

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

IAGO FERNANDES BOTELHO E SILVA

**O CRÉDITO E O DESENVOLVIMENTO SUBNACIONAL: O CASO
DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA ENTRE OS
ANOS 2001 A 2014**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA

2016

IAGO FERNANDES BOTELHO E SILVA

**O CRÉDITO E O DESENVOLVIMENTO SUBNACIONAL: O CASO DA
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA ENTRE OS ANOS
2001 A 2014**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção de grau de Bacharel em Economia.

ORIENTADORA: PROF.^a MSC. SOFIA PÁDUA MANZANO

VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA

2016

IAGO FERNANDES BOTELHO E SILVA

**O CRÉDITO E O DESENVOLVIMENTO SUBNACIONAL: O CASO DA
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA ENTRE OS ANOS
2001 A 2014**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção de grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Sófia Pádua Manzano

Orientadora

Rondinaldo Silva das Almas

Examinador

Ronan Soares dos Santos

Examinador

RESUMO

O principal objetivo do presente trabalho é analisar como a Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia) encaminhou a gestão do seu principal produto, o crédito, e em que medida esse padrão se alinhou com as diretrizes de seu documento de fundação e do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica focada no crédito e na evolução histórica da economia baiana, além de uma análise sobre a formação e desenvolvimento da atual Desenbahia. Além disso, a partir de uma compilação dos resultados obtidos pela agência entre 2001 e 2014, é mostrada a atuação da Desenbahia nesse período e confrontados os resultados com o documento de fundação e com os fundamentos do PROES. Encontra-se, portanto, que a Desenbahia esteve em alguns momentos alinhada com seus objetivos gestacionais e totalmente de acordo com o PROES.

Palavras-Chave: Crédito, Desenbahia, PROES

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Cronograma de eventos da transformação	
Desenbanco/Desenbahia.....	42
Mapa 1 – Áreas de atuação da Desenbahia.....	50
Gráfico 1 – Número de operações de crédito realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014.....	55
Tabela 1 - Volume de operações de crédito realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)	56
Gráfico 2 – Volume de operações de crédito realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)	57
Gráfico 3 – Volume de operações de crédito para os setores público e privado realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)	62
Gráfico 4 – Volume de operações de crédito para empreendimentos grandes, médios e pequenos realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)	63
Gráfico 5 – Percentual de recursos destinados à Desenbahia por fonte de recursos de 2001 a 2014 (R\$ mi).....	65
Gráfico 6 – Evolução do Patrimônio Líquido da Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDE	Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento
ABF	Associação Brasileira de Franchising
APL	Arranjo Produtivo Local
BADESC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BANEB	Banco do Estado da Bahia
BANESE	Banco do Estado de Sergipe
BANESTES	Banco do Estado do Espírito Santo
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BASA	Banco da Amazônia
BCB	Banco Central do Brasil
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina
BEP	Banco do Estado do Piauí
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul
BRB	Banco de Brasília
CIA	Complexo Industrial de Aratu
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CREDIREAL	Banco de Crédito Real de Minas Gerais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários

Desenbahia	Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.
Desenbanco	Banco Estadual de Desenvolvimento do Estado da Bahia
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FUNDAGRO	Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia
FUNDESE	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento
IEFB	Instituto de Economia e Finanças da Bahia
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
MP	Medida Provisória
PGI	Programa Geral de Industrialização
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDEB	Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia
PPA	Plano Plurianual
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SETRE	Secretaria do Trabalho do Estado da Bahia
UE	União Europeia
UFBA	Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
SEÇÃO 1 - O PAPEL DO CRÉDITO NO SISTEMA CAPITALISTA E A ECONOMIA BAIANA	14
1.1 O papel do crédito no sistema capitalista	14
<i>1.1.1 O crédito e a mudança no poder de compra</i>	<i>14</i>
<i>1.1.2 O crédito e o investimento produtivo</i>	<i>16</i>
<i>1.1.3 O sistema de crédito em uma visão subnacional</i>	<i>18</i>
1.2 Panorama histórico sobre a Economia Baiana	20
<i>1.2.1 A colônia</i>	<i>20</i>
<i>1.2.2 A República e o planejamento na Bahia</i>	<i>23</i>
<i>1.2.3 A década de 1990 e o Novo Enigma Baiano</i>	<i>30</i>
SEÇÃO 2 – AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA	32
2.1 Panorama histórico da Agência de Fomento do Estado da Bahia	32
<i>2.1.1 O FUNDAGRO</i>	<i>32</i>
<i>2.1.2 O DESENBANCO</i>	<i>35</i>
<i>2.1.3. O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES</i>	<i>37</i>
<i>2.1.4 A DESENBAHIA</i>	<i>41</i>
2.2 A constituição jurídica das Agências de Fomento	45
<i>2.2.1 A resolução 2828 do Banco Central do Brasil</i>	<i>47</i>
SEÇÃO 3 – A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA	49
3.1 A construção dos indicadores	51

3.2 A atuação da Desenhahia	53
<i>3.2.1 Desembolsos totais</i>	<i>54</i>
<i>3.2.2 O perfil das operações de crédito</i>	<i>61</i>
<i>3.2.3 Fontes de recursos</i>	<i>64</i>
<i>3.2.4 O resultado financeiro da Desenhahia</i>	<i>66</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	71

INTRODUÇÃO

Em economias cujo modo de produção é o capitalismo, o dinheiro tem uma função essencial no desenvolvimento das forças produtivas, superando, e muito, o nível dado a esta instituição pelos economistas neoclássicos que o viam enquanto mero facilitador da circulação de mercadorias. Dessa maneira, um arranjo diferenciado do potencial produtivo dessa economia não pode ser alcançado de outro modo que não por alteração no poder de compra dos indivíduos (SCHUMPETER, 1985).

No entanto, mesmo para Schumpeter (1985), que contribuiu teoricamente para uma nova compreensão da circulação monetária, o papel do sistema de crédito para esse autor, implicava apenas na configuração de um mercado de crédito em que os agentes superavitários tivessem oportunidades de aplicação de sua riqueza, de forma tal que os agentes deficitários tivessem um *plus* de capital para investir.

Na realidade, o desenvolvimento do sistema financeiro (HILFERDING, 1973), permite mais do que a simples troca de mãos do dinheiro, permite a criação de crédito (e de sua realização através do investimento), através de mecanismos de multiplicação da moeda disponível no estoque da sociedade, e caracterizando o processo de alavancagem financeira do sistema econômico.

O crédito passa a ser, tanto em nível global como regional, o único fator econômico que tem a capacidade de criar e transferir meios de pagamento, sendo necessário para que o investimento se realize. A alavancagem da economia em qualquer nível de análise passa a se realizar através justamente dessa transferência do que Marx chama de capital dinheiro da mão de alguns capitalistas poupadores dessa mercadoria para aqueles dispostos a introduzi-la na produção.

O capitalismo no final do século XX e no início do XXI passou por diversas e profundas mudanças em âmbito econômico, político e social. Tal fenômeno ocorre tanto nas economias chamadas avançadas, como naquelas da periferia, tendo como corte epistemológico três processos: (1) o neoliberalismo, entendido enquanto ideologia e enquanto um conjunto de políticas econômico-sociais; (2) a reestruturação produtiva, associada às novas tecnologias e às novas formas de gerir e organizar a força de trabalho, com o abandono paulatino do fordismo; e (3) o processo de globalização (FILGUEIRAS, 2006). Nesse contexto, o fomento à produção regional vem ganhando força e necessita de uma maior discussão no campo científico da economia.

Nesse contexto, principalmente a partir da década de 1960 e 1970, se constituiu no Brasil um sistema articulado de bancos estaduais com foco no desenvolvimento, cujos objetivos estavam em completar a atuação do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). No entanto, estes bancos estaduais entram em solvência na década de 1980, e diversas dessas instituições foram privatizadas ou até extintas. Porém, entendendo o processo supracitado, foi criado na década 1990 pelo Banco Central do Brasil (BCB) o conceito de “agência estadual de fomento”, entendendo a necessidade de promover a concessão de crédito aos agentes econômicos localizados nas economias de cada estado da federação.

Apesar desse passo aparentemente progressista, o chamado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) trouxe uma legislação extremamente restritiva em relação à atuação dessas agências, e no caso da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia), o processo não se deu de maneira diferente, perdendo totalmente seu poder de articulação. Segundo o BNDES, em 2006 apenas 1,2% de seus repasses teve como agente repassador as Agências de Fomento e Bancos Estaduais de Desenvolvimento. Dessa maneira, percebe-se que a subutilização desses agentes deve ser investigada e contribui de forma eloquente para a atual distribuição de riqueza na economia brasileira.

O conceito de agência de fomento e sua distinção do conceito de banco de desenvolvimento ainda é muito confuso no que tange a teoria econômica. Do ponto de vista da regulamentação jurídica, as agências de fomento são bancos de desenvolvimento com limitado escopo de atuação na medida em que deveriam atender exigências de liquidez e alavancagem muito mais severas do que seus predecessores e estariam formalmente impedidas de realizar a captação de recursos direto do público.

A Desenbahia, por sua vez, inicia suas operações no ano de 2001, após a reestruturação do sistema financeiro nacional e estadual, no âmbito Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) a partir de 1996 e o fim do Banco Estadual de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco). Em 1999 a Diretoria de Planejamento e Assuntos Estratégicos da futura Agência de Fomento do Estado da Bahia, monta o Artigo Técnico 01/99 cujo título é “Agência de Fomento: Uma Proposta para o Estado da Bahia”, que foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado sem mudanças em seu texto original.

A investigação científica desse processo, bem como o padrão de alocação dos recursos da Desenhahia na economia baiana, não foi feita até então. Tornou-se motivador fundamental compreender até que ponto essa instituição colabora para a economia baiana, através do atingimento de seus objetivos, bem como o alinhamento desse modelo institucional com a proposta neoliberal do PROES. Desse modo, o objetivo desse trabalho é investigar, através de uma análise qualitativa da variável crédito, tomada historicamente no contexto da economia baiana e moldada através da natureza jurídica de uma Agência de Fomento, alcançou, no caso da Desenhahia, os objetivos propostos em seu documento-fundação, bem como se comportou o crédito concedido por essa instituição, dentro do período selecionado, 2001 a 2014, para entender seus padrões.

A pressuposição que fizemos é que a Desenhahia não alcançou a dimensão e todos os objetivos compostos nesse documento-fundação, porém, se alinhou bem à proposta do PROES, ou seja, que sua atuação privilegiou o setor privado, e foi financeiramente estável, remetendo a uma mudança na realidade dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento.

Para alcançar os objetivos propostos e verificar a hipótese definida, recorreremos inicialmente ao estado da arte sobre o crédito, para entender teoricamente esse fundamento econômico. Seguindo o processo de construção da análise, realizamos uma excursão histórica sobre a formação da economia baiana, com o objetivo claro de dar embasamento e circunscrever o objeto selecionado.

Em um segundo momento, buscamos entender como essa instituição, Desenhahia, surgiu, e para isso, foi necessário estudar seu panorama histórico, desde a FUNDAGRO, passando pelo DESENBANCO, analisando mais profundamente o processo que foi o PROES, até o momento de constituição e atuação da Desenhahia. Não lido, realizamos um estudo da natureza jurídica dessa nova formatação de concessão de crédito, que são as Agências Estaduais de Fomento.

Por fim, iniciamos o estudo dos balanços financeiros dessa instituição, a partir de uma metodologia exploratória de dados, e a partir da compilação desses dados em séries históricas, para um período de 14 anos, de 2001 a 2014, e, a partir de todo o contexto teórico e histórico realizado, verificamos se os objetivos a que o Artigo Técnico 01/99 da Desenhahia expunha para a sociedade, foram ou não alcançados.

O trabalho a seguir está dividido em três seções e uma conclusão. Na primeira seção se buscou discutir a fundamentação teórica que envolve a variável macroeconômica crédito e a evolução histórica da economia baiana, com o objetivo de situar o leitor tanto teórica quanto historicamente no objeto proposto. Na segunda seção, o leitor é levado a conhecer a evolução histórica da Agência de Fomento do Estado da Bahia, desde a FUNDAGRO, além da constituição jurídica que envolve esse ente da administração pública indireta do estado. Na terceira seção, a atuação da Desenhahia é confrontada com os objetivos de seu documento de criação, no sentido de perceber sua relevância e entender até que ponto suas propostas foram alcançadas.

SEÇÃO 1 – O PAPEL DO CRÉDITO NO SISTEMA CAPITALISTA E A ECONOMIA BAIANA

1.1 O papel do crédito no sistema capitalista

1.1.1 O crédito e a mudança no poder de compra

O dinheiro e os meios de pagamento são um reflexo dos processos em termos de bens, ou seja, o dinheiro e os meios de pagamento fazem parte da geração de riqueza de uma sociedade, na medida em que são um elemento do sistema produtivo, um elemento motriz, são “um emprego diferente do potencial produtivo do sistema, que não pode ser alcançado de outro modo que não por alteração no poder relativo de compra dos indivíduos” (SCHUMPETER, 1985, p. 68)

O poder e a importância do crédito surgem justamente dessa premissa, pois,

Não é possível o empréstimo dos serviços do trabalho e da terra pelos trabalhadores e proprietários de terra. Nem pode o próprio empresário tomar emprestado meios de produção produzidos. Pois no fluxo circular não haveria estoques ociosos para as necessidades do empresário. Se em um lugar ou outro porventura existirem exatamente os meios de produção produzidos de que o empresário necessita, então é claro que este pode compra-los; para isso, contudo, precisa outrossim de poder de compra. (SCHUMPETER, 1985, p. 68)

Pode-se perceber o importante papel que o poder de compra exerce na visão schumpeteriana, já que o mesmo irá causar parte da importante perturbação do “fluxo circular”, ou seja, é um elemento fundamental na tese dos ciclos econômicos. Outro fenômeno que tem sido percebido na economia atual, inclusive pelos cartões magnéticos, é multiplicidade de meios de pagamentos que existem. Desde Schumpeter (1985), já existe a ideia de que esses meios de pagamento são uma forma de concessão de crédito, existem com essa finalidade, ou seja, estão como produtos finais e razão da existência dos bancos.

O empresário clássico para Schumpeter (1985) é aquele que possui a capacidade de empregar os meios produtivos de forma diferente, ou seja, de combinar de forma inovadora os ativos que têm à sua disposição. Porém, a função de empresário não necessariamente está vinculada à posse de alguma riqueza, apesar de que a posse dessa riqueza (poder de compra) acabe se tornando uma condição objetiva, logo, é necessário que esse empresário recorra aos bancos em busca desse importante ativo, o poder de compra. É assim, em essência, o crédito um grande responsável pela inovação

schumpeteriana. O autor coloca que,

Quem negaria o fato de que, em alguns países, talvez $\frac{3}{4}$ dos depósitos bancários são simplesmente créditos, e que em geral o homem de negócios primeiro torna-se devedor do banco para tornar-se depois seu credor, que primeiro “toma emprestado” o que *uno acto* “deposita”, para não falar do fato de que apenas uma fração desprezível de todas as transações são e podem ser efetuadas pelo dinheiro, em sentido estrito? (SCHUMPETER, 1985, p.69)

É com a justificativa acima que, para Schumpeter (1985), ninguém além do empresário precisa de crédito – o crédito serve ao desenvolvimento comercial e industrial. Se o empresário não conseguir crédito, não pode se tornar um empresário; Ele é o devedor típico na sociedade capitalista, pois antes de requerer qualquer bem, irá requerer poder de compra, logo, crédito. O crédito para o consumo, ou para salvar um negócio que já esteja em curso, não leva necessariamente ao desenvolvimento, ou seja, ele não possui a capacidade de alavancar o fluxo econômico, elevando o sistema a um patamar superior ao tempo imediatamente anterior. O autor os conceitua como “créditos consuntivos-produtivos”, sendo responsáveis apenas pelo não decréscimo da economia.

O crédito possui, portanto, uma natureza dúbia na visão schumpeteriana, podendo assumir duas formas: o normal e o anormal. O crédito normal é aquele que possui um correspondente de criação de direitos ao dividendo social, ou seja, existe uma garantia real dada como adiantamento sobre o montante “emprestado”. Já o crédito anormal não cria de imediato uma contribuição ao produto social, ou seja, devido a vários fatores, principalmente ao tempo de maturação do investimento, esta contribuição ao produto social, criando um direito ao seu possuidor, se dará a posteriori. A visão de crédito adotada nesse trabalho é a visão schumpeteriana de “crédito anormal”, já que é o que de fato ocorre na medida em que o mesmo não pode ser criado a partir dos resultados dos empreendimentos anteriores, ou a partir das reservas de poder de compra criados pelo desenvolvimento passado, só podendo ser criados a partir de meios de pagamento *ad hoc*, que não estão respaldados por dinheiro ou por produtos já existentes. Esta é o que Schumpeter (1985) chama de “a natureza fundamental do crédito”. É esse o mecanismo criador do poder de compra.

Em suma, Schumpeter (1985), ao criticar o “fluxo circular”, atribui aos bancos um papel fundamental no desenvolvimento econômico, já que os mesmos definem a

alocação da poupança e portanto, o padrão tecnológico daquela sociedade. Ou seja, é claro que para este autor é impossível o desenvolvimento sem o crédito. “A função essencial do crédito no sentido em que o tomamos consiste em habilitar o empresário a retirar de seus empregos anteriores os bens de produção de que precisa, ativando uma demanda por eles, e com isso forçar o sistema econômico para dentro de novos canais” (SCHUMPETER, 1985, p,74).

1.1.2 O crédito e o investimento produtivo

Com relação à importância do investimento como capacitor do desenvolvimento econômico, a visão de John Maynard Keynes em sua obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” é essencial para fundamentar qualquer discussão que tenha o crédito como ponto central de seu trabalho, seja este desenvolvimento global ou regional. Buscando articular poupança e investimento no capitalismo moderno, Keynes coloca:

Supõe-se que um depositante e seu banco podem articular-se de maneira que realizem uma operação que faça desaparecer as poupanças do sistema bancário de modo a se perderem para o investimento, ou, pelo contrário, que o sistema bancário torne possível a realização de um investimento a que não corresponde poupança alguma. Ninguém pode, porém, poupar sem adquirir um valor ativo, seja dinheiro, seja um débito ou bens de capital; e para que alguém possa adquirir um bem que antes não possuía, é necessário que outro bem de valor igual se crie, ou que outra pessoa se desfaça de um bem do mesmo valor que antes possuía (KEYNES, 1982, p.77).

O ponto que Keynes pretende chegar é o de mostrar que no primeiro caso existe a realização de um investimento, e no segundo, algum agente deve deixar de poupar uma quantia igual, querendo provar a sua máxima de que o montante total da poupança agrega líquida será igual ao total do montante do novo investimento corrente. Porém o que transformará poupança em investimento é necessariamente o sistema de crédito, e o autor apenas pretende mostrar que não existe a criação de investimento sem uma poupança necessariamente correspondente, sendo que apesar de constatado na realidade, tal fator apenas consiste em uma “ilusão de ótica”.

Sendo assim, na visão keynesiana a concessão do crédito bancário faz surgir na economia três tendências distintas. A primeira é o aumento global da oferta, tendo a produção, ganhos a partir do incremento de dinheiro; a segunda tem a ver com a alta marginal no valor da produção expressa em unidades de salário; e a terceira é a melhora

geral da renda real entre os diferentes grupos através da alta da unidade de salários expressa em termos de moeda (KEYNES, 1982).

A sistematização teórica de caráter keynesiano sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico requer que se delimitem as diferentes perspectivas que surgiram após os escritos originais de Keynes. Do ponto de vista teórico, a partir da década de 1960, houve uma espécie de bifurcação da chamada escola Keynesiana. De um lado, os pós-keynesianos como Minsky e Davidson por exemplo, que defendiam os escritos originais de Keynes, e acrescentaram conceitos como incerteza fundamental e instabilidade financeira. De outra parte, a escola neokeynesiana, que por sua vez, abandonava os fatores monetários, preocupando-se apenas com os fatores reais, e com a construção de modelos econômicos apoiados em modelos universais de comportamento. Já na década de 1980, os Novos-keynesianos surgem com o relaxamento das hipóteses do modelo walrasiano, mantendo a premissa de que os agentes individuais buscam sempre a maximização de sua utilidade (Cavalcante, 2004).

Pouco mais de dez anos depois, Stiglitz e Weiss (1981), incorporariam o conceito de assimetria de informações entre os agentes econômicos em suas análises sobre operações de crédito. Para esses autores, a incerteza é um conceito ergódico e estocástico que pode ser medido por meio de distribuições de probabilidade, contrapondo-se ao conceito de incerteza fundamental não-mensurável, típico das análises pós-keynesianas. É justamente a incorporação da econometria e da estatística na análise do crédito como elemento do desenvolvimento econômico.

Stiglitz e Weiss (1981), vão mostrar que como as informações são assimétricas nas operações de crédito, ocorrendo o fenômeno que denominam como “seleção adversa”, ou seja, quando as taxas de juros são muito altas, as operações de crédito migram para os projetos com um maior risco associado, aumentando a chance de inadimplência e o retorno esperado pelo banco. Nessa situação, Cavalcante (2004), argumenta que pode chegar uma situação em que existem tomadores dispostos a arcar com taxas de juros altas, mas as instituições financeiras optam pela não concessão do crédito. Dessa forma, o mercado de crédito torna-se incompleto e assimétrico, e devido à sua natureza de intermediação, possui “falhas de mercado”.

É a partir dessa ideia de “falhas” que Stiglitz (1994) aponta que o mercado financeiro deve ser alvo de uma intervenção direta do governo. O autor mostra que

devem-se portanto, existir instituições financeiras públicas voltadas para a concessão de crédito com base no argumento de que projetos cujo retorno social é superior aos interesses privados teriam grande dificuldade de encontrar apoio no mercado financeiro composto apenas por bancos privados.

Outra importante autora pós-keynesiana é Chick (1986), que segmenta em cinco estágios a evolução do sistema financeiro e bancário: Na primeira etapa, havia apenas a intermediação financeira entre poupadores e investidores; no segundo estágio, certificados de depósito passam a ser aceitos como moeda; no terceiro e no quarto estágios caracterizam-se pelos empréstimos interbancários e pelo fato de existir um banco central (uma autoridade monetária que assume a função de emprestador em última instância); e por último, haveria uma espécie de competição entre os bancos e uma integração que aumentaria e muito a capacidade especulativa dessas instituições. Pode-se notar que, cada vez que o sistema avança, a poupança deixa de ser, na visão de Chick (1986) um elemento para que o investimento ocorra.

Em suma, os pós-keynesianos sugerem que o Estado deve intervir no sistema financeiro, de modo a garantir uma maior estabilidade, e baixas taxas de juros principalmente em países com baixo nível de industrialização ou em processo de industrialização, o que, diga-se de passagem, é o caso do Brasil e particularmente da Bahia.

1.1.3 O sistema de crédito em uma visão subnacional

Mesmo após a constituição da União Europeia (UE), em que os países têm uma configuração muito parecida com a de estados em uma federação, a produção teórica sobre finanças regionais é realmente ainda muito pouco expressiva. Essa escassez pode ser explicada pela noção teórica de que as taxas de juros dentro de um mesmo território tendem à homogeneidade, e que o sistema financeiro é neutro do ponto de vista do desenvolvimento regional. Empiricamente, esse fato não encontrou relevância e é justamente isso que tentaremos deixar claro (Amado, 1998). A maior parte do arcabouço teórico até então desenvolvido no campo da economia regional está fortemente ligado ao lado real do sistema econômico.

É a partir da publicação do trabalho de Chick e Dow (1988) que a análise pós-keynesiana sobre finanças regionais começa a se tornar um corpo teórico independente.

Além dessa visão, possuímos o corpo teórico que discorre sobre as assimetrias inter-regionais de informações, os novos-keynesianos.

Uma das primeiras análises do papel do crédito em espaços subnacionais é de Dow (1982) que analisa como se comportam os multiplicadores monetários em regiões centrais e periféricas. A ideia nuclear da autora é que como as regiões centrais tendem a possuir uma menor preferência pela liquidez em comparação às regiões periféricas, aquelas tendem a apresentar um multiplicador bancário maior que estas. Essa preferência pela liquidez, está, neste modelo, associada ao grau de incerteza quanto ao desempenho da economia na região.

Fishkind (1977) mostra que as taxas de juros não são homogêneas nos espaços subnacionais, ao contrário do pensamento hegemônico pós-keynesiano, impondo a necessidade do estudo nesse campo. Para este autor, a segmentação da taxa de juros existe por conta de fatores como os custos de obtenção de informações sobre condições financeiras de uma determinada região, de não haver uma homogeneidade regional dos ativos financeiros, das diferenças em relação à preferência pela liquidez e pelos diferentes níveis de aversão ao risco.

Moore e Hill (1982), por sua vez, apresentam um modelo em que a questão da oferta de crédito do ponto de vista regional, é desenvolvido de forma clara. Para eles, a oferta regional de empréstimos é dada por um multiplicador específico de cada região, e que depende da base local de depósitos. A ideia é simples, pois quando a demanda por empréstimos em determinada região é maior que a demanda média do país, a taxa de juros naquela região específica também é maior que a taxa nacional, e vice-versa. Esse conceito nada mais é que uma assimetria de informações entre os agentes locais e os nacionais.

A informação é a chave para a discussão dos modelos teóricos sobre as finanças regionais, inclusive fazendo com que a visão pós-keynesiana não se afaste muito dos novos-keynesianos. Como representantes dessa linha, temos o trabalho de Greenwald, Levinson e Stiglitz (1993), e a ideia dos mesmos é que os mercados regionais de crédito possuem segmentação porque os bancos locais têm acesso a informações melhores sobre os projetos que são desenvolvidos regionalmente, logo, possuem menores custos. Assim, esses bancos têm um papel fundamental no desenvolvimento regional por representarem uma alternativa na busca pelo crédito.

Portanto, é perceptível que no Brasil ainda é preciso percorrer um grande caminho para que se abandone a subalternidade e a dependência externa, mas tal ponto exigirá muito mais que transformações cambiais ou de melhoria de acordo entre nações, mas sim de uma mudança das relações internas, sendo as atividades de fomento e crédito uma forte ferramenta capaz de dirimir as desigualdades entre as regiões.

1.2 Panorama histórico sobre a Economia Baiana

1.2.1 A colônia

Em 01 de Novembro de 1501 ocorreu a primeira transação escravocrata para o território brasileiro, transação essa que seria uma das principais bases da economia brasileira pelos próximos 350 anos, durante uma expedição espanhola e portuguesa de reconhecimento das terras descobertas por Pedro Alvares Cabral. Já nessa ocasião a Bahia seria um porto na rota das navegações oceânicas e um ponto de trocas integrado na rede de mercados que se encadeavam ao emergente capital europeu.

A Bahia, e mais especificamente a Baía de Todos os Santos se constituiria a partir de então, em um ponto estratégico para o comércio europeu, já que seria possível realizar uma triangulação perfeita entre esse novo território, a África e a Europa, fato que despertou interesse e caravanas de vários países do Velho Mundo. Assim, o excesso de visitação à esta região, principalmente no Recôncavo Baiano, local ideal para a transação de mercadorias e para o conserto de embarcações, passou a exigir dos portugueses a ocupação exclusiva deste ponto geográfico estratégico para a “carreira da Índia”.

Por conta do temor de invasões, em dezembro de 1548 o rei português D. João III publicou um regulamento em se criava um governo geral para o Brasil, com sede na Baía de Todos os Santos, fato que se constituía como a primeira intervenção organizada para garantir o domínio da coroa sobre as terras do recente Brasil. As orientações desse documento, segundo Araújo (2000), eram a necessidade de constituir uma sociedade capaz de integrar-se ao império marítimo português e expandir-se para o interior. Para essa “missão” foi eleito, em 1549, Tomé de Souza como Governador, para realizar a construção da cidade de São Salvador e a submissão do indígena.

Salvador era o centro urbano de toda a Baía de Todos os Santos, não sendo à toa que era conhecida como a “cidade da Bahia”, já que nela se desenvolveram as atividades administrativas, eclesiásticas e de defesa da colônia, além de concentrar

durante três séculos o mercado de importação e exportação de escravos. Salvador era a “Cidade do rei”, a sede da corte portuguesa no Brasil. A ocupação econômica do espaço constituído pela baía e seu entorno, desde a fundação da Cidade de Salvador, já delineava as teias deste território. No século XVIII, por exemplo, o núcleo da Baía de Todos os Santos, além de exportadora da produção açucareira e dos chamados “produtos do sertão”, impõe-se então como centro de escoamento do ouro garimpado em Minas Gerais.

Araújo (2000) coloca então que a Bahia possuía uma “vocaçãõ” para o mercado mundial no contexto da época, estabelecido após as grandes navegações do século XVI. Do lado ocidental do Atlântico, usa-se a Baía como uma espécie de porto seguro, o núcleo de apoio necessário à ligação das rotas marítimas portuguesas, ao tráfico para a África e, posteriormente, às Índias. Assim, a Bahia afirmou-se como o porto do Brasil, ponto chave de seu sistema atlântico, sendo o Atlântico Sul totalmente dominado pela coroa portuguesa, por onde flutuaram açúcares, escravos e outras riquezas.

Os elementos dinâmicos da economia daquele momento histórico eram o engenho de açúcar, as técnicas de construção naval e a arte de navegação desenvolvidas na região. Todo um conjunto de embarcações foi desenvolvido a partir da adequação das técnicas construtivas e das artes náuticas portuguesas à navegação da Baía e o navio negreiro é outra adaptação da necessidade dessa nascente produção. Além do engenho e da navegação, o “descobrimento” trouxe consigo uma antiga experiência no controle dos escravos, que por sua vez, foram introduzidos na Bahia a partir da fundação de Salvador, constituindo a mão-de-obra para todos os trabalhos marítimos ou terrestres e seu comércio interno e externo, que de tão lucrativo, terminou por fazer dessa região, um dos centros mais fortes nessa atividade até a abolição da escravatura em 1888. Portanto, o engenho de açúcar, a navegação e o tráfico/mão-de-obra escrava constituíram a base técnica e econômica que permitiu a especialização duradoura de um conjunto de relações socioculturais que segundo Araújo (2000), “conformaram a própria identidade da Bahia como capitania colonial e província imperial”. É justamente esse sistema de coesão social que permite à Baía de Todos os Santos resistir as diversas invasões, como por exemplo, a comandada pelo príncipe holandês Maurício de Nassau no século XVII.

A colônia sofreu importantes abalos em sua conformação interna em decorrência de importantes mudanças políticas, sociais, econômicas e tecnológicas ocorridas na

segunda metade do século XIX, principalmente estimulado com a perda da importância da cana-de-açúcar em relação ao café na pauta exportadora brasileira. A abolição da escravidão em 1888, termina de degradingolar a coesão até então montada, e a economia açucareira entra em um declínio irreversível.

O paradigma tecnológico também mudou, com a navegação a vapor e a estrada de ferro, e no caso baiano, a articulação entre o “Vapor de Cachoeira”, o navio de Nazaré das Farinhas e a Central da Bahia, fizeram da Baía de Todos os Santos um trajeto obrigatório nas rotas que ligavam Salvador ao interior do Estado. Essa nova dinâmica ainda manteve o Recôncavo Baiano como a mais importante região do Estado, junto com Salvador.

A grande mudança histórica na economia baiana nesse momento é justamente o fim de um sistema construído para ter seu centro dinâmico da economia nacional, voltado para o mercado externo, já que o mesmo como se viu entra em decadência, e passa então a assumir um papel de coadjuvante, representando a partir de então apenas uma referência em âmbito regional.

O fim da permissão do tráfico escravocrata no Atlântico no ano de 1850, traz mudanças importantes no Brasil e conseqüentemente na Bahia. Sabe-se que ao fim do tráfico, os produtores de açúcar queixavam-se amargamente da falta de mão-de-obra, e o Estado Baiano não foi eficiente para apresentar uma solução, que na época, vigorava-se como hipótese o trabalho europeu ou chinês. As culturas do cacau, do café e do tabaco não eram o maior problema já que na Bahia a produção era familiar e havia o que se chamava de “braços livres, flutuantes e não proprietárias” é o que Mattoso (2000) chamará de “agregados rurais”, fixados no campo devido a fragilidade do sistema urbano nesse momento.

Segundo Mattoso (2000), em 1782, o conjunto da população em Salvador e no Recôncavo Baiano era de 385.599 pessoas sendo apenas 13,5% da população feminina e 14,8% eram escravos, ou seja, a maioria da população era livre e estava suscetível a oferecer sua mão-de-obra. Existe assim, uma mão-de-obra potencial, mas, para os senhores de engenho, dar emprego a essa massa livre significava pagar salários, e em um período de incerteza da comercialização do açúcar no mercado internacional, atrelado a uma cultura de ignorância, essa possibilidade não foi aceita. Os imigrantes também foram uma ideia que não funcionou na Bahia, pois a possibilidade de ver suas propriedades cercadas de pequenos agricultores, não agradava muito aos senhores de

terra, por medo da competição. Portanto, a autora descreve o sensível momento, mostrando que de um lado, os produtores que só viam a produção a partir do mote escravista, e de outro, os trabalhadores preferiam passar dificuldades a se sujeitarem a lógica escravocrata.

Permite-se então a análise da categoria trabalho a partir da noção acima demonstrada e do fato de que Salvador era uma cidade iminentemente comercial, com uma indústria fraca e ainda nascente, existindo de maneira muito mais acentuada que no campo, um mercado para os livres brancos, negros e alforriados e outro reservado unicamente aos escravos. Segundo Mattoso (2000), a diferença fundamental entre o trabalho livre e o trabalho escravo, em Salvador, reside no fato de que os escravos são obrigados a entregar a seus proprietários uma parte substancial dos seus ganhos, apesar de que, os trabalhos de melhor remuneração eram proibidos aos escravos ou alforriados. Por exemplo, trabalhos como, funções administrativas ou públicas, possuir embarcações ou serem estivadores eram exclusivos dos brancos.

Entre os setores restantes para se empregar restavam a indústria, a construção civil, os artesãos livres, ou o setor terciário. Na indústria fica claro que são muito remotos e escassos os postos de trabalho, inclusive pelo fato de a mesma ser pouco representativa na composição do produto, e na construção civil, as ofertas de emprego nunca satisfazem a demanda, principalmente a da população livre de Salvador, que enfrenta, nesse setor, a concorrência da mão-de-obra escrava. Os artesãos, estavam a reboque da queda da construção naval, antes tão importante. No setor terciário, tem-se um aumento dos postos ligados à administração e funções públicas, proibidos aos escravos ou negros livres.

1.2.2 A República e o planejamento na Bahia

Continuando a odisséia histórica a que nos propomos e avançando na linha do tempo, temos como pano de fundo, o fim do século XIX, mais especificamente o ano de 1891 quando entra em cena a primeira Constituição da República, instituindo uma nova ordem tributária, a autonomia federativa, consagrando o princípio liberal nas relações de trabalho, além de marcar exatos 20 anos da Lei do Ventre Livre. O fim da escravidão, e do lucrativo comércio de homens, será um dos principais pilares da crise a que a economia baiana passará.

Cunha (2000) coloca que a situação econômica na Bahia era de crise em 1891, sendo mais acentuada no Recôncavo, centro da produção açucareira. Essa crise tem muitas explicações e pilares, porém, é consenso que a dependência crônica da economia baiana ao desempenho do setor externo é um dos importantes elementos deflagradores da crise.

Os escravos, recém-libertos, não aceitavam trabalhar nas lavouras de cana, além de questões psicológicas, por conta de que segundo Cunha (2000) “o oferecido ao escravo para garantir a sua permanência era insuficiente”, constituindo assim, “o choque entre o trabalhar para viver e o viver para trabalhar”. Sendo assim, Gustavo d’Utra, membro de uma comissão especial eleita em 1891 pelo Senado da Bahia para entender o momento da economia, ao analisar a indústria açucareira, indicou que existia a necessidade de se promover a diversificação das exportações, a substituição das importações e, com isso, dinamizar a indústria local e diminuir a dependência da economia externa, tendo no imigrante europeu o agente impulsionador do desenvolvimento. O que d’Utra não podia prever é que assim como o escravo, o imigrante não aceitou trabalhar no engenho devido aos baixos salários e as difíceis condições de trabalho, porém propôs soluções que mais tarde seriam sugeridas no Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB), como mudanças na rotina produtiva, incorporação de novas técnicas e mercados, mecanização agrícola, aumento do crédito rural e melhoria nas vias de transporte.

Para Cunha (2000) a questão da falta de braços parece uma falsa justificativa já que, assim como Mattoso (2001) indica, durante o século XVIII e XIX havia sim um mercado de oferta do fator produtivo mão-de-obra. Assim, o que se pode colocar é que o projeto hegemônico no pós-abolição era manter a população negra e mestiça nos limites extremos da pobreza, dificultando suas condições de sobrevivência, camuflando as desigualdades raciais e sociais. Como conclusão geral de seu texto Cunha (2000), coloca que “admitir a interface entre o racial e o econômico na construção desse projeto político futuro das oligarquias baianas, é propor um novo olhar sobre as causas do enigma baiano”.

Aguiar (1958) é o responsável pela cunhagem desse famoso termo, “Enigma Baiano” e o mesmo se dividia em entender os seguintes pontos: (a) Por que não se industrializa a Bahia?; e (b) Qual é o futuro da Bahia em um mercado nacional integrado. Suas ideias são publicadas em um momento em que a sociedade baiana está

mobilizada para tentar entender os motivos que levaram uma economia, que outrora era a mais importante do Brasil, a não conseguir acompanhar o desenvolvimento das outras economias. Então,

O chamado enigma baiano, em minha opinião, terá que ser estudado, não só na sua atualidade contemporânea, e sim buscando-se no curso da história, os fatores que contribuíram para a expansão ou a contensão de seu processo de desenvolvimento. (AGUIAR, 1958, p. 07)

A sociedade e os intelectuais baianos estavam empenhados em entender esse fenômeno. Entre eles,

Thales de Azevedo sugeriu a influência materna na constituição das famílias irregulares de nossa sociedade, Rômulo Almeida lembrou o escasso espírito empresário-industrial de homens que visavam apenas elevados lucros nas atividades mercantis, Mário Barbosa apontou a alta rentabilidade e adequação das nossas lavouras de exportação como elemento contrapolarizador da indústria, Braz de Amaral salientou a sangria de braços da Guerra do Paraguai, Clemente Mariani apontou a pequena capacidade de absorção das poupanças quando elas existiam entre nós. (AGUIAR, 1958, p.08 e 09)

Aguiar (1958) colocará como causas desse fenômeno: (a) a instabilidade da economia, que por ser reflexa, depende internamente de flutuações da safra, e externamente das flutuações dos preços nos mercados exteriores; (b) desgaste do câmbio, que leva a tendência estrutural da relação de preços intercâmbio, favorecendo as importações; e (c) a escassa capacidade de poupança, e o reduzido estímulo aos investimentos em virtude de tais variáveis. Assim coloca que “recursos naturais e energéticos, mas não dinamizados, mão-de-obra abundante, mas não qualificada, portos bons, mas não aparelhados, não bastam para desenvolver uma região”. Como proposta para solução do problema, o autor defende que é o Estado, por ser o detentor do poder de decisão é que deve agir na criação dos corretivos necessários ou da eliminação dos gargalos existentes. A partir da perspectiva histórica do autor, o mesmo colocará que o retardamento do crescimento da Bahia não é uma mera atitude cambial, indicando que a origem do problema está na mudança do eixo político-administrativo com a descoberta das minas gerais no século XVIII. O renascimento da nossa economia só vem 60 anos depois, no século XIX com o restabelecimento do equilíbrio demográfico e uma conjuntura favorável de altos preços e intensa demanda de certos produtos baianos na Europa, como algodão, fumo e açúcar. Um novo ciclo de baixa na Bahia começa quando a maior rentabilidade da lavoura cafeeira no sul passou a atrair capital e mão-de-obra. Para se ter apenas uma ideia, Aguiar (1958) nos mostra que a Bahia possuía em

1880 cerca de 50% das atividades industriais do Brasil, passando em 1950 para menos de 5% dos estabelecimentos no setor secundário, repetindo um cenário parecido na agricultura.

Ao analisar os ciclos econômicos a que o Estado passou, Aguiar (1958) coloca que não há motivos para derrotismo, nem pessimismo, bastando para a nossa recuperação, que tivéssemos fatores produtivos e institucionais favoráveis. Para Pinto de Aguiar, a saída estava em convencer os “homens do sul”, empresários e estadistas de que o desenvolvimento sulista está intimamente relacionado com a integração e melhoria do mercado interno nacional. Essa era uma forma de buscar canalizar recursos técnicos e monetários para a Bahia. Outra proposta interessante de Aguiar é a não pulverização dos investimentos públicos, proposta esta que foi resgatada 47 anos depois por Marcus Alban em seu texto “O novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital” escrito em 2005.

Alban (2005) mostra que a crise vivida pela Bahia durante as décadas de 1940/50 alcançou o seu ápice a partir de uma crise da produção, a crise do açúcar. Em síntese, essa será a constituição do chamado ‘Enigma Baiano’, que consistia na não industrialização da Bahia, ou melhor, no porquê dessa não industrialização. Muitos argumentos se desenvolveram para tentar explicar o fenômeno e Alban (2005) indica algumas pautas: A Bahia não gerava excedentes para canalizar para a indústria, já que estava fora do ciclo de dinamismo do café; o excedente produzido pelo complexo cacaueteiro era realizado no Sudeste devido à política cambial da época, e parte era destinado ao consumo de luxo realizado fora do país; a baixa acumulação de capital levava a uma baixa capacidade de gerar uma economia de mercado para o desenvolvimento industrial; e por fim, as elites não tinham capacidade empresarial e tecnológica para a “aventura industrial”, já que o lucro dava-se por uma perspectiva mercantil.

A única perspectiva encontrada para superação dessa questão era através do planejamento econômico. Nesse contexto, em 1959, Romulo Almeida lança o PLANDEB, que via para a economia baiana, a capacidade de se *linkar* com o desenvolvimento do Sudeste. Grosso modo, a estratégia de industrialização do PLANDEB estava fundada na produção de bens intermediários. O problema enfrentado estava no fato de que, sempre que a economia do Sudeste crescia, a economia baiana, ainda que com algum retardo, crescia paralelamente, e o contrário também ocorria. O

sucesso do plano se consagrou e a Bahia se tornou a sexta maior economia do país. Com a crise da década de 1980, o governo baiano passou a buscar novos rumos para o desenvolvimento e lançou o plano intitulado de Reconstrução e Integração Dinâmica, e como o PLANDEB criou um mercado interno na Bahia, esse segundo plano veio no sentido de buscar a viabilização da produção de bens finais.

Segundo Teixeira, Guerra e Araújo (2011), as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, surgiram a partir de 1950, nos governos de Vargas e JK, influenciados pelas ideias de Perraux, Myrdal e Hirschman. Assim, o crescimento e desenvolvimento das áreas de concentração do Brasil tentaram ser combatidas com a criação dos chamados “Polos Industriais” em áreas de menor concentração, como o Polo Petroquímico de Camaçari na Bahia.

A partir da década de 1980 a história toma novo rumo, com o fim da predominância do keynesianismo e o surgimento do neoliberalismo. Essa política é abandonada, dando lugar à mera ideologia da melhor alocação dos recursos e administração dos fundamentos macroeconômicos como alavanca do crescimento e desenvolvimento econômico.

O retorno do conceito de *cluster* é outra característica desse momento. *Cluster* ou distrito industrial se refere a “aglomerações geográficas de atividades econômicas, cujas empresas operam nos mesmo setores ou setores relacionados” (TEIXEIRA, GUERRA E ARAÚJO, 2011). No Brasil essa ideia foi mais disseminada com os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Diante do quadro de concentração, especialmente setorial e espacial, a partir de 1990 os diversos governos tentaram promover uma interiorização dos investimentos em diversos segmentos como o têxtil, calçados, eletrônicos, transformação plástica, automobilística, autopeças etc. No que tange a concentração espacial, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) continua com forte predominância, já que nessa área do território se localizam os grandes empreendimentos químicos, petroquímicos, metalúrgicos, a indústria automobilística e toda a sua cadeia de fornecedores. Apenas a título de exemplo, o peso da RMS na geração de empregos formais é de 50%, ainda que apenas 25% da população baiana resida nessa área, e dados do Observatório Econômico mostram que 52,7% dos setores produtivos concentram 80% do emprego formal na Bahia.

Ainda segundo Teixeira, Guerra e Araújo (2011) outra marcante característica da economia baiana é a baixa participação das micro e pequenas empresas no valor

adicionado do produto, principalmente no setor industrial. Duas explicações são usualmente apresentadas para essa característica estrutural da economia baiana: (i) o caráter da sua industrialização fortemente apoiado na produção de bens intermediários elaborados por grandes empresas intensivas em capital e com baixo grau de relações intersetoriais; e (ii) uma falta de cultura de empreendedorismo industrial. Logo, a pauta de exportações configura-se como o indicador que melhor reflete as tímidas transformações setoriais que ocorreram na matriz industrial da Bahia. “Entre 1995 e 2000, as vendas externas dos produtos químicos e petroquímicos, metalúrgicos e de papel e celulose caíram de 67% para 57% do total de exportações”, o que mostra que apesar da redução desses setores no comércio internacional, a nossa geração de divisas ainda está muito relacionada com eles.

A Bahia foi o primeiro Estado brasileiro a desenvolver a atividade de planejamento do seu desenvolvimento econômico, sendo várias as tentativas. Contudo, a primeira tentativa de planejamento econômico global e criação de um sistema estadual de planejamento teve início com a integração dos esforços do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), da Universidade Estadual da Bahia (UFBA) e da Secretaria da Fazenda, sob a liderança de Rômulo Almeida no governo Antonio Balbino (1955 – 1959).

Como o PLANDEB não foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Bahia, o mesmo passou a funcionar apenas em caráter indicativo, já que enfrentou forte resistência de uma atrasada oligarquia que via no planejamento uma grande ameaça à manutenção do *status quo*. Apesar disso, muitas dessas indicações feitas pelo plano foram implementadas na economia baiana até a década de 1980, segundo Spinola (2009), à medida que havia interesse do capital nacional e internacional.

Tratando-se mais especificamente do plano, o mesmo era composto por 15 capítulos, precedidos de uma parte introdutória. Nele faz-se uma exaustiva e minuciosa análise da economia baiana, projetando atividades para o horizonte temporal compreendido entre 1960 e 1963. Segundo Spinola (2009), as principais diretrizes deste plano eram: (a) estar perfeitamente integrado com a Operação Nordeste do governo federal; (b) contribuição do plano para o objetivo das metas de Juscelino Kubistchek, principalmente no que tange o balanço de pagamento (contribuindo tanto nas exportações quanto na substituição de importações), buscando a industrialização da Bahia; (c) permitir que a população tenha acesso a boa nutrição, educação e emprego,

prevendo o aumento do poder aquisitivo; (d) desenvolvimento simultâneo da agricultura e da indústria, em uma relação de complementariedade; e (e) dar melhor eficiência aos gastos públicos.

Além dessas diretrizes gerais do PLANDEB, o mesmo buscava beneficiar setores em que a economia baiana apresentava produtividade marginal não inferior à inversão em qualquer setor da economia nacional, ampliando as exportações dos bens agrícolas e buscando a produção de manufaturas intermediárias como as produzidas pelos setores de mineração, metalurgia e derivados de petróleo, colocando a Bahia como um vendedor de *commodities* agrícolas e industriais, passando assim a fazer parte, a integrar, o processo de industrialização do Brasil.

Para alcançar esses objetivos era necessário a realização de alguns investimentos básicos no Estado, que segundo o autor eram: (a) realização de programas básicos de transporte e comunicações; (b) um sistema integrado de organização da economia agrícola; (c) ampliação da fronteira agrícola; (d) desenvolvimento, pela Petrobrás, de um programa de utilização das possibilidades industriais e dos estímulos econômicos resultantes da produção de petróleo; (e) prioridade para a localização de uma usina siderúrgica média na Bahia; (f) uma forte educação de base; (g) programa de assistência sanitária; (h) programa de levantamento de recursos naturais e de pesquisas. Segundo Spinola (2009), entre os itens (b) e (h) está clara a ideia de especialização da Bahia na produção de intermediários complementares no processo de industrialização brasileira.

Ao contrário do que se coloca no senso comum não apenas existia uma intensão industrializante, mas também havia uma preocupação clara com a agricultura da Bahia, com o duplo objetivo de aumentar a produtividade e ampliar a área ocupada. Apesar de a seca ser o principal problema a ser enfrentado, visto sob uma perspectiva econômica, o plano também sugere a realização da organização da comercialização dos produtos, a capacitação técnica e a questão ambiental, ideia de vanguarda para a época. Para fomentar esse processo, seria criado o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (FUNDAGRO).

O plano tinha um claro alinhamento com as ideias de inspiração keynesiana que vigoravam na época, como as de Hirschmann, Rosenstain-Rodan, Harrod e os polos de crescimento de Perroux:

Para promover o desenvolvimento da Bahia, se pretendia articular um processo de industrialização, a partir da formação de um polo de crescimento constituído de indústrias interdependentes, segundo o modelo clássico de um complexo de siderurgia, metalurgia e indústrias elétricas, complementado pela indústria de mineração e uma infraestrutura especializada. (SPINOLA, 2009, p. 25)

Com relação ao *Programa Geral de Industrialização* (PGI) no plano a intenção principal era incentivar as indústrias petroquímica e siderúrgica, porém segundo Spinola (2009), a indústria petroquímica conseguiu lograr êxito em suas inversões, inclusive superiores à pretensão original do PLANDEB, porém, essa mesma situação não se verificou no caso da siderurgia.

1.2.3 A década de 1990 e o Novo enigma Baiano

Mesmo com toda a transformação produtiva alcançada pelo planejamento, não se pode dizer que a Bahia tenha, de fato, se desenvolvido. Se em termos econômicos o estado indubitavelmente se industrializou e cresceu, transformando-se na sexta maior economia do país, o mesmo não se pode dizer em termos sociais. Alban (2005) indica que, embora a Bahia tenha ganhado duas posições no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos últimos vinte anos, o estado ainda está no vergonhoso ‘time’ dos dez últimos IDHs do país. Desse modo, existe um contrassenso na Bahia, pois o desenvolvimento humano não acompanhou o desenvolvimento econômico-industrial. Consolidou-se assim, o conceito do “Novo Enigma Baiano”:

“Como foi possível realizar um avanço econômico-industrial tão grande, levando a Bahia a 6ª posição nacional, com resultados tão tímidos do ponto de vista social e humano?” (Alban, 2005).

De maneira geral, os tímidos resultados obtidos pela Bahia no desenvolvimento humano (social), vis à vis os resultados econômicos, são percebidos como a comprovação de um suposto esquecimento dos governos baianos com a área social e diversos argumentos surgem. A ideia é que, por serem esses governos vinculados à partidos de direita, a preocupação central seria sempre o desenvolvimento econômico em detrimento da melhoria de vida da população. A conta não fecha quando analisamos que existiram sim investimentos na área social, e também quando se analisa que estados como Santa Catarina também foram governados por partidos ligados à direita. Assim, a hipótese mais aceita é que o baixo desenvolvimento humano obtido pela Bahia não

resulta da ausência de ações sociais específicas, mas sim da formulação e da implementação das políticas de governo. Por serem políticas inadequadas, tais ações viabilizam o crescimento econômico sem enfrentar verdadeiramente os graves problemas estruturais da Bahia.

Outro ponto importante no âmbito econômico da Bahia na década de 1990, é que a dinâmica de industrialização polarizou todo o processo de crescimento no entorno de Salvador. Assim, com a industrialização, Salvador e a RMS cresceram aceleradamente gerando fortes economias urbanas e elevados padrões de IDHs. Para o autor, a Bahia teria que apresentar, para resolver os problemas de concentração, uma ampla infraestrutura que lhe possibilitasse uma economia diversificada e complexa, ocupando todo o território, e que boa parte de sua população estivesse morando em cidades médias. Como esse fato não se verifica na realidade, nem existe uma vontade de governo para que aconteça, o novo enigma não consegue achar uma solução, estendendo-se até a contemporaneidade, e sendo o pano de fundo para a discussão a que nos propomos.

SEÇÃO 2 – AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1 Panorama histórico da Agência de Fomento do Estado da Bahia

2.1.1 O FUNDAGRO

Nas eleições estaduais de 1954, Antonio Balbino foi consagrado vencedor para governar o estado da Bahia entre 1955-1959. Nesse quadriênio, o novo chefe do executivo convidou o economista Rômulo Almeida, para elaborar um estudo sobre a economia baiana da época, e influenciado pelo espírito de planejamento do governo Juscelino Kubistchek, o Estado da Bahia entrará em um novo ciclo de seu desenvolvimento social: o planejamento econômico. Além do teor populista do discurso, assumia-se uma plataforma modernizante e desenvolvimentista, apelando para os avanços institucionais de âmbito federal.

Pautado em critérios de caráter técnico, pretendia-se evitar soluções improvisadas promovendo uma mutação no dia-a-dia administrativo e econômico da Bahia. O planejamento do desenvolvimento econômico foi sistematizado em três documentos elaborados em circunstâncias e momentos diversos entre os anos de 1955 e 1961, foram eles: As Pastas Cor de Rosa; o Programa de Recuperação Econômica e o Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB). Neste trabalho será discutido apenas o Programa de Recuperação Econômica, e de forma a contemplar o recorte metodológico do trabalho, se discutirá especificamente uma de suas medidas que foi a criação do FUNDAGRO.

É nesse contexto de estruturas sociais e econômicas que Rômulo Almeida populariza o termo “Enigma Baiano”, já discutido anteriormente nesse trabalho, e como solução prática, funda a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Segundo Castro (2010, p. 84):

O enigma refletia a permanência de estruturas socioeconômicas inertes realimentando mitos que mascarassem o atraso a partir de explicações extemporâneas. A CPE foi criada, então, com o objetivo de fazer um diagnóstico da realidade econômica do estado. Isto contemplou a elaboração de projetos destinados a programar institucionalmente o planejamento estadual, disciplinando recursos e qualificando sua conveniente aplicação.

A criação da CPE está muito ligada então à realização de uma ponte entre os anseios de modernização e industrialização que ocorriam em âmbito nacional com o panorama local da Bahia.

O Programa de Recuperação Econômica, foi um documento que buscou essencialmente analisar as questões envolvidas nas baixas taxas de crescimento econômico da Bahia. Entre os principais problemas apontados estavam a exportação de bens primários para o exterior, os termos de intercâmbio em desgaste, demonstrando alinhamento entre as ideias de Rômulo Almeida e as de Raul Prebisch e, possivelmente, a baixa produtividade marginal do capital da Bahia. Segundo CPE (1958, p.11), as origens desses problemas eram “as flutuações das safras agrícolas, agravadas pelas secas; flutuações de mercados e preços no exterior; e pela inadequação regional da política monetária federal”. Logo, fica claro que a questão do crédito, incluída a partir das flutuações das taxas de juros já começa a aparecer como questão fundamental nos estudos comandados pela CPE.

A percepção de Rômulo Almeida é então a de que era preciso ampliar o horizonte produtivo do Estado. Nesse contexto a Bahia possuía, e possui até hoje, fortes raízes agrícolas, e foi considerando esse predomínio agrícola da economia local que foi criado em 1956 o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial – FUNDAGRO. Sua instituição e finalidade constavam no Programa de Recuperação Econômica da Bahia elaborado pela CPE que “estabelecia como diretriz básica permitir e ampliar a colaboração do Estado com pessoas físicas e jurídicas de direito privado e de direito público, para a realização de projetos que interessem à economia agrícola e ao equilíbrio do abastecimento das diversas áreas do Estado.” (CPE, 1958. P. 80).

O FUNDAGRO tinha como modelo a formação de uma *holding*, que iria buscar disciplinar de forma abrangente a principal forma de riqueza da Bahia, a produção de bens primários, atuando desde a seleção e melhoramento das sementes, incentivo creditício por meio da compra de quotas de empreendimentos para a plantação e colheita, e auxiliando no desenvolvimento logístico no momento da distribuição da produção.

Mas não é apenas nesse ponto que esse plano foi importante. Segundo Castro (2010, p. 87),

Além do FUNDAGRO, esse Programa de Recuperação contemplava, entre suas proposições, um Plano Energético, com oferta de energia elétrica prioritariamente para a região sul e sudeste do Estado. Disponha-se, também, a elaboração de um Plano de Transportes e o Plano Rodoviário destinados a reestruturar a navegação baiana, os portos do litoral sul do estado e a Estrada de Ferro Nazaré

A baixa produtividade marginal do capital é o fator mais importante no bloqueio

do crescimento do Estado da Bahia, já que esse fator é chave no posicionamento dos investimentos dentro de uma economia capitalista. Tal fato obriga o Estado a atuar como promotor do planejamento e dos investimentos, além de buscar adotar uma política fiscal e de crédito eficientes, desenvolver a formação de mão-de-obra, além de fortes incentivos a infraestrutura de produção e transportes. Foi nesse sentido que o governo de Balbino fez do FUNDAGRO a principal alavanca contida no Programa de Recuperação Econômica da Bahia (CASTRO, 2010).

Além disso, o FUNDAGRO foi um importante programa social na busca de alterar uma variável econômica importante para esse trabalho, o poder de compra dos agentes econômicos. Tal visão é totalmente consonante com a de Rômulo Almeida, já que “o progresso social resulta, essencialmente do aumento dos investimentos para criar empregos produtivos, produzir mais e elevar salários reais, ou seja, o poder de compra das populações” (CPE, 1958, p .44).

No início da década de 1960 o modelo de intervenção do sistema financeiro baiano começou a mostrar sinais de fraqueza e dois serão os principais fatores responsáveis pela criação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO) em 1966, no lugar do FUNDAGRO. O primeiro foi o ambiente da Reforma Bancária de 1964/65, que impunha ao sistema bancário um caráter mais liberalizante, porém que buscasse, através da concessão de crédito, alavancar o processo de desenvolvimento. O segundo fator é o caráter intervencionista que o Estado da Bahia já demonstrava desde os anos 1950. Assim,

O FUNDAGRO e o BANEBA eram, em meados da década de 1960, os braços financeiros do sistema estadual de planejamento. Nenhuma dessas instituições, contudo, enquadrava-se na definição de um banco estadual de desenvolvimento. Com efeito, enquanto o BANEBA voltava-se essencialmente a atividade bancária comercial de curto prazo, o FUNDAGRO funcionava como um instrumento de realização de investimentos diretos do governo do estado, participando como acionista dos empreendimentos apoiados e, portanto, assumindo seus riscos e administrando-os diretamente. (CAVALCANTE, 2004)

Dessa forma, o FUNDAGRO apesar de ter marcado uma linha divisória na política de organização da economia agrícola e do abastecimento, em meados da década de 1960, tinha um papel de atuar pioneiramente nas áreas onde a iniciativa privada não tinha interesse de investir devido a questões de risco e retorno. Além disso, a maioria dos empreendimentos que eram apoiados pelo FUNDAGRO apresentava graves problemas financeiros (DESENBANCO, 1967, p. 26). É nesse contexto que a Bahia vai criar o DESENBANCO a partir do FUNDAGRO, metamorfoseando o papel que o

órgão tinha de sócio quotista nos empreendimentos para a função real de um agente de crédito na economia local.

2.1.2 O DESENBANCO

No ano de 1982, o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), recebe uma mudança em sua nomenclatura e passa a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, atual BNDES. Essa mudança não fica restrita à nomenclatura da instituição pois deu início a um movimento que gerou a criação de grande número de bancos estatais ligados diretamente à questão do desenvolvimento no Brasil. Em 1952, ocorreram as experiências que teriam seguimento e surgiriam com força nos anos 1980, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1961, se criou o Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1966 foi criado o Banco da Amazônia (BASA). Esse movimento prossegue nos anos 1960 e 1970, com vários estados criando seus próprios bancos de desenvolvimento. Tinha-se, portanto, no Brasil, um banco federal com ação nacional, o BNDES, bancos federais, mas com ação regional como o BRDE, e por fim, bancos estaduais focados no desenvolvimento produtivo social dos estados.

Segundo a definição do Banco Central do Brasil (BCB), os bancos estaduais de desenvolvimento podem ser definidos como instituições financeiras dedicadas à promoção do desenvolvimento econômico e social dos estados onde estão localizados, sendo que seu controle é realizado pelos governos estaduais. Logo se percebe que o que os difere das demais instituições financeiras supracitadas é justamente o seu campo de atuação bastante limitados, ou seja, não podem expandir suas ações para além das suas fronteiras estaduais. Outra característica de sua atuação é que, ao contrário dos bancos comerciais estaduais que tem seu foco voltado para as atividades de custeio agrícola e o crédito de curto prazo em geral, os bancos estaduais de desenvolvimento focam-se no crédito de longo prazo.

Portanto, essas instituições, por estarem sujeitos a regulamentações bastante específicas do BCB e como podem conceder crédito, estão em uma posição bastante distinta daquelas instituições com foco no desenvolvimento econômico e social, mas sem a premissa básica que consideramos nesse trabalho para que isso seja possível, o crédito. Essas instituições tinham a sua disposição instrumentos concretos de implantação das políticas estabelecidas pelos governos estaduais.

No caso da Bahia, criado através da Lei Estadual nº 2.321, de 11 de abril de 1966, constituindo seu capital em 16 de setembro de 1966 e autorizado a funcionar através de portaria especial do BCB, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco) é o segundo a ser criado no Brasil, quando se leva em conta a classificação dos bancos puros de desenvolvimento. Após a Reforma Bancária de 1964/65, foi originário do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial, o Fundagro. Vale lembrar que foi criado antes mesmo da Resolução nº 93 do Conselho Monetário Nacional (CMN) de 25 de junho de 1968, que regulamentava a atuação dos bancos estaduais de desenvolvimento.

Nesse primeiro momento não se percebeu nenhuma opção por partes desses bancos em priorizar os setores públicos ou privados. Para Cavalcante (2004, p.168),

As operações ativas dos bancos estaduais de desenvolvimento dirigiram-se tanto ao setor público como ao setor privado. No caso do setor público, as aplicações destinaram-se majoritariamente ao financiamento de obras de infraestrutura dos próprios governos estaduais e com relação às operações dirigidas ao setor privado, embora a retórica de suporte à industrialização tenha estado presente na maioria dos bancos estaduais de desenvolvimento, não parece ser possível identificar um segmento que tenha sido objeto prioritário das aplicações do conjunto destas instituições.

A Reforma Bancária de 1964/65 foi muito importante para a criação do Desenbanco, já que a mesma envolveu o ambiente institucional tornando-o bastante favorável para a criação de bancos estaduais. Além disso, assim como foi colocado na Seção 2 desse trabalho, o estado da Bahia já tinha uma certa tradição de planejamento e intervenção estatal desde a década de 1950. É assim, possível se afirmar de forma reduzida que o Desenbanco nasceu com três diretrizes básicas que nortearam a sua atuação em todo o seu período de existência: a) o enquadramento nas exigências da lei federal de remodelação e modernização do mercado de capitais; b) a observância das prescrições da reforma administrativa da Bahia, incorporando o patrimônio e o pessoal que trabalhava no Fundagro; e c) a necessidade de dinamização do processo de desenvolvimento do estado. O Desenbanco surge, então, a partir da redefinição do papel do Fundagro, no que tange o financiamento de projetos, transformando a noção de quotista nos empreendimentos, para a de agente de crédito.

O Desenbanco atua assim, como agente de crédito, em importantes projetos no Estado. Entre eles, é possível citar a elaboração do plano diretor e execução das obras do Centro Industrial de Aratu (CIA), o desenvolvimento da agroindústria baiana (fortes

investimentos no oeste da Bahia, montagem dos polos calçadistas do estado, o polo de celulose no Sul da Bahia), o financiamento do *ferry-boat*, a construção do Complexo Pedra do Cavalo, a Cesta do Povo e a implantação dos centros industriais em Feira de Santana, Alagoinhas, Vitória da Conquista, Jequié, Juazeiro, Ilhéus e Itabuna. Além disso, foi muito importante na implantação do Polo Petroquímico de Camaçari e do Complexo Industrial Ford Nordeste, em que, estabeleceu uma interlocução fundamental entre os agentes locais e o BNDES.

Por fim, a ideia de equilíbrio entre concessões públicas e privadas não pode se verificar empiricamente para a Bahia. No caso específico desse estado, o volume de crédito que foi canalizado para o setor público foi muito maior do que para o privado. Segundo Cavalcante (2004), o Desenbanco sinaliza forte concentração em dois elementos: a) operações casadas com os órgãos federais, sendo essa sua principal fonte de recursos; b) canalização dos recursos para setores específicos em que se desejava fomentar, com taxas de juros, prazos e amortizações específicas para atender determinadas demandas.

2.1.3 O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES

O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) surge enquanto desdobramento do programa de redução da presença estatal na atividade dos bancos, constituindo uma das principais, senão a principal política de privatização do setor. Sua determinação ocorre no ano de 1996 com a Medida Provisória 1.514/96, compondo o quadro das importantes transformações do sistema financeiro brasileiro no período hodierno.

Visando uma compreensão mais aprofundada de tal programa, Brandão (2009) ressalta que seu primo objetivo era a promoção de ajustes estruturais nas finanças do setor público, por meio de uma redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional. Tal processo deveria ocorrer, preferencialmente, mediante privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais em instituição não-financeira ou agência de fomento.

Ainda segundo o autor, os principais argumentos utilizados para defender a privatização, giravam em torno de problemas estruturais dos bancos estaduais, fruto de uma excessiva concentração de créditos com um elevado grau de inadimplência e de um grande volume de emissão de títulos públicos estaduais. Tais deficiências acabaram por

tornar tais bancos altamente dependentes de recursos no mercado financeiro, a taxas que geralmente se situavam bem acima das regularmente praticadas no mercado.

Além disso, para Gutiérrez (2006) a situação financeira dos bancos estaduais, que já se mostrava um tanto delicada, agravou-se a partir das medidas do Plano Real, em um âmbito nada propício para a realização de programas de socorro financeiro, uma vez que havia se formado uma opinião geral, no governo e no Banco Central, de que os Bancos Estaduais seriam um empecilho para a boa gestão da política monetária, assim como para o alcance das metas macroeconômicas de ajuste fiscal. Assim, impulsionado pela realização de outras medidas, a exemplo do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e os novos poderes concedidos ao Banco Central, o governo federal desenvolveu o PROES, como uma forma de enfrentar o agravamento da crise dos bancos do estado.

O regime de baixa inflação, iniciado no ano de 1994, prejudicou uma das principais fontes de recurso do sistema bancário nacional, colocando-se como sério risco para instituições financeiras públicas e privadas. Nestas circunstâncias, Gutiérrez (2006), informa que para se adequar a este novo ambiente econômico, restou aos bancos passar por profundos reajustes internos, o que ocasionou a mudança de foco de sua atuação, assim como a adequação de suas estruturas administrativas e tecnológicas, de modo a compensar as perdas nas receitas inflacionárias. Sem embargo, devido à vinculação dos bancos estaduais com a crise fiscal pela qual passavam os estados, a mera reestruturação via mercado não era mais uma possibilidade viável, surgindo a necessidade da ação do governo federal.

Diante desta circunstância, ainda em conformidade com Gutiérrez (2006), aos governos estaduais se mostraram dois caminhos para receber recursos do Governo Federal no processo de reestruturação dos Bancos Estaduais. O primeiro deles seria optar pelo acesso a 100% do financiamento de suas dívidas com os bancos estaduais, mediante a perda de controle acionário das suas instituições – que seriam privatizadas, liquidadas extrajudicialmente, federalizadas, extintas ou transformadas em Agências de Fomento. A segunda alternativa seria aportar 50% do total da dívida à vista, auferindo financiamento federal de 50% da dívida restante, garantindo assim o controle das instituições. O autor informa que se as instituições optassem pela reestruturação, teriam de se submeter a novas regras administrativas dentro das exigências do PROES, dentre os quais, incluíam-se, entre outras alterações, a reestruturação administrativa das

empresas, que deveriam promover programas de demissão voluntária, a reorientação da política de crédito, bem como a reestruturação operacional do setor de crédito, respeitando-se os limites de operações entre o estado e o banco. Dessa forma, informa o autor:

O financiamento obtido pelos estados poderia ser amortizado até o prazo de 30 anos, incidindo a taxa de juros de 6% a.a. mais a variação do IGP-DI, com as prestações limitadas pelo desempenho das receitas fiscais estaduais. O principal também poderia ser abatido com as receitas da privatização ou federalização da instituição estadual.
(GUTIÉRREZ, 2006, p. 42)

Em consequência disso, o literato informa que dados disponíveis no Banco Central, apontam para cerca de R\$ 62 bilhões de emissão total em títulos federais pelo PROES. Deste volume, o estado de São Paulo, sozinho, foi responsável pela emissão de R\$ 36 bilhões em títulos, o que corresponde a 58% do total das emissões do programa.

Em se tratando da execução do programa, o autor promove sua divisão didática em três etapas: 1) Abarcaria discussões prévias entre as diretorias dos bancos estaduais e o Banco Central do Brasil, numa tentativa de definir a melhor opção dentre as alternativas de privatização, transformação em agência de fomento, extinção ou saneamento. 2) A fase seguinte consistiria num levantamento acerca da situação dos bancos estaduais, realizado pela fiscalização do Banco Central do Brasil. 3) A última etapa, por fim, partiria da formalização da adoção dos bancos ao programa, abarcando a elaboração de contratos e seu encaminhamento para a devida aprovação do Senado Federal.

Dessa forma, ainda se tratando de sua forma de execução, mas abrangendo o aspecto jurídico do PROES, a Medida Provisória número 1.514 de 1996, que lhe dá origem, traz em seu texto algumas possibilidades para a atuação da União frente à efetivação da redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Assim, poderia a União, dentre outras coisas: adquirir o controle da instituição financeira, desde que visasse exclusivamente privatizá-la ou extingui-la; financiar a extinção ou mesmo a transformação em instituição não financeira ou agência de fomento; financiar os ajustes prévios que se mostrassem imprescindíveis para a privatização das instituições financeiras, ou prestar alguma garantia a financiamento concedido pelo Banco Central do Brasil para o mesmo fim; adquirir créditos contratuais que a instituição financeira pudesse ter contra seu controlador e entidades por estes controlados, com a possibilidade de refinanciar os créditos assim adquiridos; ou, ainda,

e em caráter excepcional, financiar parcialmente o programa de saneamento da instituição financeira, o que contemplaria sua capitalização e mudanças no seu processo de gestão.

Brandão (2009) complementa tal temática, e esclarece que com o PROES, foram desenvolvidas três linhas especiais de créditos. Destas, duas voltadas para as privatizações e uma terceira para garantir a tomada dos passivos dos bancos estaduais, por parte das instituições financeiras federais.

Logo após a regulamentação dada pela Resolução nº 2365 do Banco Central, Brandão (2009) esclarece que ocorreram em 1997 as primeiras privatizações dos bancos estaduais. Uma delas foi realizada no Rio de Janeiro, com a venda do banco BANERJ ao banco Itaú, paga em sua maioria pelos Certificados de Privatização. A segunda ocorreu em Minas Gerais, com a venda do CREDIREAL do Banco Nacional de Crédito, que mais tarde foi incorporado pelo Bradesco. Neste mesmo ano, houve ainda a transferência do conglomerado Meridional para o Banco Bozano. Posteriormente, diversos bancos seguiram o exemplo destes primeiros.

Desse modo, Gutiérrez (2006) aduz que após o PROES e suas consequentes privatizações, sobraram tão somente seis Bancos Estaduais, a saber: Banrisul, BRB, Banpará, Nossa Caixa, Banestes, Banese. Além destes, dois bancos estaduais – o Besc e o Bep – foram federalizados durante a fase de preparação para suas respectivas privatizações. Em consequência disso, percebe-se uma alteração radical no panorama dos Bancos Estaduais do início década de 1980, até a década de 1990, com o desfecho de suas crises.

Em consonância com Brandão (2009), variados mecanismos foram utilizados visando estimular a participação de grandes grupos financeiros nos chamados “leilões de privatização”. Dentre estes, cita-se a retirada das dívidas como as trabalhistas e previdenciárias dos passivos dos bancos estaduais, bem como a isenção do depósito compulsório, a manutenção das contas do Estado e do funcionalismo nas instituições adquiridas. De tal modo, “créditos tributários e o perdão temporário dos compulsórios e aplicações obrigatórias tornaram um verdadeiro negócio da China a compra dos bancos estaduais nos leilões de privatizações, embora essas vantagens jamais sejam comentadas antes ou após a batida do martelo.” (Brandão, 2009)

Em síntese,

pele fato de ligar-se intimamente aos problemas financeiros dos estados, a crise dos BEs teve que ser resolvida em duas frentes simultâneas. O governo federal propôs a renegociação das dívidas estaduais em conjunto com um programa de recuperação dos BEs, transferindo as dívidas das instituições financeiras estaduais para a dívida consolidada dos estados com a União. As dívidas estaduais foram renegociadas através da Lei 9.496/97, que abrangeu principalmente as dívidas mobiliárias, que concentravam 80% dos débitos nos estados da região Sul e Sudeste. As dívidas e a reestruturação dos BEs, por sua vez, foram renegociadas através do Proes. Esse programa alcançou a quantia de R\$ 61 bilhões envolvidos no processo de saneamento dos bancos estaduais (em valores históricos). Somente o estado de São Paulo, recebeu R\$ 36 bilhões, o equivalente a 58% do volume de recursos financiados pelo Proes. A venda dos ativos saneados através dos leilões de privatizações dos BEs alcançou o total de 11,14 bilhões, sendo que também apenas o Banespa que foi arrematado pelo valor de R\$ 7 bilhões, significou 63% do volume de recursos arrecadados com as privatizações. O ágio alcançado pelo processo de privatizações foi de 175% sobre os valores iniciais de venda. (GUTIERREZ, 2006, p. 45)

Diante do panorama histórico e teórico apresentado, foram esses elementos que possibilitaram ao Estado da Bahia a construção da Desenbahia. Esse instrumento tem auxiliado no processo de expansão do crédito para além das opções do mercado financeiro privado, e como poderemos verificar na seção seguinte, apesar de suas limitações, contribuiu para a formação de capital no Estado alavancando os investimentos com realização regional e local.

2.1.4 A DESENBAHIA

Seguindo o movimento de cunho liberal a que o Brasil enfrentou na década de 1990, no exato ano de 1996, o governo federal apresenta a edição do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária e a Privatização de Instituições Financeiras Estaduais (PROES), que impunha aos governos estaduais, como condição para o saneamento de seus bancos, a posterior extinção, privatização ou transformação destas instituições em agências de fomento. A Bahia e Santa Catarina optaram por iniciarem o processo de transformação do Desenbanco e do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC) em agências de fomento.

No processo de transformação do Desenbanco para Desenbahia, de agosto de 1996, momento de elaboração do MP nº1.514, criadora do PROES, a agosto de 2001, quando o BCB aprovou a transformação do Desenbanco em agência de fomento, sob a denominação social de Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), pode-se resumir os principais acontecimentos no quadro a seguir:

Quadro 1 – Cronograma de eventos da transformação Desenbanco/Desenbahia

ANO	EVENTO
1996	O governo federal cria o PROES, com o objetivo de sanear os bancos estaduais comerciais e de desenvolvimento para fins de privatização. Imediatamente, o governo da Bahia declara a sua intenção de privatizar o seu banco estadual, o Baneb, e transformar o Desenbanco em agência de fomento.
1997	Em 21 de maio de 1997, os governos federal e estadual assinam protocolo de intenção, assumindo o compromisso de reestruturar o Baneb para, em seguida, privatizá-lo e financiar o processo de ajuste necessário à capitalização do Desenbanco. Em 1 julho de 1997, o governo envia para a Assembleia Legislativa os projetos de lei nº 11.166/97 e nº 11.167/97, criando os dispositivos legais para concretizar a decisão de transformar o Desenbanco em agência de fomento e promover a privatização do Baneb. A matéria é aprovada em 15 de julho de 1997.
1998	Em 19 de março de 1998, os governos federal e estadual assinam contrato de abertura de crédito através do qual foram provisionados recursos para financiar o processo de privatização do Baneb e a transformação do Desenbanco. Em 17 de dezembro de 1998, o BCB aprova a Resolução 2.574, determinando a formatação das agências de fomento, que ficarão sob o controle do Estado, e seu objetivo será a concessão de financiamento de capital fixo e giro, associado a projetos de interesse regional.
1999	Em janeiro, o então presidente do Desenbanco assume a presidência da Associação Brasileira das Instituições Financeira de Desenvolvimento – ABDE -, objetivando contribuir para a transformação dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento e promover as adequações ao novo ciclo da economia. Neste mesmo ano é aprovado o fechamento do capital social do Desenbanco, com o cancelamento junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em atendimento às normas do BCB, que determinam que as agências de fomento sejam empresas de capital fechado, e em 29 de junho, a Assembleia Geral Extraordinária aprovou a extinção do valor nominal das ações da instituição além da diminuição de cerca de 75% do capital social.
2000	Em 14 de janeiro de 2000, o Conselho de Administração aprovou o Plano Estratégico de Mudança. No dia 10 de abril de 2000, o Secretário da Fazenda, Albérico Mascarenhas, assume a presidência do Desenbanco, substituindo o economista Raimundo Moreira, que passou ao cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios.
2001	No dia 3 de janeiro de 2001, a Diretoria aprova a norma PCE 002/01, que fixa as políticas operacionais que orientarão as atividades das agências. Em 27 de março de 2001, o BCB edita a MP 2.139/64, estabelecendo que as agências de fomento são instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado ao país, e no dia 14 de agosto de 2001, o BCB aprova a transformação do Desenbanco em agência, sob a denominação social de Agência de

Fonte: Miranda, 2010, p. 50

A Desenbahia tem por objeto, segundo seu Estatuto Social, apoiar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social no estado da Bahia, mediante a concessão de empréstimos e financiamentos de capital fixo e de giro, com recursos próprios e/ou de fundos constitucionais, de orçamentos estaduais e municipais e de organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento. Além disso, também compõe o objeto da Desenbahia prestar garantias e serviços de agenciamento financeiro, de administração de fundos de desenvolvimento e de consultoria - inclusive aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Estado -, visando à realização de estudos estratégicos e financeiros, destinados a atração de investimentos e a reforma, reestruturação e modernização do Estado.

Sociedade de economia mista, integrante da estrutura da Administração Pública Indireta do Estado da Bahia, a Desenbahia caracteriza-se como uma pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, conforme autorização da Lei Estadual nº 2.321, de 11 de abril de 1966. A sua atual caracterização como Agência de Fomento se dá pela Lei Estadual nº 7.133 de 21 de julho de 1997 e se rege pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e pelas demais leis aplicáveis às suas atividades.

Conforme documentos institucionais, em especial o seu planejamento estratégico, elaborado em 2007, com vistas em ser operacionalizado entre os anos de 2008 e 2014, a Desenbahia estabelece, como balizadoras de sua gestão, as seguintes concepções:

- a) Negócio: Desenvolvimento econômico e social.
- b) Valores: Consciência ética; Responsabilidade social; Compromisso com a qualidade dos serviços; Inovação e criatividade; e Compromisso empregado/instituição.
- c) Visão: Ser um referencial de Agência de Fomento indispensável à Bahia, reconhecida nacionalmente pela excelência de seus serviços e por sua atuação no processo de desenvolvimento sustentável do Estado.
- d) Missão: Articular e promover políticas e ações de fomento, assegurando recursos

técnicos e financeiros que contribuam para o desenvolvimento sustentável da Bahia, visando à melhoria da qualidade de vida da população.

e) **Objetivos Estratégicos:** Identidade regional com ênfase nas matrizes da economia local; Atuação visando a inserção local de negócios estruturantes; Fomento a negócios de infraestrutura; Gerenciamento focado na sustentabilidade corporativa; Parcerias proativas focando produto e o relacionamento com o cliente; e Planejamento e gestão orientados por foco e impactos em inclusão socioeconômica, interiorização do desenvolvimento, fortalecimento da pequena empresa e fortalecimento da base municipal.

f) **Linhas de Conduta:** Atuar articulada com o Governo; Motivar, desafiar e comprometer pessoas; Fortalecer o comportamento ético e responsável; Comprometer-se ativamente no relacionamento com o cliente; Atuar como uma instituição social e ambientalmente responsável; Firmar e fortalecer sua marca; e Surpreender com soluções inovadoras.

A Desenhahia opera, neste momento, com 45 linhas de financiamento, sendo 11 (onze) para financiamento de capital de giro e 34 (trinta e quatro) para financiamento de investimento fixo. Nesse sentido, Petitinga (2010), demonstrando a importante contribuição destas Instituições para o desenvolvimento dos estados onde estão localizados, comenta:

Sobre o perfil das operações realizadas pelas IFDs estaduais, percebe-se uma tendência em priorizar negócios com micro, pequenos e médios empreendimentos, baseada numa concepção, por um lado, de que o grande empreendimento já conta com fácil acesso ao mercado de crédito (eventualmente até o mercado internacional), e, por outro, de que é preciso uma visão horizontalizada, ou seja, sem distinção de importância entre as estruturas empresariais pequenas, médias ou grandes, para o novo momento de desenvolvimento do país.

De acordo com seu Estatuto Social, a Desenhahia possui, em seu nível estratégico, dois grandes componentes: o Conselho de Administração e a Diretoria. O Conselho de Administração, órgão colegiado, é composto por 7 (sete) membros, eleitos entre os acionistas residentes no País, pela Assembleia Geral, para mandatos de 3 (três) anos, permitida a reeleição. Esta Assembleia também acumula a função de destituir o Conselho em questão, caso seja necessário, e suas investidas dependem de aprovação

do Banco Central do Brasil, devendo seu Presidente ser eleito pela maioria absoluta dos Conselheiros.

A Diretoria, por sua vez, tem a seguinte composição: Presidência, Diretoria de Operações, Diretoria de Administração e Finanças e Diretoria de Desenvolvimento de Negócios. O atual desenho organizacional da Desenbahia é operacionalizado por 241 (duzentos e quarenta e um) trabalhadores. Tendo em vista o “recorte” temporal definido neste trabalho – a ser explicado no capítulo seguinte, dedicado aos “Procedimentos Metodológicos” -, apresentamos, também, a composição da Diretoria de períodos anteriores, especificamente dos anos de 1995 (Desenbanco) e 2001 (ano da transição).

Em 1995, o Desenbanco era composto conforme descrição a seguir: Presidência, Diretoria Administrativa, Diretoria Financeira e Diretoria de Operações. Nesse momento, o quadro funcional da organização possuía 250 (duzentos e cinquenta) empregados. Já no ano da transição, 2001, a organização teve dois Presidentes, em períodos diferentes e as seguintes Diretorias, que também tiveram alternância na ocupação dos cargos: Diretoria de Desenvolvimento de Negócios, Diretoria de Operações, Diretoria Administrativa. Ainda nesse ano, a instituição era formada por 174 (cento e setenta e quatro) funcionários.

2.2 A constituição jurídica das Agências de Fomento

A partir da Resolução nº 2574 do Conselho Monetário Nacional, e posteriormente, a resolução 2828, institucionalizam-se no Brasil as agências de fomento, tendo por principal objeto social o financiamento de capital fixo e de giro. Segundo Galvão (2012), estas agências surgem originalmente do programa de redução da presença estatal na atividade bancária, oriundo da Medida Provisória nº 1.514 de 1996.

Antes de aprofundar-se na questão jurídica propriamente dita, é oportuno elucidar a respeito do tipo de intervenção estatal que caracterizam as agências de fomento. A Constituição Federal de 1988 dá margem, em seu texto, tanto para a intervenção direta quanto indireta do Estado na atividade econômica. A primeira, exploração direta de atividade econômica abordada no artigo 173 da Constituição, só seria permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo. A segunda, por sua vez abordada no artigo 174, dá ao estado o papel

de agente normativo e regulador da atividade econômica, nas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Destarte, a atividade de fomento caracteriza-se enquanto intervenção indireta, uma vez que, nas palavras de Munhoz de Melo (2010), o Estado atua por meio de incentivos aos particulares e enquanto agente normativo e regulador, buscando de tal modo, influenciar o comportamento dos particulares sem refletir uma atitude direta na economia. Nesta questão, cabe o argumento de Galvão (2012), de que tal postura não fere o princípio da livre iniciativa – protegida constitucionalmente pelo artigo 170 –, uma vez que os particulares são livres para aderirem ou não a qualquer ação fomentadora do Estado.

Apesar das agências de fomento não constituírem, em termos legais, instituições financeiras, Galvão (2012) alerta que estas estão subordinadas à legislação que regula tal tipo de instituição. Isto se deve ao fato do Banco Central do Brasil fornecer às agências tal status, embora com algumas restrições como a impossibilidade de captação de recursos junto ao público e a impossibilidade de integração societária em outras instituições financeiras.

Em outras palavras, e ainda em consonância com Galvão (2012), essas agências atuam de modo análogo às instituições financeiras e por esta razão são assim consideradas pelo Banco Central do Brasil. Todavia, as agências de fomento estão sujeitas à direção do Estado e, por isso, devem estar associadas aos princípios jurídicos basilares que orientam a administração pública. Merece relevo o princípio constitucional da supremacia do interesse público sobre o privado, que significa que sempre que o interesse público se confrontar com o privado, aquele deve prevalecer. Portanto, devem as agências de fomento valorizar os interesses de relevância pública. Relaciona-se com tal princípio o da indisponibilidade do interesse público, que em oposição com a autonomia da vontade, confere à administração a tutela necessária e inafastável dos bens e interesses geridos pela administração pública (GALVÃO, 2012).

O estabelecimento de normas jurídico-administrativas ganha importância para as agências de fomento na medida em que garante a efetivação do princípio da isonomia que, para Galvão (2012), torna-se o princípio balizador para que este tipo de atividade consiga alçar seu objetivo enquanto instrumento de intervenção econômica estatal, buscando salvaguardar o interesse coletivo.

Ainda em relação aos aspectos jurídicos das agências de fomento, RIBEIRO (2002) ressalta que todos os postulados legais – como resoluções, Manual de Normas e Instruções do Banco Central, e Plano de Contas das Instituições Financeiras – que regulam as atividades de intermediação financeira do Brasil, fundamentam também as agências de fomento. Além disso, tais agências são constituídas como sociedades anônimas de capital fechado, por força da Lei 6.404 de 1976, e sujeitam-se à fiscalização do Tribunal de Contas e às demais formas de controles públicos. Sujeitam-se também à Lei Complementar nº 101, diploma legal responsável pelas normas da responsabilidade na gestão fiscal.

2.2.1. A resolução 2828 do Banco Central do Brasil

A resolução do conselho monetário 2828, datada de 30 de março de 2001, é o que estabelece a gênese jurídica das agências de fomento. Embora tenha possibilitado aos estados brasileiros a obtenção de condições ideais de financiamento, Ribeiro (2002) ressalta que tal diploma legal também impôs uma série de restrições legais. Segundo ele, estas condições normativas possuem em sua essência a intenção de evitar que, no futuro, as agências de fomento se inviabilizassem pelos mesmos equívocos de suas antecessoras.

Sob este olhar, Galvão (2012) lembra que tais falhas remontam aos anos 1980 e início dos 1990, período no qual as instituições financeiras encontravam-se abaladas por um processo crescente de degradação econômico-financeira, agravada por fatores como as restrições impostas pelos planos econômicos, a redução das taxas de juros e o fim da correção monetária. E defende que as agências de fomento surgem numa conjuntura inovadora, rompendo vínculos com as instituições anteriores.

Acerca das condições impostas com o surgimento do diploma legal, Ribeiro (2002, p.2) informa que:

A nenhuma unidade da federação foi negado o direito de continuar tendo um banco, desde que viesse a atuar em condições de mercado, capacitada a submeter-se às regras competitivas, disputando espaço com a iniciativa privada. Para esses estados, o financiamento do ajuste se restringiu a 50% do montante necessário, cabendo ao controlador, o aporte complementar.

Desse modo, ainda pelo entendimento de Ribeiro (2002), os estados que decidiram pela retirada do sistema através da privatização ou pela extinção de suas instituições, receberam do Tesouro Nacional o financiamento daqueles recursos necessários para o

ajuste prévio dessas entidades, entendidos como fundamentais no processo de privatização, extinção ou até mesmo transformação em instituição não financeira. Já para aqueles estados que optaram pela saída efetiva da atividade bancária, foi autorizada a criação de um órgão dotado de características especiais e com atuação limitada, cuja visão ia além da tradicional intermediação financeira direcionada para a concessão de créditos de médio e longo prazo. Emergem, desse modo, as agências de fomento, que no estado da Bahia aparecem como sucessoras do Desenbanco, instituição até então com mais de trinta anos de história.

Dentre os aspectos legais conferidos às agências de fomento através da resolução em questão, são proeminentes os seguintes pontos:

- A constituição e o funcionamento das agências ficam condicionados à autorização do Banco Central do Brasil. Sendo que este só poderá autorizar a constituição de uma única agência de fomento por unidade federativa.
- Exige-se que as agências de fomento se constituam sob a forma de sociedade anônima de capital fechado.
- O diploma legal abre a possibilidade de as agências empregarem em suas atividades, além dos recursos próprios, os provenientes de fundos e programas oficiais, orçamento federal, estadual ou municipal, organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento, além da captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de micro finanças.
- Faculta, dentre outros, a realização de atividades de consultoria e de agente financeiro, cessão de créditos, financiamento de capitais fixo e de giro associados a projetos.
- Veda às agências de fomento o acesso a linhas de assistência financeira e redesconto do BACEN e à conta de reservas bancárias do mesmo, a captação de recursos junto ao público e a contratação de depósitos interfinanceiros, como depositante ou depositário.

Ainda se tratando desta resolução, Ribeiro (2002) destaca, além dos pontos supracitados, seu artigo 6º. Este determina que as agências constituam e mantenham um fundo de liquidez de, no mínimo 10% do valor de suas obrigações. Tais recursos devem ser aplicados integralmente em títulos públicos federais.

SEÇÃO 3 – A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA

Ao longo das sessões anteriores se buscou construir a base teórica para a análise da atuação das Agências de Fomento, e em especial, do caso da Agência de Fomento do Estado da Bahia, a Desenhahia. Portanto, toda a análise que fizemos sobre a constituição da variável ‘crédito’ em um sistema econômico contextualizado no panorama histórico da economia baiana (Seção 1), além da evolução histórica da instituição que estamos estudando, bem como sua constituição jurídica (Seção 2), nos permite, então, realizar um estudo mais detalhado da atuação da Desenhahia, desde a sua criação em 2001 até o ano de 2014.

Todas as Agências de Fomento criadas no Brasil, e também a Desenhahia, são instituições financeiras com o objetivo claro de promover o desenvolvimento econômico e social dos estados, através de políticas de promoção e expansão das atividades produtivas daquele ente federativo. Segundo o documento de proposta de criação da Desenhahia (1999), na sua página 2, essas instituições podem ser “genericamente definidas como sendo organismos criados para auxiliar a promoção do desenvolvimento de uma zona territorial determinada, contando para isso com instrumentos diversos e, principalmente, com nível apreciável de autonomia de gestão.”

Como qualquer instituição criada e mantida com dinheiro público, a Desenhahia tem objetivos que são claramente definidos em seu documento de fundação. Entre os principais objetivos estão a atração de investimentos privados para empreendimentos que apresentem vantagens locais relevantes, a orientação de ações públicas e privadas no sentido de privatização e criação de parcerias público-privadas para os serviços do Estado, o financiamento de empreendimentos considerados relevantes para a promoção do desenvolvimento regional através da interiorização de suas ações, além de ser um interlocutor junto aos demais organismos de fomento. Resumindo, a agência atua como um catalisador entre o governo e o empresariado, pelo menos em tese.

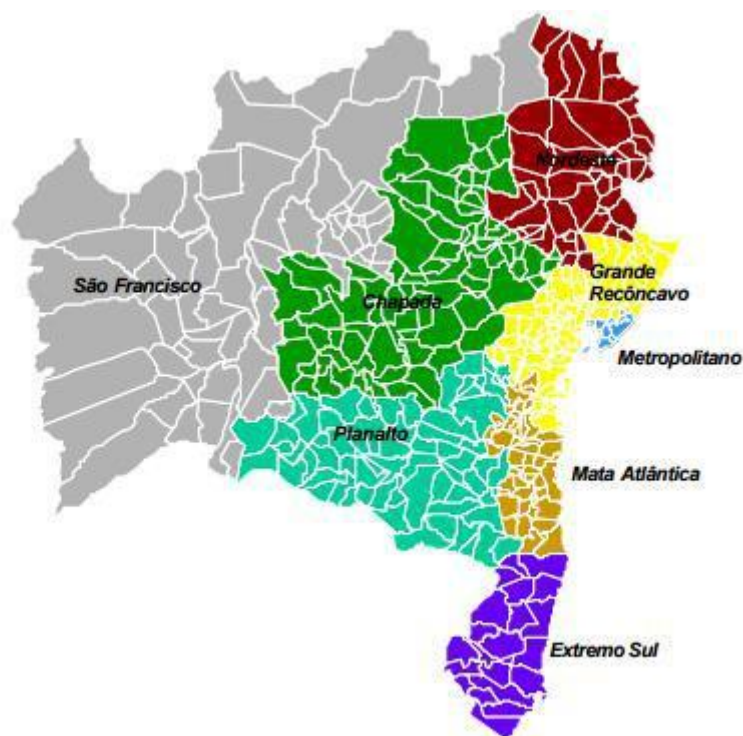
Economicamente falando, e contextualizando historicamente, a Desenhahia surge, em 2001, como uma instituição que deveria ser capaz de levar a Bahia a superar o desenvolvimento trazido pela indústria petroquímica, e entrar no terceiro ciclo de seu desenvolvimento, adensando sua cadeia produtiva. Para que esse objetivo fosse alcançado era necessário que se atuasse na atração de investimentos em alguns setores

considerados importantes para o desenvolvimento econômico do Estado e garantir incentivos fiscais em virtude do equilíbrio fiscal.

Os setores considerados estratégicos para a atuação da Desenbahia, estão sempre conectados com os Planos Plurianuais do Estado. Na sua fundação, e grosso modo, até o momento desse estudo, os setores que deveriam ser prioridade são: a) indústria química e petroquímica; b) indústria de plásticos e fibras sintéticas; c) indústria de fertilizantes e defensivos agrícolas; d) cadeias produtivas de madeira, celulose, papel e movelaria; e) complexos automotivo e metalomecânico; f) indústria de alimentos; g) indústria de calçados e têxtil; h) complexo mineral; e i) turismo e cultura.

Além de definir os principais setores pelos quais a Desenbahia deveria concentrar sua atuação, a Diretoria de Planejamento e Assuntos Estratégicos da agência definiu as áreas geográficas de sua atuação conforme o mapa abaixo:

Mapa 1 – Áreas de atuação da Desenbahia



Fonte: Plano Plurianual da Bahia 2000-2003, p.15

Assim, a Desenbahia foi responsável por reclassificar a estrutura geoeconômica do Estado a partir, segundo o governo, dos eixos de circulação de mercadorias. Esses eixos são: a) São Francisco; b) Chapada; c) Extremo Sul; d) Mata Atlântica; e) Metropolitan; f) Grande Recôncavo; g) Planalto; e h) Nordeste.

Para lograr êxito, a agência lançou mão, em sua proposta de fundação, de dois grupos de instrumentos de atuação: os financeiros e os não-financeiros. Os instrumentos financeiros de atuação são basicamente os incentivos e subsídios fiscais, os empréstimos, a concessão de garantias e avais e a participação acionária. Já os instrumentos não-financeiros são basicamente os serviços de informação e assessoria, além de formação de infraestrutura física e tecnológica.

O desígnio dessa seção é de, através da análise dos Balanços da Desenhahia, verificar se os objetivos propostos no Artigo Técnico 01/99, cujo título é “Agência de Fomento: Uma proposta para o Estado da Bahia”, se concretizou ao longo desses 14 anos, ou se ao longo do tempo, por fatores diversos e que poderão ser discutidos em trabalhos futuros, não.

3.1 A construção dos indicadores

O estudo da Desenhahia proposto nesse trabalho, leva em conta uma série de indicadores de cunho qualitativo, como por exemplo, as razões que levaram ao Estado da Bahia a optar por esse modelo para o fomento e desenvolvimento de suas forças locais, e informações quantitativas, baseadas em séries históricas anuais, retiradas em sua integridade dos demonstrativos de resultados anuais da Desenhahia, das informações selecionadas:

- Desembolsos totais;
- Operações de crédito aos setores público e privado;
- Resultados financeiros (Lucro Líquido e Patrimônio Líquido)

Os desembolsos totais, não são necessariamente uma informação contábil, mas estão sempre presentes nos relatórios da Desenhahia, sob a forma de notas explicativas, ou seja, com as deflações necessárias, é possível estimá-los, o que é claro, não reflete os valores de mercado das variáveis que representam. Os dados coletados foram considerados em valores correntes e atualizados para dezembro de 2014 pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). A escolha desse índice é indicada como a melhor para o estudo de bancos e instituições focadas no desenvolvimento regional por Cavalcante (2004), já que a cesta de produtos que esses bancos financiam é em sua grande maioria contemplada por itens presentes no Índice.

Além dos pontos indicados acima, e com o objetivo de reforçar a análise sobre a atuação da Desenhahia, buscar-se-á discutir a relação entre os desembolsos totais e a formação bruta de capital fixo (FBCF) na Bahia e as operações de crédito ao setor privado como uma porcentagem do PIB. Esses dois itens são fundamentais para se entender em que medida a Desenhahia contribuiu para o investimento e para a oferta de crédito na Bahia.

Porém, vale ressaltar que esses dois itens possuem uma série de restrições e limitações metodológicas que devem ser lembradas e ressaltadas: a) Nem todos os desembolsos da Desenhahia vão se converter em FBCF, por fatores como, parte desses recursos servir para transferências ou para sanar dívidas de empresas, financiamentos focados em capital de giro, ou até mesmo projetos interrompidos que não levaram esses recursos a se transformarem em investimentos; b) Não existem dados de FBCF desagregadas por unidade da federação, ou seja, o que se irá buscar é uma estimativa da contribuição da Agência para o investimento no estado.

Diante do exposto devemos considerar os seguintes pressupostos para realizar a análise:

- A relação entre investimentos de capital fixo e investimentos em capital de giro foi respectivamente 70% e 30%, já que esse é o padrão utilizado na maioria das linhas de crédito concedidas, desde o Desenbanco, e que assim permaneceram.
- Admite-se que a relação entre a FBCF e o PIB na Bahia é o mesmo daquele considerado para o Brasil como um todo. Logo, para se obter a FBCF na Bahia simplesmente se multiplicou a participação do Estado no PIB brasileiro pela FBCF do país.
- A relação entre desembolsos totais e a FBCF foi obtida usando valores constantes de 2014 para ambas as séries.
- Sempre que se tratar de operações consideradas como operações de crédito estaremos falando de aprovações, liberações e contratações de empréstimos e financiamentos sem distinções, inclusive se os mesmos fazem parte das contas de Ativo Circulante ou Realizável a Longo Prazo.

Todas as limitações metodológicas acima expostas servem para garantir que todas as séries e análises realizadas nesse capítulo possam ser interpretadas como indicadores da ordem de grandeza do papel desempenhado pela Desenhahia e não devem ser entendidos como dados de natureza estatística ou econométrica. Dessa maneira, é

fundamental, para que seja garantido o sentido lógico da exposição, que os dados estejam circunscritos de informações históricas e teóricas, o que, portanto então, coaduna com a metodologia escolhida.

3.2 A atuação da Desembahia

O governo do estado aderiu formalmente ao PROES em 1997, através da assinatura de um protocolo de intenções na qual visava reestruturar o BANEBA (Banco do Estado da Bahia), de modo a prepará-lo para a privatização, e de financiar o processo de ajuste necessário à capitalização do Desenbanco e sua transformação em agência de fomento. Em seguida, o governo encaminhou à Assembleia Legislativa os Projetos de Lei 11.166/97 e 11.667/97, que criavam os dispositivos legais para concretizar a decisão de transformar o Desenbanco em agência de fomento e privatizar o BANEBA. Os projetos foram aprovados no mesmo ano, e no ano seguinte, os governos federal e estadual assinaram um contrato de abertura de crédito para provisionar recursos que financiassem o processo de privatização do BANEBA e a transformação do Desenbanco em agência de fomento.

Dois fatores contribuíram para a transformação dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento: o primeiro foi o momento econômico no qual o cenário brasileiro enfrentava uma conjuntura extremamente desfavorável, com taxa de crescimento médio anual do PIB baixa e um plano de estabilidade da moeda, o Real, que ainda não havia se consolidado completamente. Desse modo, os governos estaduais foram obrigados a ajustar suas contas públicas para a negociação da dívida pública dos mesmos, acumulada até então. Como os Estados estavam sem alternativas, a opção se deu via contração monetária, e um dos elementos centrais dessa transformação era justamente a redução dos sistemas financeiros subnacionais, transformando seus bancos de desenvolvimento estadual em agências de fomento. O segundo, o governo da Bahia já tinha, como mostramos na Sessão 1, uma tradição de planejamento e intervenção na economia do estado desde a década de 1950, que precisou ser modificada e se adaptar ao momento vivido pela economia brasileira, no que tange a forma de condução das decisões macroeconômicas.

Desde de 1997, ano em que a Bahia adotou o PROES, até o momento que esse estudo se propõe a investigar, 2014, as agências de fomento que outrora eram objeto de

desconfiança dos agentes econômicos se consolidaram como um tipo de instituição financeira relevante para o desenvolvimento social e econômico brasileiro, o que não significa que as mesmas alcançaram os seus objetivos.

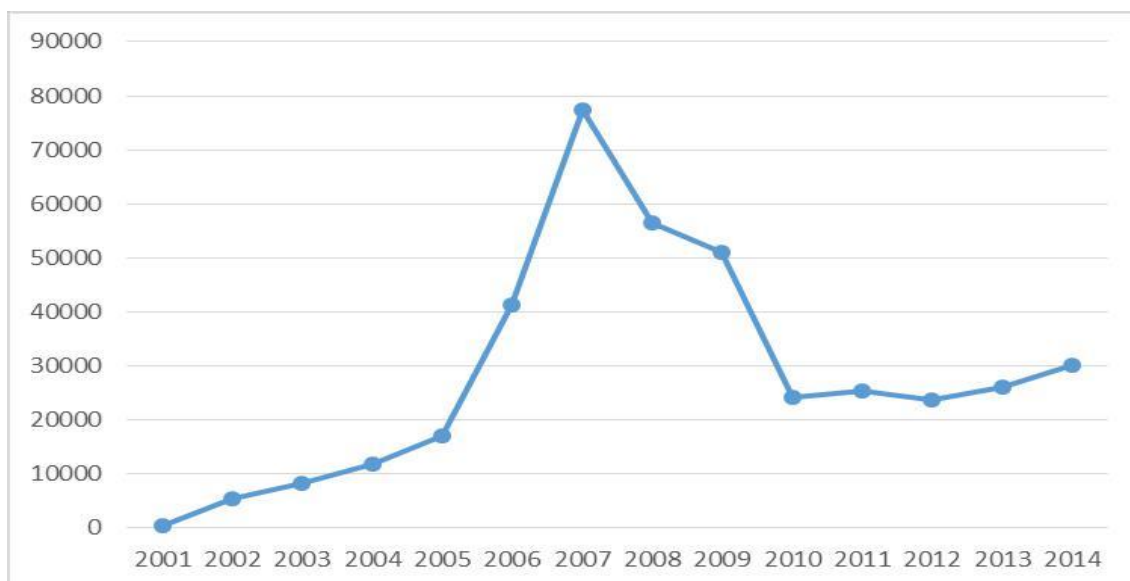
Nesses anos de atuação, fica muito claro que a Desembahia concebeu e operou linhas de crédito voltadas para o apoio às principais cadeias produtivas instaladas no estado e, sobretudo, ao menos tentou preencher lacunas no mercado de crédito deixadas pela iniciativa privada, a exemplo das necessidades de recursos direcionados para o empreendedor informal. A desoneração do crédito deve ser uma das principais preocupações de qualquer agência nesse formato.

3.2.1 Desembolsos totais

Os desembolsos totais acumulados da Desembahia no período entre 2001 e 2014, em valores de dezembro de 2014 foi de R\$ 4,11 bilhões. Ao se comparar esse valor em relação ao PIB da Bahia, no período, e a participação do BNDES da economia brasileira, já é possível notar que a participação da Desembahia é muito menor no PIB baiano *vis a vis* o BNDES com relação à economia nacional. Para entender melhor esse cenário de desembolsos totais, serão feitas duas análises. A primeira em relação a quantidade de operações de crédito (aprovações, liberações e contratações) e sua distribuição numérica, nada mais mostrando do que a capilaridade da Agência ao longo do tempo, e a segunda será baseada no montante total liberado sobre a forma de operações de crédito.

No que tange o número de operações de crédito temos:

Gráfico 1 – Número de operações de crédito realizadas pela Desembahia de 2001 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desembahia

De maneira geral, em primeira análise, se entende que o gráfico acima esboça um comportamento muito claro, de um crédito altamente concentrado entre os anos de 2001 a 2004, um avanço na quantidade de operações a partir de 2005, já que houve uma mudança no perfil do setor privado com maior volume de recursos para o setor de Comércio e Serviços, e uma regressão, na quantidade de operações, mais forte a partir de 2008. Como veremos mais a frente, a instituição da Copa do Mundo no Brasil, e sendo Salvador, uma das cidades-sede, fez com que o crédito se concentrasse e tivesse um perfil de apoio maior a empreendimentos mais robustos.

O movimento no período estudado é, portanto, cíclico, tendo dois períodos de maior concentração na quantidade de operações de crédito (2001 a 2004 e 2008 a 2014), e um período intermediário de maior pulverização dos recursos (2005 a 2007).

O volume no número de operações, por sua vez, e apesar desse movimento cíclico, em nenhum período analisado, levou a um aumento no volume de recursos levados para a economia do estado da Bahia. Como será analisado a seguir, a queda nesse volume é um fator que merece atenção e discussão, devido ao potencial e envergadura social da Desembahia.

Ao voltarmos nossa visão para o montante de recursos liberados (nominais e corrigidos pelo IGP-DI em valores de dezembro de 2014) sobre a forma de operações de crédito poderemos chegar a uma análise mais precisa. Segue assim:

Tabela 1 – Volume de operações de crédito realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)

Ano	Total (R\$ mi) - Real
2001	996,72
2002	736,82
2003	517,47
2004	167,88
2005	111,29
2006	167,13
2007	191,13
2008	178,98
2009	176,09
2010	162,61
2011	150,46
2012	169,07
2013	171,29
2014	214,59
Total	4111,53

Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desenbahia

Pode-se observar, em análise cruzada com o gráfico 1, que tínhamos um baixo número de operações, com alto valor agregado nos primeiros quatro anos de existência da Desenbahia. Entre 2001 e 2004, a agência realizou, sobre a forma de operação de crédito, uma concessão total de R\$ 2,41 bilhões, 59% do volume total de R\$ 4,1 bilhões (valores corrigidos para dezembro de 2014 pelo IGP-DI), em 14 anos de existência. Um dado que chama atenção é que, nesse primeiro, período se realizou 25.862 operações de crédito, o que dá uma média de R\$ 93.496,25 por operação, valor bastante alto para uma Agência de Fomento.

No segundo período que definimos para análise, o número de operações cresceu substancialmente, porém o valor por operação caiu muito. Nesse segundo período, entre 2005 e 2007, a Desenbahia desembolsou R\$ 469,52 milhões, apenas 11% do total desembolsado durante todo o período de sua atuação. Nesse período foram realizadas 137.753 operações, ou seja, um valor médio por operação de R\$ 3.408,41, bastante diferente do período analisado acima.

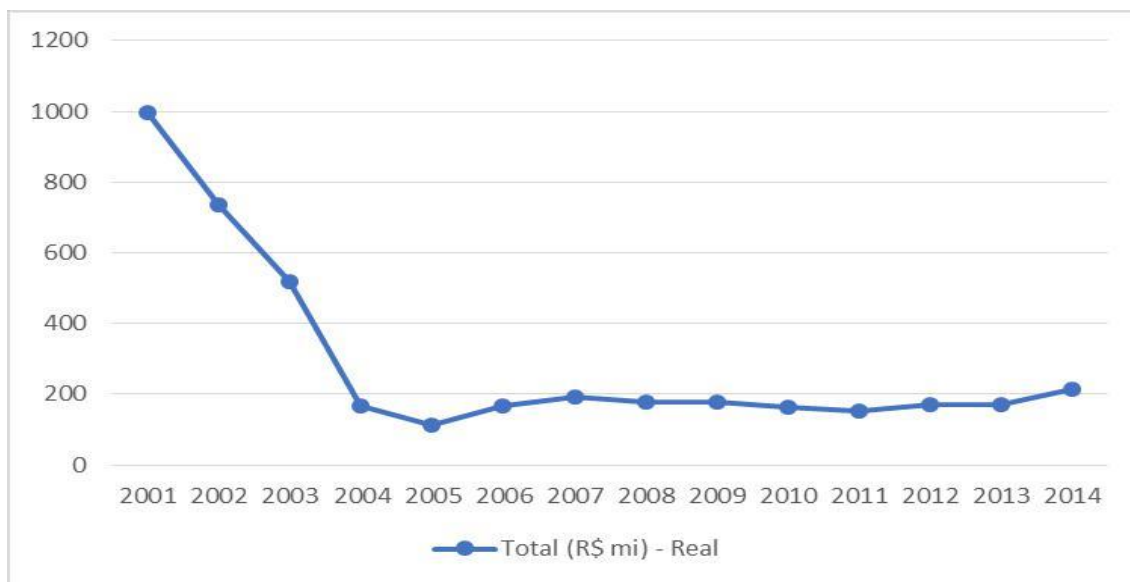
Entre 2008 e 2014, apesar de metodologicamente não se poder realizar uma comparação, vale apenas a título qualitativo mostrar que foi liberado no período aproximadamente R\$ 1,22 bilhões, em valores de 2014 corrigidos pelo IGP-DI. Isso representa a liberação de 30% do montante total liberado. Apesar de o período, qualitativamente considerado, possuir 4 anos a mais que o segundo período (2005 a

2008), encontrou-se uma média de R\$ 5.151,87 por operação, o que demonstra uma tendência para a concentração de recursos.

Vale ainda ressaltar que, ao se observar o período total (2001 a 2014), é extremamente alarmante a queda no volume total de recursos liberados pela Desembahia. Quando se deflaciona os valores para dezembro de 2014, o valor sai de um total de R\$ 996,72 milhões para R\$ 214,59 milhões. Apesar da informação que a Desembahia tem pouca contribuição para a FBCF do estado ao longo de sua existência, esse dado é mais preocupante, já que mostra que essa participação caiu 78% quando se compara 2001 a 2014.

Para melhor ilustrar esse movimento, devemos analisar com mais detalhe esses três períodos, e com maior atenção os anos de 2001, 2002, 2004, 2006, 2009, 2010, 2011 e 2014, já que foram definidos como anos de mudanças importantes no perfil da Desembahia, por motivos como novas linhas de crédito de maior envergadura, e conjecturas marcantes para a economia baiana. A partir do Gráfico 2, daremos sequência a análise:

Gráfico 2 – Volume de operações de crédito realizadas pela Desembahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desembahia

Em 2001, no setor industrial, vale destacar a indústria automotiva, que absorveu R\$ 403,51 milhões dos recursos aprovados, valor que representou 40% do total. Este elevado percentual decorre da implantação do complexo automobilístico no estado. Embora representando percentuais menores do volume total de aprovações, merecem

destaque ainda a indústria de produtos alimentares bebidas, para a qual foram aprovados R\$ 102,02 milhões, 10% do total, no âmbito da linha Proind/Probahia.

Em 2002, a queda no volume das operações, que saem de R\$ 996,72 milhões para R\$ 736,82 milhões, uma diferença de R\$ 259,90 milhões, pode ser atribuído fundamentalmente a dois aspectos. O primeiro é o elevado volume de aprovações observado no ano de 2001 associado ao apoio da agência à implantação do complexo automotivo no estado da Bahia, o que se refletiu, neste ano, num maior volume de contratações e liberações de recursos. O segundo aspecto diz respeito à queda da demanda de crédito passível de enquadramento nos critérios legais a que as agências de fomento estão sujeitas. No setor industrial, 90,8% dos recursos foram direcionados para o segmento automotivo, tendo sido o restante distribuído principalmente para a produção de couros e peles (3,2%), indústria química e petroquímica (2,3%), indústria eletroeletrônica (1,5%) e transformação plástica (0,7%).

Em 2004 pode-se perceber o início do foco na pulverização do crédito. No setor privado, as operações somaram R\$ 63,54 milhões, o correspondente a 89,3% do total, enquanto que para o setor público foram aprovadas operações no valor de R\$ 7,64 milhões, equivalentes a 10,7% das aprovações. Embora a indústria tenha absorvido o maior volume de recursos, no valor de R\$ 39,88 milhões (56,0%), percebe-se uma desconcentração setorial das aprovações em relação aos anos anteriores. O setor de comércio e serviços teve operações aprovadas no valor de R\$ 20,37 milhões (28,6%), com destaque para os serviços de transporte de táxi, instituições educacionais e comércio varejista de um modo geral. É importante ressaltar que este setor concentrou a maior quantidade de projetos de financiamentos, principalmente aqueles relacionados ao microcrédito (2.723 operações). Para o setor rural, foram destinados R\$ 3,29 milhões (4,6%), sendo a maior parcela para o financiamento da atividade de criação animal (aves, bovinos, ovinos e suínos), através do Pronaf, em diversos municípios do interior baiano. Já no setor público, foram beneficiadas 16 prefeituras, através dos programas Pró-Municípios e Pró-Urbano.

Como definimos esse período, 2001 a 2004, como a primeira parte do ciclo de atuação da Desenbahia, e como seu objetivo principal deve ser a pulverização do crédito, tanto do ponto de vista setorial quanto espacial, e levando ainda em conta que a maioria das indústrias do estado se encontra na Região Metropolitana de Salvador, nesse período, a Agência deixou de cumprir com um fundamento nuclear de seu

documento de fundação e do propósito teórico para o qual uma Agência de Fomento deve ser criada, que foi o de a Desenhahia não causar a pulverização do crédito.

A partir da análise da segunda etapa do ciclo de desembolsos da Desenhahia, 2005 a 2007, chama atenção o desempenho operacional da Desenhahia em 2006, que foi caracterizado por um sensível aumento na quantidade de financiamentos concedidos nas fases de aprovação, contratação e liberação, como demonstra o gráfico 1, e uma diminuição no valor das operações, o que se deve, sobretudo, à ampliação das operações feitas através dos programas Credibahia, Credifácil/Simbahia, Pronaf e Protáxi, linhas de crédito focadas em projetos de menor valor agregado. Isso se reflete principalmente na análise do valor médio por operação, que sai de absurdos R\$ 93.496,25 por operação para R\$ 3.408,41, uma queda de 99% se compararmos o primeiro ciclo com o segundo.

No terceiro ciclo, que vai de 2008 a 2014, um ano que chama atenção é 2009, já que foi marcado pelo maior número de aprovações de financiamentos na história da Desenhahia, no que se refere às operações prospectadas diretamente pela Agência, isto é, excluindo-se os programas de atração de investimentos promovidos pelo governo estadual. Deve-se ressaltar que esse desempenho se deu em um cenário de pouca expectativa de expansão dos negócios, devido ao contexto de crise econômica mundial. Assim, o volume de aprovações atingiu R\$ 169,80 milhões, apresentando um crescimento de 27,6% quando comparado ao ano de 2008. Já as contratações e as liberações, fases subsequentes às aprovações de financiamentos, registraram os valores de R\$ 147,93 milhões e R\$ 152,03 milhões, com aumentos respectivos de 27,4% e 22,7%, em relação ao ano anterior. Por outro lado, a Instituição já começa a alterar novamente o perfil dos financiamentos de projetos, privilegiando as empresas de grande porte.

Avançando ao longo do tempo devemos nos ater a uma particularidade dos anos 2010, pois a preparação da Bahia e, em particular, de Salvador, para sediar parte da Copa do Mundo em 2014, levou a DESENBAHIA à criação de duas linhas especiais para a oferta de recursos demandados para a adequação da cidade ao evento. A ‘Procopa Bahia 2014’ e a ‘Credicopa’ se destinaram ao financiamento da arena esportiva, palco dos embates futebolísticos durante o campeonato. Nas operações para as construtoras e incorporadoras responsáveis pela obra, em 2011, foram liberados financiamentos no valor de R\$ 53,67 milhões (valores de dezembro de 2014) referentes à reconstrução da Arena Fonte Nova através da linha PROCOPA Bahia 2014. Levando-se em

consideração, que nesse ano foi concedido um total de R\$ 169,07 milhões, esse projeto representou 32% do total. Essa decisão é passível de questionamento, já que não contempla em nenhum momento os objetivos para os quais a Desenhahia foi criada, e representa sem sombra de dúvidas um retrocesso nos objetivos pelos quais as agências de fomento foram fundadas ou seja, acabar com manobras irresponsáveis dos governos estaduais.

Em 2014, percebemos uma tendência de início de um novo ciclo no que tange o número de operações, e o volume das mesmas dando sinais de aumento, sendo que dois itens chamam a nossa atenção na atuação da Agência. O primeiro é o estímulo às franquias com o estabelecimento de uma parceria entre a Desenhahia e a Associação Brasileira de Franchising (ABF), através da celebração de um convênio em novembro de 2014, objetivando a disponibilização de linhas de crédito com o intuito de promover o desenvolvimento do mercado de franquias no Estado. Esse convênio prevê diversas ações para uma atuação mais efetiva no ramo de franquias. Em complemento, foi criada a linha de financiamento “Desenhahia Franquias”, cujas condições são mais aderentes ao perfil do segmento, visando financiar a implantação, ampliação, reforma e modernização desses empreendimentos.

O segundo item que chama atenção na atuação da Desenhahia em 2014 é o estímulo à Economia Solidária, já que a agência tem concentrado esforços no desenvolvimento de alternativas de sistematização e fomento dos três principais elos das finanças solidárias: fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário, além de discutir melhorias para o fomento dos agentes da economia solidária na Bahia. Em um trabalho conjunto com a Secretaria do Trabalho (SETRE), a Desenhahia tem ampliado o relacionamento com os agentes do setor e realizado contribuição técnica, compondo e trabalhando a adaptação de soluções de microfinanças para realidade específica da economia solidária. Os recursos repassados para cooperativas de crédito de economia solidária foram da ordem de R\$ 437 mil e tiveram o objetivo de viabilizar novas concessões de microcrédito. Como resultados dessas operações foram realizadas operações de financiamentos no montante de R\$ 10 milhões, o que beneficiou cerca de 3.000 famílias. As linhas com as quais a Desenhahia apoiou a Economia Solidária foram desenhadas especificamente para atender às necessidades do público-alvo.

Conforme colocado na subseção 3.1, a participação dos desembolsos realizados pela Desenbahia na FBCF pode servir como uma proxy para a contribuição da Agência no PIB do Estado da Bahia. A partir do procedimento sugerido na subseção supracitada, e com base na metodologia desenvolvida por Cavalcante (2004), chegamos à conclusão de que essa contribuição nunca superou 1,5%, comprovando que assim como no caso do Desenbanco estudado pelo próprio Cavalcante (2004), não é razoável buscar uma correlação estatística entre as taxas de crescimento do PIB do estado e os desembolsos da Desenbahia.

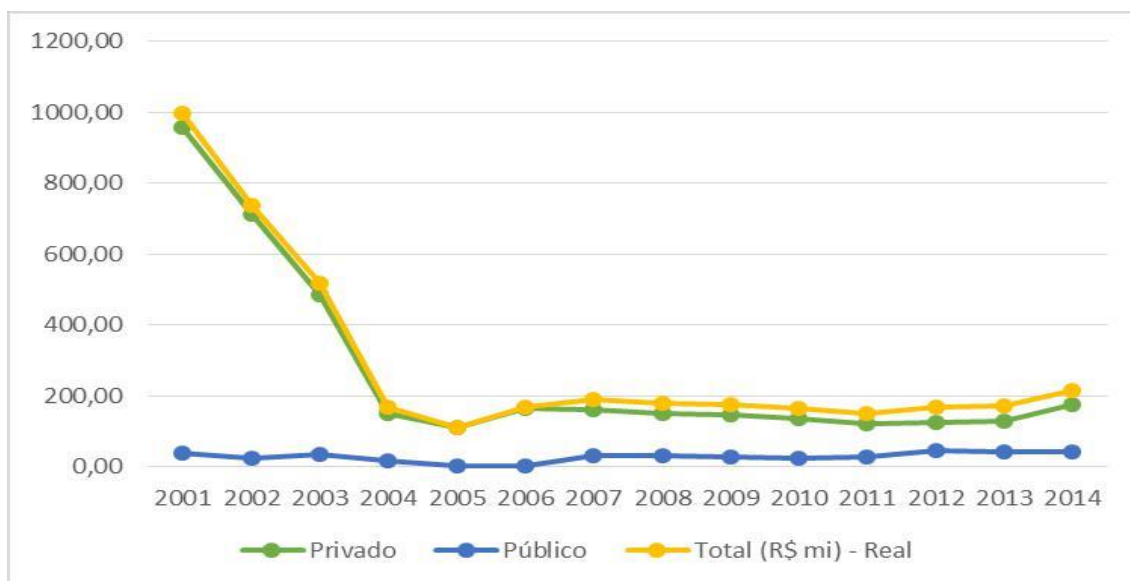
3.2.2 O perfil das operações de crédito

Nessa subseção, o objetivo proposto é entender qual foi o padrão de crédito da Desenbahia no que tange as iniciativas pública e privada, e estabelecer um parâmetro com os objetivos apresentados pela própria Agência no âmbito do documento “Agência de Fomento: Uma proposta para o Estado da Bahia”. Em um segundo momento tratar desse mesmo padrão, mas de uma forma mais aprofundada no setor privado, verificando o tamanho das empresas contempladas.

A análise do crédito do Desenbanco feita por Cavalcante (2004), demonstra que em seus dez primeiros anos de atuação, essa instituição concentrou suas operações no setor privado, que atingiram R\$ 1 bilhão em meados dos anos 1970 (valores atualizados pelo IGP-DI, 2003). Entre os anos de 1975 e 1987 o comportamento das concessões ao setor público deixou de oscilar e iniciou um crescimento exponencial. Após um pico de mais de R\$ 3 bilhões (IGP-DI, 2003), em 1987, a carteira de crédito ao setor público começou a cair muito, mas em nenhum momento o setor privado voltou a superar o setor público, demonstrando uma opção política muito clara.

Para verificar o comportamento da Desenbahia, em relação ao Desenbanco devemos analisar o Gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 – Volume de operações de crédito para os setores público e privado realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desenbahia

Fica claro que desde 2001 até o ano de 2014, o comportamento da Desenbahia em alinhamento total com os objetivos propostos no âmbito do PROES e do documento de sua criação, ou seja, o montante de recursos destinados ao setor público foi quase insignificante, se dando apenas por programas de fomento bastante restritivos e específicos, fato esse totalmente oposto ao verificado para o Desenbanco.

É importante notar, porém, que entre 2001 e 2004, essa diferença é muito maior do que de 2004 até 2014. Nesses primeiros quatro anos a Desenbahia teve um importante papel na construção do polo automotivo da Bahia, destinando um volume muito superior às empresas desse setor do que à de qualquer outro setor econômico, inclusive o setor público.

A partir de 2004, o volume total concedido diminuiu muito, levado principalmente pela diminuição dos recursos alocados no setor privado, mas mantidos em uma tendência linear no que tange o setor público. A partir de 2010 temos, por conta do PROCOPA, um aumento na tendência dos recursos destinados ao setor público.

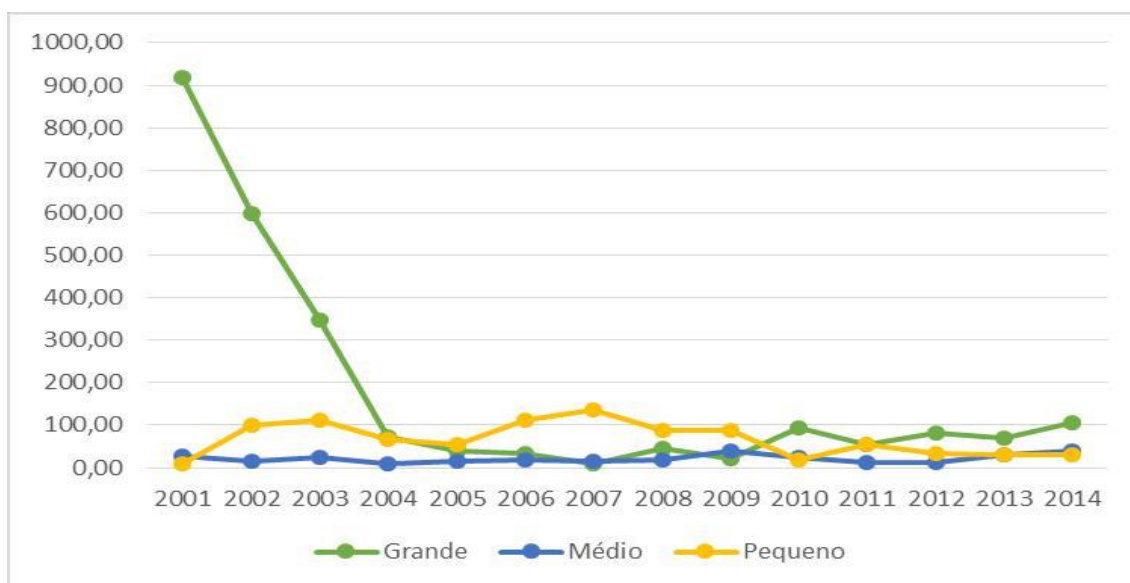
Desse modo, a estratégia adotada pela Desenbahia demonstrou, nesses primeiros quatorze anos, ser muito diferente daquela que Cavalcante (2004) mostrou que o Desenbanco adotou. Enquanto o Desenbanco teve, na maioria do tempo de sua existência, um grande volume de recursos totais destinados ao setor público, na Desenbahia, do volume total de crédito concedido pela Agência, o setor público recebeu em média 13% do total. Como colocado, isso demonstra que a Desenbahia atendeu aos

interesses do PROER e ao seu objetivo de atrair investimentos privados para empreendimentos com vantagens, a partir da matriz de oportunidades e orientar ações no processo de privatização e desregulamentação de serviços públicos, que passaram a ser de competência do setor privado.

Apoiar a identidade regional com ênfase nas matrizes da economia local, atuar visando a inserção local de negócios estruturantes, e planejamento e gestão orientados por foco e impactos em inclusão socioeconômica, interiorização do desenvolvimento, fortalecimento da pequena empresa e fortalecimento da base municipal, é uma das bases estruturantes da formação e um dos principais objetivos da Desenbahia.

Desse modo, entender melhor os recursos destinados ao setor privado, e como esses recursos se dividem em empreendimentos de grande porte, de médio porte e de pequeno porte, faz sentido para que o objetivo citado acima seja avaliado e para a análise sobre o padrão de crédito da Agência. Vale lembrar que para a consideração do tamanho desses empreendimentos, foi levado em conta aquilo que a própria Desenbahia classifica em suas demonstrações contábeis como empreendimentos grandes, médios e pequenos. Para isso devemos observar a Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 – Volume de operações de crédito para empreendimentos grandes, médios e pequenos realizadas pela Desenbahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desenbahia

É possível inferir que o comportamento da concessão de crédito ao longo do tempo se alterou muito como já discutimos anteriormente. Entre 2001 e 2004, os empreendimentos considerados grandes foram contemplados com 75% dos recursos,

com destaque para o primeiro ano em que esse tipo de empreendimento ficou com 96% do total.

Entre 2005 e 2014 o comportamento inferido é diferente, tanto no volume de recursos que cai astronomicamente, quanto nos empreendimentos contemplados. Especificamente entre 2005 e 2010 temos uma inflexão, pois a maior parte das empresas contempladas é considerada de pequeno porte. No terceiro período, 2010 a 2014, por conta da Copa do Mundo no Brasil, as empresas grandes voltam a ser as principais empresas com aporte de recursos, sendo que em 2011, 32% dos recursos concedidos pela agência, se destinam às grandes construtoras responsáveis pela construção da Arena Fonte Nova.

O principal objetivo de cunho social da instauração da Desenbahia, foi a interiorização e socialização de recursos para empresas de pequeno porte e trabalhadores autônomos. Ao se analisar as linhas de crédito constantes na agência, a maioria delas estão focadas nesse perfil, entre 2001 e 2014. Porém, o volume de recursos ao longo desse período nunca chamou atenção, mesmo nos momentos em que esse tipo de empresa ficou com a maior parte do montante emprestado, entre 2005 e 2010, não é possível afirmar que esse resultado pontual cumpre o objetivo proposto na criação da Desenbahia.

3.2.3 Fontes de recursos

O financiamento às operações ativas descritas na subseção anterior se origina, como em qualquer banco, de fontes diversas. As agências de fomento são proibidas pelas resoluções 2.574 e 2.828 do Conselho Monetário Nacional (CMN) de captar recursos direto do público. Assim, três fontes básicas alimentaram as operações no período que selecionamos:

- Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE);
- Bancos Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Recursos próprios e parceria com o Banco do Nordeste (BNB);

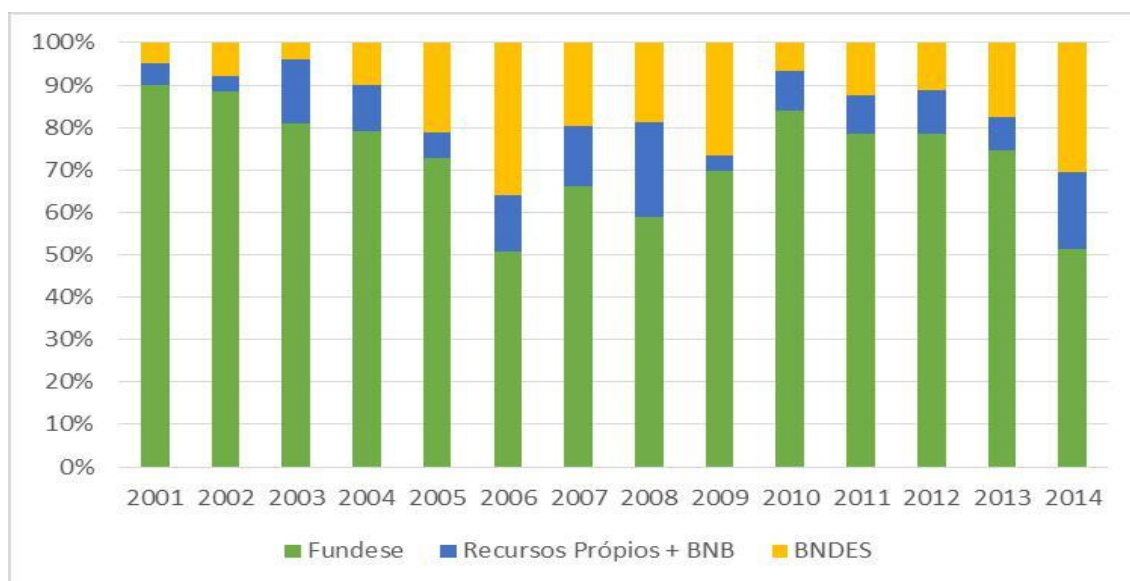
Os repasses feitos pela Desenbahia são sempre vinculados à alguma dessas fontes, ou seja, as operações ativas (créditos concedidos pela Desenbahia), estão sempre associadas às operações passivas (créditos da agência com alguma das três fontes acima citadas). O banco atua assim como um instrumento de captação de recursos para

projetos públicos (municipais e de infraestrutura) e privados na Bahia. Logo se pode notar, que o objetivo de ser uma “ponte” entre o empresariado baiano e várias fontes de recursos que dificilmente seriam captadas, é uma realidade.

Como um intermediário, a agência funciona na prática como um avalista das operações que concede, na medida em que assume junto às fontes de recursos, os riscos em caso de inadimplência dos tomadores finais, contrariando a visão de Douglas North e dos institucionalistas, que impõe que esse tipo de instituição financeira, ao se interpolar entre as fontes de recursos e seus usuários finais, criam custos adicionais de transação. Na prática, ao assumir em nome do governo do estado os riscos das operações financeiras, a Desenhahia, ao tempo que proporciona a captação de maiores recursos para o estado, reduz a assimetria de informação existente entre as agências e fundos federais e estaduais e os empresários locais utilizadores desses recursos.

Por fonte de recursos, o comportamento percentual da atuação da Desenhahia ao longo do período estudado, se mostra a partir do Gráfico 5 a seguir:

Gráfico 5 – Percentual de recursos destinados à Desenhahia por fonte de 2001 a 2014 (R\$ mi)



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desenhahia

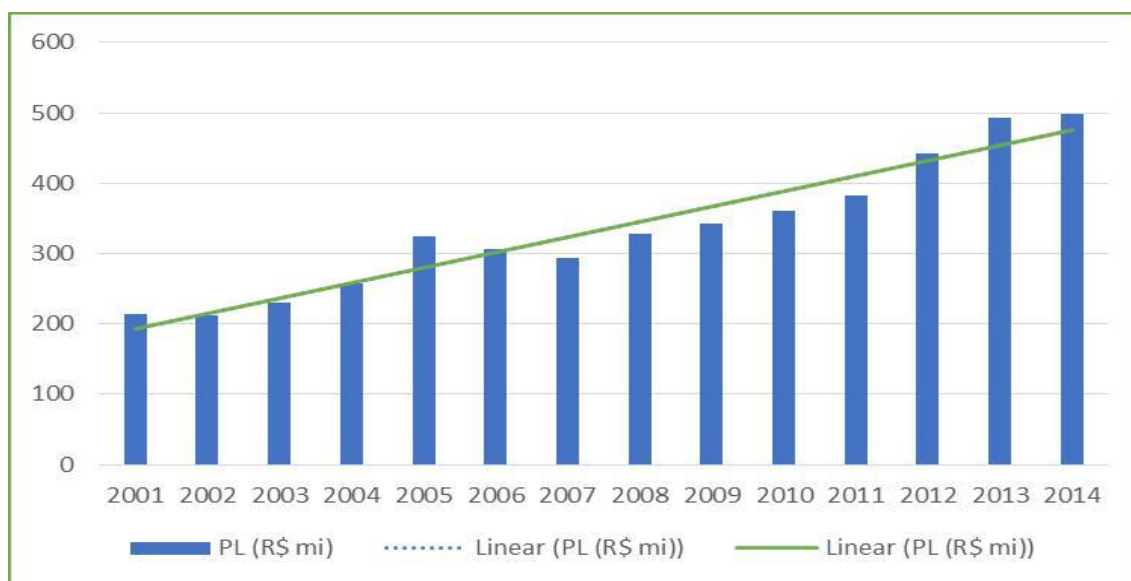
Em todos os anos analisados, o FUNDESE sempre foi a maior fonte de recursos utilizada pela Desenhahia para as operações de crédito. A Desenhahia é a gestora financeira desse fundo estadual, cujos recursos são provenientes do tesouro do estado da Bahia. Neste caso, ao operar recursos pertencentes a seu próprio controlador, a agência exerce a função de gestor dos recursos e executor da política de crédito do governo do estado. Desse modo, se montou linhas de crédito para finalidades específicas, ajustando

características como taxas de juros, prazos de carência e amortização às necessidades específicas da política alocativa do governo do estado. Assim, em relação às fontes de recursos a Desenhahia conseguiu muito mais flexibilidade que o Desenbanco na medida em que não precisavam atender requisitos fixados em nível federal.

3.2.4 O resultado financeiro da Desenhahia

Do ponto de vista contábil, o patrimônio líquido indica quanto o governo do estado alocou em sua agência de fomento, seja por meio de transferências de receitas, seja por meio de aportes de capital. Mais uma vez, em valores atualizados para dezembro de 2014, pelo IGP-DI, evoluiu conforme o Gráfico 6:

Gráfico 6 – Evolução do Patrimônio Líquido da Desenhahia de 2001 a 2014 (R\$ mi)



Fonte: Elaboração própria com base nos demonstrativos de resultados da Desenhahia

Pode-se inferir através dos dados que o patrimônio líquido da Desenhahia esteve em níveis muito inferiores aos dos grandes bancos públicos e privados de atuação estadual e nacional, inclusive antes do processo de concentração bancária ocorrido após o Plano Real (Filgueiras, 2006). Diferente do caso do Desenbanco, em que esse resultado financeiro oscilou bastante, pois dependia diretamente das retiradas e aportes feitos pelo governo do estado, como na Desenhahia essa movimentação é vetada pela lei, é possível perceber que a instituição foi ganhando robustez ao longo do tempo. Em valores de dezembro de 2014, corrigidos pelo IGP-DI, o patrimônio líquido, em 2001,

foi de aproximadamente R\$ 200 milhões, e em 2014 aproximadamente R\$ 500 milhões. A linha de tendência é bastante clara no sentido de indicar que esse é um movimento continuado e que deve se perpetuar.

Um dos principais objetivos definidos para a criação das agências de fomento, no caso do PROES em 1996, e da Desenbahia, em sua proposta de criação de novembro de 1999, era reverter o cenário de insolvência econômico-financeira dos bancos estaduais de desenvolvimento. No cenário nacional, não podemos afirmar que esse objetivo foi alcançado, até porque não é objeto desse trabalho, porém quando observamos o comportamento demonstrado pelo Gráfico 6 é possível demonstrar que a Desenbahia teve no período que estudamos, uma saúde financeira bastante interessante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do conceito do que definimos como “padrão de crédito”, em uma economia como a baiana, que por sua vez, foi constituída historicamente a partir de uma lógica agroindustrial, em um primeiro momento, e ligada a indústrias com alta concentração de capital como é o caso da indústria petroquímica, nos leva a verificar a necessidade de uma instituição de fomento, nos moldes teóricos propostos por Stiglitz (1994), ou seja, que o mercado de intermediação financeira deve sofrer intervenção do estado, devido à falhas existentes em seu mecanismo e, portanto, articulando a operação de entidades públicas voltadas para a concessão de crédito, com base no argumento de que projetos, cujo retorno social é superior aos interesses privados, teriam grande dificuldade de encontrar apoio no mercado financeiro composto apenas por bancos privados. Vale lembrar, porém, que essa intervenção, apesar de direta, no caso da Desembahia foi limitada legalmente, através da resolução 2.828 do Conselho Monetário Nacional, ou seja, por conta da criação e instituição da natureza jurídica das Agências de Fomento.

É neste contexto que a Desembahia articula o seu Artigo Técnico 01/99, cujo título é "Agência de Fomento: Uma proposta para o Estado da Bahia", em que a pauta de desenvolvimento de empreendimentos com um pacote socioeconômico, e uma proposta alinhada com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), são expostas à sociedade baiana, e a instituição inicia sua operação em 2001.

Esse trabalho se propôs a investigar os balanços financeiros dessa instituição, a partir de uma metodologia exploratória de dados, e a partir do compilo desses dados em séries históricas com um período de 14 anos, de 2001 a 2014, e todo o contexto teórico e histórico realizado, verificar se os objetivos a que o Artigo Técnico 01/99 da Desembahia expunha para a sociedade, foram ou não alcançados. A pressuposição que fizemos é que a Desembahia não alcançou a dimensão e todos os objetivos compostos nesse documento-fundação, porém, se alinhou bem à proposta do PROES, em que sua atuação privilegiou o setor privado, e sua atuação deveria ser financeiramente estável, remetendo a uma mudança na realidade dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento.

Após todo o levantamento histórico e teórico realizado, iniciou-se a análise da atuação da Agência na economia do estado, a partir do número de operações realizadas pela mesma e pelo volume que envolvia essas operações. Vale lembrar que, os

resultados financeiros, não expunham as taxas de juros médias por operação e por segmento (grandes, médios e pequenos empreendimentos), o que se tornou um limitador da análise, porém, foi tomada a decisão de, ainda assim, buscar a definição de nosso padrão de crédito.

No que tange esse item, verificamos que a Desenhahia intercala três ciclos. O primeiro ocorre de 2001 a 2004, e o valor médio por operação foi de R\$ 93.496,25. Em um segundo momento, que vai de 2005 a 2007 o valor por operação cai para R\$ 3.408,41, uma queda de 99% se compararmos o primeiro ciclo com o segundo. Em um terceiro momento, de 2008 a 2014, por motivos vários, mas principalmente devido a Copa do Mundo no Brasil, e o financiamento da Desenhahia às empreiteiras, encontramos uma média de R\$ 5.151,87 por operação. Um dos principais objetivos expostos no Artigo Técnico 01/99 é que a Agência deve promover a pulverização dos investimentos, de modo a promover o desenvolvimento regional mais igualitário. Ao analisarmos a quantidade de operações e a média por operação, é razoável considerar que apenas entre 2005 e 2007 esse objetivo foi efetivamente alcançado, já que a partir de 2008, a tendência é de aumento da média por operação.

Esse aumento, se explica melhor, quando se analisa o perfil de crédito da agência, já que, entre 2001 e 2004, os empreendimentos considerados grandes foram contemplados com 75% dos recursos, com destaque para o primeiro ano em que esse tipo de empreendimento ficou com 96% do total. Em 2011, por exemplo, 32% dos recursos concedidos pela agência, se destinam às grandes construtoras responsáveis pela construção da Arena Fonte Nova. O principal objetivo de cunho social da instauração da Desenhahia foi a interiorização e socialização de recursos para empresas de pequeno porte e trabalhadores autônomos. Ao se analisar as linhas de crédito constantes na agência, a maioria delas estão focadas nesse perfil, entre 2001 e 2014. Porém, o volume de recursos ao longo desse período nunca chamou atenção, mesmo nos momentos em que esse tipo de empresa ficou com a maior parte do montante emprestado, entre 2005 e 2010 e, portanto, não é possível afirmar que esse resultado pontual cumpre o objetivo proposto na criação da Desenhahia.

Ao se mudar o foco de análise para a gestão da Agência, os indicadores analisados foram as fontes de recursos que essa instituição utilizou para a realização de seus negócios e o resultado financeiro, verificado através da evolução do Patrimônio Líquido. Nesses dois itens, a constatação a que se chegou é diferente.

Em todos os anos analisados o FUNDESE foi sempre a principal fonte de recursos junto com o BNDES e o BNB. Um dos objetivos a que a Agência se propôs no Artigo Técnico 01/99 foi o de atuar como um agente catalisador entre o governo e o empresariado atuando como um interlocutor junto com os organismos de fomento regional e nacional. Logo se pode notar, que o objetivo de ser uma “ponte” entre o empresariado baiano e várias fontes de recursos que dificilmente seriam captadas, é uma realidade.

Com relação ao Patrimônio Líquido, logo, a saúde financeira da Agência, em valores de dezembro de 2014, corrigidos pelo IGP-DI, o patrimônio líquido em 2001 foi de aproximadamente R\$ 200 milhões, e em 2014 aproximadamente R\$ 500 milhões. Outro objetivo definido para a criação das agências de fomento, no caso do PROES em 1996, e da Desenbahia, em sua proposta de criação de novembro de 1999, era reverter o cenário de insolvência econômico-financeira dos bancos estaduais de desenvolvimento. Esse objetivo foi claramente alcançado.

Porém, ao voltarmos à nossa hipótese fundamental, que é o fato de a Desenbahia não ter alcançado a dimensão e todos os objetivos compostos no seu documento-fundação, além do fato de atender às necessidades neoliberais do PROES, a mesma se confirma. A dimensão e relevância para o tamanho da economia baiana, é um fator que preocupa, porém, sua importância social é verificável. Entender os motivos que levaram a essas constatações, necessitariam de uma melhor arrumação dos dados divulgados pela Desenbahia, e é uma proposta interessante para outros trabalhos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P. de. Notas sobre o Enigma Bahiano. Salvador: CPE, 1958.
- AMADO, A. M. Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-keynesiana. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 1, p. 76-89, 1998.
- ALBAN, M. 2005. O novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, XI, 2005, Salvador, Anais. Salvador: UFBA.
- ARAÚJO, U. C. de. A Baía de Todos os Santos: um sistema geo-histórico resistente. **BAHIA ANÁLISE & DADOS**, n. 4, v.9, p. 10-23, Salvador: março de 2000.
- BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **O Proes e a Privatização dos Bancos Estaduais: O Caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_17.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2015.
- BRASIL, Medida Provisória nº 1.514, de 5 de setembro de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 1996.
- CAVALCANTE, L.R.M.T. Crédito e desenvolvimento regional: O caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia. Salvador: UFBA, 2004. 235 p. **Núcleo de Pós-Graduação em Administração**, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- CHICK, V. 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 (Edição original: 1986).
- CHICK, V; DOW, S. C. A Post-Keynesian perspective on the relation between banking and regional development. In: **ARESTIS, Philip (Ed.) Post-Keynesian monetary economics**. Aldershot: Edward Elgar, 1988.

CUNHA, S.H. dos P. Resolve-me ou eu te devoro! Uma discussão sobre a falta de braços no Recôncavo Baiano. **BAHIA ANÁLISE & DADOS**, n.1, v.10, p. 21-34, Salvador: julho de 2000.

DOW, S. C. The regional composition of the money multiplier process. **Scottish Journal of Political Economy**, n. 29, p. 22-44, 1982.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. 3ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

FISHKIND, H. H. The regional impact of monetary policy: an economic simulation study of Indiana 1958-1973. **Journal of Regional Science**, v. 17, p. 77-88, 1977.

GALVÃO, Daniel Ribas. **Agências de Fomento – Intervenção Estatal e Desenvolvimento Social**. Curitiba, 2012. [ACESSO: 21/07/2015]. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31101/DANIEL%20RIBAS%20GALVAO.pdf?sequence=1>>

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. **A Reestruturação dos Bancos Estaduais Pós-Proes - Análise do Caso Banrisul**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.cpgeconomia.uff.br/novosite/arquivos/tese/2006-claudio_tito.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2015.

GREENWALD, B. C.; LEVINSON, Alec; STIGLITZ, J. E. Capital market imperfections and regional economic development. In: **GIOVANNINI, Alberto (Ed.) Finance and development: issues and experience**. Cambridge: Center for Economic Policy Research – Cambridge University Press, 1993.

HILFERDING, R. (1910). El capital financiero. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

KEYNES, J. M. A teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Atlas, 1982.

MATTOSO, K. M. de Q. Sociedade escravista e mercado de trabalho: Salvador – Bahia, 1850 – 1868. **BAHIA ANÁLISE & DADOS**, n.1, v.10, p. 12-20, Salvador: julho de 2000.

MIRANDA, T.B de, Cultura Organizacional em Períodos Pós Transformação: Um estudo de caso do Desembanco-Desenbahia. Salvador: UNIFACS, 2010. 157p.

Programa de Mestrado em Administração, Universidade de Salvador, Salvador, 2010.

MOORE, C. L.; HILL, J. M. Interregional arbitrage and the supply of loanable funds. **Journal of Regional Science**, v. 22, p. 499-512, 1982.

MUNHOZ DE MELLO, Rafael. **Atividade de Fomento e o Princípio da Isonomia**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (EDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, fevereiro/março/abril, 2010. [ACESSO: 21/07/2015]. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-RAFAEL-MUNHOZ-DE-MELLO.pdf> >

RIBEIRO, Paulo Antonio N. **Agências de Fomento – Ambientes Institucional, legal e operacional**. [s.l.], 2002 [ACESSO: 21/07/2015]. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201115338281_AGENCIAS_DE_FOMENTO.pdf>

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SPINOLA, N. D. O PLANDEB. **REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**, n. 20, ano XI, p. 15-29, Salvador: julho de 2009.

STIGLITZ, J. E. The role of the state in financial markets. **In: WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS**, 1993. Washington, DC. Proceedings... Washington, DC: The World Bank, 1994. p. 19-52.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

TEIXEIRA, F., GUERRA, O. & ARAÚJO, S. 2011. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. **BAHIA ANÁLISE & DADOS**, n. 2, v.21, p. 235 – 252, Salvador: abr./jun., 2011.