn e Feil, 2019). Ainda no final do século XIX e início do século XX foram criados os primeiros bancos públicos estaduais, principalmente em decorrência da crescente necessidade de financiamento do setor agrícola. Em Minas Gerais foram fundados o Credireal (1889) e MinasCaixa (1896); no Rio Grande do Norte o Badern (1906); em São Paulo o Banespa (1909) e a Nossa Caixa (1916); e no Espírito Santo o Banco do Espírito Santo (1911).

Segundo Cavalcante (2007), relatórios como os da Missão Cooke (1942-1946) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1951-1953) sustentaram a necessidade da criação de uma instituição capaz de financiar os projetos estruturantes para impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Em 1952, essa proposta se concretiza com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Inicialmente focado no financiamento do setor público, o banco passou gradualmente a desempenhar um papel relevante no financiamento do setor privado. Na década de 1980 o banco tem o S de "social" incorporado ao seu nome, tornando-se o BNDES.

Entre as décadas de 1950 e 1960 foram criados bancos federais de abrangência regional, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e o Banco da Amazônia S.A. (BASA) em 1966, além de um banco interestadual de desenvolvimento, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1962. Além disso, nesse período foram estabelecidos vários bancos estaduais de desenvolvimento, mesmo no contexto da reforma bancária de 1964 promovida pelo governo após o golpe militar (Cavalcante, 2007).

Para Salviano Junior (2004), no período que antecede a reforma bancária de 1964, além da tendência de intervenção do Estado na economia, a expansão dos bancos públicos estaduais estava relacionada com a baixa capacidade de canalização da poupança privada para o sistema financeiro, decorrente da conjuntura inflacionária, entre 1958 e 1964 a taxa de inflação saltou de 12,4% para 89,9%, dos juros estarem limitados legalmente e da inexistência de instrumentos de correção monetária. Esse cenário gerou uma escassez na oferta de crédito de longo prazo pelo sistema financeiro privado, justificando a criação dos bancos estaduais, uma vez que estes atuavam principalmente no financiamento da atividade econômica regional.

O Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, lançado em 1964, tinha dentre seus objetivos a redução do déficit público, controle da inflação, estabilização da moeda e o estímulo ao investimento privado. O plano também implementou reformas significativas para o setor bancário, como a substituição da Superintendência da Moeda e do Crédito – Sumoc pelo Banco Central do Brasil; a constituição do Conselho Monetário Nacional; a redefinição das funções das instituições financeiras públicas e privadas no Sistema Financeiro Nacional; a criação do Banco Nacional de Habitação, posteriormente incorporado pela Caixa Econômica Federal; a institucionalização de mecanismo de correção monetária e das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN's, que reestruturaram o mercado de capitais e o financiamento do setor público (Lima, 1997).

A reforma bancária tinha como objetivo desenvolver o mercado de capitais e criar um sistema financeiro privado que fosse capaz de financiar o desenvolvimento do país. Entretanto, o que se verificou foi uma expansão dos bancos estaduais de desenvolvimento, o fortalecimento dos bancos de desenvolvimento regional ao tempo em que cresceram os desembolsos do BNDES para o setor privado. Para Cavalcante (2007), essa contradição aparente pode ser explicada por duas razões: (i) os formuladores da reforma reforçaram o papel do BNDES enquanto o mercado privado de crédito de longo prazo e o mercado de capitais ainda não possuíam a capacidade necessária para atender a grande demanda de investimento do período. Assim, o BNDES teria direcionado mais investimentos para o setor privado, ao tempo em que a criação dos bancos estaduais descentralizou cada vez mais o sistema financeiro de desenvolvimento. (ii) os governos estaduais passaram a optar pelo apoio ao investimento privado no lugar dos investimentos diretos.

Além disso, a criação de bancos e outros tipos de instituições financeiras se constituiu como um dos poucos instrumentos disponíveis para os estados que buscavam dinamizar suas economias. “(...) as instituições financeiras estaduais tiveram um papel importante na canalização da poupança privada para projetos de desenvolvimento” (Salviano Junior, 2004, p. 17). Outro aspecto apontado pelo autor era o argumento corrente no período de que essas instituições seriam mais eficientes do que as instituições privadas para administrar os recursos dos tesouros estaduais.

Segundo Cavalcante (2007), os bancos estaduais de desenvolvimento assumiram, especialmente na década de 1970, destacado papel no financiamento de longo prazo por meio dos repasses provenientes do BNDES, além de serem importantes financiadores dos governos de seus respectivos estados. Ao final da década, doze estados detinham bancos de desenvolvimento e nos demais, os bancos comerciais se tornaram bancos mistos, detendo carteiras de desenvolvimento. Ao longo do século XX, Horn e Feil (2019) destacam a criação de 48 instituições financeiras públicas, com 67% delas tendo sido criadas após a fundação do BNDES. De um modo geral, o processo de criação e expansão dos bancos estaduais marcaram “uma transição da retórica do Estado enquanto investidor direto no segmento produtivo para a retórica do Estado como provedor de instrumentos para o desenvolvimento do setor privado” (Cavalcante, 2007, p. 16).

Tabela 1 – Instituições financeiras estaduais

Estado	Instituição Financeira	Sigla	Ano de criação	Ano de fechamento	Motivo de fechamento
---------------	-------------------------------	--------------	-----------------------	--------------------------	-----------------------------

					ou transformação
AC	Banco do Estado do Acre S.A.	Banacre	1964	1999	E
AL	Banco do Estado de Alagoas S.A.	Produban	1963	2002	E
AM	Banco do Estado do Amazonas S.A.	BEA	1958	2002	P
AP	Banco do Estado do Amapá S.A.	Banap	1992	1999	E
BA	Banco do Estado da Bahia S.A.	Baneb	1937	1999	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A.	Desenbanco	1966	2000	AF
CE	Banco do Estado do Ceará S.A.	BEC	1964	2005	P
	Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.	BANDECE	1970	1988	E
DF	Banco de Brasília	BRB	1966	Em funcionamento	FP
ES	Banco Banestes S.A.	Banestes	1935	Em funcionamento	S
	Banco do Espírito Santo	Nd	1911	1931	E
	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	Bandes	1969	Em funcionamento	FP
GO	Banco do Estado de Goiás S.A.	BEG	1955	2001	P
	Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	BDGoiás	1977	1994	E
MA	Banco do Estado do Maranhão S.A.	BEM	1939	2004	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão	BDM	1970	1988	E
MT	Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	Bemat	1963	1997	E
MG	Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	Bemge	1967	1998	P
	Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	Credireal	1889	1997	P
	Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	MinasCaixa	1896	1998	E

	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.	BDMG	1962	Em funcionamento	S
PA	Banco do Estado do Pará S.A.	Banpará	1961	Em funcionamento	S
PB	Banco do Estado da Paraíba S.A.	Paraiban	1930	2001	P
PE	Banco do Estado de Pernambuco S.A.	Bandepe	1939	1998	P
PI	Banco do Estado do Piauí S.A.	BEP	1958	2008	P
PR	Banco do Estado do Paraná S.A.	Banestado	1928	2000	P
	Banco de Desenvolvimento do Paraná	BADEP	1968	1994	E
RJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.	Banerj	1945	1997	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro S.A.	BD-Rio	1975	1989	Em liquidação
RO	Banco do Estado de Rondônia S.A.	Beron	1983	1998	E
	Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	Rondonpoup	Nd	1998	E
RN	Banco do Rio Grande Norte S.A.	Badern	1906	2000	E
	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A.	BDRN	1970	2000	E
RR	Banco do Estado de Roraima S.A.	Baner	1991	1998	E
RS	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	Banrisul	1928	Em funcionamento	S
	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul S.A.	CEE	1960	1998	AF
	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	Badesul	1974	1992	Incorporação
SC	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	Besc	1962	2008	P
	Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina	CEESC	1969	Nd	Nd
	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.	Badesc	1977	1998	AF

SE	Banco do Estado de Sergipe S.A.	Banese	1963	Em funcionamento	S
	Banco do Estado de São Paulo S.A.	Banespa	1909	2000	P
SP	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A.	Badesp	1970	1990	E
	Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	Nossa Caixa	1916	2009	P
RS, SC e PR	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	BRDE	1962	Em funcionamento	FP

Nota: Nd – Não disponível; E – Extinção; P – Privatização; S – Saneamento; FP – Fora do Proes.

Fonte: Horn e Feil (2019, p. 237).

A crise da dívida externa na década de 1980 marca o fim do período desenvolvimentista e inaugura uma fase de baixo crescimento econômico, caracterizada pela crise fiscal e pelo crescente processo inflacionário. Com o foco da política econômica no curto prazo, os bancos estaduais passaram a ser cada vez mais instrumentos de financiamento dos déficits orçamentários de seus respectivos governos, provocando um desvio de recursos que seriam destinados ao fomento do desenvolvimento. Outro uso dessas instituições no período se refere a retenção do imposto inflacionário por parte dos governos. A instrumentalização dos bancos estaduais somada à crescente crise fiscal dos estados contribuiu para deteriorar a situação patrimonial e ampliar os desequilíbrios financeiros dessas instituições financeiras (Cavalcante, 2007).

Na década de 1980 são lançados programas com o objetivo de restabelecer a situação financeira e evitar a quebra desses bancos, assim, em 1983 é lançado o Programa de Apoio Creditício - PAC, em 1984 o Programa de Recuperação Econômico-Financeira - Proref, e em 1987 é estabelecido o Regime de Administração Especial Temporária – Raet. Enquanto o PAC e o Proref se constituíram como programas de socorro financeiro, com o avanço da degradação da situação dos bancos estaduais, o Raet permitiu a intervenção direta do Banco Central, passando a autoridade monetária a poder liquidar extrajudicialmente as instituições financeiras em situações mais graves, o que ocorre com 14 instituições, conforme a tabela 2. Entretanto, muitas liquidações foram revertidas, refletindo a disputa entre o Banco Central e os governos estaduais (Salviano Junior, 2004).

Tabela 2 – Raet e liquidação extrajudicial entre 1987 e 2001

Instituição	Raet		Liquidação extrajudicial	
	Decretação	Término	Decretação	Término

Banerj	26/02/1987	27/02/1989	30/12/1996	06/02/2002
BEM	26/02/1987	22/09/1988		
Besc	26/02/1987	27/02/1989		
Badesc	26/02/1987	27/02/1989		
BEC	26/02/1987	30/12/1988		
BDRIO	26/02/1987	16/08/1988	16/08/1988	28/12/1988
Bemat	26/02/1987	27/02/1989		
	02/02/1995	28/01/1998	28/01/1998	02/06/1999
Baneb	18/03/1987	17/03/1989		
Minascaixa	15/05/1987	15/05/1989	15/03/1991	24/08/1998
Credireal	15/05/1987	15/05/1989		
Banpará	29/05/1987	29/05/1989		
Produban			16/11/1988	05/09/1989
	05/09/1989	04/09/1991		
	23/01/1995	22/07/1997	22/07/1997	
BEP	07/06/1989	10/10/1990	09/04/1991	27/01/1994
Banacre	07/06/1989	31/07/1990		
Badesul			07/03/1989	14/03/1990
	14/03/1990	31/01/1992		
Bandern			20/09/1990	20/01/2000
Caixego			20/09/1990	21/10/1997
Paraiban			20/09/1990	18/03/1994
Badep			05/02/1991	08/08/1994
Bandepe	27/09/1991	17/03/1992		
Banespa BDRN	30/12/1994	26/12/1997	30/12/1994	20/01/2000
Beron	20/02/1995	14/08/1998		
Banap			03/09/1997	28/07/1999

Fonte: Bacen/ Deliq apud Salviano Junior, 2004, p. 59.

Nos anos 1990 são implementadas reformas de caráter liberalizante na economia brasileira, reduzindo a participação do Estado em diversas áreas, inclusive no setor bancário. A estabilização monetária alcançada com o Plano Real aprofundou as dificuldades das instituições financeiras com a redução dos recursos oriundos do imposto inflacionário,

aumentando o número de bancos em situação de insolvência. Com o objetivo de evitar uma crise financeira maior, o governo federal lançou em 1995 o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer, que buscou sanar as instituições federais e estimular a aquisição de instituições com maiores dificuldades por outras mais sólidas. Além disso, o governo tinha nas privatizações, parte importante de sua política econômica e discurso político, o que direcionou as soluções propostas para as instituições estaduais com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - Proes, lançado em 1996. Com o Proes, os estados tiveram que optar entre privatizar seus bancos, extingui-los, saneá-los sob a condição de aportar 50% de recursos suficientes para garantir solidez no longo prazo, ou transformá-los em Agências de Fomento, instituições não bancárias sob o controle do Banco Central (Cavalcante, 2007; Horn e Feil, 2019).

As mudanças iniciadas nos anos 1980 e aprofundadas na década seguinte reestruturaram o Sistema Financeiro Nacional, tornando-o mais concentrado, reduzindo a participação do Estado e ampliando a presença do capital estrangeiro. Para Cavalcante (2007), “as transformações que se observaram não lograram reverter o racionamento de crédito e o elevado custo de capital no país”, ou seja, o financiamento de projetos de desenvolvimento, ou mesmo dos investimentos na atividade produtiva continuaram a ser realizados principalmente pelas instituições públicas. Em poucas décadas, o Estado brasileiro construiu um Sistema Nacional de Fomento baseado em instituições financeiras públicas e com ampla participação dos estados, mas ao final do século, esse sistema foi fortemente enfraquecido, sem que o setor privado assumisse a oferta do capital de longo prazo necessário para o desenvolvimento do país.

4 PRODUBAN: DA DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA AO REFORÇO DA DOMINAÇÃO DA CANA DE AÇÚCAR

O estado de Alagoas acompanhou a tendência de criação de instituições financeiras públicas com o intuito de viabilizar políticas de crédito para estimular o seu crescimento econômico e industrialização. Em Alagoas, essas instituições são gestadas no contexto de profundas mudanças no sentido da modernização do Estado. Em 1955 foi eleito um governador reformista, Muniz Falcão, que representou uma quebra de paradigma na época, pois pela primeira vez as oligarquias alagoanas não elegeram um representante para o comando do governo estadual (Carvalho, 2016).

Segundo Carvalho (2016, p. 299) o governo de Muniz Falcão buscou acompanhar o ambiente de modernização e democracia existente nacionalmente com o governo de Juscelino Kubitschek, no plano econômico “a administração estadual fundou empresas públicas, ampliou a infraestrutura e lançou o primeiro plano de desenvolvimento regional e um programa de eletrificação”.

A gestão de Muniz Falcão introduziu também o planejamento científico da economia do estado com a criação do Conselho do Desenvolvimento de Alagoas, que teve como primeira missão, a elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico do Estado, sendo essencialmente um espaço de planejamento que congregava o setor público, empresários e trabalhadores (Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, 2018).

Embora Muniz Falcão não tenha conseguido eleger um sucessor, o governo de Luiz Cavalcante, que assumiu o estado a partir de 1961, manteve a política modernizante do seu antecessor, especialmente no que se refere à visão desenvolvimentista. As diferenças entre as gestões estão relacionadas ao tratamento dado à questão social e democrática, voltando o poder executivo do estado ao controle das oligarquias alagoanas (Carvalho, 2016). A gestão de Luiz Cavalcante ampliou a atuação das empresas estatais e conformou dois importantes instrumentos para o desenvolvimento do estado. O primeiro foi a transformação do Conselho do Desenvolvimento do Estado criado pela gestão anterior em uma sociedade de economia mista, a Companhia de Desenvolvimento de Alagoas – Codeal, que tinha como objetivo executar programas de desenvolvimento do setor industrial. O outro instrumento foi o Banco da Produção do Estado de Alagoas – Produban (Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, 2018).

O processo de criação do Produban envolveu uma série de etapas preparatórias, tendo autorização do parlamento alagoano para sua criação desde 1954 por meio da Lei

Estadual nº 1.807, de 23/11/1954, foi somente em 1962 que o governo federal concedeu autorização para venda das ações e constituição do capital do banco no valor de Cr\$ 100 milhões de cruzeiros. A autorização foi realizada por meio do Decreto de nº 51.414 de 23/02/1962, assinado pelo então Presidente da República, João Goulart. Quando o banco iniciou seus trabalhos no segundo semestre de 1963, o Produban tinha cerca de dois mil acionistas e contava com a participação majoritária do governo do estado de Alagoas, que detinha 51% do capital. Além disso, nos primeiros meses de atividade a instituição ficou entre os bancos do país que mais captaram depósitos (Ticianele, 2020).

No início dos anos 1970 ocorreram mudanças importantes na Codeal e no Produban. A Codeal – Crédito, Financiamento e Investimentos S.A. foi incorporada ao Produban, passando a conformar um Sistema Financeiro Produban e adotando o nome de Produban – Crédito, Financiamento e Investimento S. A. (Produban, 1972). Segundo Lima (1983), a incorporação da Codeal constava como proposta de trabalhos em grupo desenvolvidos pelos alunos da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra – Adesg durante o II Ciclo de Estudos promovido pela entidade em Alagoas. Além disso, como visto no capítulo 3, essa foi uma tendência nacional no início da década de 1970, com a transformação dos bancos comerciais em bancos mistos, por meio da constituição de carteiras de desenvolvimento nessas instituições.

Na primeira década de atividade do Produban ocorreu uma crescente evolução do seu capital e reservas, questão fundamental para a ampliação da capacidade de endividamento e captação de recursos federais. Entretanto, esse crescimento dependeu da baixa capacidade do estado em elevar o capital do banco, uma vez que o governo do estado detinha praticamente 90% das ações da instituição em 1974. Nesse período, os recursos destinados pelo estado eram oriundos do reinvestimento dos seus dividendos e outras fontes (Silva, 1974). Embora as dificuldades de um “estado pobre, porque dando ainda os primeiros passos em termos de desenvolvimento” (ibidem, p. 36), os relatórios e documentos da época apresentam grande otimismo com o papel desempenhado pelo banco, tratado como o “principal instrumento do progresso” do estado (ibidem, p. 36) e como “fiel intérprete do sentimento de prosperidade e otimismo de que se reveste o país”, segundo trecho da apresentação do relatório de 1974 apud (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, 1975, p. 61).

Tabela 3 – Evolução do Capital e das Reservas até 1974
Valores em Cr\$ 1.000,00

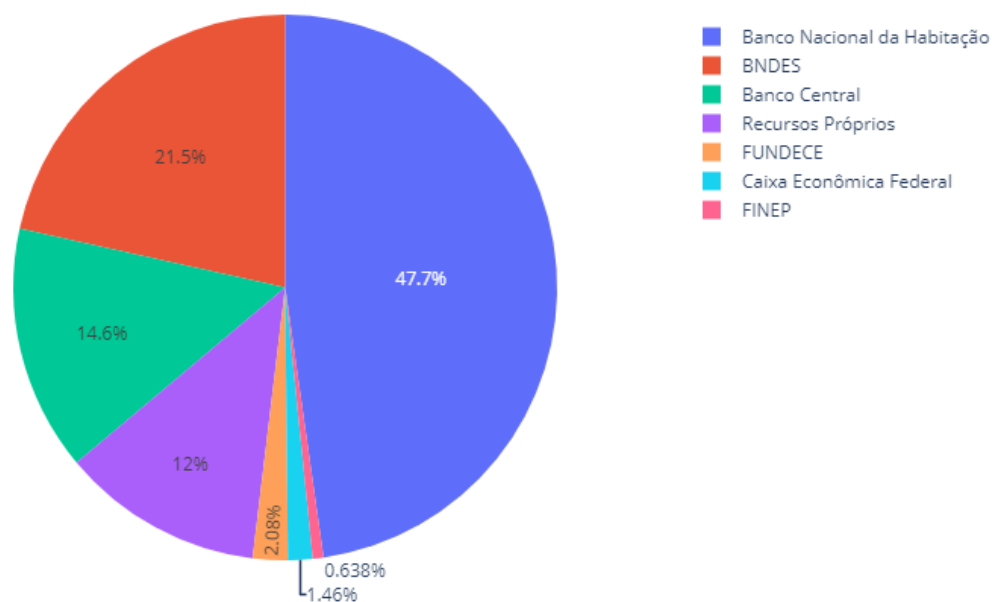
Ano	Capital		Reservas
	Subscrito	Realizado	
1963	100	56	29
1964	100	100	416
1965	100	100	478
1966	1.500	810	413
1967	1.500	1.423	428
1968	1.500	1.488	1.136
1969	1.500	1.500	856
1970	13.000	8.513	1.866
1971	13.000	9.498	2.933
1972	13.000	12.680	4.930
1973	20.000	17.550	7.609
1974	30.000	20.201	10.087

Fonte: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (1975, p. 66).

4.1 O financiamento da diversificação produtiva do estado no contexto da desconcentração industrial nacional

A carteira de desenvolvimento rapidamente assumiu grande relevância para o banco, em meados de outubro de 1974 ela já era responsável por 75% das aplicações da instituição, enquanto os 25% restantes correspondiam à carteira comercial (Silva, 1974). Os recursos da carteira de desenvolvimento eram oriundos principalmente de repasses dos programas da União e das instituições federais. Enquanto os recursos próprios em 1974 somavam Cr\$ 54.891.964,98, os de fontes externas eram 88% do total, ou seja, Cr\$ 403.652.345,94. Desse montante, Cr\$ 66.585.836,04 eram do Banco Central; Cr\$ 98.522.014,90 do BNDES; Cr\$ 218.444.495,00 do Banco Nacional da Habitação; Cr\$ 6.680.000,00 da Caixa Econômica Federal, e Cr\$ 12.420.000,00 provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Capital de Empresas – Fundece e da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, 1975).

Gráfico 1 – Origem dos Recursos da Carteira de Desenvolvimento em 1974.



Fonte: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (1975, p. 65).

O baixo volume de recursos próprios em relação aos de origem federal não decorria da dificuldade do estado em elevar o capital do banco, mas da própria estratégia assumida no período, na qual os bancos de desenvolvimento ou mistos por meio de suas carteiras de desenvolvimento, como agentes financeiros das instituições federais, recebiam grandes volumes de recursos para serem ofertados localmente por meio de diversas linhas de crédito. Nesse contexto, a ação do governo estadual para elevar o capital e as reservas do banco tinha como principal objetivo permitir uma maior capacidade de atração de recursos federais para o estado.

A industrialização do país promovida até os anos 1960 se deu de forma desigual no território nacional, sendo marcada pela grande concentração industrial no estado de São Paulo, o que estabeleceu uma relação de centro-periferia entre São Paulo como centro dinâmico e as demais regiões do país (Cano, 1997). É a partir da tentativa do Estado brasileiro de desconcentração industrial, que os repasses de recursos da União por meio de suas instituições financeiras para os bancos estaduais ocorrem de forma generalizada, o que passa a beneficiar as regiões menos desenvolvidas, incluindo o estado de Alagoas.

Além disso, em decorrência do atraso econômico e social da região nordeste, foi criado em 1958 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que após realizar o diagnóstico da situação da região, apontou um conjunto de propostas, tendo na sequência em 1959 a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. O relatório do GTDN defendeu a transformação da estrutura agrária e a industrialização da

região Nordeste. O documento defendia a diversificação da produção por meio da indústria como o caminho para elevar efetivamente a renda da região (Carvalho, 2001).

Com a criação da Sudene, os seus primeiros planos diretores tentaram atuar no sentido das propostas do GTDN, entretanto, diante da grande resistência das oligarquias nordestinas, os planos diretores da Sudene não conseguiram avançar nas propostas de transformação da questão agrária, passando a focar no processo de industrialização. Os planos diretores procuraram realizar investimentos em infraestrutura, como condição necessária para poder viabilizar a implantação de indústrias na região. Para viabilizar os investimentos na indústria, foi criado um sistema de incentivo fiscal que ficou conhecido como o dispositivo 34/18, em decorrência dos artigos que o disciplinaram. Em resumo, as empresas de outras regiões do país detinham isenções do imposto de renda para poder investir em projetos industriais considerados como prioritários pela Sudene.

Tabela 4 – Projetos Aprovados pela Sudene entre 1960 e 1977

Ano	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG*	Total
1960	-	-	3	-	5	8	2	-	6	-	24
1961	1	1	-	-	4	10	1	-	5	-	22
1962	2	1	8	2	8	17	2	3	15	-	58
1963	1	3	13	6	11	25	4	5	13	-	81
1964	1	2	18	3	8	29	5	2	16	1	85
1965	2	4	13	4	16	38	6	2	19	-	104
1966	3	3	17	5	16	53	8	5	37	3	150
1967	3	5	47	9	30	99	11	3	45	6	258
1968	3	2	35	12	22	83	9	5	49	7	227
1969	1	4	34	20	19	78	3	4	48	11	222
1970	4	1	33	14	22	77	5	8	47	5	216
1971	2	3	30	10	21	53	2	4	35	11	171
1972	1	-	20	11	11	40	3	4	28	5	123
1973	3	3	14	9	9	25	1	4	23	11	102
1974	2	1	16	10	4	26	2	6	31	7	105
1975	1	-	11	6	8	14	1	4	14	4	63
1976	3	3	14	6	6	25	5	3	24	9	98
1977	-	-	7	7	9	16	3	1	15	11	69

Total	33	36	333	134	229	716	73	63	470	91	2178
-------	----	----	-----	-----	-----	-----	----	----	-----	----	------

Fonte: Andrade (1981) *apud* (Feitosa, 2013, pag. 54).

*O estado de MG compreende a área do polígono das secas, atendido pela SUDENE.

De modo geral, entre as décadas de 1960 e 1970 se verifica uma expansão dos investimentos federais realizados na região Nordeste. Em um primeiro momento, esses investimentos se relacionam com os planos diretores da Sudene. Em um segundo momento, os investimentos são realizados no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Além dos investimentos diretos e benefícios fiscais, foram criadas diversas linhas de crédito e programas federais com o objetivo de repassar os recursos para as instituições financeiras de desenvolvimento estaduais e regionais.

Os projetos industriais que se dirigiam para Alagoas com o apoio da Sudene, além dos benefícios do sistema 34/18, contavam também com as linhas de crédito da carteira de desenvolvimento do Produban. Nesse contexto de desconcentração da atividade industrial nacional, o governo do estado procurava ampliar a diversificação industrial local, assim, em 1964 foi criada uma área específica para receber projetos industriais, essa região seria chamada posteriormente de Distrito Industrial Governador Luiz Cavalcante, no bairro Tabuleiro dos Martins, parte alta de Maceió.

Esse processo de diversificação produtiva teve a instalação no distrito industrial e em outras localidades de indústrias de diferentes setores, desde metalúrgicas até agroindústrias de derivados do coco e do leite. Além disso, com o II PND é implantada em Alagoas a Salgema e ocorre a tentativa de constituição de um setor químico-plástico no estado (Federação das Indústrias do Estado de Alagoas, 2018). A tabela 5 corrobora a prioridade dada no período pelo Produban para a expansão da atividade industrial no estado. Considerando o montante total dos quatro anos, Cr\$ 961.063 milhões de cruzeiros, o setor industrial representou 58% das aplicações do banco, enquanto o comercial 24% e o rural apenas 18%.

Tabela 5 – Carteiras de Crédito do Produban entre 1971 e 1974
Valores em Cr\$ 1.000,00

Ano	Carteira Comercial	Carteira de Desenvolvimento		Total
		Industrial	Rural	
1971	25.829	51.538	31.607	108.974
1972	49.806	91.620	35.317	176.743
1973	62.824	131.920	42.093	236.837

1974	93.311	281.356	63.842	438.509
------	--------	---------	--------	---------

Fonte: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (1975, p. 86).

4.2 As propostas da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra para o Produban

Em 1975 foi publicado o estudo da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, resultante do V Ciclo de Estudos da entidade em Alagoas, no qual em seu quarto capítulo são apresentadas propostas para a estrutura financeira do estado de Alagoas. Verificando a necessidade de ampliar a capacidade de atração de recursos federais para o financiamento do desenvolvimento do estado, a entidade defendeu uma maior atuação do governo estadual para canalizar esses recursos por meio das instituições financeiras públicas, aproveitando as oportunidades geradas na época pelo II PND que planejava investir Cr\$ 100 bilhões de cruzeiros no desenvolvimento da região nordeste. O documento problematiza ainda o baixo volume de crédito concedido para ao setor agropecuário, responsável na época por pelo menos metade da renda do estado, destacando a necessidade de atenção especial para o cooperativismo e sugerindo a criação em Alagoas de uma agência do Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC.

O estudo da Adesg também opinava sobre a nova estrutura que a diretoria do Produban planejava implementar na instituição com o objetivo conferir maior responsabilidade ao banco na condução da demanda ao crédito, a diretoria pretendia orientar as aplicações da instituição com base em estudos sobre os setores econômicos e projetos com maior capacidade de promoção do desenvolvimento econômico do estado. No que se refere as mudanças administrativas, o documento da Adesg defendia a criação de um Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas de Alagoas, para além de subsidiar a instituição com estudos e análises da realidade econômica do estado, cobrir as lacunas existentes nesse campo de estudo de modo geral, ao mesmo tempo em que forneceria informações que contribuiriam para atração de investimentos privados para o estado.

O documento propunha uma alteração significativa nas operações de crédito rural, revertendo o quadro verificado na tabela 5 por meio de uma maior atenção à agricultura canavieira, o Produban deveria agir de forma complementar à assistência oferecida pelo Banco do Brasil ao setor, ofertando crédito rural direcionado para o plantio de cana de açúcar, devendo ainda garantir taxas de juros compatíveis com as praticadas pelo Banco do Brasil.

Outra proposta do estudo defendia que o governo do estado tentasse obter autorização junto a autoridade monetária do país para emitir Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado de Alagoas, como mecanismo para captação da poupança privada no estado, evitando o vazamento da poupança local para as sedes das demais instituições bancárias de caráter nacional. Por último, o texto propunha uma maior articulação entre o Produban, a Codeal e a Companhia de Armazéns Gerais e Entrepostos de Alagoas – Cageal², com essas últimas atuando como órgãos de apoio dos projetos do banco do estado.

Embora possamos supor que os estudos desenvolvidos pela Adesg possuíam influência sobre a diretoria do Produban. Não é possível confirmar a adoção das propostas apresentadas pela entidade. Parte delas não dependiam unicamente das decisões da diretoria, ou mesmo da vontade política do governo estadual, além disso, como visto, os recursos que o banco dispunha estavam majoritariamente vinculadas às linhas de crédito disponibilizadas pelo Banco Central, BNDES e outras instituições federais.

4.3 O Proálcool e o prenúncio da crise

O primeiro choque do petróleo em 1973 impactou nos rumos do processo de industrialização do estado. Com as importações de combustíveis crescentes em virtude do rápido crescimento econômico do período, O Programa Nacional do Álcool – Proálcool foi lançado com o objetivo de viabilizar uma alternativa aos derivados do petróleo, reduzindo assim a dependência desses produtos. O Proálcool representou uma alternativa para a indústria açucareira que se expandiu com o programa por meio da construção e ampliação das destilarias. Carvalho (2009), divide a execução do programa em três fases, a primeira ocorreu entre 1975 e 1979 e é caracterizada por uma expansão moderada, com a construção principalmente de destilarias anexas as usinas já existentes. A segunda corresponde ao período de 1980 a 1985, quando ocorreu uma expansão acelerada, com significativa elevação da produção e ampliação da plantação de cana para regiões ocupadas por outras culturas agrícolas. A última ocorreu entre 1986 e 1990, período da desaceleração e crise do setor (Carvalho, 2009).

O Proálcool financiou até 80% do investimento fixo das destilarias, além da produção de cana e outras matérias-primas, ambas com taxas de juros irrisórias e carência de 3 anos no primeiro caso e 2 no segundo (ibidem). Ainda na década de 1970, o Produban

² Destinada ao abastecimento e distribuição de produtos, fornecendo uma infraestrutura de armazéns e entrepostos aos produtores do estado.

disponibilizou recursos do programa por meio das linhas de crédito Proálcool Bacen e Bacen – Proálcool Industrial (Lima, 1983). Segundo Carvalho (2009), o estado de Alagoas recebeu 8,1% dos recursos do programa, destacando-se como um dos que mais captou recursos e ampliou a produção, tendo instalado 29 destilarias em menos de uma década (1976-1983), recebendo o setor privado do estado por meio do programa uma transferência de recursos públicos estimada em 700 milhões de dólares.

Entretanto, no final da década de 1970, a atuação do Produban era considerada ainda pouco expressiva no financiamento do setor rural, especialmente quando comparada com a importância que o setor assumia na renda interna do estado. Para Lima (1983), essa questão era explicada em parte pela relação estabelecida entre o Banco Central e os bancos de desenvolvimento, na qual os últimos assumiam uma posição passiva como recebedores dos repasses das instituições federais, sendo incapazes de criar instrumentos para alavancagem de recursos direcionados ao setor rural. Outros fatores dificultadores da oferta de crédito para o setor eram a baixa autonomia das agências; limitação da origem dos recursos; e o excessivo número de linhas de crédito, com normatizações e exigência de equipes de técnicos e agrônomos, além de elevado custo de fiscalização.

No mesmo período, o setor industrial continuou liderando as aplicações do banco. Segundo Lima (1983) no triênio de 1978/80 o banco operou 23 linhas de crédito no setor industrial, com recursos provenientes principalmente de repasses das instituições federais, dentre elas as linhas referentes ao Proálcool. Entretanto, diante do processo inflacionário, o modelo adotado até então, baseado na captação de recursos federais, provou ser insustentável. Enquanto a remuneração dessas linhas ao banco variou entre 2% e 10% ao ano, a taxa de inflação superou a marca de 100%. Para Lima (1983), esse modelo de banco de desenvolvimento com “lucro zero” não se sustentava mais, tal mundo “começou a morrer no instante em que as taxas de inflação passaram de 34%, em 1975, para 110,8% em 1980” (ibidem, p. 77). Nesse período ocorreu ainda um baixo crescimento do capital social do banco, agravado pelo processo inflacionário.

No começo da década de 1980, com a eclosão da crise da dívida, a autoridade monetária estabelece um rígido controle sobre a moeda, restringindo o crédito e as fontes de financiamento. Lima (1983) destaca a decisão do Conselho Monetário Nacional de iniciar um processo de reversão dos altos volumes de subsídios em todas as áreas. Já no começo dos anos 1980, ocorre significativa redução das linhas de crédito e dos repasses dos recursos federais para as instituições de desenvolvimento estaduais. Esse processo, somado a limitação

dos recursos próprios, a baixa rentabilidade das aplicações do banco e os elevados custos administrativos, desencadeia lucros reais negativos no Produban.

Ainda no ano de 1980 o Produban passa por sua primeira grande crise, gerando a demissão de diretores e membros do Conselho de Administração do banco. Para Lima (1983) esse período é caracterizado por sucessivos erros, como a inadimplência elevada, liquidez insustentável, prejuízos operacionais, volume de depósitos e aplicações incompatíveis e a crise de imagem decorrente de escândalos na Financeira Produban, sem desconsiderar o contexto nacional desfavorável.

A nova diretoria do banco inicia um processo de mudanças na instituição com o objetivo de tornar a instituição mais sustentável. Diante da queda dos repasses financeiros das instituições federais e da necessidade de estabelecer novas fontes de recursos, a partir do início da década de 1980 o Produban aprofunda a captação de recursos por meio dos Certificados de Depósitos Bancários – CDB's, passando a aumentar seu passivo com depósitos de prazo fixo. Essa mudança de rumo significou um rompimento com o modelo de “lucro zero”, passando o banco a praticar taxas de juros que permitissem maior rentabilidade para a instituição. Mesmo com o cenário deflagrado pela crise da dívida, somada ao processo inflacionário, na primeira metade da década o Produban conseguiu persistir enquanto importante agente para o financiamento do setor industrial alagoano (Lima, 1983).

Tabela 6 – Composição dos depósitos entre 1981 e 1982

	1981	1982
Depósitos totais	6.743,7	2.406,4
Depósitos a prazo	22.190,3	16.557,0

Fonte: Lima (1983, p. 115).

Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 1980 começa a desaceleração do Proálcool, em decorrência da diminuição do preço internacional do petróleo e do aumento da sua produção nacional. O aprofundamento da crise fiscal do Estado brasileiro e a persistência do processo inflacionário, mantém a redução dos repasses federais e da política de subsídios, reduzindo a disponibilidade de capital para o setor sucroalcooleiro do estado, o que leva o setor a recorrer às finanças públicas estaduais por meio de empréstimos do Produban.

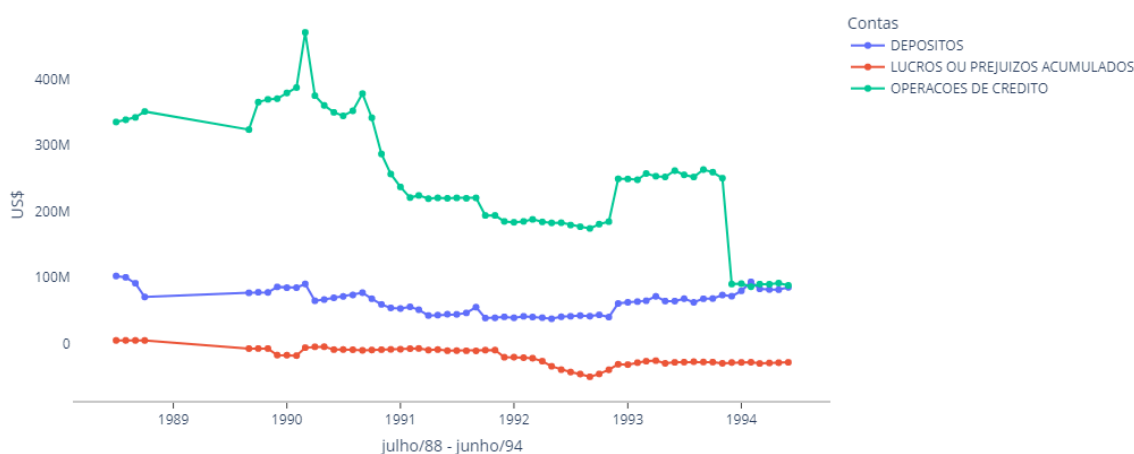
Esse cenário é agravado em 1987, quando o Supremo Tribunal Federal – STF julgou como procedente uma ação do setor sucroalcooleiro que questionava a Lei nº 4.418/82 que tinha instituído a cobrança do ICMS sobre a cana própria, com essa decisão, o setor

solicita a Secretaria da Fazenda de Alagoas – Sefaz a devolução do imposto pago no período anterior, com a recusa do governo, os usineiros vão recorrer à justiça e antes mesmo da decisão do poder judiciário, o então governador Fernando Collor celebra o que ficou conhecido como “acordo dos usineiros”, no qual o estado restituiria o valor em 120 parcelas com correção monetária (Lima, 1998). O acordo celebrado em desfavor do estado, fragilizou ainda mais as finanças públicas e degradou ainda mais a situação do Produban, em outras palavras, o acordo “foi a conquista das finanças públicas estaduais por um empresariado acostumado a sobreviver e se proteger da competição econômica absorvendo recursos públicos” (ibidem, p. 44).

4.4 Declínio e liquidação

A partir de 1988 o Produban vive seu declínio marcado por diferentes crises de insolvência e intervenção federal. Como observado na tabela 2, em 16 de novembro daquele ano é decretada pela primeira vez a liquidação extrajudicial, revertida em setembro de 1989, após um período de mobilização dos trabalhadores do banco e a celebração de um acordo do governo do estado com o Banco Central, ficando o Produban no Reat até setembro de 1991. Com o agravamento da crise financeira do estado, o banco é inserido novamente no Reat em janeiro de 1995 e tem sua liquidação extrajudicial decretada em 22 de julho de 1997. Em matéria do jornal Folha de São Paulo, Queiroz de Oliveira, ex-diretor do banco, afirma que existiam apenas duas saídas, “na primeira, o BC financiaria 50% do rombo, e o Estado a outra metade. O que não se concretizou por falta de caixa do governo local. A segunda, na qual o BC financia tudo e elimina o trauma da liquidação, foi a única possível” (Cipola, 1997).

Gráfico 2 - Evolução do Balanço do Produban entre julho de 1988 e junho de 1994 em dólares



Nota 1: Valores convertidos em US\$ a taxas mensais correntes por causa das várias mudanças de moeda no período compreendido pelos dados.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil

Em 2002, a liquidação extrajudicial foi transformada em ordinária, após o estado assumir a dívida do Produban no valor de R\$ 427,3 milhões, autorizada ainda em 2000 pelo Senado Federal. A Assembleia Legislativa de Alagoas por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI investigou os motivos da falência do banco, apontando em seu relatório final, dentre outros motivos, os desequilíbrios causados pelos débitos do setor sucroalcooleiro. Apenas recentemente, em 2021, o Produban é finalmente extinto, após o estado de Alagoas aderir ao Programa Especial de Regularização Tributária – Pert e segundo o então Secretário da Fazenda, George Santoro, utilizar os “créditos tributários que existiam do Produban, para fazer uma operação de compensação tributária autorizada pela Lei 13.496/2017.” (Barbosa, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da trajetória do Produban, assim como da maior parte dos bancos públicos estaduais que constituíram o sistema nacional de fomento na segunda metade do século passado, podem ser extraídos apontamentos que permitam uma reflexão futura sobre o financiamento do desenvolvimento regional.

Da crítica sobre o modelo de “lucro zero”, convém considerar que embora as dificuldades existentes para os governos estaduais, nas primeiras duas décadas, quando existia crescente fluxo de recursos oriundos da União para o financiamento do desenvolvimento, tornou-se cômodo para os estados que a principal fonte de recursos das carteiras de desenvolvimento fosse esses recursos, mesmo o modelo sendo insustentável em termos operacionais, o contínuo fluxo dos recursos permita a também contínua expansão da oferta de crédito, assim o banco desempenhava um papel importante ao canalizar o crédito para os projetos estratégicos ao desenvolvimento regional. Dessa forma, a ampliação do capital e das reservas era vista como necessária apenas para viabilizar a ampliação da base de aplicações da instituição, dada a restrição do Banco Central para a capacidade de endividamento dos bancos de desenvolvimento.

Sobre esse problema, a proposta apresentada pela Adesg para captação da poupança privada local e conseqüente transformação em capacidade de ampliação dos recursos próprios apontava para um caminho que provavelmente teria contribuído para evitar os desequilíbrios que foram verificados no período seguinte. De todo modo, é pouco provável que tal proposta evitaria as crises e a liquidação do banco, uma vez que a canalização dos recursos da instituição para o setor sucroalcooleiro, a inadimplência e posterior crise fiscal do estado possuem outras motivações.

A instrumentalização das finanças do estado, seja por meio dos empréstimos sem garantias e posterior inadimplência, seja pelo “acordo dos usineiros” evidencia uma captura do público pelo privado, atuando no sentido de reforçar os setores econômicos já consolidados e que exerciam significativo poder político. Embora, o setor já fosse beneficiado pelos recursos do Produban antes do Proálcool, nos parece evidente que após o programa e em especial, após a sua desaceleração e redução dos subsídios federais destinados ao setor, a dominação da cana de açúcar sobre a economia e sociedade alagoana adquire um patamar ainda mais elevado, uma vez que é exercida abertamente às custas do interesse público.

Assim, reconhecidas as limitações e mesmo com o fim trágico do Banco da Produção do Estado de Alagoas – Produban, as transformações ocorridas no estado,

especialmente no que se refere a diversificação produtiva, possui inegável contribuição dessa instituição, inserida em um sistema nacional de fomento que atuou no contexto de um projeto de desenvolvimento nacional, permeado de erros, acertos e condicionado pelos acontecimentos da história.

Sem desconsiderar os desdobramentos das reformas liberalizantes da década de 1990 e as mudanças na sociedade brasileira entre os anos 2000 e o período mais recente, permanece válida a concepção de um sistema bancário regional direcionado para o financiamento do desenvolvimento, constituído em um ambiente institucional amadurecido com a experiência do século passado, com destaque para a necessidade de articulação da política fiscal, monetária e industrial entre os entes da federação, da constituição de mecanismos que viabilizem a formação do capital dessas instituições, baseado em modelos mais sustentáveis e menos dependentes de recursos federais.

Por fim, a experiência do Produban e das políticas para o desenvolvimento do nordeste, de um modo geral, demonstra que as oligarquias regionais agem no sentido de capturar tais instrumentos e políticas, de modo a reproduzir um processo de modernização conservadora, mantendo as estruturas de concentração de renda e privilégios. Não reconhecer essa dimensão política e social na definição de uma política de desenvolvimento para a região, resulta na manutenção desse status quo.

REFERÊNCIAS

- AMADO, Adriana Moreira. **Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: A perspectiva pós-keynesiana**. Revista de Economia Política, 18(1): 78–89, jan-mar. 1998.
- ARAÚJO, Victor Leonardo; PIRES, Murilo José de S.; SILVA, Márcio Francisco da; CASTRO, Diego Afonso. **O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama**. Revista Nova Economia, Vol. 23, No. 3, Belo Horizonte, 2013.
- ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **As Instituições financeiras e o desenvolvimento de Alagoas**. Sergasa. Maceió, 1975.
- BARBOSA, Tatyana. Banco Central extingue liquidação do Produban depois de quase 33 anos. **Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas**. 26 de janeiro de 2021. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/noticias/item/2786-banco-central-extingue-liquidacao-do-produban-depois-de-quase-33-anos>>. Acesso em: 22 de mai. de 2023.
- CANO, Wilson. **Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95**. Economia e Sociedade, Campinas, (8): 101-41, jun. 1997.
- CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. 3. ed. Maceió: Edufal, 2009.
- _____. **Formação Histórica de Alagoas**. 4. ed. Maceió: Edufal, 2016.
- CARVALHO, Fernanda Ferrario de. **Da esperança a crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste**. 2001. 164p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286132>>, 2021.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Seis personagens à procura de um autor: A inserção das agências de fomento e dos bancos estaduais de desenvolvimento no sistema financeiro no Brasil**. Revista Desenharia, Salvador, v. 4, n. 7, p. 7-32, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.
- CHICK, Victoria. **A evolução do sistema bancário e a teoria da poupança, do investimento e dos juros**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 9-23, 1994.
- CIPOLA, Ari. Aprovada extinção do Banco de Alagoas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 7 de março de 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc070337.htm>>. Acesso em: 22 de mai. de 2023.
- DOW, Sheila; RODRÍGUES-FUENTES, Carlos. **Regional Finance: a survey**. Regional Studies, vol. 31, n.9, p.903-920, 1997.

DOW, Sheila. **The Treatment of Money in Regional Economics**. Journal of Regional Science, vol. 27, nº 1, 1987.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE ALAGOAS. **Trajetória da Indústria em Alagoas: 1850/2017**. Federação das Indústrias do Estado de Alagoas; Instituto Euvaldo Lodi. – 1. ed. – Maceió: FIEA, 2018.

FEITOSA, Cid Olival. **Economia Sergipana: origem e desenvolvimento**. Málaga: Universidad de Málaga (2013).

HORN, Carlos Henrique & FEIL, Fernanda. **Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento**. Economia e Sociedade, jan-abr, v. 28, n. 1, p. 227-254, 2019.

LIMA, Adelaide Mota de. **Considerações sobre os desequilíbrios dos bancos estaduais**. Organizações & Sociedade, set-dez, v. 4, n. 10, p. 97-116, 1997.

LIMA, Araken Alves. **A crise que vem do verde da cana: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-1996**. Maceió: Edufal, 1998.

LIMA, Luís Fernando Oiticica. **Produban: 20 anos de desenvolvimento**. Sergasa. Maceió, 1983.

NIEDERLE, P. A. (org); RADOMSKY, G. F. W. (org). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

PRODUBAN. PRODUBAN S. A. **Crédito, financiamento e investimento: relatório da diretoria**. Maceió, 1972.

ROMERO, J. P. & Jayme Jr., F. G. (2009a). **Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: O papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-2006)**. In Anais do Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo. ENEP.

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

SILVA, Aurino Vieira da. **Banco do estado de Alagoas e sua influência sócio-econômica**. Maceió: IGASA, 1974.

TICIANELE, Edberto. História do Banco da Produção do Estado de Alagoas – Produban. **História de Alagoas**, 2020. Disponível em:

<<https://www.historiadealagoas.com.br/historia-do-banco-da-producao-do-estado-de-alagoas-produban.html>>. Acesso em: 19 de mai. de 2023.