



Número: 90/2008

**Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Geociências  
Departamento de Geografia**

**HÉLIO CAETANO FARIAS**

## **O BNDES e as Privatizações no Uso do Território Brasileiro**

Dissertação apresentada ao Departamento de Geografia do Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Bernardes da Silva.

CAMPINAS – SÃO PAULO  
Agosto de 2008.

## **Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca do Instituto de Geociências/UNICAMP**

Farias, Hélio Caetano.

F225b O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro / Hélio Caetano Farias -- Campinas, SP.: [s.n.], 2008.

Orientador: Adriana Maria Bernardes da Silva.

Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil).
  2. Empresas de consultoria.
  3. Privatização - Brasil.
  4. Território nacional.
- I. Silva, Adriana Bernardes da .  
II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.  
III. Título.

Título em inglês: BNDES and privatizations in the use of Brazilian territory.

Keywords: - BNDES;

- Consultancy companies;
- Privatizations;
- Corporate use of territory

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestre em Geografia.

Banca examinadora: - Adriana Maria Bernardes da Silva;

- Fábio Contel;
- Márcio Antonio Cataia.

Data da defesa: 29/08/2008

Programa: Geografia.



**AUTOR: HÉLIO CAETANO FARIAS**

O BNDES e as Privatizações no Uso do  
Território Brasileiro

**ORIENTADORA: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva**

Aprovada em: 29/08/2008

**EXAMINADORES:**

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva  Presidente

Prof. Dr. Fabio Betioli Contel



Profa. Dra. Márcio Antonio Cataia



Campinas, 29 de agosto de 2008

*À Lucila, esperança renovada.  
É com grande amor e admiração  
que dedico este trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

---

O trabalho acadêmico é fruto de diversas reflexões coletivas, seja no ambiente universitário ou no convívio cotidiano, por isso não poderia deixar de agradecer diversas pessoas que contribuíram para o amadurecimento desta pesquisa.

À professora Adriana Bernardes pelo constante estímulo ao longo desta pesquisa e por estar comprometida com a criação de um futuro promissor no ensino e na pesquisa de Geografia na Unicamp.

Aos professores Márcio Cataia e Fábio Contel pelos comentários e avaliações críticas realizados no exame de qualificação, imprescindíveis ao andamento da pesquisa.

Aos funcionários que gentilmente me receberam nas duas visitas ao BNDES: Luis Ferreira Xavier Borges, Licínio Velasco Jr., Sarah Misrael Lachter e Gilmar. Sem a prestativa colaboração dessas pessoas, não teria acesso a grande parte dos dados e informações contidas neste trabalho.

Aos colegas e amigos de pós-graduação onde muitas dúvidas, angústias, desabafos e alegrias foram compartilhados. Deixo aqui meus sinceros agradecimentos: Fabrício Gallo, Silvana Silva, Thelma, Isabel Isoldi, Leandro Trevisan, Eloi Senhoras, Cristiano Nunes, Alcides Manzoni Neto, Ana Paula Mestre.

Às sempre prestativas secretárias da pós-graduação: Valdirene e Edinalva.

Ao Seu Aníbal, porta de entrada do Instituto de Geociências, cada vez mais simpático e com uma sensibilidade incrível.

Aos amigos do convívio cotidiano nestes dois últimos anos em Campinas, sempre presentes e dispostos a uma boa conversa: André Schuch, Jorge Henrique, Carolina Ramkrapes, André Malavazzi, Alexandre Rodrigues, Robson Gabioneta, Guilherme Godoy, Bernard Andrade, Mauro Vitalle, Murilo Antunes, Diego Carvalho, Fernando, além de muitos outros.

Ao amigo Lauro Mello, parceiro constante durante esses anos de mestrado, sempre disposto a conversar sobre os rumos do território nacional.

À Juliana Battochio, pela infinita ajuda e por sempre estar ao meu lado nas diversas trincheiras da vida. O seu amor, estímulo e paciência foram imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Aos meus queridos pais, Elias e Lucila, e irmãs, Luciana e Mara, por permanecerem unidos, independente das adversidades da vida. Agradeço o estímulo, a paciência e o respeito. Aos meus sobrinhos: Kaio, Lucas, Maria Fernanda e Ana Clara, pelos momentos felizes. Fontes constantes de inspiração!

\*\*\*

Agradeço, por fim, a todos os amigos e colegas que contribuíram direta e indiretamente com as reflexões sobre o uso do território brasileiro.

*"Teríamos agora chegado a uma espécie de paroxismo quanto à necessidade de sermos desesperadamente modernos e quanto às dificuldades para pensar um Brasil brasileiro"*

(SANTOS, Milton, 2000b: 24)

*"O subdesenvolvimento, como o Deus Jano, tanto olha para a frente como para a trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa para a qual devem contribuir as universidades"*

(FURTADO, Celso, 1992:57)"

## SUMÁRIO

---

<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>V</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>VIII</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS, ORGANOGRAMAS E TABELAS</b>	<b>X</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	<b>XIV</b>
<b>RESUMO</b>	<b>XVII</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>XVIII</b>

### **CAP. 1 - AS UTOPIAS DO DESENVOLVIMENTO: PROJETOS NACIONAIS E A EXPANSÃO DO MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO**

1.1 - O advento do meio técnico-científico e a renovação da materialidade do território	05
1.2 - A Integração em Marcha: O BNDE e a difusão seletiva do meio técnico-científico	14
1.2.1 - O BNDE e o financiamento dos macrossistemas de energia e transporte	19
1.2.2 - O BNDE e a ampliação dos circuitos produtivos industriais	29
1.2.3 - O BNDES e as concepções de integração competitiva	36
1.2.4 - O BNDES e a política de privatização	41

### **CAP. 2 - IMPULSOS GLOBAIS E PRIVATIZAÇÕES: NOVOS FUNDAMENTOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

2.1 - Impulsos da globalização: a ordem global e os ajustes internos	50
2.2 - O discurso do convencimento: o papel das organizações internacionais nas privatizações dos países subdesenvolvidos	55

2.3 - As empresas consultorias e a racionalidade hegemônica da globalização\_\_\_\_ 61

**CAP. 3 - OS AJUSTES INTERNOS: O BNDES E A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO  
NO BRASIL\_\_\_\_\_ 65**

3.1 - Os sistemas de ações públicos e as primeiras privatizações\_\_\_\_\_ 65

3.2 - O PND e a Privatização das Empresas Estatais na década 1990\_\_\_\_\_ 70

**CONSIDERAÇÕES FINAIS\_\_\_\_\_ 112**

**BIBLIOGRAFIA\_\_\_\_\_ 116**

**ANEXOS\_\_\_\_\_ 123**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS, ORGANOGRAMAS, QUADROS E TABELAS

---

### GRÁFICOS

Gráfico 01 - Desembolsos do BNDE por Regiões, entre 1952 e 1964_____	27
Gráfico 02 - Evolução dos Desembolsos do BNDE, entre 1952 e 1964_____	27
Gráfico 03 - Desembolsos do BNDE por Regiões, entre 1965 e 1981_____	35
Gráfico 04 – Evolução dos Desembolsos do BNDE, entre 1965 e 1981_____	35
Gráfico 05 - Desembolsos do BNDES por Regiões, entre 1982 e 1989_____	40
Gráfico 06 – Evolução dos Desembolsos do BNDES, entre 1982 e 1989_____	40
Gráfico 07 - Desembolsos do BNDES por Regiões, entre 1990 e 2002_____	44
Gráfico 08 – Evolução dos Desembolsos do BNDES, entre 1990 e 2002_____	44
Gráfico 09 - Desembolsos Totais do BNDES por Regiões, entre 1952 e 2002_____	45
Gráfico 10 - Desembolsos do BNDES – Região Concentrada, entre 1952 e 2002_____	46
Gráfico 11 - Desembolsos históricos do BNDES por Unidades da Federação, entre 1952 e 2002_____	47
Gráfico 12 - Crescimento do Faturamento das Empresas de Consultoria na década de 1990_____	63
Gráfico 13 - Evolução Anual das Privatizações Brasileiras _____	107
Gráfico 14 – Evolução Anual das Privatizações no PND_____	108
Gráfico 15 - Evolução Anual dos Desembolsos BNDES – Apoio às Exportações_____	111

## **MAPAS**

Mapa 01 - Desembolsos do BNDE, entre 1952 e 1964_____	27
Mapa 02 - Desembolsos do BNDE por Regiões, entre 1965 e 1981_____	35
Mapa 03- Desembolsos do BNDES, entre 1982 e 1989_____	40
Mapa 04 - Desembolsos do BNDES, entre 1990 e 2002_____	44
Mapa 05 - Desembolsos Totais do BNDES, entre 1952 e 2002_____	45
Mapa 06 - Desembolsos do BNDES – Região Concentrada, entre 1952 e 2002_____	46
Mapa 07 - Desembolsos históricos do BNDES por Unidades da Federação, entre 1952 e 2002_____	47
Mapa 08 - Privatização das empresas do Setor Siderúrgico_____	82
Mapa 09 - Privatização das empresas do Setor Petroquímico_____	86
Mapa 10 - Privatização das Empresas do Setor de Fertilizantes_____	88
Mapa 11 - Privatização das Empresas Federais de Energia Elétrica_____	90
Mapa 12 - Privatização das Empresas do Setor de Mineração_____	92
Mapa 13 - Privatização, mediante concessão, das Malhas Ferroviárias_____	95
Mapa 14 – Privatização, mediante arrendamento, do Setor Portuário_____	97
Mapa 15 - Privatização dos Bancos Federalizados, segundo nº de Agências_____	100
Mapa 16 - Privatização dos Bancos Federalizados, segundo Resultados de Venda_____	101
Mapa 17 - Privatização das Empresas de Setores Diversos_____	103
Mapa 18 - Participação dos Investidores Estrangeiros nas Privatizações Brasileiras, entre 1991 e 2006_____	106
Mapa 19 – Um esforço de Síntese - O Brasil Privatizado_____	109

## **ORGANOGRAMA**

Organograma 1 - Etapas do Processo de Desestatização_____	76
---	----

## **QUADROS**

Quadro 01 - Projetos elaborados pela CMBEU e financiados pelo BNDE_____	21
Quadro 02 - Objetivos do Novo BNDES_____	39
Quadro 03 - Um esforço de síntese – Periodização do Desenvolvimento Nacional____	48
Quadro 04 - As formas de atuação dos consultores nos processos de mudanças____	63
Quadro 05 - Quadro normativo relativo ao Processo de Privatização no Brasil_____	72

## **TABELAS**

Tabela 01 – Taxas Médias de Crescimento da Produção Industrial_____	19
Tabela 02 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1952 e 1961 (%)_____	22
Tabela 03 - Previsões e Resultados do Plano de Metas (1957 -1961)_____	24
Tabela 04 – Aprovações do BNDE segundo Ramos e Gêneros de Atividades_____	25
Tabela 05 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1960 e 1979_____	31
Tabela 06 – Aprovações do BNDE segundo Ramos e Gêneros de Atividades_____	32
Tabela 07 - Desembolsos do BNDES, segundo ramos e gêneros de atividade do IBGE_____	37
Tabela 08 - Participação das subsidiárias do BNDE no capital da empresas privadas em 1975_____	66
Tabela 09 - Empresas Controladas pelo Sistema BNDE_____	66
Tabela 10 - Gastos do BNDES com as Empresas de Consultoria no período de 1990 a 2003_____	78
Tabela 11 - Privatização das Empresas do Setor Siderúrgico_____	80
Tabela 12 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor Siderúrgico_____	80
Tabela 13 - Privatização das Empresas do Setor Petroquímico_____	83
Tabela 14 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor Petroquímico_____	84
Tabela 15 - Privatização das Empresas do Setor de Fertilizantes_____	87
Tabela 16 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor de Fertilizantes_____	87
Tabela 17 - Privatização das Empresas Federais de Energia Elétrica_____	89

Tabela 18 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) das Empresas Federais de Energia Elétrica	89
Tabela 19 - Privatização das Empresas do Setor de Mineração	91
Tabela 20 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor de Mineração	91
Tabela 21 - Privatização, mediante concessão, das Empresas do Setor Ferroviário	93
Tabela 22 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) das Empresas do Setor Ferroviário	93
Tabela 23 - Privatização, mediante arrendamento, do Setor Portuário	96
Tabela 24 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) das Empresas do Setor Portuário	92
Tabela 25 - Privatização dos Bancos Federalizados	98
Tabela 26 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) dos Bancos Federalizados	98
Tabela 27 - Privatização das Empresas de Setores Diversos	102
Tabela 28 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) de Setores Diversos	102
Tabela 29 - Resultado de Venda por Investidor entre 1990 -1994	104
Tabela 30 - Resultado de Venda por Investidor entre 1995 – 2002	105
Tabela 31 - Investidores Estrangeiros nas Privatizações Brasileiras - 1991/2006	106
Tabela 32 - Resultados Anuais por Programa de Privatizações no Brasil – 1990/2006	107
Tabela 33 - Resultados Setoriais das Privatizações do PND	108

## LISTA DE SIGLAS

---

ACESITA - Companhia de Aços Especiais Itabira  
AÇOMINAS – Aços Finos de Minas Gerais  
ACRINOR – Acrilonitrila do Nordeste  
ÁLCALIS – Cia. Nacional Álcalis  
ARAFÉRTIL – Araxá Fertilizantes  
BANESPA – Banco do Estado de São Paulo  
BEA – Banco do Estado do Amazonas  
BEC – Banco do Estado do Ceará  
BEG – Banco do Estado de Goiás  
BEM – Banco do Estado do Maranhão  
BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNDESPar – BNDES Participações  
CBE – Cia. Brasileira de Estireno  
CBP – Cia. Brasileira de Poliuretanos  
CED - Comissão Especial de Desestatização  
CEDOC – Centro de Documentação do BNDES  
CELMA – Companhia Eletromecânica Celma  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina  
CIQUINE – Cia. Petroquímica  
CMBEU - Comissão Mista Brasil – Estado Unidos  
CND - Conselho Nacional de Desestatização  
COSINOR - Companhia Siderúrgica do Nordeste  
COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista  
CPC – Cia. Petroquímica de Camaçari  
COPENE – Petroquímica do Nordeste  
COPERBO – Cia. Pernambucana de Borracha Sintética

COPESUL - Cia. Petroquímica do Sul  
CQR – Cia. Química do Recôncavo  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão  
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce  
DATAMEC – Sistema de Processamento de Dados  
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica  
EDN – Estireno do Nordeste  
EMBRAMEC - Mecânica Brasileira S. A.  
ESCELSA – Centrais Elétricas  
EXIMBANK - Export-Import Bank  
FIBASE - Insumos Básicos S. A.  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social  
FOSFÉRTIL - Fertilizantes Fosfatados  
GERASUL – Centrais Geradoras do Sul do Brasil  
GOIASFÉRTIL – Goiás Fertilizantes  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
LIGHT – Serviços de Eletricidade  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PND – Programa Nacional de Desestatização  
IBRASE - Investimentos Brasileiro S.A  
IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio Público  
PIS - Programa de Integração Social  
PPH – Cia. Industrial de Polipropileno  
PPP - Parceria Público-Privada  
PQU – Petroquímica União  
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

SEST – Serviço de Controle e Orçamento das Empresas Estatais

SIDERBRAS – Siderurgia Brasileira

SNBP – Serviço de Navegação da Bacia do Prata

SUMOC – Superintendência De Moeda e Crédito

TCU – Tribunal de Contas da União

ULTRAFÉRTIL - Indústria e Comércio de Fertilizantes

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

USIMINAS – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

USP – Universidade de São Paulo



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**Pós-Graduação em Geografia**

**O BNDES e as Privatizações no Uso do Território Brasileiro**

**RESUMO**

**Dissertação de Mestrado**

**Hélio Caetano Farias**

A presente pesquisa visa contribuir com a interpretação sobre uso do território brasileiro a partir da análise do BNDES. A escolha desta instituição deve-se a sua importância no planejamento, financiamento e execução dos principais projetos de desenvolvimento vivenciados pelo país desde meados do século XX. A história do BNDES se confunde com a história da integração do território e da industrialização nacional, ambas alicerçadas numa política de superação do subdesenvolvimento. Criado em 1952, no governo de Getúlio Vargas, o Banco tornou-se, desde então, imprescindível aos principais projetos ou planos nacionais das mais diversas orientações. No período atual, com a intensificação da racionalidade da globalização na formação socioespacial brasileira, o BNDES tornou-se central na elaboração e operacionalização de um quadro normativo e territorial favorável à internacionalização do território. O vigoroso processo de privatização coordenado pelo Banco, com o aval das empresas de consultoria, tem ampliando a desigual geração e apropriação de riqueza, bem como intensificado o uso corporativo do território.

Palavras-chave: *BNDES, empresas de consultoria, privatizações, uso corporativo do território.*



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**Pós-Graduação em Geografia**

**BNDES and Privatizations in the use of Brazilian territory**

**ABSTRACT**

**Dissertação de Mestrado**

**Hélio Caetano Farias**

The present research intends to contribute with the interpretation about the use of Brazilian territory, using, for this, BNDES' analysis. The choice of researching this institution is due to its planning importance, financing and execution of the major development projects, lived by country since half of XX Century. BNDES' history is confused with the history of territory integration and with national industrialization, both based on a politics of underdevelopment overcome. Born on 1952, on Getulio Vargas government, the Bank has been, since then, essential to the major projects or national plans of distinct orientations. In the present days, with the intensification of globalization rationality on Brazilian socio-space formation, BNDES has been a central point for the elaboration and operationalization of a normative and territorial scene, in favour of the territory internationalization. The vigorous privatization process coordinated by the Bank, with the endorsement of consultancy companies, has been enlarging the unequal generation and appropriation of richness and intensifying the corporate use of territory.

Key-words: BNDES, consultancy companies, privatizations, corporate use of the territory.

## INTRODUÇÃO

---

A organização territorial brasileira tem sido marcada por grandes desigualdades e por diferentes usos corporativos. O período contemporâneo tem acirrado a polarização entre a riqueza e a escassez socioespaciais.

A história do BNDE<sup>1</sup> se confunde com a história da integração e da industrialização nacional. Criado em 1952, no governo Getúlio Vargas, o Banco visava atender a demanda por financiamentos de longo prazo. A industrialização era uma prioridade como estratégia de desenvolvimento nacional e de superação estrutural da condição de subdesenvolvido. Em pouco tempo, a instituição se tornou uma das principais referências de planejamento da burocracia estatal brasileira. Desde então, o Banco situa-se como instituição-chave dos principais projetos ou planos nacionais das mais diversas orientações.

No período contemporâneo, o planejamento territorial caracteriza-se, como defende Vainer (2007), por uma desconstituição política e operacional. Com as recentes políticas neoliberais, o Estado perde grande parcela do controle político e econômico do território e há uma aceitação “passiva” da estratégia de inserção competitiva nos mercados internacionais. Amplia-se, assim, a fragmentação das estruturas produtivas do país e intensifica-se o “uso corporativo do território” (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Tal situação reafirma a discussão sobre o território, tanto como uma categoria de análise, quanto como um elemento para resgatar uma estratégia de desenvolvimento autônomo para o país. O território, a partir do referencial teórico proposto por Santos (1996), é um dos grandes reveladores das contradições e crises do Brasil contemporâneo.

---

<sup>1</sup> Só em 1982, com a incorporação dos recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), o BNDE agregou a letra “S” em sua sigla e passou, portanto, a se chamar BNDES. Neste trabalho, adota-se esta perspectiva temporal quando se usa os termos BNDE ou BNDES.

O primeiro capítulo deste trabalho busca analisar a expansão do meio técnico-científico. As preocupações com a industrialização, com a integração do território e com a superação do subdesenvolvimento fundamentaram a criação do BNDE e, por conseguinte, orientaram suas opções políticas.

A difusão seletiva do meio técnico-científico e as diferentes políticas de planejamento territorial do Estado serviram de base, neste trabalho, para uma periodização da atuação do BNDES na formação socioespacial brasileira, que, grosso modo, parte de quatro grandes momentos. O primeiro ressalta o papel do BNDE no financiamento dos macrossistemas de energia e transporte; o segundo caracteriza a importância do BNDE na ampliação dos circuitos produtivos industriais; o terceiro mostra a inflexão das prioridades históricas do BNDES frente ao processo de globalização, com destaque para a estratégia de integração competitiva nos mercados internacionais; e, o quarto, busca mostrar como o BNDES foi um dos principais responsáveis pela política de privatização e pela ampliação do uso corporativo do território.

Este último período, proposto em nossa na periodização, tem a sua análise desdobrada no segundo capítulo. O BNDES firmou-se como um *locus* de redefinição da política de Estado. As proposições elaboradas pelo Banco durante a década de 1980 serviram de base para que o Estado brasileiro começasse a realizar suas primeiras privatizações.

O acirramento da internacionalização do capital fundamenta-se, hoje, na crescente unicidade técnica e na convergência de um quadro político-normativo em escala mundial, tem-se, assim, a possibilidade concreta de se fragmentar a produção em diferentes lugares do planeta, ao passo que o comando tende a ser cada mais centralizado (SANTOS, 1996).

Em grande medida, a narrativa da modernização normativa e territorial, em curso em diversos países, tem por base as recomendações de organizações mundiais, mormente o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como uma condição *sine qua non* para o progresso técnico e para o desenvolvimento

socioeconômico dos países subdesenvolvidos. O papel desses impulsos globais, fomentando reformas neoliberais, será analisado neste segundo capítulo.

No final do segundo capítulo, será analisado o papel das empresas de consultoria nos mercados crescentemente internacionalizados. A reflexão sobre o planejamento territorial contemporâneo necessita, inevitavelmente, considerar o papel exercido por essas empresas, que vêm se afirmando como “imprescindíveis” à elaboração de políticas governamentais, pois melhor representam as prerrogativas do ideário da globalização.

As empresas de consultoria ao trabalharem e, conseqüentemente, controlarem informações estratégicas das situações socioespaciais de diferentes territórios tornam-se fundamentais no rol das estratégias corporativas dos grupos empresariais, bem como na “assessoria” das burocracias dos Estados nacionais ansiosas por fazerem reformas neoliberais.

No caso brasileiro, as empresas de consultoria incorporaram nos últimos anos importantes funções, antes exercidas apenas por instituições governamentais. Na década de 1990, o leque de atuação dessas empresas abrangeu desde a análise financeira do patrimônio estatal até a elaboração de estudos e a proposição de projetos para o território nacional (SILVA BERNARDES, 2001; MANZONI NETO, 2007).

No terceiro e último capítulo serão tratados os ajustes internos, ou seja, como o Estado Brasileiro internalizou o conjunto de reformas pelas quais passavam diferentes territórios nacionais. O BNDES, uma das instituições estatais em que a lógica de funcionamento dos mercados mais se incrustou, defendeu uma nova orientação para o Estado. Na década de 1990, através da experiência e da participação ativa do Banco, o governo brasileiro promoveu uma grande reorganização do território, com o intenso processo de privatização das empresas e serviços estatais.

Este trabalho tem, portanto, a intenção de contribuir com a interpretação das transformações e usos do território brasileiro a partir da análise do BNDES. Os impulsos globais em favor das privatizações de empresas e serviços estatais implicaram em grandes transformações na formação socioespacial brasileira,

intensificando as históricas desigualdades. A atuação recente do BNDES contribuiu para ampliar o uso corporativo do território, uma vez que as solidariedades orgânicas e organizacionais firmadas por meios dos circuitos de produtivos estão, agora, privatizados e, em grande medida, desnacionalizados.

## **CAP. 1 - AS UTOPIAS DO DESENVOLVIMENTO: PROJETOS NACIONAIS E A EXPANSÃO DO MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO**

---

### **1.1 O advento do meio técnico-científico e a renovação da materialidade do território**

São diversos os estudos que visam explicar o processo de industrialização no Brasil, bem como as etapas da integração territorial. No entanto, poucos estudos partem do território como uma instância analítica da sociedade. Tal esforço exige uma compreensão das principais variáveis responsáveis pela organização do espaço. Trata-se, como definiram Santos & Silveira (2001: 23), de um projeto ambicioso, pois pretende “fazer falar a nação pelo território”.

Parte-se, desse modo, da compreensão de que o espaço geográfico é um dos entes analíticos das situações presentes. E como tal pode ser interpretado como um conjunto indissociável de sistemas de objetos de sistemas de ações (SANTOS, 1996). Há, portanto, uma relação dialética entre o espaço e a sociedade a ser desvelada.

Com este partido de método, evita-se cair no risco de estudar a espacialidade dos processos sociais, ou seja, conceber o espaço geográfico apenas como a forma material resultante das ações sociais. Busca-se, assim, partir de uma visão unitária entre o espaço e a sociedade, entre as ações sociais e as formas-conteúdo.

Cada recorte do espaço geográfico acolhe de maneira particular a combinação de objetos e ações. Um desses recortes é o território; no entanto, não é o território em si, ou seja, somente a sua dimensão material, mas o território compreendido através da dimensão material e os seus usos sociais (SANTOS, 1994; SANTOS & SILVEIRA, 2001: 247).

A indissociabilidade entre o estado das técnicas e das ações cria um conjunto particular de possibilidades à dinâmica social. Cada movimento histórico cria suas formas espaciais, numa combinação entre a divisão do trabalho e as particularidades naturais e históricas dos lugares. A organização do espaço, portanto, é resultado

desse embate entre a crescente criação de novas formas espaciais e as formas pretéritas, somadas à teia de relações sociais contemporânea.

O território brasileiro é, ao mesmo tempo, o resultado da soma e da síntese da história de suas regiões. A densidade técnica e os usos correspondentes fizeram com as diversidades se transformassem, ao longo dos séculos, em disparidades ou desigualdades regionais. As diversas divisões do trabalho legaram ao país uma organização territorial diversa e fragmentada. A interpretação dessas transformações a partir de um enfoque geográfico exige, indubitavelmente, uma periodização. Ou seja, exige-se um esforço para identificar as variáveis centrais que, em cada intervalo de tempo, "irão comandar o sistema de variáveis, esse sistema de eventos que denominamos período. Eis o princípio a partir do qual podemos valorizar os processos e reconhecer as novidades da história do território" (SANTOS & SILVEIRA, 2001: 23).

A técnica, a ciência e a informação configuram-se como mediações essenciais de interpretação do período histórico e, por extensão, da natureza contemporânea do espaço geográfico<sup>2</sup>. A união entre técnica e ciência – esboçada desde o século XVIII, com a Revolução Industrial – ganha ímpeto na década de 1940, no após Segunda Guerra Mundial, e se intensifica a partir da década de 1970.

Segundo Radovan Richta (1971), as transformações engendradas pelo avanço técnico-científico remodelaram as bases da civilização ou, em termos mais amplos, as bases da existência humana. O autor buscou analisar teoricamente a profunda interação entre ciência e técnica nos desígnios do sistema produtivo e de suas implicações na própria organização do espaço<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A noção de técnica aqui utilizada pressupõe que "as técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço" (SANTOS, 1996: 25)

<sup>3</sup> Radovan RICHTA (1971: 09), já no início da década de 70, escrevera: "la profundidad, la rapidez y la amplitud e las transformaciones en la producción, de las novedades técnicas y de los descubrimientos científicos en todo el mundo indican que en la actualidad se ponen em movimiento procesos que modifican desde la base la estructura de las fuerzas productivas de la sociedad, la base material de la vida humana, superando ampliamente los limites de las conquistas que hasta el movimiento había logrado la civilización (...) el medio natural es suplantado por otro artificial, creado por el hombre; la

Por conseguinte, a produção capitalista e o desenvolvimento científico tornaram-se parte de um processo unitário; a ciência assume a característica de força produtiva, pois “à medida que a indústria foi descobrindo que a ciência podia ser cada vez mais uma força produtiva, foi submetendo a produção de conhecimentos científicos à mesma divisão de trabalho a que estava sujeita a produção de qualquer outra mercadoria” (MAMIGONIAN, 1982: 39). Tais transformações são o fulcro para a emergência de novo período histórico, denominado de período técnico-científico.

Santos (1996), no esforço de interpretar essa discussão a partir de um enfoque geográfico, elucida que a história da sociedade é, em grande medida, a história da substituição do meio natural, através do trabalho, para um meio cada vez mais técnico, artificializado. O espaço geográfico, mediado por técnicas, acumula formas geográficas de momentos históricos distintos. É o trabalho, segundo o autor, que humaniza o espaço e o deixa cada vez mais dotado de intencionalidade.

As técnicas, como resultado do trabalho, são um fenômeno histórico e, por isso, situam-se com variáveis importantes na interpretação da história recente da formação socioespacial brasileira<sup>4</sup>.

A ocupação e, por conseguinte, a integração do território brasileiro podem ser narradas como a história de transformação do meio geográfico, no sentido de superação das condições impostas pela natureza.

De modo geral, pode-se afirmar que no período colonial, em virtude das demandas advindas da metrópole, as terras portuguesas na América conheceram

---

ciencia se incorpora a toda la vida humana y abre constantemente nuevas dimensiones del movimiento. Los hombres se apoderan gradualmente de la base de su propia existencia”

<sup>4</sup> O conceito de formação socioespacial foi proposto por Santos (1982) a partir da releitura das contribuições marxistas sobre a formação econômica e social. De acordo com Santos (1982:14) “modo de produção, formação social, espaço – essas três categorias são interdependentes. Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social”. Com essa proposição, Santos (1982) pretendeu romper com as interpretações dualistas, comum nas ciências sociais, que separavam as análises do espaço e da sociedade. Do mesmo modo, pretendeu (re)afirmar o espaço como importante campo de análise das dinâmicas da sociedade.

gradualmente ondas de modernização territorial<sup>5</sup>, com a incorporação de um conjunto de novas técnicas. Diversas mudanças qualitativas e quantitativas na composição e no uso do território surgiam com o desenvolvimento de atividades produtivas agrícolas e de exploração mineral. Em poucos séculos, a formação socioespacial brasileira se constituía em conjunto de “ilhas” ou pontos no território em que uma produção, sobretudo voltada para a exportação, ocorria de forma seletiva e a circulação mecanizada se realizava de forma restringida.

Cano (1998: 312) assevera que anterior a década de 1930 “a economia nacional não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específicas, que lhe deixaram uma herança cultural, demográfica e econômica (...) demarcadora de diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de diferentes estruturas produtivas”.

Até então, priorizava-se um modelo de desenvolvimento voltado à exportação de produtos primários. O uso do território resultante desse projeto resultava em uma situação comum aos países de capitalismo dependente<sup>6</sup>, nos quais o desenvolvimento dos sistemas produtivos e a ampliação dos meios de circulação não se estruturaram em prol de uma integração nacional, mas respondendo às demandas externas.

É a partir do século XX, com a implantação de grandes sistemas técnicos, sobretudo com as ferrovias e os portos, que o território brasileiro direciona-se no sentido de criar uma maior integração econômica entre as regiões produtivas. Emergia, como colocam Santos & Silveira (2001: 27), “um meio técnico da circulação mecanizada e da industrialização balbuciante”, ao passo em que se iniciava a interiorização da urbanização.

---

<sup>5</sup> De acordo com Silveira (1999: 22) modernização territorial refere-se ao “resultado de um processo pelo qual um território incorpora dados centrais do período histórico vigente que importam em transformações nos objetos, nas ações, enfim, no modo de produção”

<sup>6</sup> Sampaio Jr (1999: 90) conceitua o capitalismo dependente da seguinte forma: “O capitalismo dependente é, portanto, um capitalismo *sui generis* que se caracteriza pela reprodução de uma série de nexos econômicos e políticos que bloqueiam a capacidade de a sociedade controlar seu tempo histórico. O problema é que a posição subalterna na economia mundial e a falta de acumulação comprometem as propriedades construtivas do capitalismo com motor do desenvolvimento das forças produtivas e exacerbam suas características anti-sociais, antinacionais e antidemocráticas. Por isso, no capitalismo dependente existem contradições irreduzíveis que impedem que a sociedade nacional consiga submeter à acumulação de capital a seus desígnios”.

Tratava-se de uma integração limitada, pois a industrialização, como vetor interno, apenas começava a moldar a organização do território brasileiro. A produção agrícola, sobretudo em São Paulo, foi um dos principais condicionantes desse processo ao gerar a acumulação de capital necessária para a implantação de sistemas técnicos. Ao mesmo tempo em que as diferentes estruturas produtivas do país começavam a se articular, as disparidades regionais se aceleravam. Exigia-se, assim, que o Estado criasse instrumentos de planejamento eficazes para coordenar as mudanças na estrutura produtiva do país.

A partir da década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, o Estado, mediante o planejamento, buscava criar as condições para que o país superasse a condição de subdesenvolvimento<sup>7</sup>. A opção por uma política de substituição de importações enquadrava-se na crença que a industrialização seria o meio mais eficaz para o pleno desenvolvimento do país.

Segundo Furtado (1979: 235)

“a industrialização não é, entretanto, simples resposta a uma diversificação da procura. Ela exige aumento da dotação de capital por unidade de outros fatores e acarreta uma mais intensa assimilação do progresso técnico e melhora da qualidade do fator humano. Em conseqüência, com a industrialização aumenta a flexibilidade da estrutura produtiva”

No entanto, o mesmo Furtado (1979) alertava que os efeitos propulsores do desenvolvimento adviriam se o dinamismo industrial estivesse estruturado de forma a compatibilizar a capacidade produtiva com um nível adequado de investimento no conjunto da sociedade, sobretudo com a correção das disparidades socioespaciais.

---

<sup>7</sup> A idéia de subdesenvolvimento, neste trabalho, espelha-se nas contribuições de Furtado (1979) para tal tema. Segundo este autor, o subdesenvolvimento não é um estágio, tampouco uma etapa para o desenvolvimento da qual os países avançados já passaram; ele é resultante de um processo histórico singular, próprio da expansão das economias capitalista.

Ademais, Furtado (1979; 1992) considera que a industrialização por substituição de importações foi política necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento<sup>8</sup>. A inserção subordinada do Brasil no mercado internacional tendia a se agravar, pois, como os demais países periféricos, o Brasil se especializou na exportação de produtos primários e tornou-se um grande importador de produtos manufaturados. A ideologia do desenvolvimento passou a confundir-se com a introdução de novos produtos finais de consumo e, com isso, a importação de certos padrões de consumo<sup>9</sup>.

Para Furtado (1979), a industrialização por substituição de importações, bem como a conseqüente modernização dependente, tem em comum o fato de serem adaptações das mudanças estruturais do sistema econômico mundial. Trata-se, desse modo, da própria evolução do processo de dependência.

O fenômeno do subdesenvolvimento é, portanto, uma manifestação histórica e espacial de complexas relações de dominação interna e dependência externa, que deixado ao sabor das orientações do mercado tende a se autoperpetuar (FURTADO, 1979; 1992).

A interpretação das modernizações territoriais, impulsionadas pela industrialização, não pode, por conseguinte, ser compreendida fora das estruturas políticas e econômicas da divisão internacional do trabalho.

É, neste sentido, que Santos & Silveira (2001: 47) escrevem:

“O peso da ideologia do crescimento, a correspondente atração pelo desenvolvimento industrial, apontada como panácea, as necessidades do consumo interno, o imperativo de afirmar o Estado sobre a nação

---

<sup>8</sup> A noção de desenvolvimento, aqui incorporada, reflete aquilo que Furtado (1994) define como a possibilidade plena de realização do homem, e não somente a maior racionalidade e eficiência dos sistemas econômicos. Portanto, o desenvolvimento leva, inevitavelmente, ao bem-estar da população.

<sup>9</sup> A teoria do subdesenvolvimento parte do princípio que a relação histórica centro-periferia permitia que a incorporação do progresso técnico ocorresse de forma desarticulada do desenvolvimento das forças produtivas, criando assim um descompasso entre a modernização dos padrões de consumo e a modernização dos meios de produção. Para uma discussão do processo de industrialização brasileiro e do subdesenvolvimento, consultar Furtado (1974; 1979; 1992) e Sampaio Jr. (1999).

e a indispensabilidade de um comando eficaz sobre o território eram argumentos de peso, embora muito deles fossem exclusivamente ideológicos”

O planejamento inseria-se, assim, como um instrumento do Estado primordial à aceleração de um novo padrão de acumulação de capital. O território brasileiro conhece novos usos e tem no planejamento um das principais vias de modernização territorial.

Bertha Becker e Cláudio Egler (1998: 81) coadunam com essa discussão ao afirmarem que “à medida que as forças do mercado eram insuficientes para garantir o processo de desenvolvimento dos países periféricos latino-americanos, o planejamento estatal era a via indispensável para a industrialização nacional”. Buscava-se, portanto, construir um núcleo endógeno de acumulação que pudesse gerar autonomamente seu próprio dinamismo.

Andrade (1977) afirma que o planejamento despontou como um mecanismo de correção das disparidades territoriais do país e, ao mesmo tempo, como um elemento fundamental de propagação do “meio técnico-científico” (SANTOS, 1996).

Contudo, o alargamento do contexto da industrialização e da integração territorial - mediante os investimentos em sistemas de engenharia, tais como portos, usinas hidrelétricas, redes de transmissão de energia, ferrovias, telégrafos, entre outros - eram limitados devido a pouca capacidade de financiamento existente no país<sup>10</sup>. Isso decorria, de acordo com Contel (2006), em virtude de dois grandes problemas: *a)* a insuficiência de mecanismos tributários do Estado para financiar os projetos que exigiam vultosos capitais; *b)* a incipiente formação do empresariado nacional.

A continuidade dessas transformações no território brasileiro, com

---

<sup>10</sup> Contel (2006) coloca, no entanto, que as necessidades de financiamento fizeram com que fossem criados Bancos Federais de desenvolvimento, que visavam explorar as potencialidades regionais do país e atrair os investimentos produtivos e financeiros. Enquadravam-se nesta política o Banco de Crédito da Borracha (1942) e a Caixa de Crédito Cooperativo, ambos relacionados à região amazônica.

investimentos nos macrossistemas<sup>11</sup> de engenharia e nas indústrias de base, exigia do aparelho estatal mecanismos eficazes de planejamento, e, agora, de instituições de financiamento de longo prazo. Os bancos privados financiavam somente operações de curto prazo que possibilitassem um retorno garantido; financiavam, portanto, as empresas já estabelecidas no mercado e com baixo risco de inadimplência (ALEM, 1997).

A estratégia do planejamento pautava-se no interesse governamental de articular o sistema econômico nacional, que até então se caracterizava pelos vínculos das produções regionais com o mercado externo. A integração territorial e o financiamento do processo de industrialização foram elementos essenciais para esse momento histórico de construção de um projeto nacional.

É neste contexto de transformação do meio geográfico, de formação de um mercado interno, de industrialização, de conhecimento das particularidades do território e da necessidade de financiamento, que o governo brasileiro criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que pode ser considerado um exemplo da proeminência de fatores políticos na formação de um sistema econômico nacional (FURTADO, 1992).

A criação do BNDE em 1952, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54), responde a essa necessidade de financiamento dos macrossistemas técnicos e, conseqüentemente, da expansão do meio técnico-científico no território nacional.

Moraes (2002) afirma que o aparato estatal se revestiu de uma nova ideologia geográfica<sup>12</sup>, na qual as políticas territoriais substantivavam o projeto político de

---

<sup>11</sup> Entende-se por macrossistemas técnicos o que Santos (1996: 142) descreve como "àqueles sistemas de técnicas sem os quais os outros sistemas técnicos não funcionam", que se materializam em barragens, ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, sistemas de telecomunicações, etc., constituindo, assim, o "fundamento material das redes de poder".

<sup>12</sup> Moraes (1988: 44) coloca que as "ideologias geográficas alimentam tanto as concepções que regem as políticas territoriais dos Estados, quanto à autoconsciência que os diferentes grupos sociais constroem a respeito de seu espaço e da sua relação com ele. São a substância das representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou acomodamento nele. Expressam, enfim, localizações e identidades, matérias-primas da ação política". De acordo com este mesmo autor (2002) as ideologias geográficas sempre foram um mote ideológico de afirmação do Estado perante a nação. Os fundos

construção do Brasil moderno. A noção de modernização tornou-se, portanto, central, uma vez que modernizar, segundo Moraes (2002: 121), implicava em "reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação".

Nas suas primeiras décadas de atuação, o BNDE se caracterizou como um instrumento propulsor de modernizações do território nacional. Suas principais ações buscavam fomentar os mecanismos de apoio ao desenvolvimento industrial. As prioridades do Banco estavam no financiamento da realização de obras e programas que previam a instalação, desenvolvimento ou ampliação dos sistemas de transporte e portos; dos sistemas de energia elétrica, das indústrias de base e do desenvolvimento da agricultura (IANNI, 2004: 42).

No intuito de compreender a difusão seletiva do meio técnico-científico e sua relação com as políticas territoriais do Estado será feita, no próximo item, uma breve periodização da atuação do BNDES na formação socioespacial brasileira.

---

territoriais, as idéias de construção do país, civilização, modernização, desenvolvimento, e, agora, globalização, servem de fulcro para a afirmação de políticas territoriais.

## 1.2 A Integração em Marcha: O BNDE e a difusão seletiva do meio técnico-científico

A questão central deste trabalho volta-se para a atuação do BNDES na reorganização do território nacional durante a década de 1990. No entanto, para o entendimento das transformações do Banco frente aos atuais impulsos da globalização torna-se necessário um breve resgate de sua histórica importância na formação socioespacial brasileira.

A periodização, como recurso de método, impõe-se como essencial a análise geográfica. De acordo com Santos (1985: 22) “a noção de espaço é assim inseparável da idéia de sistemas de tempo. A cada momento da história local, regional, nacional ou mundial, a ação das diversas variáveis depende das condições do correspondente sistema temporal”.

O Banco, em virtude da sua importância, foi objeto de vários estudos, sobretudo os que se preocupam em analisar o processo de industrialização e a formação do mercado interno. Dentre estes estudos, diversas periodizações foram propostas, como nos trabalhos de Sheila Najberg (1989), Dulce Monteiro Filha (1994 [1989]), Ana Alem (1997), Cláudia Currello (1998), Adriana Diniz (2004), Gilberto Silva Jr. (2004), além, é claro, das periodizações propostas pelo próprio banco, como, por exemplo, no livro comemorativo de seu cinquentenário *BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento* (2002).

Najberg (1989) divide a história do BNDES em três fases: a primeira abarca o período de 1952 a 1956, no qual se destacam os investimentos em infra-estrutura; a segunda situa-se entre 1957 a 1964, com a prioridade em investimentos na indústria nacional; a terceira fase abarca o período de 1964 a década de 1980, no qual o banco dá prioridade aos investimentos nas empresas privadas.

Monteiro Filha (2002 [1994]) divide a atuação do BNDES em cinco períodos: o primeiro, denominado de Criação, situa-se entre os anos de 1952 a 1956, com prioridade aos financiamentos dos sistemas de transportes (principalmente ferrovias) e a energia elétrica, ambos indicados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

(CMBEU). O segundo, denominado de Consolidação, restringe-se ao período de 1957 a 1963, com a atuação do Banco voltada à execução dos projetos definidos pelo Plano de Metas. O terceiro, considerado de Diversificação, abarca o período de 1964 a 1973, caracterizado pela maior diversificação dos financiamentos, pois o BNDE passou a apoiar um maior número de programas governamentais, mesmo que os recursos continuassem concentrados nos setores siderúrgicos e transporte. O quarto período, com o II PND, situa-se entre 1974 e 1978, com a ênfase no financiamento de insumos básicos (siderurgia, química e petroquímica, papel e celulose e metalurgia de não-ferrosos) e de indústrias de bens de capital, com ênfase na disponibilização de recursos para o setor privado nacional. O quinto período, denominado de Pré-Crise, entre 1979 a 1981, os setores de energia elétrica e a siderurgia obtiveram os maiores financiamentos, no entanto foi identificada “a necessidade de deslocamento na estratégia de atuação, especialmente de apoio à infra-estrutura de interesse social e à produção de bens de consumo essenciais, em particular de origem agropecuária e agroindústria” (MONTEIRO FILHA, 1994: 420-421). A autora situa o sexto período, considerado Período da Crise, entre os anos de 1982 a 1989, no qual o Banco não apresentava diretrizes claras de suas prioridades políticas e de financiamento.

Ana Alem (1997), por sua vez, divide a história do BNDES em cinco períodos: o primeiro vai de 1952 a 1964, no qual o Banco concentrou seus financiamentos nos setores de transporte, energia e siderurgia. O segundo abarca de 1964-1974, quando o BNDE ampliou os financiamentos aos setores privados. O terceiro período, entre 1974 e início da década de 1980, o banco foi o principal executor do II PND, com destaque para o maior financiamento dos setores de bens de capital e de insumos básicos. O quarto período, entre os anos de 1980 e início da década de 1990, houve “uma significativa desaceleração dos desembolsos do BNDES, o que refletiu, em grande medida, a retração dos investimentos públicos e privados, decorrente, principalmente, da alta instabilidade macroeconômica que caracterizou o período” (ALEM, 1997: 04). O quinto período, a partir de 1994, o Banco optou por uma política de modernização, que se pautou na inserção competitiva do Brasil no comércio internacional.

Cláudia Currelero (1998) analisa o papel o BNDES, na perspectiva de uma Instituição de Fomento ao Desenvolvimento (IFD)<sup>13</sup>, nos diferentes contextos macroeconômicos entre o período de 1952 e 1996. A autora identifica duas grandes fases. A primeira, entre os anos de 1952 a 1979, em que é possível encontrar elementos políticos e econômicos comuns, através da vigência de um modelo econômico marcado pela forte presença estatal, elevadas taxas de crescimento econômico, crescente participação do capital externo no financiamento e políticas industriais fundamentadas em grandes projetos, como o Plano de Metas e o II PND. A segunda fase inicia-se a partir do início da década de 1980, quando o BNDES passou a redefinir a sua função ao afastar-se, gradativamente, do perfil de uma IFD. Desta segunda fase desdobram-se três grandes momentos. O primeiro, no início da década de 1980, o BNDE, em virtude do cenário de crise econômica, priorizou o “auxílio” econômico e financeiro às empresas que estavam em dificuldade financeira. O segundo momento, a partir de meados da década de 1980, o BNDES não apresentava uma estratégia consistente de financiamento. E, por fim, o terceiro momento, no início da década de 1990, o BNDES se destacou como a principal instituição Programa Nacional de Desestatização (PND) e sua atuação se distanciou das estratégias históricas de uma IFD.

A periodização proposta pelo livro institucional *BNDES: 50 anos* (2002) está dividida em décadas e não há um esforço de articular as principais ações e dotá-las de uma coerência política, histórica e espacial. Sendo assim, observa-se a seguinte periodização: década de 1950, destaque para os financiamentos nos setores de transporte e energia, que consumiram mais de 60% do total desembolsado pelo banco na década<sup>14</sup>. O segundo período corresponde a década de 1960, financiamento das

---

<sup>13</sup> Segundo Currelero (1998), as Instituições de Fomento ao Desenvolvimento se destacam na implementação de atividades de fomento, que apresentam “um papel importante ao possibilitarem a realização de projetos de indiscutível mérito social, ou projetos cujos resultados não são traduzíveis em termos econômicos, gerando externalidades positivas para a sociedade. Atuam também no sentido de viabilizar projetos de investimento importantes, mas relegados pela iniciativa privada em função dos problemas relativos: à escala, aos custos informacionais e de transação, magnitude dos montantes a serem financiados e os vinculados à incerteza do risco do retorno”. (CURRALERO, 1998: 01).

<sup>14</sup> “O transporte, por tratar-se de atividade essencial e deficitária, foi o primeiro setor apoiado pelo BNDES: no ano da criação do Banco, o único financiamento efetivamente aprovado se destinou à

indústrias de base, das indústrias de transformação e a diversificação dos desembolsos em favor das pequenas e médias empresas privadas<sup>15</sup>. A década de 1970, terceiro período, “auge” da política de substituição de importações e de grandes projetos de desenvolvimento, o BNDE centralizou sua atuação no financiamento das empresas privadas nacionais<sup>16</sup>. Na década de 1980, o BNDES passou por uma reestruturação administrativa e estratégica. O Banco passou a incorporar as questões sociais e ambientais em suas políticas<sup>17</sup>. Nos anos 1990, o BNDES se dedicou a operacionalizar o processo de privatização e foi incumbido, pelo governo federal, de ser o “gestor do Fundo Nacional de Desestatização, tornando-se o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização” (BNDES, 2002: 148-149).

De acordo com Diniz (2004), o BNDES pode ser dividido em dois grandes momentos: o primeiro abarca os anos de 1952 a 1989, na qual o Banco assume o papel de agente de desenvolvimento. Este primeiro período tem, por sua vez, uma subdivisão interna, a saber: de 1952 -1964, com destaque para o financiamento do setor público, principalmente os setores do aço e da eletricidade; de 1964-1970, financiamento do setor público, através das estatais, e financiamento do setor privado;

---

Estrada de Ferro Central do Brasil, em 10 de novembro de 1952 (...) Foi o primeiro de muitos financiamentos do BNDES nos anos 50, quando o setor de energia e o de transportes absorveram 60% dos créditos aprovados. Os 40% restantes se dividiram entre os demais ramos da indústria, como papel e metalurgia” (BNDES, 2002: 31).

<sup>15</sup> “A presença do Banco na expansão do setor energético, ferroviário e siderúrgico está na origem da decisão governamental de criar três empresas: a Rede Ferroviária Federal SA (RFFSA, 1957), a Centrais Elétricas Brasileiras SA (Eletrobrás, 1962) e a Siderurgia Brasileira SA (Siderbrás, 1973), que passaram a planejar e implementar seus projetos específicos. Assim, o BNDES ficou liberado para oferecer financiamentos a outros setores da economia, em especial a projetos da iniciativa privada, abrindo assim novas perspectivas de desenvolvimento” (BNDES, 2002: 64).

<sup>16</sup> É que afirma a seguinte passagem “O governo se empenhava em substituir importações, e todas as suas ações se dirigiam a tal meta. O BNDES, como agente financiador, participou ativamente desse processo. Viabilizou numerosos projetos, sobretudo no apoio à empresa privada nacional, considerada o elo mais vulnerável no tripé econômico. Para tanto, precisou adequar-se à mudança de rumo empreendida pelo governo, ampliando as áreas atendidas” (BNDES, 2002: 93)

<sup>17</sup> Assim relata o livro comemorativo do cinquentenário da instituição; “o BNDES traçou três metas básicas: convergir para um esforço de economia de reservas em moeda estrangeira; preservar o parque industrial nacional (já não era possível falar em fazê-lo crescer); e agir de forma decisiva sobre os problemas sociais mais urgentes” (BNDES, 2002:123)

de 1970-1979, financiamento do setor privado e dos grandes projetos nacionais das empresas estatais; de 1980-1989, financiamento público e privado, processo de “absorção” de empresas nacionais para evitar as falências. O segundo grande momento, entre 1990-2000, o Banco se destaca como articulador e gestor das políticas de abertura econômica, desregulações e privatizações.

Já Silva Jr. (2004) faz um esforço para criar uma periodização fundamentada na dinâmica espacial dos financiamentos do banco, ou seja, na espacialização dos financiamentos segundo os estados e regiões do país. Para tanto, o autor utilizou os dados do Banco para compreender o “modelo de ordenamento territorial adotado” (idem: 95). Silva Jr. (2004) divide a história do BNDES em cinco fases diferentes e complementares. A primeira, entre os anos de 1952 a 1958, destaca-se pelo financiamento em infra-estrutura, sobretudo energia elétrica e transporte ferroviário. A segunda fase, entre 1959 a 1967, prioriza os financiamentos nas indústrias de base. A terceira, entre 1968 a 1981, os financiamentos são diversificados, no entanto, prioriza-se a iniciativa privada. A quarta fase, entre 1982 e 1989, destaca-se pela inclusão das questões sociais entre as prioridades do banco. A quinta e última fase, entre 1990 e 2002, destaca-se a ampliação e diversificação dos financiamentos e pela condução do processo de privatização.

Com base nos trabalhos citados, encaminhamos uma periodização que, a princípio, parte de quatro grandes períodos, a saber:

- a) O BNDE e o financiamento dos macrossistemas de energia e transporte, entre 1952 – 1964;
- b) O BNDE e a ampliação dos circuitos produtivos industriais, entre 1965 – 1981;
- c) O BNDES e as concepções de integração competitiva, entre 1982 – 1989;
- d) O BNDES e as políticas de privatização, a partir de 1990.

Nos itens a seguir busca-se analisar, com um pouco mais de detalhe, as principais transformações na formação socioespacial brasileira, tendo por base a dinâmica de financiamento do BNDES.

### **1.2.1 O BNDE e o financiamento dos macrossistemas de energia e transporte**

Este primeiro período compreende desde a criação do BNDE, em 1952, até meados da década de 1960. Como já levantado pela bibliografia citada, existem diversas nuances neste intervalo de tempo, o que permitiria outras subdivisões. No entanto, o que se espera enfatizar é a preocupação do Estado brasileiro em expandir territorialmente os macrossistemas técnicos, mormente os de transporte e de energia, e, assim, garantir as bases da integração territorial e do processo de industrialização. Na tabela abaixo é possível observar a participação das indústrias de bens de capital e de bens de consumo durável no incremento da produção industrial.

**Tabela 01 – Taxas Médias de Crescimento da Produção Industrial**

<b>Períodos</b>	<b>1950-54</b>	<b>1956-59</b>	<b>1960-64</b>
Indústria de Transformação	8,8	11,1	7,7
Consumo Durável	25	22,7	16,8
Consumo Não-Durável	6,2	6,5	4,3
Bens Intermediários	12,2	11,3	10,4
Bens de Capital	12,3	34,8	6

Fonte: Bonelli (1995 *apud* CURRALERO, 1998:12).

No intuito de levantar os principais obstáculos territoriais que emperravam o desenvolvimento capitalista do país, o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), criou o Programa de Reparcelamento Econômico<sup>18</sup>. Tal programa se fundamentou, primeiramente, na realização de estudos sobre as condições das infra-

<sup>18</sup> Criado a partir da Lei 1.474 de 26 de novembro de 1951 e reformado na Lei 1.518 de 24 de dezembro de 1951.

estruturas nacionais e, *a posteriori*, nos mecanismos necessários à obtenção de financiamentos, indispensáveis a realização dos projetos traçados.

A dimensão dos projetos, aliada a pouca capacidade de financiamento interno, fez com que o governo brasileiro recorresse aos empréstimos externos para viabilizá-los. O Eximbank (*Export-Import Bank*) e o Banco Mundial foram as instituições fornecedoras de grandes quantidades de capital. Dessas negociações entre os agentes externos e o governo brasileiro surgiu Comissão Mista Brasil – Estado Unidos (CMBEU).

De acordo com Dias (1996), a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE - está intimamente ligada às iniciativas desenvolvidas no plano da CMBEU para a execução de um conjunto de projetos de investimento<sup>19</sup>.

O BNDE visava primordialmente financiar os projetos que eliminariam os “entraves das ações de crescimento produtivo”, bem como “pretendia-se atuar diretamente nos fatores que impulsionassem a independência de alguns setores produtivos, aliando-se diretamente à política de substituição de importações” (SILVA Jr, 2004: 91). É o que também relata o livro institucional do banco:

“A história da criação do BNDES ocupa o epicentro do debate político-econômico ocorrido durante a década de 50, quando o Brasil precisava decidir que caminhos trilharia para acompanhar o reerguimento e expansão da economia mundial. O BNDES surgiu como instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização.” (BNDES, 2002 a: 28)

Em seus primeiros anos, o BNDE financiou os projetos recomendados pela

---

<sup>19</sup> Dias (1996: 82) discorre sobre esta questão nos seguintes termos: “A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico prende-se às iniciativas desenvolvidas no plano da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para a execução de um conjunto de projetos de investimento. Após negociações difíceis com o governo norte-americano, a Comissão foi finalmente instalada em julho de 1951, com o propósito de elaborar projetos para financiamento conjunto pelo governo brasileiro e por agências norte-americanas, cujos recursos proviriam basicamente do Banco Mundial e do *Eximbank*, enquanto a contrapartida brasileira seria constituída principalmente por adicionais ao imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas”.

CMBEU, que estavam enquadrados nos projetos previstos pelo Plano de Reaparelhamento Econômico. Tal plano foi dividido em três partes: reaparelhamento e melhoria dos serviços básicos; desenvolvimento das indústrias de exportação e substitutivas de importações; fomento e ampliação de todos os setores econômicos produtivos.

No quadro abaixo se observa os principais projetos em macrossistemas técnicos elaborados pela CMBEU e, posteriormente, financiados pelo BNDE.

**Quadro 01 - Projetos elaborados pela CMBEU e financiados pelo BNDE**

<b>Ano</b>	<b>Projeto</b>
1952	Estrada de Ferro Central do Brasil
1953/1957	Companhia Nacional Álcalis
1953/1958	Viação Férrea do Rio Grande do Sul
1954	Estrada de Ferro Santos-Jundiaí
1954	Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce
1954	Estrada de Ferro Goiás
1954	Estrada de Ferro Central do Brasil (Trens Urbanos)
1954	Rede de Viação Paraná – Santa Catarina
1955	Companhia Nacional de Energia Elétrica
1955	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
1955	Estrada de Ferro do Norte e do Nordeste
1955	Rede Ferroviária do Nordeste
1955	Estrada de Ferro Araraquara
1956	Estrada de Ferro Sorocabana
1956/1958	Rede Mineira de Viação
1956	Estrada de Ferro Mossoró – Souza
1957	Companhia Paulista de Força e Luz

Fonte: Relatório de Atividades do BNDE (1958, *apud* SILVA Jr., 2004: 97)

Como se pode notar, a maioria dos projetos financiados estava nos setores de transportes (ferrovias) e energia. Buscou-se, assim, suprir a dificuldade de circulação

no território, que, até então, caracterizava-se por uma mecanização incompleta. Neste primeiro momento, houve o predomínio dos financiamentos públicos, com se pode observar na tabela abaixo.

**Tabela 02 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1952 e 1961 (%)**

<b>Ano</b>	<b>Setor Público</b>	<b>Setor Privado</b>
1952	100.0	-
1953	89.0	11.0
1954	90.4	9.6
1955	77.1	22.9
1956	95.3	4.7
1957	78.8	21.2
1958	86.6	13.4
1959	70.0	30.0
1960	91,8	8,2
1961	90,5	9,5
1962	95,6	4,4
1963	91,0	9,0
1964	94,2	5,8

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de NAJBERG (2002: 353).

Os projetos da CMBEU propunham intervenções precisas no território, no intuito de superar os entraves ao desenvolvimento industrial. Fato que pode ser explicado, de certa forma, na natureza eminentemente setorial dos financiamentos. Cabe considerar que, neste primeiro momento, o BNDE contava com cinco linhas de financiamento: Energia, Transporte Ferroviário, Portos e Navegação, Armazenamento e Indústrias (SILVA Jr, 2004).

O Banco foi criado no governo de Getúlio Vargas, mas foi com Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) que “o BNDE passou a assumir uma posição de destaque, tanto em termos quantitativos como qualitativos” (BATISTA, 2003: 04).

Além dos estudos da CMBEU, outra instituição que teve destaque no

delineamento das atuações do BNDE foi a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL - um órgão das Nações Unidas que elabora políticas de desenvolvimento para os países da América Latina. O convênio com a CEPAL foi firmado em 1953, com a criação do Grupo Misto de Estudos<sup>20</sup>. Este grupo produziu uma série de estudos - fundamentados em um amplo levantamento estatístico da situação econômica e produtiva do território nacional - que subsidiou a elaboração de projetos. Ademais, a parceria BNDE-CEPAL promoveu um conjunto de cursos com intelectuais renomados da época, como Celso Furtado, Roberto Campos e Anísio Teixeira (SILVA Jr., 2004). O objetivo era formar quadros técnicos especializados na problemática do desenvolvimento econômico<sup>21</sup>.

A articulação do BNDE com a CEPAL possibilitou uma compreensão mais apurada das peculiaridades da dinâmica de acumulação capitalista no país. A formação do Grupo Misto BNDE-CEPAL buscou um planejamento mais consistente das situações socioespaciais brasileiras (DIAS, 2004). O programa de investimentos elaborado pelo Grupo Misto não chegou a entrar em vigor, contudo serviu de um importante subsídio teórico e operacional ao Plano de Metas (1956 – 1961).

O BNDE situava-se no centro desse debate, pois desde sua criação acumulava experiências como um centro de análise para os programas do governo, sendo, portanto, imprescindível à elaboração, gerenciamento e financiamento dos projetos governamentais. O Plano de Metas consistia em um conjunto de objetivos para economia nacional, tendo por base o levantamento e a análise minuciosa das situações econômico-produtiva do território nacional. Os setores prioritários eram, de um lado, transporte e energia e, de outro, a implantação de indústrias de base, como

---

<sup>20</sup> O Relato de Celso Furtado no livro *BNDES: 50 anos*, é bem ilustrativo: “a idéia era criar um banco de desenvolvimento, o BNDES, funções importantes para criar uma base econômica moderna no país. As experiências da Nacional Financiera, no México, e da Corporación de Fomento, no Chile, demonstravam que um banco de desenvolvimento é o mais importante instrumento de política de industrialização em países subdesenvolvidos. Roberto Campos, que trabalhava nas Nações Unidas e sabia que tínhamos feito na Cepal, foi ao Chile conversar comigo e ver que cooperação poderia haver entre a Cepal e o novo órgão de desenvolvimento a ser criado. Raúl Prebisch se entusiasmou com a idéia de aplicar a técnica desenvolvida pela Cepal num país importante como o Brasil. E sugeriu então que se constituísse o Grupo Misto Cepal-BNDE, que me coube dirigir” (BNDES, 2002: 27).

<sup>21</sup> Em 1953, foi ministrado pela CEPAL, no Rio de Janeiro, o Curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico.

pode ser observado na tabela abaixo.

**Tabela 03 - Previsões e Resultados do Plano de Metas (1957 -1961)**

<b>Meta</b>	<b>Previsão</b>	<b>Realização</b>	<b>%</b>
Energia Elétrica (1000 Kw)	2000	1650	82
Carvão (1000 ton.)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1000 Km)	3	1	32
Rodovias – Construção (1000 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1000 Km)	5	-	-
Aço (1000 ton.)	1100	650	60
Cimento (1000 ton.)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1000 unid.)	170	133	78

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de Lacerda (2000, *apud* MATOS, 2002)

Do montante dos projetos propostos pelo Plano de Metas, 129 no total, 91 correspondiam às obras de infra-estrutura e 38 abarcavam os setores industriais (SILVA Jr., 2004).

A despeito dos grandes avanços em termos de planejamento territorial<sup>22</sup> e de conhecimento sobre o país, o Plano de Metas, na avaliação de IANNI (1988: 28), “não atingiu a categoria de programa total e integrador. Foi um aglomerado de programas setoriais, sem integração interna nem fundamento numa visão de conjunto da realidade econômica nacional”. Ele foi resultado direto da inserção do Brasil no mercado internacional, pois, continua IANNI (idem: 28) “o Brasil foi pensado como base de operações e não como uma economia independente e autônoma”. Nessa fase, o Estado era o principal agente indutor dos investimentos nos macrossistemas

<sup>22</sup> Considera-se que o planejamento, como um híbrido de técnica e política, é um elemento norteador da organização do território. De certa forma, ele pode ser compreendido como uma expressão territorial das ações do Estado.

técnicos. A tabela 04, abaixo, mostra as aprovações setoriais do Banco; nota-se uma elevada concentração nos financiamentos nas indústrias de bens de capital, insumos básicos e em infra-estrutura.

**Tabela 04 – Aprovações do BNDE segundo Ramos e Gêneros de Atividades**  
**Valores Médios Anuais de Cr\$ bilhões de 1991**

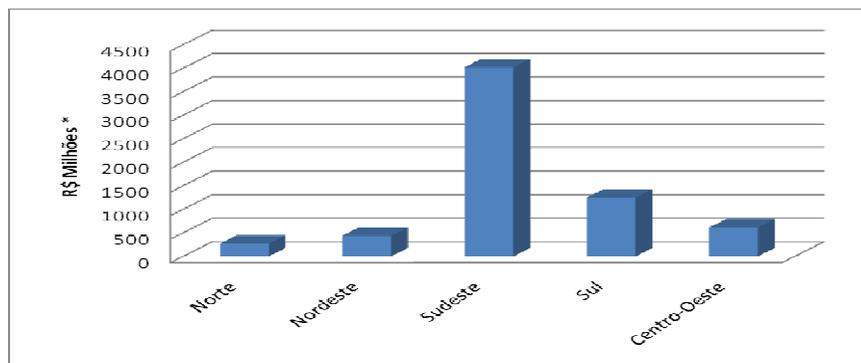
Ramos e Gêneros	Anos					
	1953-55		1956-60		1961-964	
<b>Insumos Básicos</b>	<b>13</b>	<b>7%</b>	<b>177</b>	<b>41%</b>	<b>217</b>	<b>62%</b>
Mineração		-		-		-
Siderurgia	3	2%	99	23%	195	56%
Metalurgia	1	1%	8	2%	4	1%
Química e Fertilizantes	7	4%	39	9%	17	5%
Celulose e Papel	1	1%	6	1%		-
Produtos Minerais não-metálicos		-	25	6%		-
<b>Equipamentos</b>	<b>5</b>	<b>3%</b>	<b>29</b>	<b>7%</b>	<b>12</b>	<b>4%</b>
Mecânicos Elétricos	4	-	6	1%	2	1%
Material de Transporte	1	25	22	5%	11	3%
<b>Outras Indústrias</b>		-		-	<b>3</b>	<b>1%</b>
Têxtil e Calçados		-		-		-
Produtos Alimentares		-		-	2	-
Outras		-		-	1	-
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>169</b>	<b>88%</b>	<b>215</b>	<b>50%</b>		<b>32%</b>
Energia Elétrica	53	27%	130	30%	111	31%
Ferroviário	113	59%	83	19%	109	1%
Rodoviário		-		-	2	-
Hidroviário	4	2%	3	1%		-
Outros Setores		-		-		-
<b>Outras Atividades</b>	<b>5</b>	<b>3%</b>	<b>10</b>	<b>2%</b>	<b>7</b>	<b>2%</b>
Ensino Pesq. E Des. Tec.		-		-		-
Distribuição	3	2%	10	2%	7	2%
Outras	2	1%		-		-
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>100%</b>	<b>430</b>	<b>100%</b>	<b>349</b>	<b>100%</b>

Fonte: Curralero (1998: 17)

Segundo Moraes (2002: 125), os esforços dos planos governamentais de meados do século XX, sobretudo com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), expressaram “um momento onde o ajuste entre as ideologias geográficas e as políticas territoriais do Estado é total e explícito. O discurso e a materialização física das metas caminham em consonância com a tarefa estatal de construir o país objetivando-se agressivas políticas territoriais, num esforço de produção de espaços ímpar na história brasileira”.

O peso das divisões territoriais pretéritas se fez presente com o processo de industrialização. Os financiamentos do BNDE, no intuito de acelerar a industrialização, vieram reforçar uma estrutura produtiva territorialmente concentrada na região sudeste, mormente entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. O gráfico 01 e o mapa 01, abaixo, indicam essa tendência.

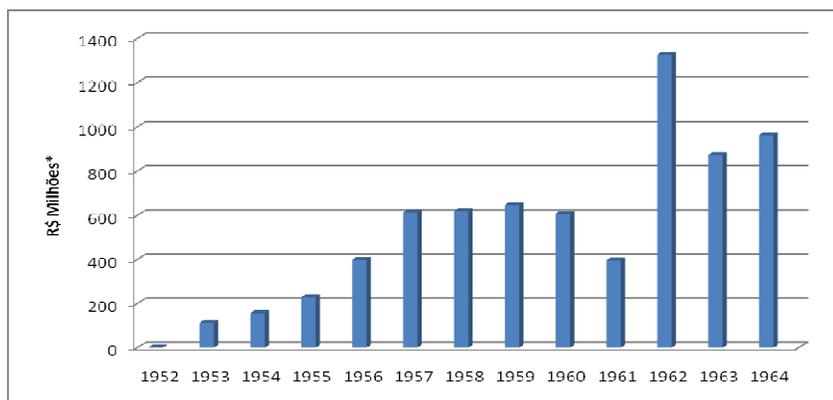
**Gráfico 01- Desembolsos do BNDE por Regiões, entre 1952 e 1964**



Fonte: BNDES (2002; 2008); Silva Jr. (2004).

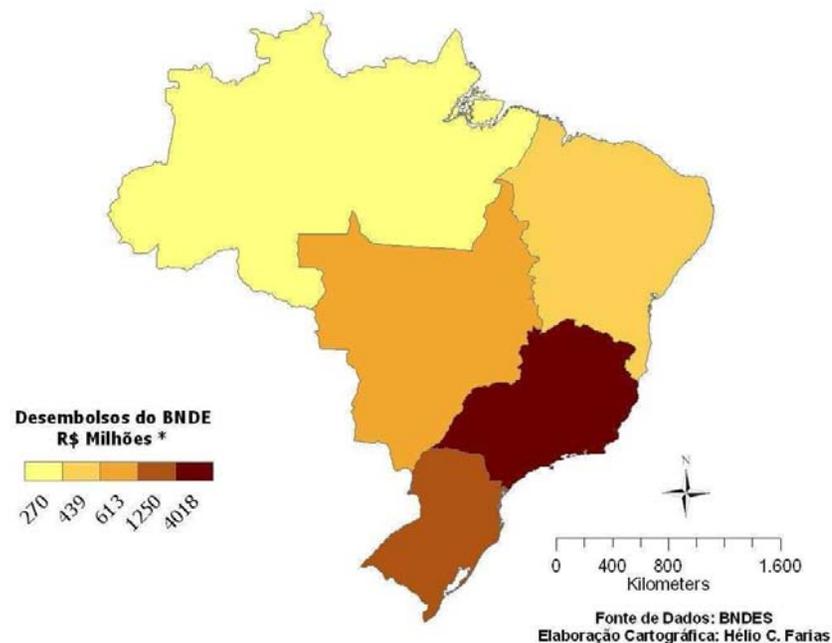
\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Gráfico 02- Evolução dos Desembolsos do BNDE, entre 1952 e 1964**



Fonte: BNDES (2002; 2008)

**Mapa 01 - Desembolsos do BNDE, entre 1952 e 1964**



Neste período, intensifica-se a implantação de macrossistemas técnicos do território, possibilitando, materialmente, a integração nacional. O Plano de Metas atuou no sentido de consolidar os projetos anteriores de difusão dos macrossistemas técnicos de energia e transporte, indispensáveis ao desenvolvimento das atividades capitalista.

A concentração de financiamentos na região centro-sul responde aos imperativos da constituição e expansão do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1985; SANTOS, 1996). Evidencia-se, nestes primeiros períodos da industrialização nacional, a formação de uma *Região Concentrada*<sup>23</sup>. Para Santos (1993), a região concentrada coincide com a área contínua de manifestação do meio técnico-científico-informacional, ao passo que nas demais regiões do país tal manifestação ocorre de maneira mais seletiva e pontual.

Desarticula-se gradativamente a antiga divisão territorial do trabalho, caracterizada por zonas de produção relativamente autônomas, num território marcado pela mecanização incompleta (SANTOS & SILVEIRA, 2001). A integração nacional, com a constituição de um meio técnico-científico, traz à tona uma dinâmica centro-periferia.

Segundo Becker e Egler (1998), os resultados desses primeiros planos de desenvolvimento, sobretudo com o Plano de Metas, foram duplos. De um lado, acentuou a histórica concentração econômica e produtiva no sudeste por meio de investimentos nos macrossistemas técnicos e, de outro lado, modernizou e ampliou a integração territorial com as áreas periféricas, robustecendo as dimensões do mercado interno.

Tais modernizações territoriais reorganizaram as relações internas na formação socioespacial brasileira, dividida, agora, em áreas em que este meio técnico-científico se difunde de maneira relativamente contínua e áreas onde sua presença ocorre de forma pontual e seletiva.

---

<sup>23</sup> A Região Concentrada, segundo Santos & Silveira (2001: 27), abrange os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

### **1.2.2 O BNDE e a ampliação dos circuitos produtivos industriais**

Neste segundo período, entre meados da década de 1960 e o alvorecer da década de 1980, destaca-se o papel do BNDE no financiamento do desenvolvimento industrial. Amplia-se, também, a transnacionalização do território brasileiro em virtude da crescente participação das grandes empresas multinacionais nos sistemas produtivos nacionais. Alargam-se, assim, novos vínculos do país com a divisão internacional do trabalho.

Com a vigência dos governos militares, o planejamento, pela via autoritária, buscava criar as condições, sobretudo com os I e II PND, para o desenvolvimento interno das atividades intensivas em tecnologias avançadas, como uma forma de redução da dependência externa e como um instrumento que visava transformar o país numa potência regional.

De acordo com Becker & Egler (1998), o território era visto como a base técnica do processo e buscava-se, portanto, dotá-lo de operacionalidade e funcionalidade para garantir a reprodução ampliada do capital e promover a integração nacional. Segundo Moraes (2002), as noções de modernização e desenvolvimento “perdem seu componente social e político, passando a qualificar apenas os aparatos produtivos e as infra-estruturas (...) pode-se dizer que a ocupação e ordenamento do espaço atuaram como eixo estruturador do planejamento governamental no período militar” (idem: 126-127).

No I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), entre 1972-1974, o BNDE passou por uma série de transformações<sup>24</sup>. A primazia do setor privado nacional na política do governo orientou a criação de instituições para apoiá-lo e dirigi-lo por meio da participação acionária e de programas específicos de financiamentos (MARTINS, 1991).

É neste contexto que surge o Sistema BNDE, a partir da criação de três

---

<sup>24</sup> Em 1971, o Banco deixa de ser uma autarquia e passa a ser uma empresa pública. Tal mudança proporcionou uma maior liberdade ao Banco para a contratação de pessoal e maior flexibilidade na obtenção e aplicação dos recursos. Implícito a esta medida, estava a tentativa de fortalecer a estrutura política e institucional do Banco (MARTINS, 1991).

subsidiárias: a Insumos Básicos S. A. (Fibase), a Investimentos Brasileiro S.A (Ibrase) e a Mecânica Brasileira S. A. (Embramec). O intuito, segundo o BNDES (2002: 94), era o de “atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileira”.

Outro elemento de extrema importância foi a incorporação, em 1974, dos recém-criados Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio Público (PASEP)<sup>25</sup>, às fontes de recursos do BNDE. O BNDE passou a ter, assim, uma maior liberdade em seus gastos, bem como na definição da estrutura de seu financiamento. Subjacente a estas medidas, a instituição aproximou-se mais da empresa privada nacional e internacional, deixando num segundo plano os investimentos nas empresas estatais, assumindo deliberadamente uma política antiestatizante. O BNDE tornou-se, assim, uma espécie de demiurgo do empresariado nacional (MARTINS, 1991: 105).

Segundo Furtado (1992), com a chegada dos militares ao poder, em 1964, interrompe-se um ciclo de formação de uma economia nacional, por meio de um projeto autônomo de desenvolvimento. Este mesmo autor afirma que a formação econômica nacional assenta-se em três condições indispensáveis: a) criar e fortalecer centros internos de decisão, capazes de ordenar o processo de acumulação em função das prioridades estabelecidas internamente; b) criar mecanismos para que o processo de acumulação seja acompanhado por uma crescente homogeneização social; e c) projeto político que coloque as prioridades nacionais no cálculo econômico.

A tabela 05 indica os influxos dos financiamentos concedidos pelo BNDE para os setores públicos e privados. Até o ano de 1964 predominava os financiamentos de setores públicos. A partir de 1965, percebe-se um crescente aumento dos financiamentos para o setor privado, que em 1968 supera os financiamentos públicos.

---

<sup>25</sup> “o BNDES passou a gerenciar os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criados no início da década com uma parcela do lucro das empresas, formando um fundo dos trabalhadores. A maior parte desses recursos destinava-se a aplicações em novos investimentos, desde que estes não fossem estrangeiros, não proviessem de municipalidades e não servissem para compor capital de giro no comércio ou prestação de serviços. O PIS-Pasep significou uma mudança profunda para o BNDES, com forte incremento na capacidade de apoio aos investimentos” (BNDES, 2002: 93).

**Tabela 05 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1960 e 1979**

<b>Ano</b>	<b>Público %</b>	<b>Privado %</b>
1965	67,4	32,6
1966	58,1	41,9
1967	65,5	34,5
1968	48,8	52,4
1969	40,1	59,9
1970	34,6	65,4
1971	64,0	66,0
1972	21,8	78,2
1973	24,2	75,8
1974	33,5	66,5
1975	22,6	77,4
1976	18,9	81,1
1977	20,8	79,2
1978	13,0	87,0
1979	17,0	83,0

Fonte: Dados selecionados pelo autor a partir de Najberg (1989).

No II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1974 -1979, o BNDE despontava como a principal instituição para a sua operacionalização. A responsabilidade do Banco residia: no fornecimento de crédito para os setores públicos e privados; na construção da capacidade científica nacional; no financiamento do desenvolvimento tecnológico; no incentivo a intensificação das exportações de manufaturas nacionais. Segundo Pinto (2004: 52) "A publicação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974 marcou também uma fase de apogeu para o então Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) como instância mista de formulação e de implementação de políticas de industrialização no Estado brasileiro".

Desde sua criação, na década de 1950, até meados da década de 1960, o BNDE se caracterizou como uma instituição ativa no financiamento dos macrossistemas técnicos e das indústrias de base. A partir de 1964, o BNDE, mesmo continuando com a função de uma instituição de crédito de longo prazo, sofreu uma guinada nas suas estratégias de financiamento; a partir de então, o Banco priorizou a

concessão de financiamentos para o setor privado. Observa-se, na tabela 06, uma redução geral dos financiamentos em Insumos Básicos e Infra-Estrutura se comparado a média do período anterior. Nota-se, também, um aumento no financiamento de outros setores como, por exemplo, têxtil e calçados e produtos alimentares.

**Tabela 06 – Aprovações do BNDE segundo Ramos e Gêneros de Atividades**  
**Valores Médios Anuais de Cr\$ bilhões de 1991**

Ramos e Gêneros	Anos					
	1965-67		1968-73		1973-79	
<b>Insumos Básicos</b>	<b>519</b>	<b>61%</b>	<b>653</b>	<b>36%</b>	<b>4.560</b>	<b>48%</b>
Mineração	-	-	-	-	168	2%
Siderurgia	426	50%	164	9%	2.040	21%
Metalurgia	60	7%	115	6%	462	5%
Química e Fertilizantes	13	2%	171	9%	999	10%
Celulose e Papel	13	2%	100	5%	515	5%
Produtos Minerais não-metálicos	6	1%	86	5%	377	4%
<b>Equipamentos</b>	<b>90</b>	<b>11%</b>	<b>158</b>	<b>9%</b>	<b>636</b>	<b>7%</b>
Mecânicos Elétricos	50	6%	74	4%	482	5%
Material de Transporte	41	5%	84	5%	155	2%
<b>Outras Indústrias</b>	<b>86</b>	<b>10%</b>	<b>423</b>	<b>23%</b>	<b>1.068</b>	<b>11%</b>
Têxtil e Calçados	20	2%	95	5%	234	2%
Produtos Alimentares	26	3%	105	6%	342	4%
Outras	42	5%	224	12%	493	5%
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>117</b>	<b>14%</b>	<b>443</b>	<b>24%</b>	<b>2.881</b>	<b>30%</b>
Energia Elétrica	115	14%	66	4%	1.383	14%
Ferroviário	-	-	120	7%	803	8%
Rodoviário	-	-	147	8%	202	2%
Hidroviário	2	0%	43	2%	107	1%
Outros Setores	-	-	68	4%	387	4%
<b>Outras Atividades</b>	<b>30</b>	<b>4%</b>	<b>151</b>	<b>8%</b>	<b>410</b>	<b>4%</b>
Ensino Pesq. E Des. Tec.	29	3%	57	3%	27	0%
Distribuição	1	0%	68	4%	161	2%
Outras	-	-	26	1%	223	2%
<b>Total</b>	<b>845</b>	<b>100%</b>	<b>1.828</b>	<b>100%</b>	<b>9.555</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados de Currelero (1998: 28; 38)

A estratégia política de favorecer a industrialização por substituição de importações pode ser interpretada como uma condição imprescindível, mas não suficiente para alcançar o tão almejado desenvolvimento. A inserção subordinada do país no sistema econômico internacional atuava (e ainda atua) como um agravante em relação ao problema da dependência externa. Dito de outra forma, a interpretação das transformações históricas, impulsionadas pela industrialização, não pode ser pensada como uma variável externa às estruturas políticas e econômicas da divisão internacional do trabalho.

Para Furtado (1979), o desenvolvimento industrial nos países subdesenvolvidos, como no caso brasileiro, confundia a introdução de produtos finais de consumo com a importação de certos padrões de consumo. Os impulsos do desenvolvimento periférico passaram, então, a serem baseados na diversificação dos padrões de consumo das minorias privilegiadas, detentora dos meios de produção, sem repercussões nas condições de vida da maioria da população. O autor considera que o aumento nos níveis de progresso técnico e a diversificação do consumo aceleraram o desenvolvimento dependente e, do mesmo modo, aumentaram as possibilidades de que as disparidades sociais e regionais se agravassem.

Na análise de Belluzzo (2002), o II PND foi o último grande esforço de integração e modernização da estrutura industrial brasileira. Suas metas, no entanto, não foram compatíveis com a capacidade interna de financiamento. Fato que fez com que o governo recorresse excessivamente ao capital externo. A maioria dos projetos financiados revelou a incapacidade de gerar divisas suficientes para pagar as dívidas contraídas no exterior.

Nesse sentido, Santos & Silveira (2001: 50) afirmam que esta última onda industrializante significou a reprodução ampliada daquilo que fora feito anteriormente, de modo que "tudo cresce ainda mais, porém no mesmo sentido: uma produção industrial extravertida, um maior endividamento, maior penetração das firmas estrangeiras". Concomitantemente a esse processo, ocorreu uma intensa centralização geográfica da produção e da riqueza na região concentrada (SANTOS, 1993),

coincidindo com a área mais contígua de expansão do meio técnico-científico. O gráfico 03 e o mapa 02, abaixo, corroboram essa tendência a partir dos financiamentos do BNDE.

Intensifica-se, portanto, a abrangência e a complexidade dos sistemas produtivos, ampliando os circuitos espaciais produtivos, uma vez que as mudanças qualitativas e quantitativas na divisão territorial do trabalho dão novos contornos a produção, a circulação e ao consumo.

A configuração territorial brasileira conheceu uma vertiginosa transformação, com os intensos processos de industrialização e urbanização, no entanto, a essência dos problemas de subdesenvolvimento permaneceu, pois o país não conseguiu superar os seus principais problemas socioespaciais<sup>26</sup>.

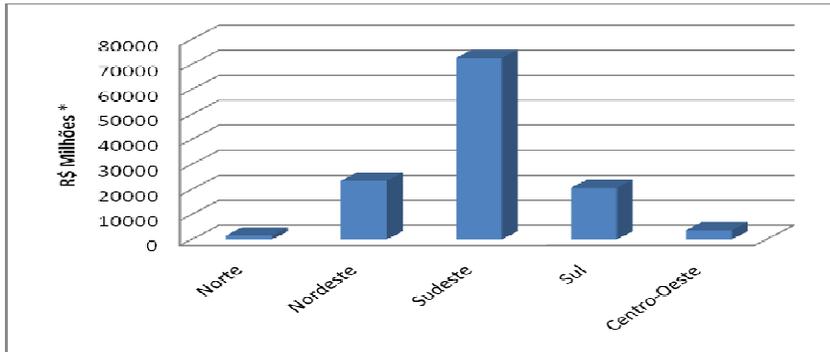
Segundo Belluzzo (2002), a partir da década de 1980, inicia-se um conjunto de reformas, de cunho neoliberal, no Estado brasileiro. Tais reformas se fundamentavam numa crítica ao modelo de industrialização brasileiro, via substituição de importações, que, nesta visão, representava uma tendência à obsolescência, à ineficiência, à falta de competitividade externa e à estatização econômica ao extremo.

Essas mudanças indicavam para as novas prioridades do Banco, que privilegiava uma maior aproximação com os grupos privados nacionais e internacionais. Sua estrutura administrativa passou por mudanças no intuito de aproximá-la do meio empresarial. As três subsidiárias do Sistema BNDE - Embramec, Fibase e Ibrase – foram fundidas, em 1982, dando origem ao BNDES participações S.A. (BNDESPar), o que, segundo DIAS (2004), aumentou a dimensão política de apoio ao setor privado.

---

<sup>26</sup> Francisco de OLIVEIRA (2003 [1972]) sustenta que a acelerada transformação da estrutura produtiva, advinda com a industrialização, não anulou as articulações entre o “velho” e o “novo” na formação social brasileira, que, segundo ele, criou uma situação paradoxal, pois não estava marcada nem pelo signo da exclusão à *apartheid*, nem indicava elementos para uma revolução social.

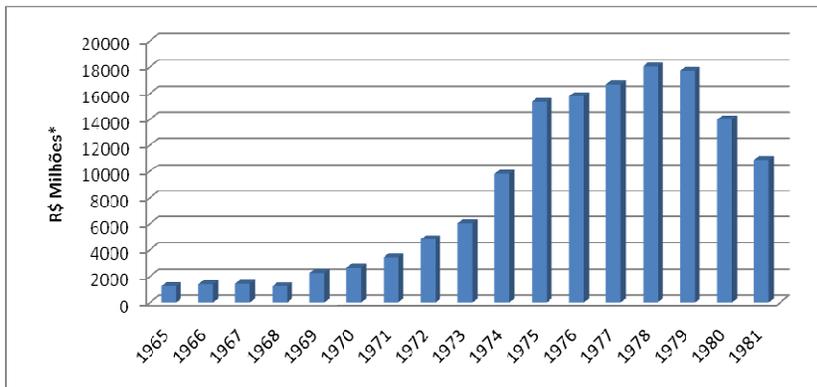
**Gráfico 03 – Desembolsos do BNDE por Regiões, entre 1965 e 1981**



Fonte: BNDES (2002; 2008); Silva Jr. (2004).

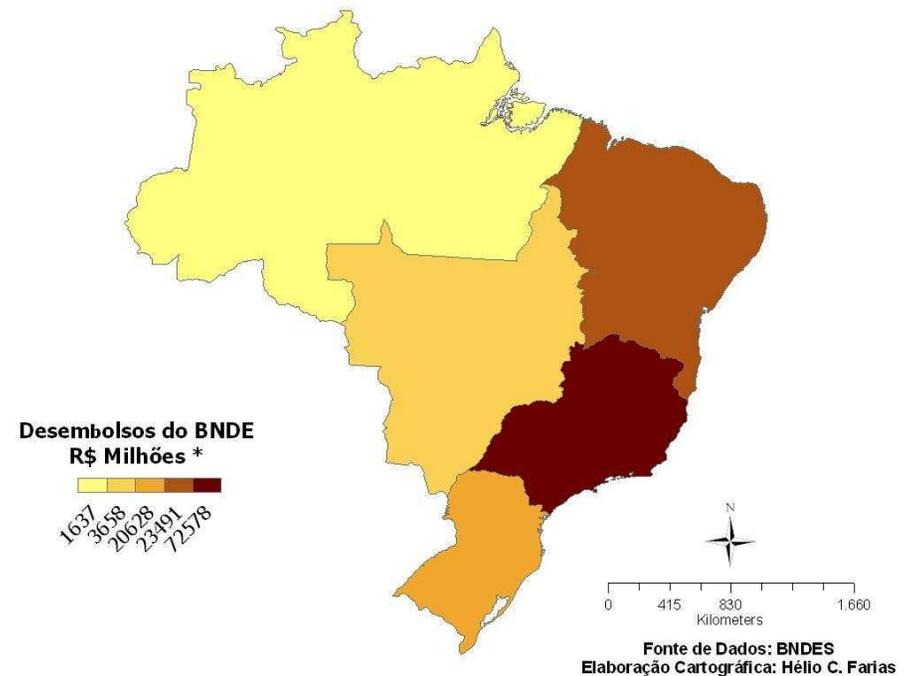
\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Gráfico 04 – Evolução dos Desembolsos do BNDE, entre 1965 e 1981**



Fonte: BNDES (2002; 2008)

**Mapa 02 – Desembolsos do BNDE, entre 1965 e 1981**



### **1.2.3 O BNDES e as concepções de integração competitiva**

Este terceiro período, entre 1982 e 1989, retrata a reorientação das atividades do Banco, tendo em vista a maior aproximação da burocracia estatal com a lógica administrativa das empresas privadas. Em termos políticos representou a subordinação das decisões de financiamento a critérios mais técnicos do que políticos<sup>27</sup>.

Concomitante a essa nova orientação, o BNDE, em 1982, passou a gerir os recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial). A instituição, a partir daí, passou a chamar BNDES e agregou mais uma responsabilidade: a de ser, também, um agente promotor do desenvolvimento social. Tal responsabilidade aumenta, ainda mais, a função pública da instituição, uma vez que são os recursos destinados à população mais pobre que estão financiando as diretrizes de desenvolvimento elaboradas pelo Banco.

O BNDES, ao longo da década de 1980, redefiniu a sua inserção na economia brasileira. A exaustão da estratégia de desenvolvimento pautada na política de substituição de importações e no forte endividamento externo deflagrou uma forte crise econômica. Por conseguinte, como discutido por Monteiro Filha (1994), o Banco não apresentava diretrizes bem claras de suas prioridades políticas e de financiamento; sua atuação priorizou o "auxílio" econômico e financeiro às empresas em crise. Mourão (1994: 05) é enfático ao afirmar que, com o fim do II PND, o BNDES não "dava conta da nova realidade. Não havia uma linha clara de ação: as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetros que norteassem suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos e técnicos altamente preparados em questões setoriais"

Em síntese, neste novo contexto, o BNDES atuou em três frentes principais: a) continuidade e finalização dos financiamentos propostos pelo II PND; b) concessões

---

<sup>27</sup> Segundo Silva Jr. (2004), as políticas territoriais do Banco começaram a marginalizar os grandes financiamentos nos macrossistemas técnicos e, em contrapartida, aumentaram os investimentos nas cidades, notadamente em obras de transportes urbanos como, por exemplo, os financiamentos de obras do metrô no Rio de Janeiro e de trens em São Paulo e no Rio de Janeiro, além da continuidade dos financiamentos para ampliação da malha rodoviária no país.

de crédito para o setor exportador, no intuito de gerar superávits comerciais; c) propugnar um processo de adequação e ajustes fiscais nos setores públicos e privados, através de seus programas saneamento financeiro (CURRALERO, 1998).

Os dados anteriormente citados na tabela 06, da página 32, indicavam que os financiamentos do BNDES estavam pautados nos projetos traçados pelo II PND, com ênfase na indústria de transformação. Observa-se, entretanto, com a tabela 07, uma redução progressiva entre os anos de 1981 (64%) e 1985 (43%). Para uma visualização completa da tabela abaixo, ver anexo 01.

**Tabela 07 – Desembolsos do BNDES, segundo Ramos e Gêneros de Atividade do IBGE**  
(US\$ Mil)

Ramos e Gêneros	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Extração de Minerais	106.651	3	163.393	4	82.182	2	55.834	2	106.382	4
Agropecuária	13.002	1	9.113	1	7.877	1	13.206	1	18.877	1
Indústria de Transformação	1.960.637	64	2.291.778	58	1.860.763	52	1.618.647	50	1.312.303	43
Serviços	866.593	28	1.274.134	32	1.072.326	30	911.244	28	1.171.092	39
Outros	125.077	4	240.312	6	584.531	16	657.127	20	420.856	14
<b>Total</b>	<b>3.071.962</b>	<b>100</b>	<b>3.978.730</b>	<b>100</b>	<b>3.607.679</b>	<b>100</b>	<b>3.256.058</b>	<b>100</b>	<b>3.031.510</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Dados selecionados pelo autor a partir de BNDES *apud* Curralero (1998: 58)

O BNDES, apesar das diferenças de estratégias de financiamento vistas nos dois primeiros períodos, orientava suas ações em prol de uma concepção de desenvolvimento nacional. Entre os princípios que nortearam, historicamente, a atuação do BNDES, podem-se citar, grosso modo, os seguintes: a) o BNDES é um agente de mudanças; b) a industrialização é o motor básico do desenvolvimento; c) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional; d) o desenvolvimento deve buscar o aproveitamento dos recursos internos e a capacitação tecnológica das empresas nacionais; e) O desenvolvimento objetiva a atenuação dos desequilíbrios sociais e regionais (COSTA, 2003).

O processo de reformulação de suas diretrizes, em curso na década de 1980, mudou seu ideário, sendo este um movimento precursor e impulsionador de concepções liberalizantes como estratégia de desenvolvimento para o país.

O BNDES passou a adotar a prática do planejamento estratégico, mediante a elaboração de cenários prospectivos (BNDES, 2002). O Cenário *Integração Competitiva*<sup>28</sup> serviu de referência para a elaboração do Plano Estratégico 1988-1990. Dentre as novas diretrizes do Banco, destacam-se os seguintes pontos<sup>29</sup>:

- a. O estilo de crescimento deve se voltar para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação;
- b. Superação dos pontos de estrangulamento na infra-estrutura de energia e de transportes;
- c. Participação do setor privado em investimentos hoje sob a responsabilidade do setor público;
- d. Fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, através da adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno;
- e. Racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo;
- f. Modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento;

Nota-se a emergência de um novo marco normativo condizente com as transformações decorrentes do período histórico. O BNDES encarna esta nova burocracia, cujo fundamento reside na tentativa de empiricizar uma nova

---

<sup>28</sup> De acordo com Mourão (1994: 12), o Cenário Integração Competitiva foi baseado em três aspectos elaborados no cenário anterior (Cenário Retomada), a saber: “[a] a identificação de que componentes autônomos de demanda privada seriam os responsáveis por um novo ciclo de crescimento, abandonando a idéia de um desenvolvimento liderado pelo Estado; [b] a visão do mercado externo como importante indutor do desenvolvimento, e não como concorrente da produção voltada a atender às necessidades internas; e [c] a modernização empresarial visando à competitividade como um objetivo essencial para o desenvolvimento econômico e social, e não apenas a expansão de capacidade geradora de emprego”

<sup>29</sup> Plano Estratégico do Sistema BNDES (BNDES, 1988 *apud* COSTA, 2003).

racionalidade na administração pública, e, conseqüentemente, na organização do território. O Quadro 02, abaixo, mostra como o BNDES incorporou a lógica de administração das grandes empresas.

**Quadros 02 - Objetivos do Novo BNDES**

<b>DE</b>	<b>PARA</b>
Análise de Projetos	Análise Estratégica de Competitividade
Setor	Clientes
Fomento	Marketing
Burocracia	Agilidade
Financiamento	Engenharia Financeira
Ritual (de análise)	Avaliação (de risco)
Fins + Meios	Resultados
Administração de Pessoal	Administração Estratégica de RH
Feudos	Integração

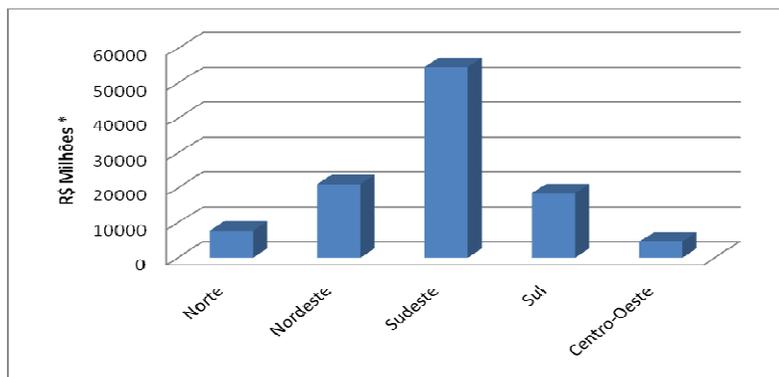
Fonte: Mourão (1994: 20) <sup>30</sup>

O BNDES, assim, situa-se como um *locus* de redefinição da política de Estado. Suas proposições serviram de base para que o Estado brasileiro começasse a realizar suas primeiras privatizações. Tal prática estava consubstanciada a um novo rearranjo normativo e territorial para que o Brasil pudesse se inserir ativamente na “nova” fase de internacionalização do capital e, por conseguinte, pudesse acompanhar o ritmo das transformações políticas, econômicas, tecnológicas pelas quais passavam diversos países do mundo.

Os gráficos 05 e o mapa 03 demonstram os desembolsos do BNDES neste terceiro período de nossa periodização.

<sup>30</sup> De acordo com Mourão (1994: 20) a incorporação desses novos fundamentos foram parciais, devido à mudança de governo em 1990.

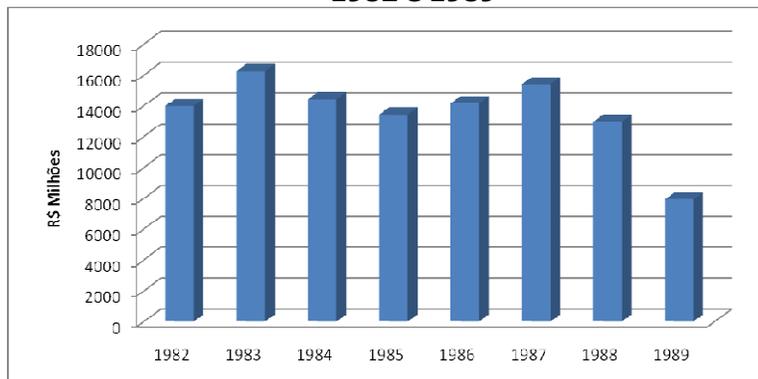
**Gráfico 05 – Desembolsos do BNDES por Regiões, entre 1982 e 1989**



Fonte: BNDES; Silva Jr. (2004).

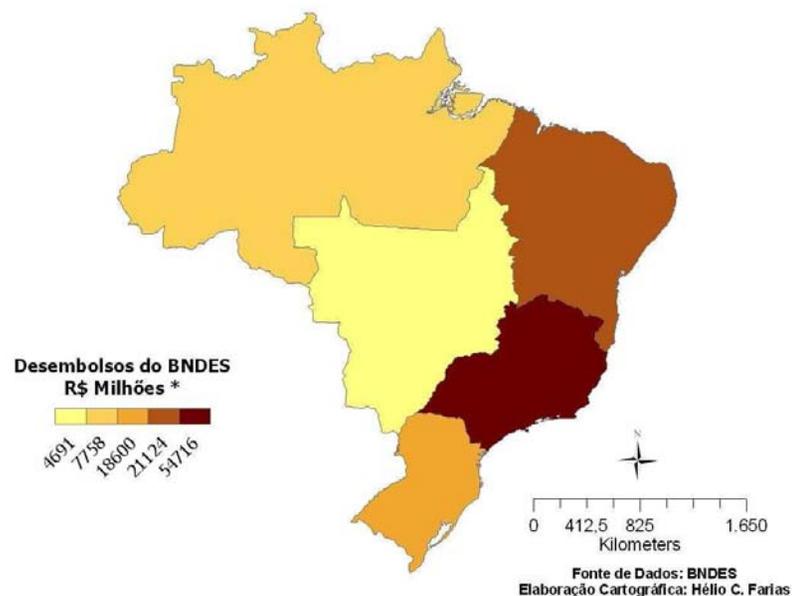
\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Gráfico 06 – Evolução dos Desembolsos do BNDES, entre 1982 e 1989**



Fonte: BNDES (2002; 2008)

**Mapa 03 - Desembolsos do BNDES, entre 1982 e 1989**



\* O estado do Tocantins foi desmembrado de Goiás em 1988. Para a elaboração deste mapa mantivemos a antiga divisão regional, sem o desmembramento. No ano de 1989, os desembolsos no Tocantins foram equivalentes a R\$ 79.641.899 (segundo valores médios de 2002).

#### **1.2. 4 O BNDES e a Política de Privatização**

Neste quarto período, a partir do início da década de 1990, o BNDES destaca-se como uma instituição central do processo de privatização, contribuindo, assim, para intensificar o “uso corporativo do território” (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

A “nova” fase de internacionalização do capital erigida entre as décadas de 1970 e 1980 fundamenta-se na existência do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996). Na medida em que os sistemas técnicos se expandem, numa tendência de unificação técnica dos lugares<sup>31</sup>, se exige, ao mesmo tempo, um sistema normativo adequado às suas possibilidades. Ambos, sistemas técnicos e sistema normativo - indissociáveis na organização do espaço geográfico contemporâneo – atuam no sentido de possibilitar a realização máxima dos processos de acumulação de capital numa dimensão planetária. O meio técnico-científico-informacional torna-se, destarte, “a cara geográfica da globalização” (SANTOS, 1996: 191).

As grandes empresas, por sua vez, situam-se na dianteira política deste processo, pois como nos explica Santos (1994: 148) “as firmas hegemônicas estão dotadas não só de capacidade extremamente grande de adaptação à conjuntura como da força de transformação da estrutura, porque têm o poder da mudança tecnológica e de transformação institucional”. Os processos de aquisições, fusões, privatizações, dentre outros, exacerbam o poder destas empresas no delineamento de políticas que outrora eram de exclusividade dos Estados nacionais.

Antas Jr. (2005) assevera que o momento atual é um período de transformações, de transição, que caminha para uma divisão do poder, na qual se configura: “de um lado o poder monolítico e extensivo da hegemonia soberana, de outro o poder fragmentado, especializado por setores econômicos (não necessariamente produtivos), formado por redes técnicas e organizacionais, que seria a hegemonia corporativa” (ANTAS Jr., 2005: 164); para o autor há, atualmente, uma

---

<sup>31</sup> Milton Santos (1996: 154-155) escreve que no período atual as técnicas “se difundiram universalmente, ainda que com diferente intensidade e seus efeitos se fazem sentir, direta ou indiretamente, sobre a totalidade dos espaços. Esse, aliás, é um dos caracteres distintivos da técnica atual (...) Pode-se falar de unicidade técnica pelo fato de que os sistemas técnicos hegemônicos são cada vez mais integrados, formando conjuntos de instrumentos que operam de forma conexas”.

regulação híbrida do território<sup>32</sup>.

O meio técnico-científico-informacional contribui para alargar o processo de internacionalização do capital, pois as grandes corporações realizam a sua produção em espaços cada vez mais integrados, que incorporam parcelas territoriais de distintos Estados nacionais aos seus circuitos produtivos. São, como afirma Santos (1996), os denominados espaços da globalização<sup>33</sup>.

Castillo (2001: 242) pondera que: "as novas tecnologias da informação possibilitam às grandes firmas e aos Estados dispor de estratégias sócio-espaciais que inexistiam até então". As condições atuais abrem a possibilidade de um fracionamento cada vez maior da produção, ao mesmo tempo, permite um controle mais centralizado das ações de comando.

A lógica do chamado mercado global sobrepõe-se às políticas nacionais fundamentadas nos interesses relativos às necessidades sociais. As políticas dos Estados imbricam-se com as políticas das empresas (SANTOS, 1996). Soma-se a isso a capacidade das grandes empresas de produzirem normas, não somente técnicas, mas também políticas<sup>34</sup>.

Segundo Arroyo (2001: 41) "as normas externas que expressam a política dos grandes grupos empresariais estão se redefinindo de forma permanente, já que dependem, em grande parte, do processo de negociação no qual estão imersos. Desse

---

<sup>32</sup> Antas Jr. (2005) defende que a "regulação social e territorial, quer-nos parecer, é efetivamente exercida pelas instâncias que detêm poder fato e não apenas um poder declarado" (idem: 164). Esta nova regulação, que o autor qualifica de híbrida, assenta-se na divisão de poderes entre o Estado, as corporações hegemônicas e, com um menor poder de influência, os movimentos sociais.

<sup>33</sup> O autor coloca que "O mundo se globaliza e há, mesmo, quem fale num espaço global. Se esta última asserção suscita dúvidas, não há como deixar de reconhecer a emergência dos espaços da globalização. Além disso, graças aos progressos conjuntos da ciência, da técnica e da informação, a noção de totalidade permite um tratamento objetivo. Pela primeira vez na história da humanidade, estamos convivendo com uma *universalidade empírica*" (SANTOS, 1996: 92).

<sup>34</sup> Segundo Santos (1996: 183) "as normas das empresas são, hoje, uma das locomotivas do seu desempenho e de sua rentabilidade. Tais normas tanto podem ser internas, relativas ao seu funcionamento técnico, como externas, relativas ao seu comportamento político, nas suas relações com o poder público e nas suas relações, regulares ou não, com outras firmas, sejam essas relações de cooperação ou de concorrência. Tais denominações, aliás, consideram a empresa num dado momento de sua atividade. Uma análise do seu dinamismo mostrará que as normas de ordem técnica são também política".

modo, as tensões no território decorrem de um complexo processo que envolve relações entre empresas, relações entre Estados e relações entre empresas e Estados”.

O Brasil, como muitos países latino-americanos, desde o final da década de 1970, apresentava grandes dificuldades em suas políticas de crescimento econômico<sup>35</sup>. Segundo Cano (2000), muitos países, como medida para sair da crise, passaram a adotar reformas políticas de corte neoliberal, propugnadas pelos centros hegemônicos: governo dos Estados Unidos, FMI e BIRD. De acordo com o autor, as duas últimas décadas (de 1980 e 1990) tornaram evidente que o capital financeiro passou a subjugar a condução das políticas econômicas, colocando, desse modo, em xeque a soberania nacional em termos políticos e econômicos. Tais reformas, de caráter neoliberal, apregoavam uma reorientação do papel do Estado na perspectiva do desenvolvimento.

Desenha-se uma nova configuração normativa do Estado brasileiro, numa espécie de simbiose entre as instituições públicas e os agentes privados, voltada a acelerar a modernização do território nacional. A criação do Programa Nacional de Desestatização – PND - insere-se como um desses elementos. Promoveu-se, assim, uma vigorosa transformação na formação socioespacial brasileira, sendo o BNDES uma das principais instituições organizadoras desse processo.

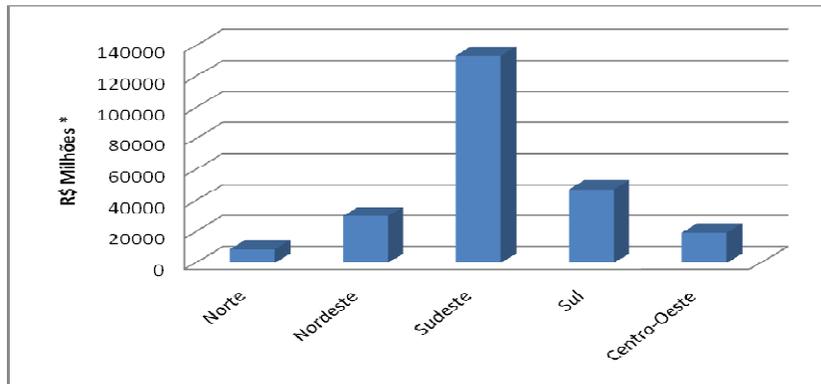
\*\*\*

Pretende-se através dos gráficos e mapas, nas páginas abaixo, traçar um panorama dos desembolsos do BNDES ao longo das últimas décadas. O quadro 03 busca sintetizar a problemática do desenvolvimento nacional.

---

<sup>35</sup> Cabe, neste ponto, uma distinção entre as concepções de crescimento e desenvolvimento econômicos. Celso Furtado (1979) diferencia-os da seguinte forma: o primeiro, crescimento econômico, refere-se ao aumento de produção, isto é, do fluxo de renda dentro de um setor ou subconjunto econômico especializado; o segundo, desenvolvimento, abarcar o primeiro fenômeno, mas se diferencia no que tange as suas repercussões no conjunto da economia. Noutro trabalho (1994) o autor escreve que a finalidade do desenvolvimento seria a possibilidade plena de realização do homem, e não somente a maior racionalidade e eficiência dos sistemas econômicos.

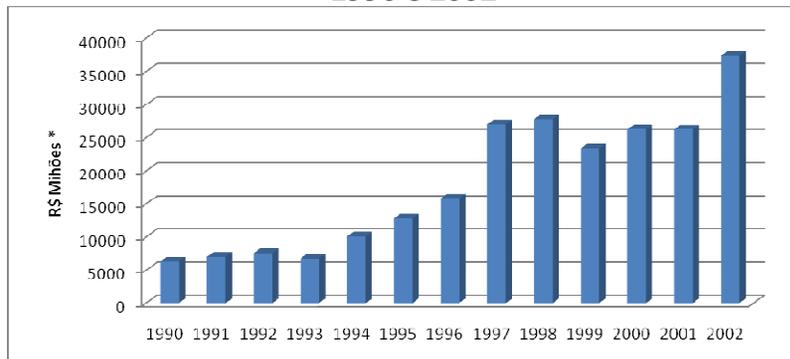
**Gráfico 07 – Desembolsos do BNDES por Regiões, entre 1990 e 2002**



Fonte: BNDES; Silva Jr. (2004).

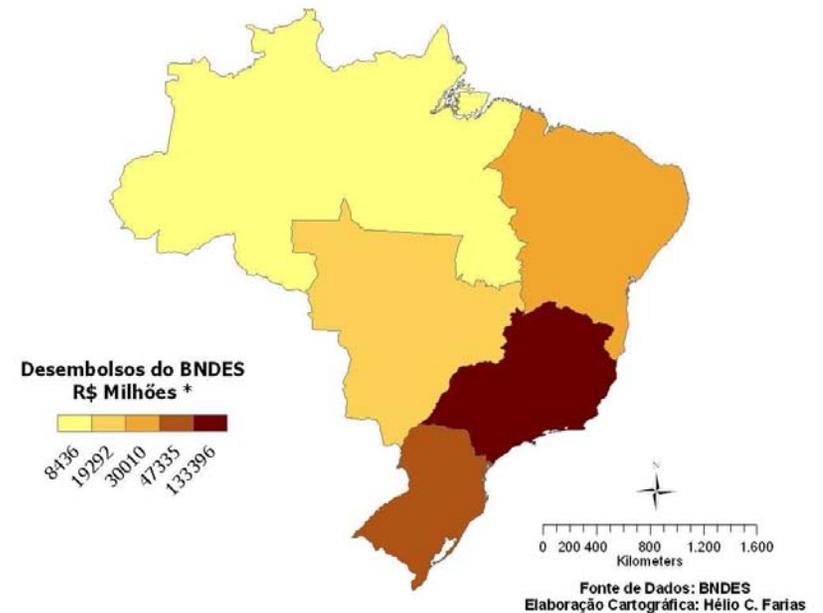
\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Gráfico 08 – Evolução dos Desembolsos do BNDES, entre 1990 e 2002**

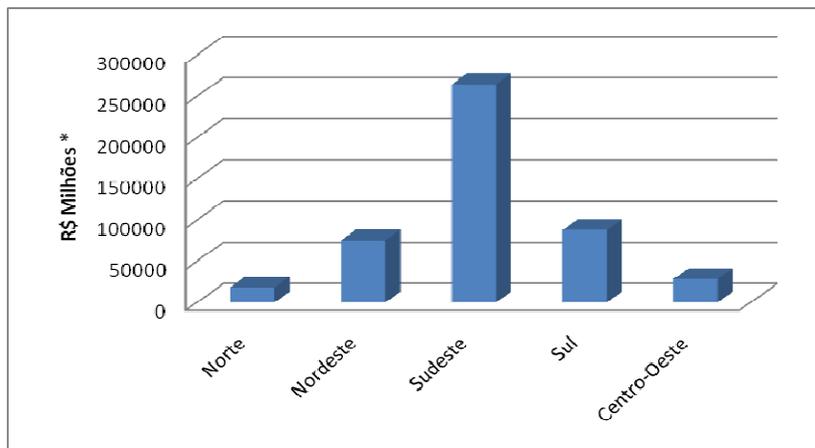


Fonte: BNDES (2002; 2008)

**Mapa 04 – Desembolsos do BNDES, entre 1990 e 2002**



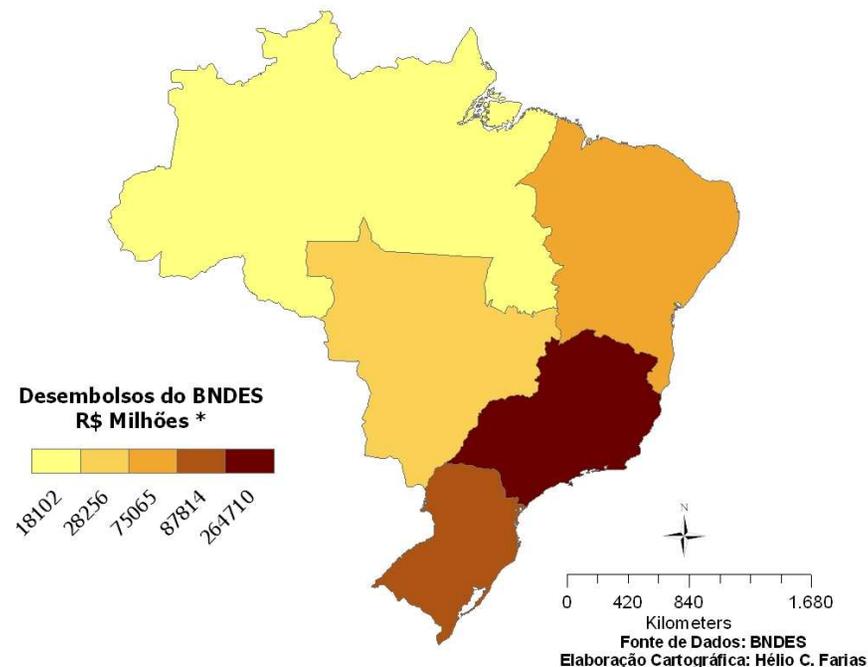
**Gráfico 09 – Desembolsos Totais do BNDES por Regiões, entre 1952 e 2002**



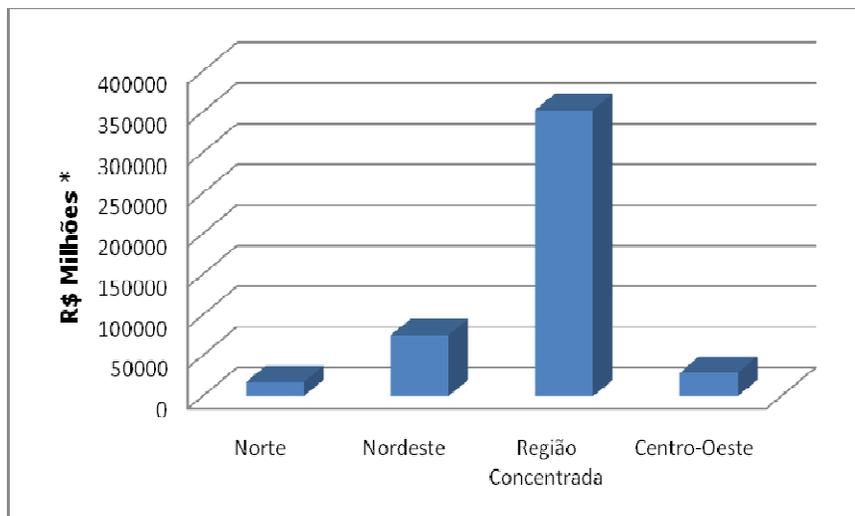
Fonte: BNDES; Silva Jr. (2004).

\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Mapa 05 – Desembolsos Totais do BNDES, entre 1952 e 2002**



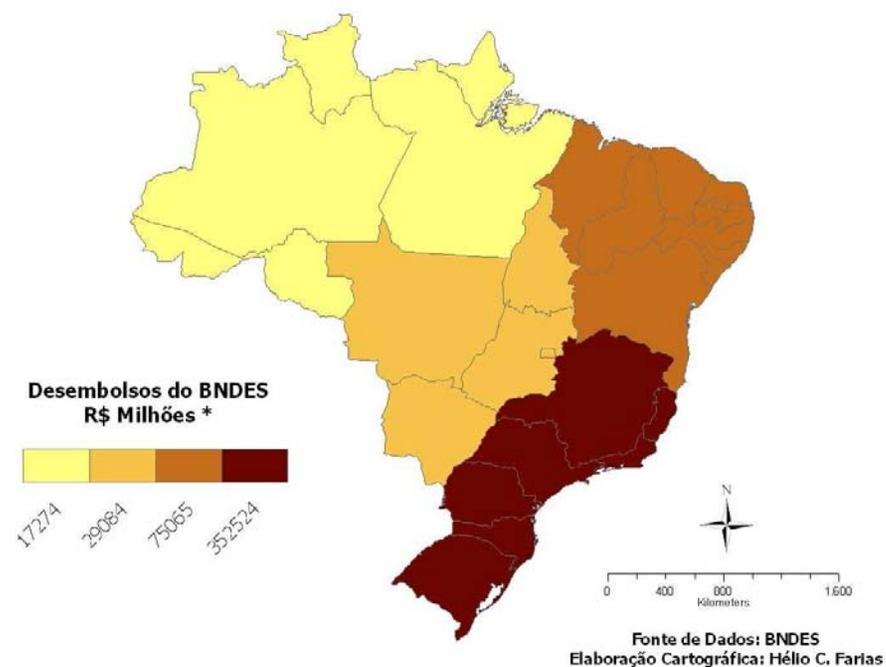
**Gráfico 10 – Desembolsos do BNDES – Região Concentrada, entre 1952 e 2002**



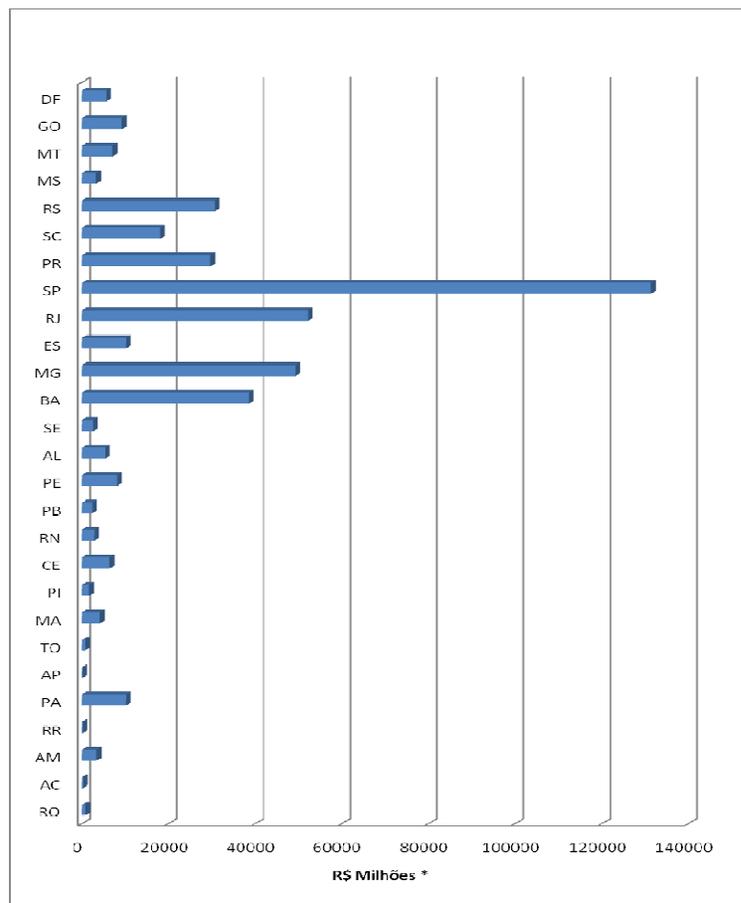
Fonte: BNDES; Silva Jr. (2004).

\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Mapa 06 - Desembolsos do BNDES – Região Concentrada, entre 1952 e 2002**



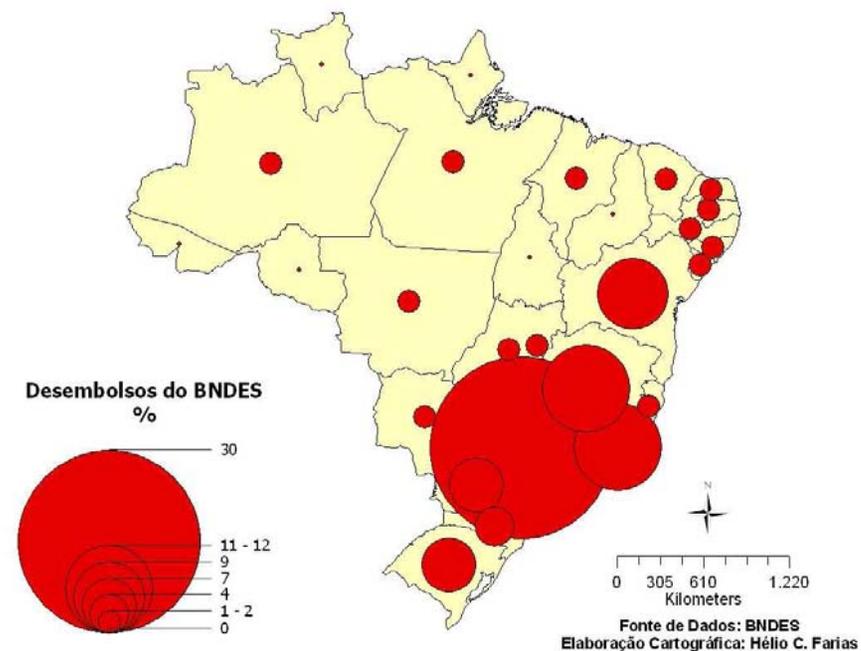
**Gráfico 11 – Desembolsos históricos do BNDES por Unidades da Federação, entre 1952 e 2002**



Fonte: BNDES; Silva Jr. (2004).

\* Os valores foram atualizados para Reais, de acordo com a média da cotação de 2002, segundo Silva Jr. (2004). Devido a variação de câmbio, os dados da tabela são relevantes como elementos para se comparar ordens de grandeza.

**Mapa 07 – Desembolsos históricos do BNDES por Unidades da Federação, entre 1952 e 2002**



### Quadro 03 - Periodização do desenvolvimento nacional

	<b>Projeto de Integração Nacional Orientado por uma Política de Substituições de Importações</b>	<b>Projeto de Integração Competitiva Orientado por uma estratégia de inserção competitiva nos mercados internacionais</b>
<b>Organização do Território</b>	<p>Planejamento territorial como um instrumento de alocação dos macrossistemas técnicos que promoviam uma incipiente integração nacional.</p> <p>Investimentos e projetos que buscavam reduzir as disparidades regionais.</p> <p>Esforço de articulação da economia nacional.</p> <p>Tendência de formação de especializações produtivas decorrentes da tradição histórica dos lugares e regiões.</p>	<p>Planejamento territorial "estratégico" como um instrumento de desarticulação das relações de complementaridade entre as regiões; "cisão" do pacto federativo mediante a acirrada disputa entre cidades, regiões e estados pela atração de investimentos.</p> <p>Aumento das disparidades tanto nas áreas do meio técnico-científico-informacional, quanto entre a Região Concentração e demais região do país. Maior integração vertical dos lugares mediante as solidariedades organizacionais</p> <p>Maior tendência de fragmentação territorial, mediante a criação dos espaços nacionais da economia internacional.</p> <p>Tendência a ampliação das especializações produtivas com os fronts agrícolas e com os Arranjos Produtivos Locais voltado às demandas do mercado externo. (Especializações regressivas)</p>
<b>Circuitos Produtivos</b>	<p>Proeminências dos investimentos estatais em setores estratégicos e/ou que demandavam grandes recursos governamentais (indústrias de base, telecomunicações, bélico, siderurgia)</p> <p>Desenvolvimento associado, estratégia do tripé: Estado, empresa nacional privada e empresas multinacionais.</p> <p>Produção em grande parte voltada ao mercado interno</p>	<p>Intensa transnacionalização dos sistemas produtivos</p> <p>Ampliação dos circuitos espaciais produtivos e dos círculos de cooperação para uma escala global de comando. Predominou da estratégias das empresas multinacionais.</p> <p>Produção local voltada para o mercado internacional.</p>
<b>Sistemas de Ações Públicas</b>	<p>Criação de um quadro normativo voltado ao fortalecimento da estrutura territorial nacional. Exemplos: Plano de Metas, PNDs da década de 1970.</p> <p>Formação de uma burocracia nacional</p>	<p>Quadro normativo favorável a transnacionalização do território nacional. Ex: Programa Nacional de Desestatização.</p> <p>Articulação da Burocracia estatal com o <i>modus operandi</i> dos mercados.</p>
<b>Papel do BNDES</b>	<p>Elemento central de planejamento, operacionalização e financiamento de grandes planos nacionais de desenvolvimento, a exemplo do Plano de Metas e os PNDs da década de 1970.</p> <p>Prioridade de financiamento das indústrias de bens de capital e de infra-estrutura indispensáveis a integração nacional e a formação de um mercado interno.</p>	<p>Elemento central de planejamento e operacionalização do Programa Nacional de Desestatização.</p> <p>Gestor do Fundo Nacional de Desestatização</p> <p>Prioridade de financiamentos para as empresas com unidades produtivas no Brasil, visando incrementar a produtividade, a eficiência e a competitividade, no intuito de acirrar a internacionalização da produção.</p>

**Fonte:** Elaboração Própria.

Observa-se - pelo conjunto de tabelas, gráfico e mapas expostos acima - que as transformações territoriais intensificadas a partir da metade do século passado, com processo de industrialização e a difusão do meio técnico-científico, consolidaram a formação de uma Região Concentrada no território nacional, a despeito das políticas de políticas de planejamento territorial que visavam "corrigir" as disparidades regionais.

Com as novas estratégias de inserção competitiva do Brasil no mercado internacional, sendo as privatizações um de seus correlatos, o controle político e econômico do território, através de instrumentos de planejamento governamental, está se esvaindo.

Segundo Furtado (1992), a formação de um sistema econômico nacional, que estava em curso desde a década de 1930, foi minado pelos projetos autoritários a partir da década de 1960, "atropelado" pelas transformações mundiais ocorridas na década de 1970 e, por fim, interrompido pelas reformas neoliberais da década de 1990.

Uma análise mais apurada das transformações na formação socioespacial brasileira e das funções atuais do BNDES será realizada nos dois próximos capítulos.

## **CAP. 2 - IMPULSOS GLOBAIS E PRIVATIZAÇÕES: NOVOS FUNDAMENTOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

---

### **2.1 Impulsos da globalização: a ordem global e os ajustes internos**

As privatizações não podem ser interpretadas como um evento isolado, mas sim como um elemento constituinte de uma profunda transformação na própria estrutura do Estado. Desse modo, elas correspondem a um vetor territorialmente localizado dos impulsos globais.

Esses impulsos globais, de acordo com Ribeiro & Silva (2004: 351), podem ser interpretados como “vetores que condensam informação e inovação (...) significam a emergência de uma forma de agir de natureza sistêmica e corporativa, que se apropria de condições herdadas e de níveis de controle da mudança permitidos pelo meio técnico-científico-informacional”. Representam, assim, concreções espaço-temporais das possibilidades advindas com a difusão técnica e normativa da ordem capitalista contemporânea, mormente adjetivada de globalização<sup>36</sup>.

Os impulsos globais podem ser, portanto, considerados manifestações geográficas daquilo que Santos (1996) conceitua como eventos, na medida em que representam, mediante ao conjunto de possibilidades existentes no mundo, a concreção de algumas dessas possibilidades, numa dada formação socioespacial, região ou lugar<sup>37</sup>. Trata-se, desse modo, de uma noção que visa apreender a dialética entre o tempo e o espaço.

As privatizações nos países subdesenvolvidos situam-se, em grande medida,

---

<sup>36</sup> Como já afirmado, a idéia de globalização pode ser apreendida como o ápice do processo de internacionalização da produção e da economia. Santos (1996: 161) coloca que “junto com a unicidade das técnicas e a convergência dos momentos, a mais-valia no nível global contribui para ampliar e aprofundar o processo de internacionalização, que alcança um novo patamar. Agora, tudo se mundializa: a produção, o produto, o dinheiro, o crédito, a dívida, o consumo, a política e a cultura. Esse conjunto de mundializações, cada qual sustentado, arrastando, ajudando a impor a outra, merece o nome de globalização”.

<sup>37</sup> Segundo Santos (1996: 115), os sistemas de eventos marcam períodos ou conjunturas históricos. O evento é “um instante do tempo dando-se em um ponto do espaço”.

como um instrumento da ação hegemônica de grandes grupos empresariais, que se apropriam de bens e recursos criados historicamente pelo Estado.

David Harvey (2004) conceitua as privatizações como mais uma etapa do contínuo processo de acumulação de capital via espoliação<sup>38</sup>. Estão consubstanciadas à dinâmica geograficamente desigual do capitalismo contemporâneo, pois “os baixos lucros nas regiões centrais puderam ser complementados com parte dos maiores lucros obtidos no exterior. A acumulação por espoliação converteu-se em um traço muito mais central dentro do capitalismo global (com a privatização como um de seus principais mantras)” (idem: 114).

As discussões sobre as privatizações e, conseqüentemente, sobre a reforma do Estado originaram-se, no Brasil, da crença de que não havia outra solução para resolver o problema da falta de investimentos produtivos e do atraso tecnológico de setores estratégicos. Pinheiro (2000), pautado em uma argumentação pretensamente neutra, afirma que elas se inseriram como uma resposta pragmática aos problemas macroeconômicos de curto prazo “causados principalmente pelo estado de desordem das contas fiscais do país” (idem: 07).

Segundo Velasco Jr. (1997), as privatizações se enquadram num contexto maior de reformas, que visavam duas coisas: reduzir o tamanho do Estado, através das privatizações de empresas estatais, e reorientar o papel do Estado, não apenas reduzi-lo, mas dotá-lo de uma nova capacidade de intervenção, que coadune com as prerrogativas do mercado, isto é, das grandes empresas.

Foi com base nestas perspectivas que o Estado brasileiro incorporou à sua agenda um conjunto de reformas com o intuito de modernizar e dar eficiência à estrutura produtiva existente. Visava-se, assim, inserir o país em um novo ciclo de

---

<sup>38</sup> De acordo com David Harvey (2004: 120-121) “A desvantagem destes supostos [o autor se refere às concepções clássicas sobre o papel da *acumulação primitiva* no desenvolvimento do sistema capitalista] é que relegam a acumulação baseada na depredação, na fraude e na violência a uma ‘etapa originária’ que deixa de ser considerada relevante, ou, como no caso de Luxemburgo, é vista como algo ‘exterior’ ao sistema capitalista. Uma revisão geral do papel permanente e da persistência de práticas depredatórias de acumulação “primitiva” ou ‘originária’ ao longo da geografia histórica da acumulação de capital é muito pertinente, tal como o assinalaram recentemente muitos analistas. Dado que denominar ‘primitivo’ ou ‘originário’ um processo em curso parece equivocado, daqui em diante vou substituir estes termos pelo conceito de “acumulação por espoliação”.

desenvolvimento econômico, agora, fundamentado nas concepções neoliberais.

Para Harvey (2006), o neoliberalismo seria, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica. A idéia central é que o bem-estar humano pode ser melhor alcançado por meio da criação de um quadro normativo-institucional que garanta as liberdades de mercado<sup>39</sup>.

A propalada falta de investimentos e a necessidade de modernização tecnológica das estruturas produtivas serviram de suporte pragmático para o discurso da inevitabilidade das reformas neoliberais.

De início aceita-se a crítica à superficialidade do termo neoliberalismo para explicar o tropel teórico, político e ideológico de políticas que valorizam a proeminência da perspectiva de mercado frente à intervenção estatal nos desígnios da organização da sociedade e do território. Chang (2002: 103), afortunadamente, argumenta que o “discurso neoliberal acerca do papel do Estado contém algumas sérias tensões internas e, por esse motivo, só pode ser sustentado mediante a contorção intelectual e o compromisso político”.

Tal “contorção intelectual” encontrou ressonância na produção teórica do próprio BNDES. Em um artigo publicado na Revista do Banco, os técnicos Giambiagi & Moreira (2000) tecem considerações à intelectualidade que faz críticas genéricas ao “neoliberalismo”. Segundo os autores, algumas políticas, inadvertidamente, chamadas de neoliberais apresentam um conjunto de propostas “pautadas pelo simples bom-senso” (GIAMBIAGI & MOREIRA, 2000: 171)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> O autor coloca essa discussão nos seguintes termos: “*Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices which proposes that human well-being can best be advanced by the maximization of entrepreneurial freedoms within an institutional framework characterized by private property rights, individual liberty, free markets and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices*” (HARVEY, 2006: 145).

<sup>40</sup> Para tais autores, estas políticas podem ser sintetizadas em: disciplina fiscal, caracterizada por um expressivo superávit primário e por déficits operacionais de não mais de 2% do PIB; priorização dos gastos públicos em áreas de saúde, educação e infra-estrutura; reforma fiscal, baseada na ampliação da base tributária; unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos; liberalização comercial, através da substituição de restrições quantitativas por tarifas de importação; abolição de barreiras ao investimento externo direto; privatização; desregulamentação; garantia do direito de propriedade.

A difusão de idéias neoliberais teve como corolário político o denominado *Consenso de Washington* <sup>41</sup>. De acordo com Cano (2000), as idéias neoliberais consistem em um conjunto de recomendações institucionais, produtivas, comerciais e financeiras propostas por organismos internacionais, sobretudo o FMI e o Banco Mundial, aos “países em desenvolvimento”. Tais idéias incluem: redução da intervenção estatal na economia, mediante a promoção das privatizações de empresas e serviços estatais; desregulamentações; abertura de mercados nacionais para concorrência externa; perda do monopólio estatal em diversos setores produtivos; e a modernização da burocracia estatal.

A força política destes argumentos permite considerá-lo como uma espécie de “consenso forçado” (PEREIRA FILHO, 2005). Segundo este autor (2005: 96), essas propostas do *Consenso de Washington* tinham como fulcro “uma ideologia fortemente ancorada no ideal de uma sociedade que se constituía como uma ‘aldeia global’, encobrando assim as desigualdades econômicas – internas e externas – as diferenças políticas e a diversidade cultural entre as nações, constituindo, portanto, um ideal político ancorado na lógica do pensamento único”.

Para Harvey (2006), o discurso e as práticas neoliberais difundiram-se para praticamente todo o globo, pois as regras instituídas por organizações internacionais, como FMI, OMC e Banco Mundial, estabelecem o neoliberalismo como um padrão de regulação global.

Becker (1991: 54) coloca que o alto número de empresas estatais, ao lado das elevadas dívidas externas, serviu de base para ampliaram as pressões externas contra os países subdesenvolvidos - ou da semiperiferia, para utilizar a expressão da própria

---

<sup>41</sup> Segundo Paulo Nogueira Batista (1994: 100) “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título ‘*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*’, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de ‘Consenso de Washington’”. Segundo este autor o valor do *Consenso de Washington* consiste em reunir num “conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial”.

autora - com objetivo de desmontar os Estados centralizados e as estratégias de desenvolvimento nacional por eles construídas.

Os impulsos globais encontram o fundamento de suas ações nas possibilidades advindas do meio técnico-científico-informacional, uma vez que o novo meio potencializa o processo de acumulação de capital. Como afirma Furtado (1992: 30) “a evolução das técnicas conduz a planetarização dos circuitos econômicos sob o controle de empresas transnacionais”.

Os circuitos produtivos globais estão cada vez mais integrados por uma rede técnica e normativa, que incorpora parcelas territoriais de diferentes lugares. A unicidade técnica planetária, a convergência de um quadro político-normativo e a possibilidade de comunicação instantânea entre diferentes lugares dão a coerência sistêmica do período atual (SANTOS, 2000 a). Vivencia-se, em termos empíricos, aquilo que Hobsbawm (1982) vislumbrava com a expansão do capitalismo industrial na segunda metade do século XIX, ou seja, a emergência de uma história mundial, decorrente da transformação do globo em uma constante realidade operacional.

A difusão do meio técnico-científico-informacional não é homogênea em todos os lugares. Ela ocorre de maneira pontual e seletiva. Os sistemas técnicos atuais, ao lado das novas tecnologias da informação, tornam mais complexa a divisão territorial do trabalho. A repartição racionalizada da produção entre diferentes lugares ocorre, concomitante, a um controle mais centralizado dos excedentes gerados por esta produção. Assim, há uma tendência à fragmentação territorial da produção *pari passu* a tendência de um comando mais centralizado.

Santos (1996: 269) escreve que “se o 'mundo', hoje, torna-se ativo sobretudo por via das empresas gigantes, essas empresas globais produzem privatisticamente suas normas particulares, cuja vigência é, geralmente e sob muitos aspectos, 'indiferente' aos contextos em que vêm se inserir. Por sua vez, os governos 'globais', como por exemplo, o do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, cuidam de interesses 'globais'”. O papel exercido por essas agências globais é o que será analisado nos item abaixo.

## **2.2. O discurso do convencimento: o papel das organizações internacionais nas privatizações dos países subdesenvolvidos**

James Anderson (1991), ao analisar as privatizações na Inglaterra, cita o papel exercido pela “Nova Direita”. O autor coloca que este grupo político, resultado da combinação de tradições ideológicas contraditórias, promoveu ataques constantes às instituições e às idéias políticas de cunho social. A Nova Direita inglesa fundamentou-se no conservadorismo e no liberalismo para desenvolver argumentos em favor das privatizações<sup>42</sup>.

A experiência de privatização inglesa se espalhou pelo mundo. De acordo com Anderson (1991), a liberalização econômica e comercial, a mudança da política de substituição de importações para uma integração competitiva nos mercados internacionais têm sido prescritas para os países subdesenvolvidos pelo FMI e pelo Banco Mundial. As privatizações tornaram-se um importante elemento desse movimento político.

Nos países subdesenvolvidos, a doutrina atual da economia internacional considera o mercado interno praticamente marginal ou residual, pois “a lógica do mercado global acaba interferindo fortemente sobre o mercado interno, ou, em outras palavras, confere a este uma lógica global à qual se opõe fracamente uma lógica nacional, tanto mais débil quanto o Estado não se mostra interessado por ela” (SANTOS & SILVEIRA, 2001: 293).

O Banco Mundial, por meio de seus Relatórios Anuais, difundiu uma série de prerrogativas necessárias para que os países subdesenvolvidos pudessem ser inseridos

---

<sup>42</sup> Segundo Anderson (1991: 16) a “Nova Direita” inglesa sustentava os seguintes argumentos “- o setor estatal é muito grande e ineficiente; - o setor privado é eficiente; - o Estado não recompensa ou encoraja empreendimentos ou iniciativa privada; - falta-lhe a disciplina da competição de mercado para punir a ineficiência; - distorce a competitividade e a operações de mercado; - os empréstimos públicos impedem a efetivação dos empréstimos privados; - os impostos para financiar atividades estatais reduzem os lucros, os investimentos e os incentivos privados; - sindicatos, encorajados pelo corporativismo nas décadas de 60 e 70, elevaram a inflexibilidade da força de trabalho; - os benefícios do *welfare state* também elevaram artificialmente o salário mínimo pelo qual os indivíduos estão preparados para trabalhar; - as falhas do mercado são menos significativas que as falhas na política governamental; - os lucros dos monopólios no setor privado são transitórios e a competição no mercado elimina-os no longo prazo”.

competitivamente na “economia-mundo”. Na década de 1990, pelo menos três relatórios foram incisivos a esse respeito:

- Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994: Infra-estrutura para o desenvolvimento;
- Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996: Do plano ao mercado;
- Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997: O Estado em um mundo em transformação;

Como se sabe, as posições do Banco, dada a sua importância na ordem econômica mundial, são de natureza eminentemente política, mesmo que suas análises estejam revestidas de argumentações pretensamente técnicas, científicas e “neutras”. Nas palavras de Pereira Filho (2006: 116), o Banco Mundial

“baseia suas análises com argumentos científicos, fazendo uso, sobretudo, de categorias econômicas e sociológicas, mas não se restringe a essa esfera, pois apresenta igualmente observações mais próximas do conhecimento do senso comum e da luta política. O argumento técnico se funde muitas vezes com a justificativa de natureza política”.

Os Relatórios citados acima, além de propugnar transformações na natureza do Estado, representam uma espécie de manual a ser colocado em prática pelos governantes dos países subdesenvolvidos. No Relatório de 1994, recomenda-se que as intervenções nos macrossistemas técnicos deveriam se pautar nos princípios de eficiência e eficácia. Desse modo, as condições para atingir tais metas necessitam de “administração comercial, concorrência e envolvimento da parte interessada” (BANCO MUNDIAL, 1994: 02). Portanto, a infra-estrutura<sup>43</sup> deveria ser gerida “como um negócio, e não como uma burocracia”, em vez de permanecer o Estado deve-se “introduzir a concorrência – se possível diretamente, se não indiretamente”, isto no

---

<sup>43</sup> Para o Banco, o conceito de infra-estrutura compreende “Serviços públicos - energia, telecomunicações, fornecimento de água encanada, saneamento e esgoto, coleta e disposição de lixo, e gás encanado; Obras públicas – rodovias e grandes obras de represamento e canalização para irrigação e drenagem; Outros setores de transporte – vias férreas urbanas e interurbanas, transporte urbano, portos e vias navegáveis, e aeroportos” (BANCO MUNDIAL, 1994: 02).

intuito de “dar voz ativa e responsabilidade de fato aos usuários e a outros interessados”, além de propugnar que as “parcerias público-privadas no financiamento são promissoras” (BANCO MUNDIAL, 1994: 02).

O Banco Mundial, mesmo considerando que o Estado ainda é uma importante instância de organização do território, recomenda que os investimentos nos macrossistemas técnicos sejam induzidos pela iniciativa privada ou por meio das parcerias público-privada. Tal medida evitaria que os Estados caíssem em antigos “erros estatizantes”. É o que se pode inferir da seguinte passagem:

“Não importa quem detenha a propriedade. Mas inúmeros exemplos de erros de passado na provisão de serviços pelo setor público, aliados as evidências cada vez mais claras de que o setor privado é um prestador de serviços eficiente e mais responsável para com os usuários, indicam a necessidade de um envolvimento bem maior da iniciativa privada no tocante a financiamento, operação e –em muitos casos – propriedade” (BANCO MUNDIAL, 1994: 09, *grifo nosso*).

O Relatório coloca que os Estados tiveram um papel importante na modernização e na indução da industrialização dos países, no entanto não conseguiram alcançar as metas de “reduzir a pobreza e lograr sustentabilidade ambiental” (BANCO MUNDIAL, 1994: 27). O Relatório defende que o uso da infraestrutura como um instrumento de melhoria do quadro social deve vir acompanhado da adoção de diretrizes de gestão empresarial, da concorrência e da participação dos usuários nos serviços implantados.

O Relatório de 1996, por sua vez, enfatiza a importância das políticas de liberalização e de estabilidade como essenciais ao crescimento econômico; como exemplo cita os êxitos alcançados pelos países em “transição econômica” como Vietnã e China. Deste relatório tira-se a avaliação de que o planejamento estatal foi fundamental para o “aumento da produção, industrialização, ensino básico, saúde, habitação e emprego para as populações”. Todavia, todo esse esforço se revelou insuficiente, pois estava ancorado na “ineficiência intrínseca do planejamento” (BANCO MUNDIAL, 1996: 01). O documento acrescenta que o desenvolvimento industrial

promovido pelo Estado é “desastroso para o meio ambiente” (idem: 05). A liberalização é importante, pois “transfere as decisões sobre a produção e comércio à empresa e aos indivíduos e ataca diretamente as duas deficiências fundamentais do planejamento centralizado: escassez de incentivos e falta de informações” (BANCO MUNDIAL, 1996:23 *apud* PEREIRA FILHO, 2006: 118).

Já o Relatório de 1997 enfatiza a crise do Estado contemporâneo tanto no que se refere às suas funções institucionais, quanto no que se refere à regulação econômica. Tal Relatório recomenda que as reformas dos Estados devem preconizar mecanismos mais flexíveis de gerenciamento (PEREIRA FILHO, 2006), ou seja, a lógica administrativa do Estado deve-se aproximar das estratégias próprias do ambiente empresarial.

Contudo, este mesmo planejamento, agora criticado pelas organizações internacionais, foi um dos elementos centrais que permitiu a rápida expansão das atividades capitalistas no após Segunda Guerra Mundial, principalmente nos países subdesenvolvidos.

Os discursos da eficiência e da racionalidade administrativa moldaram historicamente a prática do planejamento nos países pobres. Soma-se, ainda, a incapacidade interna desses países de acumular capital para investir nos grandes obras de engenharia. O planejamento, como retratou Santos (1979) no final da década de 1970, “tem sido um instrumento indispensável a manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como ao agravamento ou a exacerbação de disparidades sociais”.

Atualmente, os impulsos globais, dos quais a privatização é um exemplo, traz à tona as discussões sobre a formação socioespacial. O conjunto dessas mudanças preconizadas pelas instituições mundiais, como o Banco Mundial, não retiraram do Estado o seu poder político.

A retórica política da globalização coloca que o espectro de atuação do Estado restringe-se ao de “apenas fornecer aqueles serviços sociais e públicos que o capital internacional julga essenciais e com um mínimo possível de custos” (HISRT &

THOMPSON, 1998: 272). Ademais, o mercado firma-se como “um substituto do governo porque é considerado como um modo satisfatório de governabilidade: ele produz resultados ótimos quando seus funcionamentos são, o mínimo possível, impedidos por regulação institucional estranha” (idem: 286). O Estado passa a ser apenas um mero fornecedor dos sistemas de objetos, bens e serviços públicos primordiais a atuação do mercado global.

Hirst & Thompson (1998: 287) colocam essa discussão nos seguintes termos

“... há uma grande diferença entre uma economia *global*, no sentido estrito, e uma economia altamente *internacionalizada*, em que a maior parte das empresas comercializa a partir de suas bases em distintas economias nacionais. Na primeira, as políticas nacionais são inúteis, uma vez que os resultados econômicos são determinados totalmente pelas forças do mercado mundial e pelas decisões interna das empresas transnacionais. Na última, as políticas nacionais continuam viáveis, na verdade, essenciais, para se preservar os diferentes estilos e forças da base econômica nacional e das empresas que comercializam a partir dela. Uma economia mundial com um alto e crescente grau de comércio e de investimento internacional não é, necessariamente, uma economia globalizada no sentido anterior. Nela, Estados-nação e as formas de regulação internacional, ainda têm um papel fundamental para prover a governabilidade da economia”

É o que afirma Taylor (1994: 177) quando escreve que “todos os Estados necessitam da acumulação de capital no seu território que lhes proporcione a base material do seu poder. Todas as empresas transnacionais necessitam da acumulação que oferece o Estado”. Essas considerações reafirmam o papel do Estado contemporâneo na produção da política e como garantidor das condições de reprodução do capital.

Nesta mesma linha de pensamento, Arroyo (2001: 36-37) assevera que “a competitividade dessas empresas, além de incluir atributos inerentes aos lugares, depende das diferenças nas legislações nacionais, das medidas de apoio

governamental referentes a produção, investimento, subsídios à pesquisa e ao desenvolvimento etc”.

O Estado nacional, mesmo com todas as transformações oriundas do processo de internacionalização dos mercados, ainda é um importante mediador das relações entre o mundo e o lugar. No entanto, o que ocorre, sobretudo em alguns países subdesenvolvidos latino-americanos, é a aceitação “passiva” da lógica dos mercados<sup>44</sup>.

Os primeiros projetos de desestatização da estrutura produtiva nacional foram articulados pelo BNDES. O Banco, na sua “nova” função burocrática, assume a responsabilidade de conduzir o processo de privatização. Promove-se, desta maneira, uma maior articulação entre a burocracia estatal, do banco, e a lógica dos mercados, com as ações das empresas transnacionais de consultoria, entre outros agentes hegemônicos do período contemporâneo.

---

<sup>44</sup> No Brasil, como explica afortunadamente Sampaio Jr. (1999: 27), “a crise do processo de industrialização, cujos primeiros sintomas começaram a aparecer na primeira metade da década de setenta, tornou-se patente nos anos oitenta com o colapso do mercado internacional de crédito. A exaustão do movimento de substituição de importações deu início a um período de estagnação da renda *per capita*, de obsolescência das forças produtivas, de enfraquecimento da estrutura de capital das empresas nacionais e de desmantelamento do Estado desenvolvimentista. Interrompeu-se assim um longo ciclo de expansão das forças produtivas, iniciado na década de trinta, durante o qual a economia brasileira havia ampliado seu mercado interno, internalizado as estruturas fundamentais da Segunda Revolução Industrial e cristalizado as bases do Estado nacional burguês. Sem condições de enfrentar os desafios da concorrência internacional, a sobrevivência da indústria brasileira fica ameaçada e o Estado brasileiro torna-se sujeito a processos de reversão neocolonial, que colocam em risco a própria continuidade da construção nacional”.

### **2.3 As empresas de consultorias e a racionalidade hegemônica da globalização**

A produção e o controle da informação sempre foram, na história dos Estados territoriais modernos, prerrogativas fundamentais para o exercício da soberania e para a proposição de projetos políticos. Martins (1991: 87) contribui para essa discussão ao descrever que os quadros iniciais do BNDES se constituíram e se consolidaram “pensando gestaticamente os problemas nacionais (...) se dotam daquilo que constitui o recurso político por excelência da tecnocracia: o controle da informação”. O BNDES passou, portanto, a reunir e organizar informações antes segmentadas e dispersas em várias instituições governamentais.

Com a brutal reorganização do papel do Estado no período atual, as empresas transnacionais de consultoria tornaram-se atores centrais na “adaptação” dos sistemas de ações de vários países do mundo aos desígnios do “pensamento único”, expresso pelas políticas neoliberais. Sendo assim, tais empresas adquirem uma posição central na criação e controle de informações estratégicas sobre diferentes territórios nacionais.

Presencia-se com meio técnico-científico-informacional uma crescente internacionalização da produção em paralelo a um maior controle hierarquizado e unificado dos excedentes. Segundo Castillo (2001: 245) a informação torna-se, assim, cada vez mais “estratégica na produção, apropriação e gestão do excedente, por meio do controle de sua produção, seu tratamento e sua transmissão, demandando tecnologias sofisticadas específicas a serviço de interesses particulares”. A produção e o controle da informação hierarquizam e tornam ainda mais seletivo o uso do território. Como afirma Silva Bernardes (2001: 100) a informação “na posição de variável-chave, fornece coesão material ao novo período e, por isso, reformula a divisão do trabalho e a cooperação”.

Os imperativos da globalização - com a busca desenfreada pela competitividade entre os grupos empresariais e, inclusive, entre territórios - fortalecem a atuação das empresas de consultoria, uma vez que elas especializaram-se no conhecimento de

métodos e de modelos administrativos e gerenciais, sendo, portanto, “detentoras de um *know-how* que escapa a especialização produtiva das corporações. Assim, devido a um crescente processo de terceirização de funções, as consultorias – seja de gestão, jurídica, financeira, estratégica etc. – se apresentam como uma peça crucial na estrutura produtiva que se complexiza” (MANZONI NETO, 2006: 47).

Portanto, as empresas de consultoria destacam-se como um elemento essencial à transformação institucional de grandes corporações e aos processos de adaptação dos Estados nacionais às políticas neoliberais, pois ao controlarem a informação - “atividade por excelência do período atual” (SILVA BERNARDES, 2001: 189) - situam-se na fronteira estratégica dos mercados amplamente internacionalizados.

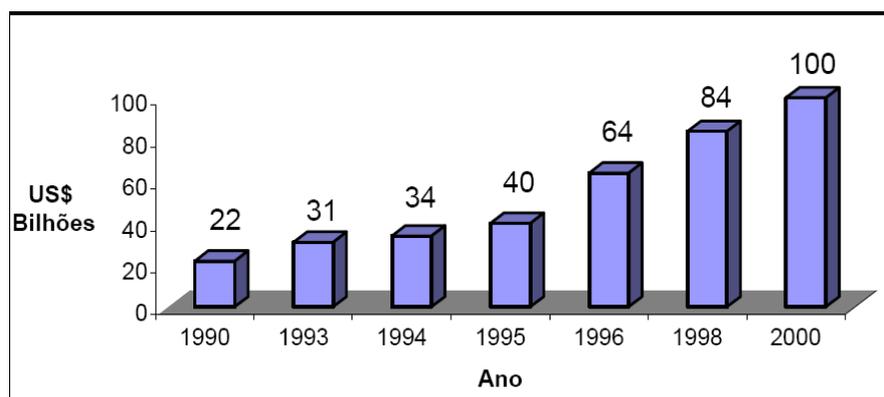
Segundo Donadone (2001), a despeito do intenso crescimento das empresas de consultorias durante nos anos 1980<sup>45</sup>, a década de 1990 representou o ápice, tanto em termos de geração de receita, quanto de porte e de exposição na mídia. As receitas do mercado de consultoria passaram de “22 bilhões em 1990 para mais de 100 bilhões de dólares dez anos depois” (DONADONE, 2003: 08)<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Segundo Donadone (2001: 22) “Os anos oitenta marcam o início de importantes transformações no mercado de consultoria organizacional. O crescimento e maior vislumbre do setor, associados a mudanças nas formas de atuação, de relacionamento com as empresas contratantes e inserção nos mercados de divulgação e venda de pacotes gerenciais, formataram características que serviram de suporte para a configuração e importância que o setor adquiriria nos anos noventa”.

<sup>46</sup> Dentre as vinte maiores empresas lideravam o setor de consultoria no de 2001, destacavam-se em ordem decrescente a *Accenture Consulting*, *PricewaterhouseCoopers*, *Ersnt & Young*, *Deloitte Consulting*, *CSC*, *KPMG*, *McKinsey & Company*, *Cap Gemini*, *Mercer Consulting Group*, *Arthur Andersen*, *A. T. Kearney*, *Towers Perrin*, *Bozz-Allen & Hamilton*, *IBM Consulting*, *American Management Systems*, *Keane*, *Hewitt Associates*, *Sema Group*, *Logica*, *The Boston Consulting Group*.

**Gráfico 12 - Crescimento do Faturamento das Empresas de Consultoria na década de 1990**



Fonte: Donadone, 2003.

No Brasil, o alargamento da teia de relações envolvendo as empresas de consultoria decorre, em grande medida, em virtude do vigoroso processo de reorganização administrativa e institucional do Estado, com as privatizações, além das fusões e do fortalecimento de agentes financeiros como os fundos de pensão e bancos.

O quadro 04, abaixo, estabelece uma tipologia da atuação destas empresas.

**Quadro 04- As formas de atuação dos consultores nos processos de mudanças organizacionais**

Arbitragem externa	Avaliar as empresas, apontar seus problemas e sugerir compradores nos processos de fusões e privatizações; Validar o desempenho de determinada unidade ou departamento.
Difundir/gerar conceitos gerenciais	Crescente literatura/gurus sobre como gerenciar as empresas; Busca pelos gerentes de legitimidade e referência perante as mudanças na empresa.
Atuação nas empresas	Redesenhos organizacionais, a partir do "core business": reengenharia e <i>downsizing</i> ;

Fonte: Donadone, 2004.

As empresas de consultoria participaram ativamente das privatizações brasileiras, pois foram contratadas pelo BNDES para "conferir racionalidade técnica e

credibilidade, no âmbito do mercado global, ao programa de privatização brasileiro, transformando-o em oportunidades de negócios” (SILVA BERNARDES, 2001: 219).

Segundo Silva Bernardes (2001), as empresas de consultoria, ao participarem do processo de privatização no país, passaram a “deter importantes informações sobre o funcionamento dos sistemas produtivos e do território. Gerenciam a partir de então, novos bancos de dados a respeito dos macros circuitos espaciais de produção, sempre negociáveis na rede de negócios globais das empresas” (idem: 221).

A análise de Silva Bernardes (2001) responde, de certa forma, uma das inquietações de James Anderson (1991), para quem as privatizações propagaram um modelo falho de desenvolvimento dos países do Primeiro Mundo, que servem, na verdade, aos interesses das grandes corporações multinacionais e de uma pequena elite nacional.

A incorporação da racionalidade das empresas na burocracia estatal não se restringiu apenas ao processo de privatização. As empresas de consultorias assumiram outras funções estratégicas no Estado brasileiro, como a elaboração de estudos pelo consórcio liderado pela empresa Booz & Hamilton que subsidiaram os Planos Plurianuais: Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003), dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A aderência a tal lógica modernização territorial, através de modelos de organizações empresariais, privilegiam um planejamento calcado numa visão de curto prazo, pontual e seletiva do território (MANZONI NETO, 2007), contribuindo para recrudescer o seu uso corporativo<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> No intuito de exemplificar a lógica e o impacto dos estudos elaborados por essas empresas de consultoria, como por exemplo a Booz Allen, Manzoni Neto (2004: 29) cita o polêmico “Relatório Booz Allen”, realizado na década de 1940, no qual a consultoria se opunha a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Alegava, dentre outras coisas, que o país não apresentava escala de produção que justificasse tal empreitada.

Em período recente, outro documento “Relatório de Alternativas para a Reorientação Estratégica do Conjunto das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPFs)”, realizado pelo consórcio Booz-Allen & Hamilton – Fipe/USP, causou muita polêmica ao defender a privatização ou fusão de Bancos Federais,

## **CAP. 3 - OS AJUSTES INTERNOS: O BNDES E A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL**

---

Privatizar: *verbo transitivo direto.*

1. *realizar a aquisição ou incorporação de (empresa do setor público) por empresa privada*
  2. *colocar sob o controle de empresa particular a gestão de (bem público)*
- (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Versão Eletrônica. Junho de 2008)

### **3.1 Os sistemas de ações públicos e as primeiras privatizações**

Em conformidade com as transformações na estrutura do Estado que ocorriam em alguns países europeus, notadamente na Inglaterra, os ventos do neoliberalismo começaram a chegar, mesmo que modestamente, nos países latino-americanos já no final da década de 1970. É neste período que no Brasil surgem as primeiras medidas que previam a reorientação do papel do Estado nas atividades econômico-produtivas.

Na década de 1970, muitas empresas nacionais, em virtude do processo de internacionalização do território brasileiro, entraram em dificuldades financeiras. Como medida compensatória, o BNDE passou, em muitos casos, a fornecer um suporte financeiro e administrativo. A estratégia do Banco era a de obter ações minoritárias, por um breve período, para incentivar os investimentos do emergente mercado de capitais brasileiro. Tal modalidade de atuação fez com que, em pouco tempo, o BNDE passasse a ser acionista de 95 empresas privadas, que atuavam “nos distintos ramos de competência de cada uma, com percentagens que oscilam entre 10% e 90%” é como se o Banco “fosse se transformando em *holding* de uma parte do setor privado” (MARTINS, 1991: 113).

O Banco acabou por adquirir ações em um conjunto variado de setores, incluindo áreas “não tradicionais” como hotéis, editoras e indústrias têxteis.

---

como o próprio BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Para uma discussão crítica deste relatório, ver Fernando N. Costa (2000).

**Tabela 08 - Participação das subsidiárias do BNDE no capital da empresas privadas em 1975**

<b>Subsidiária</b>	<b>N.º de empresas</b>	<b>Participação média das subsidiárias (%)</b>
EMBRAMEC	28	35,6
FIBASE	27	34,56
IBRASA	40	25,94
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>32,03</b>

Fonte: EMBRAMEC, FIBASE, IBRASE *apud* MARTINS (1991: 122)

A tabela abaixo demonstra as empresas estatizadas pelo Sistema BNDE, entre 1974 a 1982.

**Tabela 09 - Empresas Controladas pelo Sistema BNDE**

<b>Empresas</b>	<b>Setor de Atividade</b>	<b>Porte Econômico</b>	<b>UF</b>	<b>Ano de Estatização</b>
Caraíba Metais S.A.	Mineração e Metalurgia do cobre	Grande	BA	1974
Cepalg- Cia. Guatapará de Papel e Celulose	Papel e Celulose	Grande	SP	1981
CCB - Cia. Celulose Bahia	Papel e Celulose	Grande	BA	1978
CBC - Cia. Brasileira de Cobre	Mineração e Metalurgia do cobre	Média	RS	1974
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	Grande	RJ	1985
Cosinor - Cia. Siderúrgica do Nordeste	Siderúrgica	Grande	PE	1982
Mafesa S.A.	Bens de capital	Grande	SP	1964
Máquinas Piratinga S.A.	Bens de capital	Pequena	SP	1982
Máquinas Piratinga do Nordeste S.A.	Ferro-liga	Pequena	PE	1982
Sibra- Eletrosiderúrgica Brasileira S.A.		Grande	BA	1982

Fonte: BNDESPAR (1982 *apud* DIAS, 2004: 41)

As primeiras ações em favor das privatizações remontam a década de 1970,

especificamente com a instituição do Programa Nacional de Desburocratização<sup>48</sup>, que previa o fortalecimento da iniciativa privada e a transferência de atividades estatais para o setor privado; no entanto, foi com o Decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979, que houve, de fato, um controle institucional à expansão das empresas estatais, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST)<sup>49</sup>.

O primeiro relatório da SEST catalogou 268 empresas estatais, das quais 50 eram passíveis de serem privatizadas. Desse conjunto de empresas, 79 provinham da iniciativa privada, mas que estavam sob controle do BNDE, devido às dívidas (DIAS, 2004). O Banco, ao longo da década de 1970, se tornou acionista de muitas empresas.

Em consonância com as discussões federais de controle e de venda das empresas estatais, o BNDE avançava com um programa próprio de privatização. A Portaria 06/79, de 1979, criou a Comissão de Privatização do BNDE, cuja responsabilidade residia na elaboração das condições básicas de regulação da alienação das empresas sob seu comando. Entre 1979 e 1981, foram promovidas as alienações das seguintes empresas: Cia. Editora Nacional, Fibras Sintéticas da Bahia e Salgema.

No entanto, foi com a criação da Comissão Especial de Desestatização (CED)<sup>50</sup>, em 1981, que a "privatização seria efetivamente incluída na agenda da política econômica" (PINHEIRO, 2000: 19). A CED identificou 140 empresas passíveis de serem privatizadas. A maioria estava de acordo com os interesses governamentais de

---

<sup>48</sup> Decreto n.º 83.740 de 1979.

<sup>49</sup> De acordo com Pinheiro (2000: 13) "Ainda em 1979, o governo decidiu refrear o crescimento das estatais com a criação do Programa Nacional de Desburocratização e da Secretária Especial de Controle das Estatais (Sest). Os motivos por trás dessa decisão eram diferentes daqueles que, posteriormente, levariam à venda daquelas empresas, o que explica a ênfase na criação das agências de controle e a pouca importância dada às agências responsáveis pela venda dos ativos estatais. O ponto em questão naquele tempo não era a ineficiência das estatais, mas sim a necessidade de desacelerar a expansão do setor comercial estatal de maneira a controlar a demanda agregada, uma tarefa difícil em virtude da falta quase total de controle dessas empresas pelas autoridades federais".

<sup>50</sup> Criado pelo Decreto n.º 86.215, de 15 de novembro de 1981, era composta pelos: Ministros da Secretaria de Planejamento, Ministério da Fazenda e Ministério Extraordinário para a Desburocratização (DINIZ, 2004).

repassar para a iniciativa privada àquelas que o Estado, teoricamente, não necessitaria, ou que não oferecessem riscos à segurança nacional. Desse total, vinte empresas foram privatizadas, uma foi arrendada e oito foram incorporadas por outras instituições públicas<sup>51</sup>. Neste primeiro momento, foram *reprivatizadas*<sup>52</sup> a Riocell Administração S.A.; a Riocell Trade GMBH, a Rio Grande Cia. De Celulose Sul, a Floresta Riocell, a Encine Audiovisual AS, a Sindact Sistema Educacionais, a Livraria José Olympio Editora S. A., a Fiação e Tecelagem Lutfala (DINIZ, 2004).

Em 1985, o governo criou o Conselho Interministerial de Privatização<sup>53</sup>, no qual o BNDES exercia um papel central. A função do Banco foi a de selecionar e cadastrar as empresas de consultoria responsáveis pela avaliação financeira das empresas estatais. Houve uma ampliação do conceito de privatização, que, a partir de então, passou a representar “a abertura de capital social, alienação de participações societárias e as desativações de empresas sob controle do Governo Federal” (DINIZ, 2004: 55).

No bojo desse processo, foi criado o Programa Federal de Desestatização, via Decreto n.º 95.886 de 29 de março de 1989, que possibilitou utilizar as privatizações como mecanismo de conversão da dívida externa, no intuito claro de reduzi-la. A transferência do controle acionário das estatais, mediante leilões em bolsa de valores, foi a primeira experiência do Programa, tendo como destaque a venda de ações preferências da Petrobrás, que estavam sob controle da BNDESPar.

O Conselho Interministerial de Privatização, de 1985, e o Programa Federal de Desestatização, de 1989, introduziram, segundo Velasco Jr. (1997: 10), algumas inovações importantes no processo de transferência dos patrimônios estatais, tais

---

<sup>51</sup> Diniz (2004: 53) coloca que “tais transferências tinham um modelo de estrutura operacional simplório. O processo consistia em uma prévia pesquisa sobre as empresas interessadas na compra; em seguida, envelopes fechados contendo o lance dado por cada participante eram colocados sobre uma mesa; então, a empresa que desse o maior lance adquiriria a firma ofertada”.

<sup>52</sup> A idéia de *reprivatização* pressupõe a venda de empresas originalmente privadas, mas que foram adquiridas pelo Estado.

<sup>53</sup> Decreto n.º 91.991 de 28 de novembro de 1985 Compunham este conselho: o Ministro do Planejamento, da Fazenda, da Desburocratização, da Indústria e Comércio e os ministros responsáveis pelas empresas que fossem privatizadas. (DINIZ, 2004)

como: "a) as vendas deveriam ser realizadas através de mecanismos públicos e não mais com base em negociações diretas com os compradores; b) as empresas deveriam ser avaliadas por empresa de consultoria privada especializada; e c) uma empresa de auditoria deveria acompanhar o processo de venda para garantir a transparência e o respeito às leis pertinentes".

Entre os anos de 1987 e 1989, o BNDES conduziu a privatização de 13 empresas, das quais duas eram controladas pela Siderbrás e 11 eram controladas ou detinham grande participação da BNDESPar<sup>54</sup>. De acordo com o documento *Privatização: a experiência da BNDESPAR no período 1987-1989* (BNDESPar *apud* VELASCO Jr., 1999: 189), os fatores que favoreceram as privatizações foram: a) O elevado número de empresas controladas pela BNDESPar, o que comprometia os desembolsos do Banco, que se voltavam para custear os gastos correntes das empresas; b) Alto esforço administrativo para acompanhamento financeiro e operacional dessas empresas; c) Os recursos gerados pelas empresas eram insuficientes; d) Os elevados prejuízos das empresas.

Pinheiro (2000), imbuído num discurso da eficiência técnica e da neutralidade política das ações do BNDES, argumenta que as privatizações orquestradas pelo Banco não foram realizadas a partir de uma posição ideológica, mas sim decorrente da necessidade de conter prejuízos. Esta também é a posição que o então presidente do BNDES, Márcio Fontes (1987-1989), defendia. Para ele

"a privatização, na realidade, não foi uma política tão central. Foi a necessidade que o BNDES teve, em primeiro lugar, de gerar recursos dentro do seu próprio patrimônio; em segundo lugar, de obter liquidez para suas atividades normais; e, em terceiro lugar, porque sua própria administração interna era fortemente prejudicada pelo acúmulo de atos de gestão necessários ao seu dia-a-dia, tendo em vista o Banco ser proprietário de mais de 25 empresas de grande complexidade" (FONTES *apud* VELASCO Jr., 1997: 14)

---

<sup>54</sup> No processo de venda, o BNDES financiava até 70% do valor das empresas, estipulando como condições: "amortização do principal em 10 anos, com um ano de carência e taxas de juros de 12% ao ano acima da correção monetária e exigência de fiador, sendo este de instituição privada de primeira linha e concedendo aval no valor do montante parcelado" (BNDESPar *apud* DIAS, 2004: 56)

De modo gradual o Programa de Privatização do BNDES foi sendo incorporado ao do governo federal. Os procedimentos utilizados pelo BNDES “a venda em leilões públicos em bolsas de valores, uso de uma empresa de consultoria para propor mínimo e de uma firma de auditoria para supervisionar cada processo” (PINHEIRO & GIAMBIAGI, 2000: 20) serviriam de base institucional para as privatizações da década de 1990, que teria como marco normativo o Programa Nacional de Desestatização (PND).

### **3.2 O PND e o uso corporativo do território brasileiro**

A partir da década de 1990 ampliam-se os vínculos do território nacional com o mercado externo. Arroyo (2001) coloca que este processo ocorre tendo por base a alargamento da base material e o aprimoramento da base normativo-institucional. Desenha-se uma ordem espacial condizente aos influxos do período histórico. Santos & Silveira (2001: 289) escrevem que “cada momento da história tende a produzir sua ordem espacial, que associa a uma ordem econômica e a uma ordem social”.

Com o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei 8.031 de 12 de abril de 1990<sup>55</sup>, desenha-se, destarte, uma nova configuração normativa do Estado brasileiro, numa espécie de simbiose entre as instituições públicas e os agentes privados, voltada a acelerar a modernização territorial. Com ele, há um fortalecimento do papel do mercado sobre os rumos do território nacional.

De acordo com Furtado (1992: 32), em países como o Brasil a predominância

---

<sup>55</sup> De acordo com essa Lei, os objetivos fundamentais do PND, foram: “I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.”

da lógica do mercado “na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. Desse modo, as privatizações intensificam o “uso corporativo do território” (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Em cada período histórico criam-se novos nexos em virtude das transformações dos sistemas de objetos e das ações sociais; emergem, desse modo, situações geográficas particulares. Há uma relação dialética entre essas situações e as normas sociais, havendo, destarte, a necessidade de se criar novos pactos sociais, mediante a criação de normas. Antas Jr. (2005: 187) assevera que “a norma passa efetivamente a produzir transformações e, do grau de interdependência da referida norma com o território, resultam diferentes demandas por novas normatizações, pois, uma vez alterado um contexto territorial, em seus processos e funcionamentos, novos usos se impõem, novas práticas, e conseqüentemente necessidades de novas regras”.

O território não é só a materialidade resultante de normas impostas, mas um híbrido. Como um recorte do espaço geográfico, o território representa a síntese das cristalizações sociais e, ao mesmo tempo, é um ator social que condiciona as ações futuras. O uso do território é, indubitavelmente, uma fonte produtora de normas<sup>56</sup>. Observa-se, no quadro 05, o conjunto de normas criadas visando a transferência dos patrimônios estatais para os grupos privados.

---

<sup>56</sup> De acordo com Santos (1996: 270), o uso do território pressupõe “de um lado a existência material de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, formas atualmente usadas e, de outro, a existência de normas de uso, jurídicas ou meramente costumeiras, formais ou simplesmente informais. A utilização dos lugares pelas empresas, sobretudo as firmas gigantes, depende desses dois dados e não apenas de um deles. Formas e normas, pois, trabalham como um conjunto indissociável”

### Quadro 05 - Quadro normativo relativo ao Processo de Privatização no Brasil

<b>Normas</b>	<b>Eventos</b>
Decreto nº 83.740, de 16 de julho de 1979	Programa Nacional de Desburocratização.
Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979.	Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST).
Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981.	Comissão Especial de Desestatização (CED).
Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985.	Conselho Interministerial de Privatização.
Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988.	Programa Federal de Desestatização.
Lei nº 8.018, de 11 de abril de 1990	Dispõe sobre a criação dos Certificados de Privatização.
Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.	Programa Nacional de Desestatização e do Fundo Nacional de Desestatização.
Decreto 1.068, de 02 de março de 1994.	Regulamenta as participações minoritárias no PND.
Decreto 1.204, de 29 de julho de 1994.	Altera e consolida a regulamentação da Lei 8.031, de 12 de abril de 1990.
Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.	Dispõe sobre o regime de Concessões de Serviços Públicos.
Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões dos serviços públicos.
Medida Provisória nº 1.481-49, de 15 de maio de 1997	Transferência a coordenação da desestatização das instituições financeiras federais para o Banco Central do Brasil.
Lei de 9.491, de 09 de setembro de 1997.	Altera procedimentos relativos ao PND, revoga a Lei 8.031, de 12 de abril de 1990.
Decreto 2.430, de 17 de dezembro de 1997.	Regulamenta o Artigo 31 da Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997; sobre o uso do FGTS na privatização.
Lei 9.635, de 15 de maio de 1998.	Altera o Artigo 20 da Lei 8.036/30 referente a aos Fundos Mútuos de Privatização.
Decreto 2.594, de 15 de maio de 1998.	Regulamenta a Lei 9.491, de 09 de setembro de 1991.
Lei 9.700, de 12 de novembro de 1998.	Altera o Artigo 28 da Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997.
Medida Provisória 2.161-35, de 23 de agosto de 2001	Altera os Artigos 4, 5, 6 e 30 da Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997.

Fonte: BNDES (2001); ANTAS Jr. (2005)

Por meio do PND promoveu-se uma das mais radicais transformações nas estruturas territoriais da história do país. É um momento de inflexão nas formas de intervenção do Estado, donde as privatizações ganharam *status* de prioridade dentre as políticas de governo. Inseriam-se não somente para reduzir os propagados prejuízos das contas públicas, mas sim como um novo instrumento de intervenção estatal em favor das grandes empresas.

Oliveira (1999: 68) sustenta a tese que a privatização das empresas estatais é só a forma aparente de um processo radical que é a privatização do público, tendo como corolário “a falsa consciência de desnecessidade do público”. De maneira similar, pode-se falar em privatização do território (SANTOS & SILVEIRA, 2001; TOZI, 2005), dado que sua organização e uso passam, sobretudo, a responder à lógica de reprodução do capital das grandes empresas.

Enquanto forma político-normativa, as privatizações caracterizaram-se por uma legislação geral para praticamente todo o processo de transferência do patrimônio estatal, aproximando-se da experiência argentina e diferindo-se das estratégias espanholas e francesas<sup>57</sup>.

No caso brasileiro, dois agentes foram fundamentais ao PND: o Conselho Nacional de Desestatização (CND)<sup>58</sup> e o BNDES.

O CND, como órgão decisório, era a principal instância de deliberação do PND, subordinado diretamente ao Presidente da República. Cabia ao CND<sup>59</sup> a finalidade de

---

<sup>57</sup> Segundo Dias (2004: 79), a experiência argentina foi intensificada com a Lei de Emergência, de 1989, através da qual “o executivo passou a ter autoridade para alienar várias empresas estatais. Outras leis surgiram com o objetivo de tornar mais rápida a privatização e incluir todas as empresas do Estado”. Na Espanha, não “foi estabelecida uma Lei para a privatização em si. Ao invés disso, para cada empresa era iniciada uma nova discussão no parlamento a respeito da viabilidade da venda”. Já para o caso francês “não houve regra rígida pré-fixada e cada caso foi tratado separadamente”.

<sup>58</sup> A Lei nº 8.031/90, que criou o PND e estabeleceu as funções da Comissão Diretora foi revogada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e criou em seu lugar o Conselho Nacional de Desestatização. No entanto praticamente não houve alteração nas funções requisitadas.

<sup>59</sup> O Conselho era composto pelo Ministro do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Presidente, e pelos Ministros da Casa Civil, da Fazenda; da Administração Federal e Reforma do Estado; da Indústria, Comércio e Turismo. De acordo com a Lei 9.491, de 09/09 de 1997, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vinculava participava, com direito a voto, das reuniões deliberativas. No caso das

recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias no PND, tendo por base

- "a) a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização;
- b) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações;
- c) as condições aplicáveis às desestatizações e;
- d) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União;
- e) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações;
- f) a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos."<sup>60</sup>

Ao BNDES – como Gestor do Fundo Nacional de Desestatização<sup>61</sup> – coube

- "I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de secretaria;
- II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;
- III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;
- IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;
- V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;

---

instituições financeiras, o Presidente do Banco Central participava, com direito a voto. Um representante do BNDES participava das reuniões, mas sem direito a voto.

<sup>60</sup> Artigo 6º da Lei 9.491, de 09/09 de 1997,

<sup>61</sup> Do mesmo modo que o CND, a Lei nº 8.031/90, que criou o PND, estabeleceu as funções do Fundo Nacional de Desestatização foi revogada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, no entanto praticamente não houve alteração nas funções requisitadas ao BNDES.

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização.<sup>62</sup>

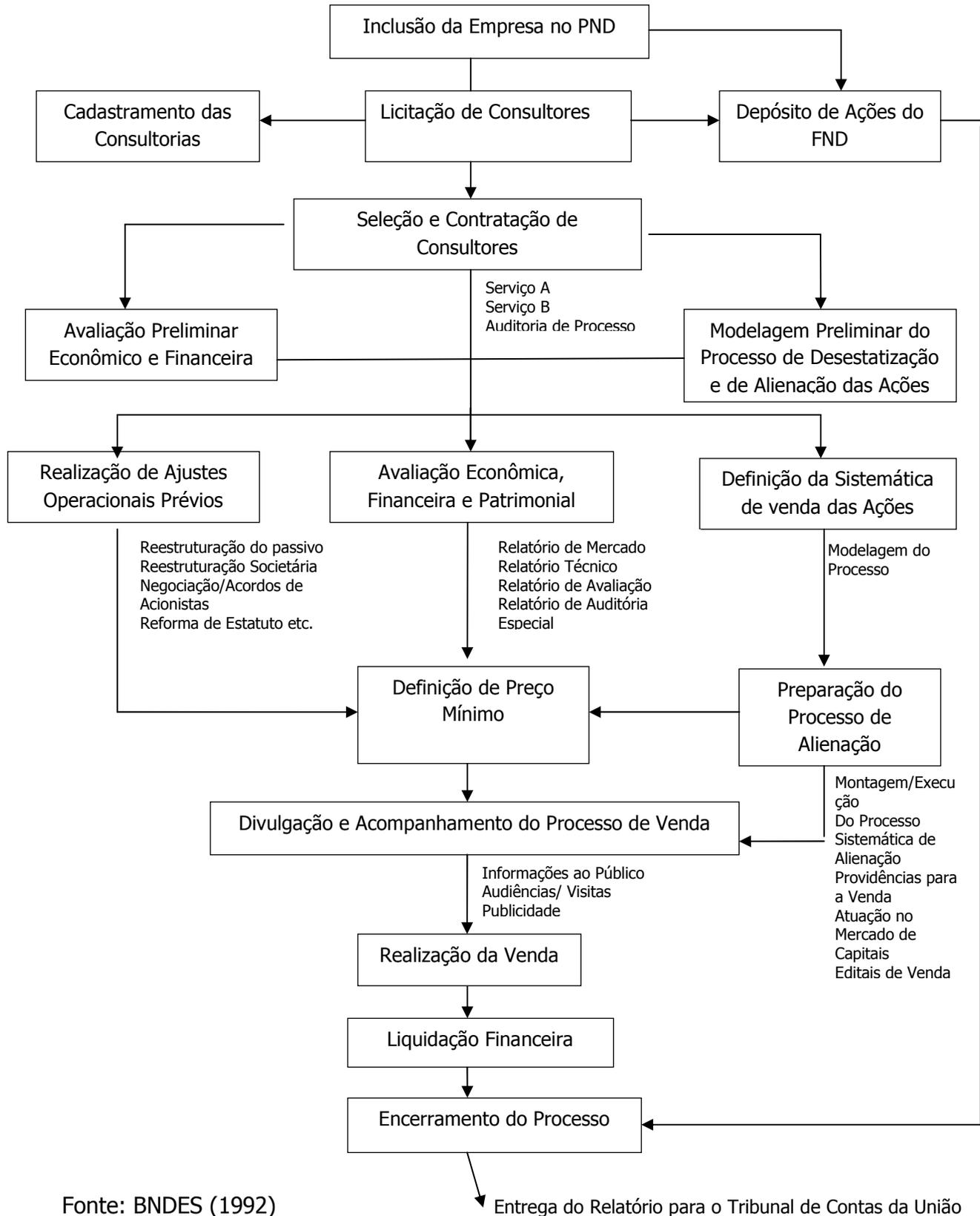
Como este novo marco normativo, amplamente influenciado pela experiência de privatizações realizadas pelo BNDES na década de 1980, o governo brasileiro começa a realizar as primeiras privatizações de empresas estatais.

O organograma abaixo exemplifica as etapas do processo de privatização.

---

<sup>62</sup> Artigo 18º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

## Organograma 1 - Etapas do Processo de Desestatização



Fonte: BNDES (1992)

A escolha da Usiminas para inaugurar o PND é bastante ilustrativa dos objetivos do governo brasileiro, uma vez que “a Usiminas era tida como a única jóia do grupo Siderbrás. Era uma empresa com condições de ser privatizada sem que fosse necessária uma reestrutura financeira prévia” (VELASCO Jr., 1997:24).

A Usiminas, por ser uma empresa lucrativa, tecnologicamente avançada e de grande porte, representou uma profunda modificação em relação às privatizações anteriores. De acordo com Silva Bernardes (2001), a venda dessa empresa, em 1991, serviu de modelo para a condução das demais privatizações. Com o “modelo Usiminas” o papel do Estado foi minimizado “como ator político principal das decisões que vieram a reorganizar a economia e o território nacional” (idem: 219).

Concomitante a reorganização do papel do Estado, as empresa de consultoria - pautadas no discurso da racionalidade técnica, da credibilidade e da economia de custos – passaram a ter uma função estratégica no PND. Elas foram responsáveis por avaliarem, proporem os preços e as condições de venda das empresas e serviços estatais<sup>63</sup>.

O PND estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de pelo menos duas empresas de consultoria para a avaliação de cada empresa ou serviços estatal a ser repassado para a iniciativa privada. Uma seria responsável pelo serviço “A”- avaliação econômico-financeira da empresa; e a outra pelo serviço “B” - avaliação dos ativos patrimoniais.

As empresas de consultoria responsáveis pelas atividades da categoria “A” deveriam, segundo o BNDES (1999), realizar “a) análise da situação passada e atual da empresa e do negócio em todos os seus aspectos; b) projeção do futuro da empresa em todos os seus aspectos, considerando cenários alternativos para as

---

<sup>63</sup> Segundo informações obtidas na entrevista realizada, em 17/05/2008, com o senhor Licínio Velasco Jr., na vice-presidência do BNDES, a contratação de empresas de consultoria se orientou por dois motivos principais: 1) dar credibilidade internacional, mediante aval dessas empresas, ao programa de privatizações brasileiro; 2) redução dos custos do BNDES e, por conseguinte, do próprio PND, pois, segundo o entrevistado, se avaliação fosse realizada pelo BNDES (ou por qualquer outra instituição da burocracia estatal), implicaria num intervalo de tempo maior e num encarecimento do processo, em virtude da necessidade de contratação de novos técnicos, promovendo, portanto, um inchaço na burocracia estatal.

variáveis relevantes; c) projeção do desempenho econômico e financeiro da empresa nestes cenários, incluindo projeção de balanços, projeção de resultados, fluxo de caixa e projeção de origens e aplicações de recursos; d) cálculo do valor econômico atual da empresa nestes cenários, seja por desconto do fluxo de caixa operacional ou de fluxo de lucros; e, por fim, e) avaliação do valor da empresa em função do modelo de venda a ser adotado, por recomendação própria ou de terceiros, levando em conta, além do valor econômico, outros valores intangíveis e o valor de mercado de empresas voltadas à linha similar de negócios” (BNDES, 1999).

As empresas da Categoria “B”, incumbidas da avaliação por ativos patrimoniais, ficaram diretamente responsáveis pela análise de todos os bens tangíveis e da empresa. Para tanto, a avaliação deveria se pautar nos seguintes valores “a) de mercado, assumindo tempo adequado de venda, para obtenção do maior valor de venda; b) de liquidação ordenada, limitando o tempo de venda a um período determinado; e c) de liquidação forçada, supondo a liquidação imediata ou a curto prazo” (BNDES, 1999).

Com base nas avaliações dos serviços “A” e “B”, o Conselho Nacional de Desestatização fixava os preços mínimos para o leilão de venda das estatais. Se, por ventura, houvesse divergências consideráveis entre os valores propostos por “A” e “B”, uma terceira consultoria “C” seria contratada. Além dos consultores, uma empresa de auditoria foi contratada para acompanhar o processo.

**Tabela 10 - Gastos do BNDES com as Empresas de Consultoria no período de 1990 a 2003**

<b>Tipo de Despesas</b>	<b>US\$ (mil)</b>
Consultoria “A”	16.349,1
Consultoria “B”	168.582,5
Outros Consultores	23.672,7
Auditoria do Processo	1.225,6
<b>Total</b>	<b>209.829,9</b>

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir do Relatório de Atividades do PND (BNDES, 2006)

Como visto, as empresas de consultoria receberam mais de US\$ 209 milhões para participarem das privatizações brasileiras. Empresas de engenharia, escritórios de advocacia, auditorias, bancos, foram contratados exclusivamente para avaliarem o potencial do patrimônio estatal e terem, por conseguinte, informações privilegiadas sobre o território nacional. As empresas transnacionais de consultoria, como a Arthur D. Little, KPMG, Ernst & Young, Booz Allen & Hamilton, Price Waterhouse, Delloitte, participaram ativamente do PND.

Nos primeiros anos do PND, o governo federal deu ênfase na privatização de empresas dos setores industriais, como os de siderurgia, de petroquímica e de fertilizantes.

As telecomunicações - dada a dimensão, a complexidade e a importância estratégica - tiveram uma legislação especial (Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997, denominada Lei Geral das Telecomunicações) para o processo de privatização, sendo o Ministério das Comunicações o seu principal executor. Com esta lei, o setor ficou sob responsabilidade de um Comissão Especial de Supervisão, articulada direta e hierarquicamente o Ministério das Telecomunicações. As telecomunicações não seguiram, portanto, a estrutura normativa erigida com o PND, do qual do Conselho Nacional de Desestatização e o BNDES situavam-se como instituições centrais<sup>64</sup>.

Nas privatizações que ocorreram em âmbito estadual, os respectivos governos foram os responsáveis e o BNDES participou, quando requisitado, como consultor.

\*\*\*

Do conjunto das privatizações brasileiras, o BNDES ficou incumbido de ser o gestor do Fundo Nacional do PND das empresas federais. A partir dessa referência, buscaremos um traçar, como os dados e mapas abaixo, um panorama geral das implicações territoriais das privatizações.

---

<sup>64</sup> Posteriormente, o BNDES, através de um contrato com o Ministério das Comunicações, coordenou a modelagem de venda e o leilão do Sistema Telebrás.

**Tabela 11 - Privatização das Empresas do Setor Siderúrgico**

US\$ milhões

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total *	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Usiminas – Usinas Siderúrgicas de MG	1.941,2	2.310,3	1991	Máxima <sup>(1)</sup>	Consemp <sup>(1)</sup>	Loudon
Cosinor - Companhia Siderúrgica do Nordeste	15,0	15,0	1991	Coopers	LL Projetos <sup>(1)</sup>	F. Mendes
Aços Finos Piratini	106,7	109,1	1992	Balm	Brasilpar <sup>(1)</sup>	KPMG
CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão	353,6	837,2	1992	Booz Allen	Capitaltec <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
Acesita - Companhia de Aços Especiais Itabira	465,4	697,6	1992	Máxima <sup>(1)</sup>	Icatu <sup>(1)</sup>	Teixeira
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional	1.495,3	2.028,2	1993	Máxima <sup>(1)</sup>	Brasilpar <sup>(1)</sup>	Loudon
Cosipa – Companhia Siderúrgica Paulista	585,7	1.469,9	1993	Setepla <sup>(1)</sup>	Interatlântico <sup>(1)</sup>	Nardon Nasi
Açominas – Aços Finos de Minas Gerais	598,6	720,5	1993	Setepla	Booz Allen <sup>(1)</sup>	Rodyo 's
<b>Total</b>	<b>5.561,5</b>	<b>8.187,8</b>				

\* O Resultado Total engloba o valor das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 12 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor Siderúrgico**

US\$ milhões

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Usiminas	1.650,2	1.819,6	-	1.844,7
Cosinor	8,5	9,0	-	12,4
Aços Finos Piratini	33,2	42,9	-	42,9
CST	350,0	400,0	-	400,0
Acesita	417,0	476,6	-	476,6
CSN	1.730,7	1.462,8	-	1.587,9
Cosipa	229,0	201,0	-	229,0
Açominas	349,4	320,0	-	346,4

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

As tabelas acima sintetizam os resultados do processo de privatização do setor siderúrgico. As oito empresas renderam uma receita de US\$ 5,56 bilhões, ou US\$ 8,2 bilhões se consideradas as dívidas transferidas. Dentre as empresas de consultoria, destacam-se a participação dos consórcios liderados pela Máxima, responsáveis pelas análises do "Serviço A" em três estatais (Usiminas, Acesita e CSN).

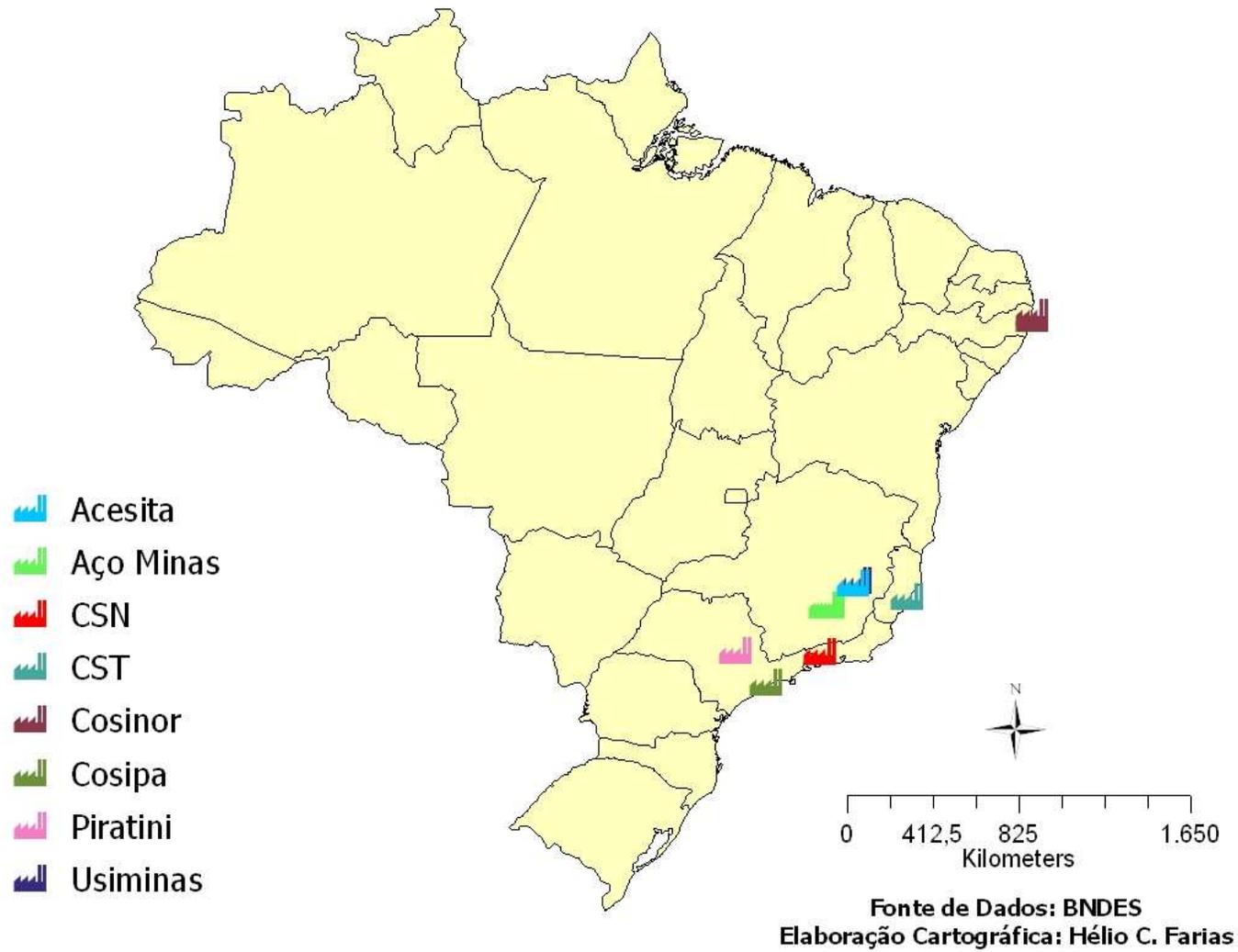
Na tabela 12 notam-se os valores de avaliação das empresas estatais estabelecidos pelas consultorias contratadas e os preços fixados pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND.

Os maiores ágios foram os das empresas Aços Finos Piratini (50,2%) e da Cosipa (94,6%), enquanto a CST (0%), a CSN (0%) não tiveram ágio e foram vendidas por preços abaixo do estipulado pelo CND.

A constituição do setor siderúrgico foi um dos principais objetivos dos projetos de desenvolvimento no início do processo de industrialização, como o Plano de Metas. Visava-se, com ele, suprir demandas das indústrias de bens de capital, de bens de consumo e, sobretudo, a automobilística. Com a privatização, o setor passou por um profundo processo de reestruturação.

Observa-se, através do mapa 08, a localização das empresas do setor.

**Mapa 08 – Privatização das empresas do Setor Siderúrgico**



**Tabela 13 - Privatização das Empresas do Setor Petroquímico**

US\$ milhões

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Petroflex	234,0	254,7	1992	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Atlantic <sup>(1)</sup>	Deloitte
Copesul	861,5	870,7	1992	Interatlântico <sup>(1)</sup>	Projeta <sup>(1)</sup>	Nardon
Álcalis	81,4	87,1	1992	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Deloitte <sup>(1)</sup>	F. Motta
Nitriflex	26,2	35,4	1992	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Atlantic <sup>(1)</sup>	Deloitte
Polisul	56,8	187,8	1992	Interatlântico <sup>(1)</sup>	Projeta <sup>(1)</sup>	Nardon
PPH	59,4	94,4	1992	Interatlântico <sup>(1)</sup>	Projeta <sup>(1)</sup>	Nardon
CBE	10,9	10,9	1992	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
Poliolefinas	87,1	87,1	1993	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
Oxiten	53,9	55,9	1993	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
PQU	287,5	328,4	1994	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
Acrinor	12,1	12,8	1994	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
Coperbo	25,9	31,7	1994	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Atlantic <sup>(1)</sup>	FSA
Ciquine	23,7	30,0	1994	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
Polialden	16,7	18,2	1994	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
Politeno	44,9	73,3	1994	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
Copene	270,5	745,9	1995	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
CPC	99,6	160,5	1995	Arthur D. Little	Atlantic <sup>(1)</sup>	Directa
CQR	1,7	1,7	1995	Arthur D. Little	Atlantic <sup>(1)</sup>	Directa
Salgema	139,2	183,1	1995	Arthur D. Little	Atlantic <sup>(1)</sup>	Directa
CBP	0,0	0,04	1995	JVS Consultores	Moura D. Ávila	
Nitrocaborno	29,6	37,1	1995	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA
Pronor	63,5	98,2	1995	JVS Consultores	Moura D. Ávila	Deloitte
Koppol Films	3,1	70,0	1996	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
Polipropileno	81,2	85,8	1996	Trevisan	Natrontec	Boucinhas & Campos
Deten	12,1	12,1	1996	JVS Consultores	Moura D. Ávila	Deloitte
Polibrasil	99,4	111,8	1996	Arthur D. Little <sup>(1)</sup>	Tozzini <sup>(1)</sup>	Boucinhas & Campos
EDN	16,6	16,6	1996	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Hanover <sup>(1)</sup>	FSA Network
<b>Total</b>	<b>2.698,5</b>	<b>3.701,2</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 14 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor Petroquímico****US\$ milhões**

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Petroflex	179,0	169,3	-	180,0
Copesul	675,8	784,1	-	784,0
Álcalis	79,6	83,8	-	80,0
Nitriflex	65,0	62,5	-	64,4
Polisul	175,2	170,8	-	178,8
PPH	221,1	225,8	-	226,0
CBE	47,4	45,8	-	47,4
Poliolefinas	274,8	276,3	-	276,5
Oxiteno	350,9	355,6	-	355,6
PQU	524,6	555,6	-	559,2
Acrinor	61,0	57,0	-	68,5
Coperbo	92,0	100,0	-	112,4
Ciquine	67,0	63,0	-	75,5
Polialden	109,0	100,0	-	122,6
Politeno	143,0	160,0	-	180,2
Copene	1.817,0	1.536,6	-	1927,9
CPC	384,6	382,1	-	384,6
CQR	(35,4)	(39,4)	-	0,03
Salgema	317,3	328,2	-	328,2
CBP	0,0	0,0	-	0,1
Nitrocaborno	118,0	114,7	-	163,9
Pronor	166,0	191,1	-	191,1
Koppol	(27,3)	(31,6)	-	6,3
Polipropileno	219,3	219,5	-	237,6
Deten	171,0	155,5	-	181,5
Polibrasil	327,0	368,1	-	386,7
EDN	37,2	28,0	51,0	49,8

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

Nas privatizações do setor petroquímico houve o predomínio das empresas transnacionais de consultoria. Na análise dos serviços "A", a Price Waterhouse e a Arthur D. Little avaliaram dez empresas cada uma; a JVS e o consórcio Interatlântico ficaram com a avaliação de seis empresas, sendo três cada uma; e, por fim, a Trevisan consultores avaliou uma empresa. No serviço "B", houve o predomínio dos consórcios liderados pelas consultorias Hanover, responsável pela avaliação de sete

empresa, e Atlantic e Tozzini, como seis estatais cada um.

As privatizações das vinte e sete empresas do setor petroquímico, entre 1992 e 1996, geraram, uma receita de US\$ 2,7 bilhões, ou US\$ 3,7 bilhões, incluindo as dívidas transferidas.

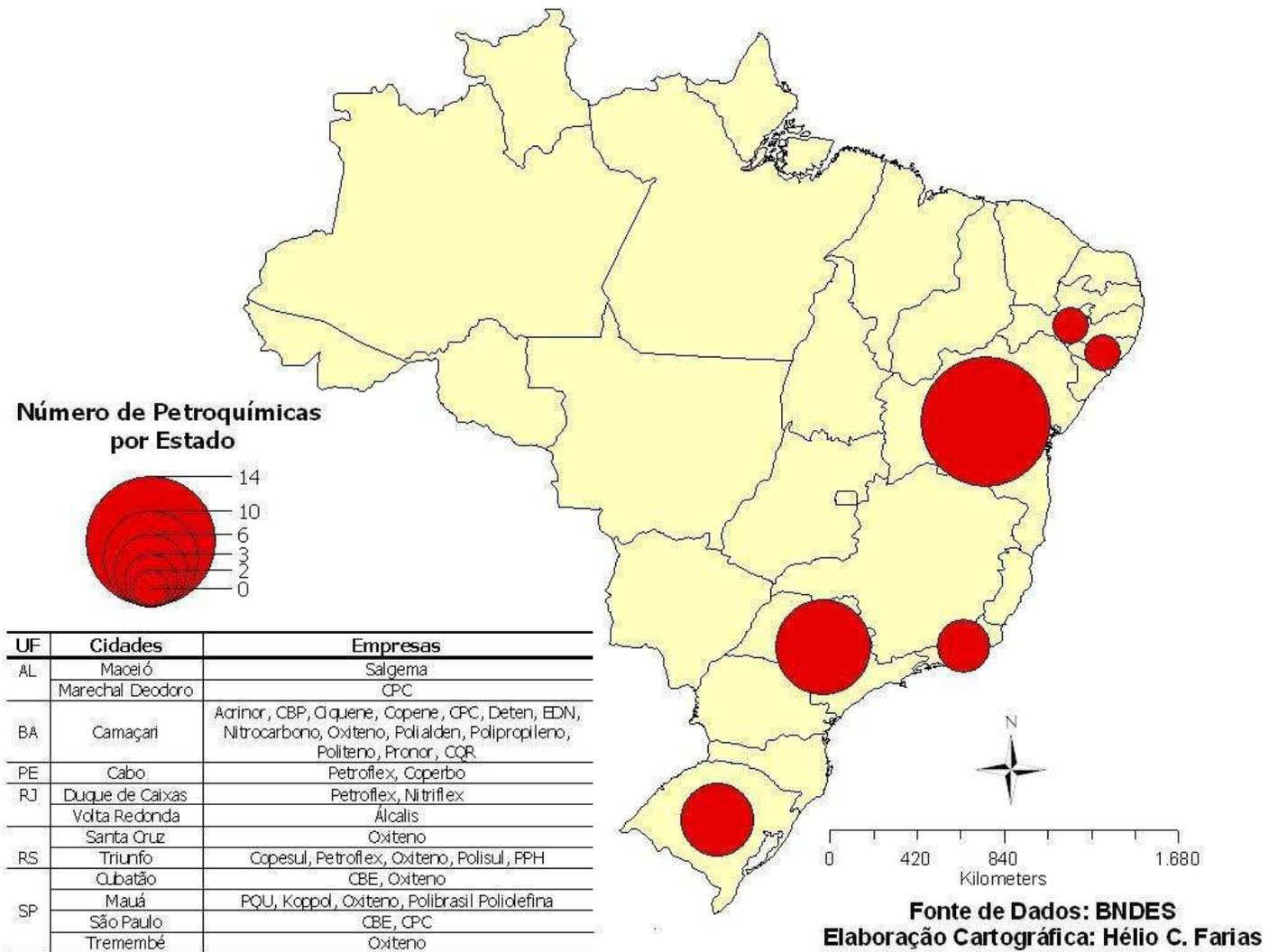
Os maiores ágios foram os obtidos nas vendas da Companhia Química do Recôncavo (CQR), com os incríveis 13.800%, e da Nitrocaborno, com 50,1%. A CQR, no final de 1994, detinha um patrimônio de líquido de R\$ 80,18 milhões e um lucro de R\$ 33,29 milhões. O Valor aprovado pelo CND para a venda da CQR foi simbólico, pois de acordo com Relatório de Atividades de PND (BNDES, 1995: 22), a empresa apresentava um fluxo de caixa negativo.

Com exceção das já citadas CQR e Nitrocaborno, poucas empresas tiveram ágios no processo de venda: Petroflex (20,7%), Copesul (29,2%), quase a totalidade das demais empresas foram vendidas com ágio de 0% e muitas com um preço abaixo do estipulado pelo CND.

As empresas estatais foram as principais responsáveis pelo desenvolvimento do setor petroquímico. O grande impulso ocorreu na década de 1970, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND), com formação dos Pólos Petroquímicos de Mauá, na grande São Paulo; Camaçari, no Recôncavo Baiano; e Triunfo, no Rio Grande do Sul.

A implantação dos pólos de Camaçari (BA) e Triunfo (RS) serviram de importantes instrumentos de intervenção estatal no planejamento territorial com vista a desconcentrar a produção industrial dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O mapa 09 mostra a grande proporção de empresas no pólo de Camaçari na Bahia.

**Mapa 09 – Privatização das empresas do Setor Petroquímico**



**Tabela 15 - Privatização das Empresas do Setor de Fertilizantes**

US\$ milhões

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total *	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Indag	6,8	6,8	1992	AFI	Máxima <sup>(1)</sup>	F. Motta
Fosfertil	182,0	226,0	1992	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Atlantic <sup>(1)</sup>	F. Motta
Goiasfertil	13,1	22,4	1992	Coopers	Jaakko Poyry <sup>(1)</sup>	Loudon
Ultrafertil	205,6	225,8	1993	Price Waterhouse <sup>(1)</sup>	Atlantic <sup>(1)</sup>	F. Motta
Arafertil	10,7	12,5	1994	AFI	Máxima <sup>(1)</sup>	F. Motta
<b>Total</b>	<b>418,2</b>	<b>493,5</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 16 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor de Fertilizantes**

US\$ milhões

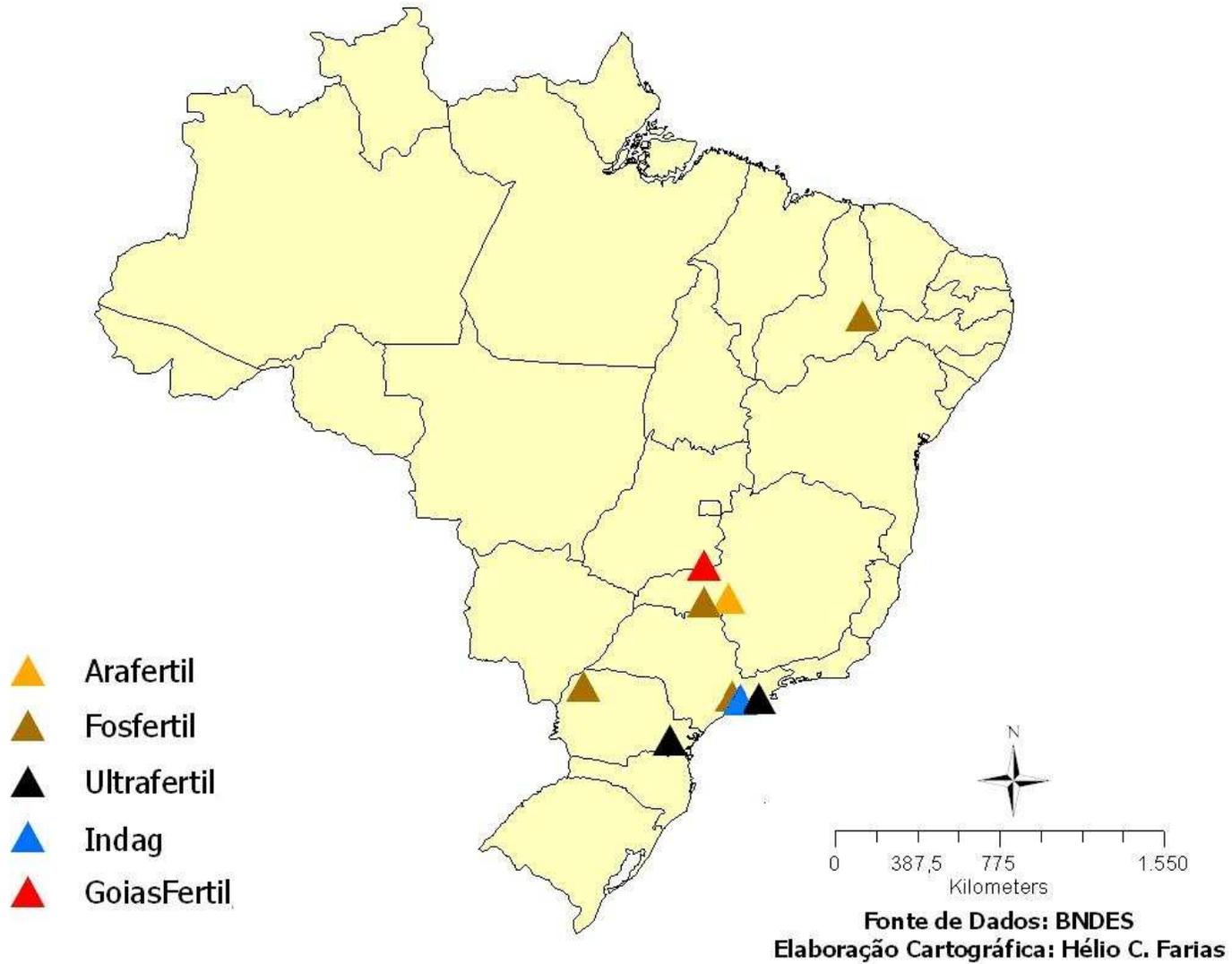
Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Indag	18,8	17,8	-	19,4
Fosfertil	176,3	160,1	-	160,1
Goiasfertil	12,4	12,8	-	13,1
Ultrafertil	198,0	206,8	204,7	207,0
Arafertil	45,3	48,9	-	48,6

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

Na privatização do setor de fertilizantes, entre 1992 e 1994, a venda das cinco empresas resultou, incluindo as dívidas transferidas, numa receita de US\$ 493, 5 milhões. Os consórcios liderados pelas empresas Price Waterhouse, Máxima e Atlantic, mais a consultoria AFI, tiveram as maiores participações nas avaliações das estatais. No caso da Ultrafertil, o CND autorizou a contratação de uma terceira consultoria, a Trevisan Consultores, para a avaliação econômico-financeira.

O mapa 10 a seguir mostra a localização da empresas de fertilizantes.

**Mapa 10 – Privatização das Empresas do Setor de Fertilizantes**



A partir de 1995, com a promulgação da Lei de Concessões, amplia-se o conceito de privatização no âmbito do PND, incluindo a concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Este marco normativo permitiu a privatização dos setores de energia elétrica, ferroviário, portuário, telecomunicações.

A primeira empresa a ser privatizada a partir deste referencial foi a Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa) em 1995, seguida pela Light, no Rio de Janeiro, em 1996. As tabelas 17 e 18 e o mapa 11, abaixo, sintetizam o processo.

**Tabela 17 - Privatização das Empresas Federais de Energia Elétrica**

US\$ milhões

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Escelsa	519,3	521,3	1995	Deloitte <sup>(1)</sup>	Trevisan <sup>(1)</sup>	Ernst & Young; Moreira
Light	2.508,5	3.094,4	1996	Deloitte <sup>(1)</sup>	Trevisan <sup>(1)</sup>	Moreira
Gerasul	880,4	1.962,4	1998	Deutsche Bank <sup>(1)</sup>	Banco Graphus <sup>(1)</sup>	Bianchessi & Cia.
<b>Total</b>	<b>3.908,2</b>	<b>5.578,1</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

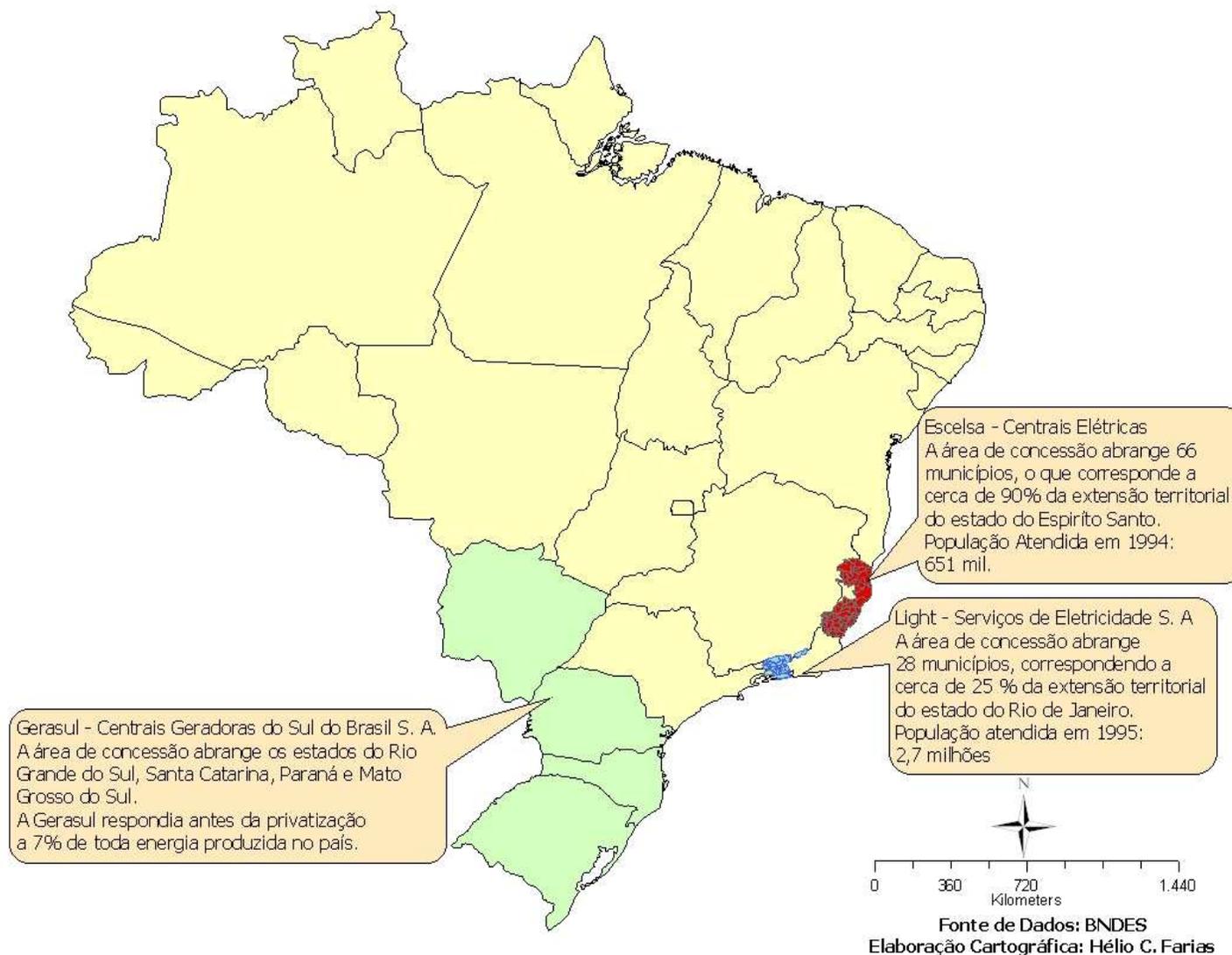
**Tabela 18 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) das Empresas Federais de Energia Elétrica**

US\$ milhões

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Escelsa	578,2	561,3	-	578,2
Light	2.571,0	3.263,1	-	3.797,8
Gerasul	1.609,7	1.561,9	-	1.609,7

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

**Mapa 11 - Privatização das Empresas Federais de Energia Elétrica**



**Tabela 19 - Privatização das Empresas do Setor de Mineração**

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
				Caraíba	5,8	5,8
CVRD	3.298,9	6.857,7	1997	Metaldata <sup>(1)</sup>	Projeta <sup>(1)</sup>	Loudon Bianchessi & Cia.
<b>Total</b>	<b>3.304,7</b>	<b>6.863,5</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 20 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) do Setor de Mineração**

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
	Caraíba	28,2	18,2	5,2
CVRD	25,9	23,2	-	26,7

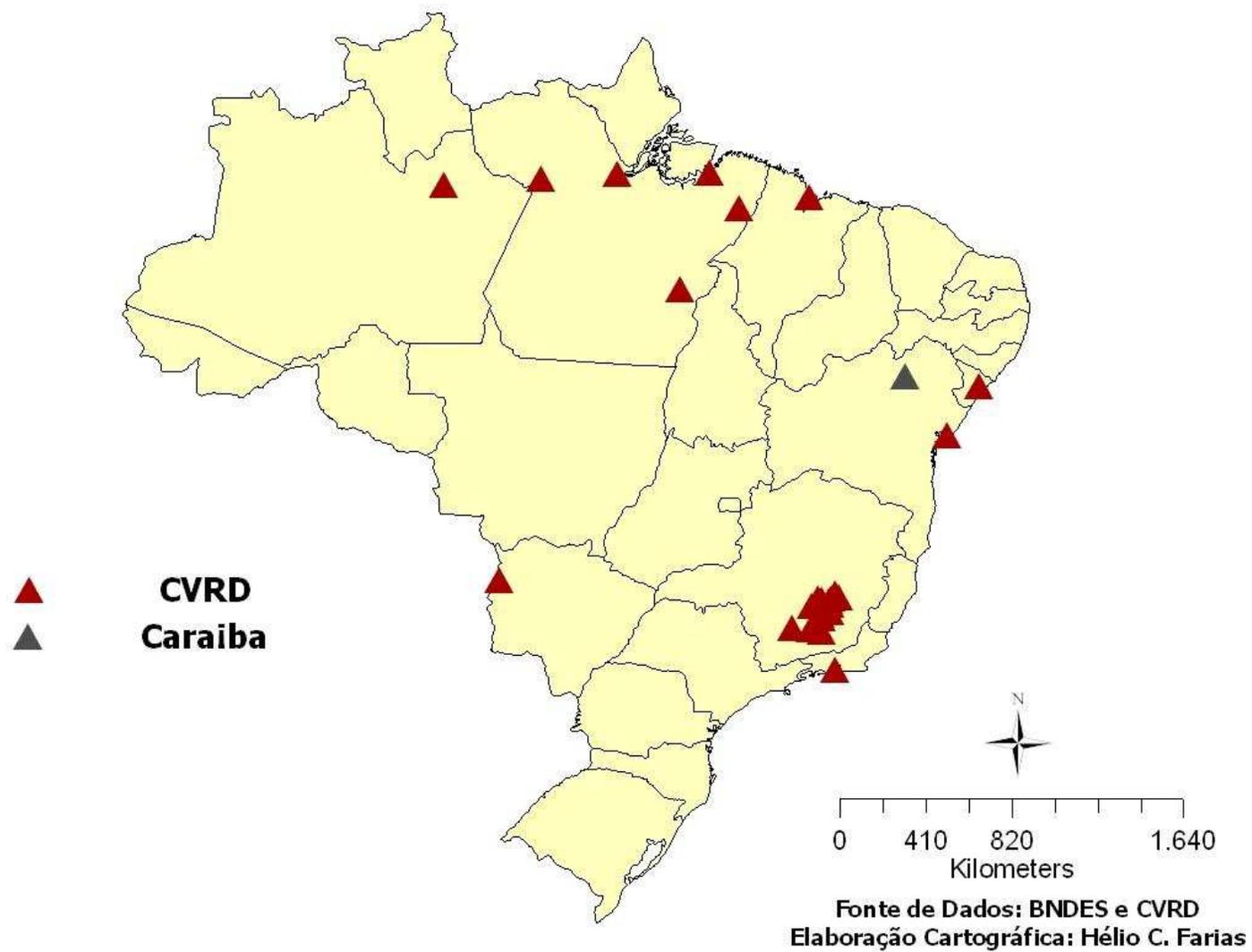
**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

Na privatização da Mineração Caraíbas, as avaliações do Serviço "A", realizada pela consultoria Desenvolvimento Consultoria e Planejamento Ltda., e do Serviço "B", realizado pelo consórcio LL Projetos e Consultoria, apresentaram uma variação superior a 20% em relação a recomendação do preço mínimo. Tal fato fez o governo recorrer a contratação de uma terceira consultoria para a avaliação econômico-financeira, realizada pela Metaldata Engenharia e Representações, que fixou o preço em US\$ 5,2 milhões, valor que foi acatado pelo CND.

Com a privatização da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, uma das maiores empresas produtoras e exportadoras de minério de ferro do mundo, em 1997, foi encerrado o processo de desestatização do setor produtivo estatal. Em 2002, foram vendidas as ações ordinárias, remanescentes do leilão da privatização, que correspondiam a 31,5% do capital da empresa (BNDES, 2002c).

O mapa 12 mostra a dispersão territorial das empresas deste setor, sobretudo da CVRD.

**Mapa 12 - Privatização das Empresas do Setor de Mineração**



**Tabela 21 - Privatização, mediante concessão, das Empresas do Setor Ferroviário**  
**US\$ milhões**

RFFSA Malha (km)	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Oeste (1.621 km)	63,4	63,4	1996	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Centro-Leste (7.080 km)	316,1	316,1	1996	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Sudeste (1.670 km)	870,6	870,6	1996	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Tereza Cristina (164 km)	17,9	17,9	1996	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Sul (6.580 km)	208,5	208,5	1996	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Nordeste (193 km)	14,6	14,6	1997	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
Paulista (4.236 km)	205,8	205,8	1998	Deiloitte <sup>(1)</sup>	Ernst & Young <sup>(1)</sup>	Coopers
<b>Total (21.554 km)</b>	<b>1.696,9</b>	<b>1.696,9</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 22 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) das Empresas do Setor Ferroviário**  
**US\$ milhões**

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Oeste	43,3	51,0	-	61,2
Centro-Leste	246,2	270,0	-	316,1
Sudeste	766,8	680,7	-	870,6
Tereza Cristina	14,2	13,4	-	16,1
Sul	117,8	134,7	-	152,2
Nordeste	9,8	10,6	-	10,6
Paulista	171,7	195,9	-	195,9

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006)

A Rede Ferroviária Federal (RFFSA), criada em 1957, durante o Plano de Metas, tinha o objetivo consolidar o transporte de cargas no país, que até antes da privatização, era de seu total domínio, com exceção da Ferrovia Paulista (Fepasa) e das ferrovias da Vale do Rio Doce (Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro

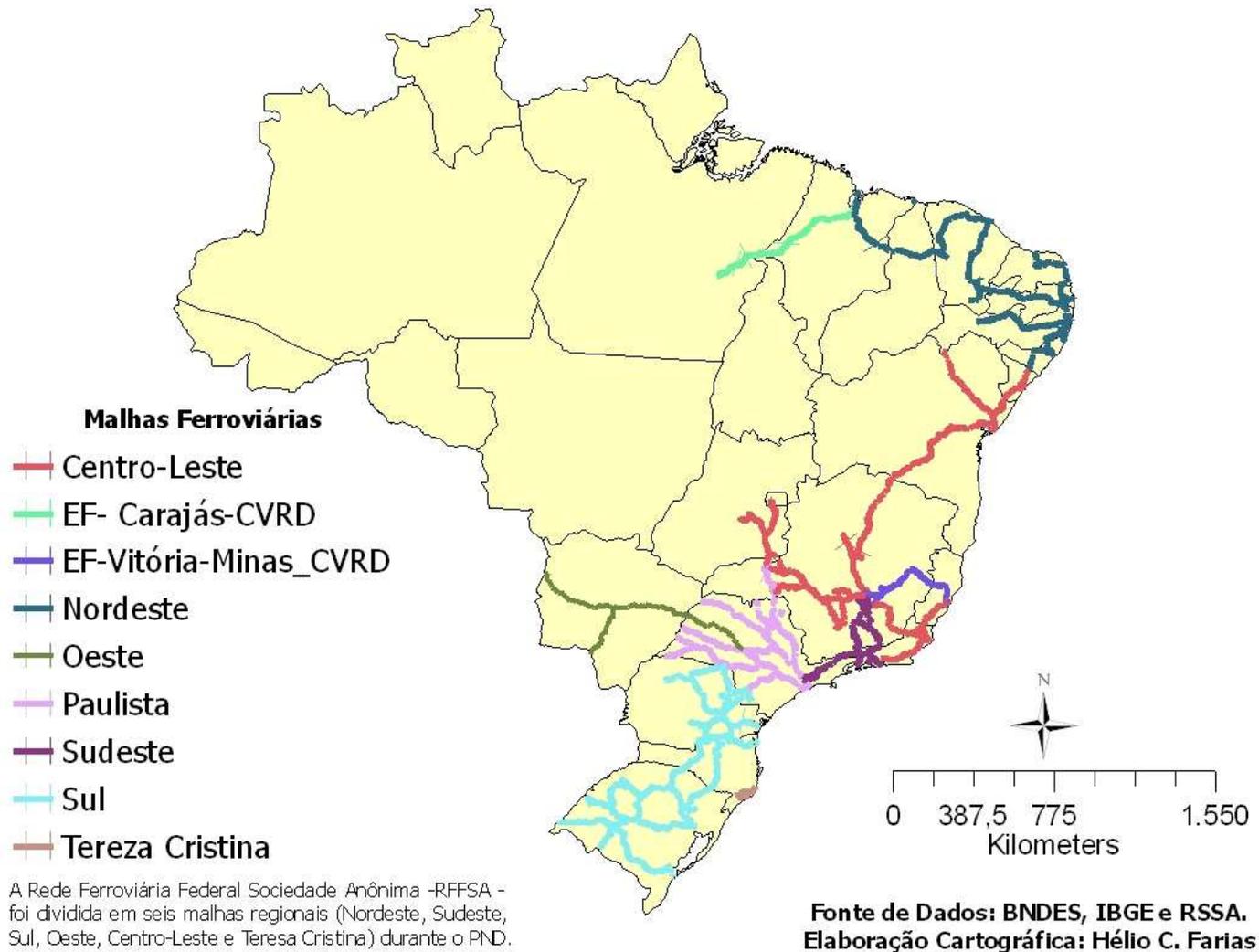
Carajás).

Os estudos de modelagem, realizados pela consultoria Ernest & Young, indicaram que a maior parte de transporte de cargas do apresentava fluxos intra-regionais. Tal constatação orientou a divisão da RFFSA em seis malhas regionais, com o objetivo de proporcionar “economias de escala que aumentam seu valor econômico” (BNDES, 1996: 22).

O modelo proposto para a privatização da RFFSA para a iniciativa privada pressupunha, portanto, a divisão em malhas regionais (ver mapa 13), arrendamento de bens necessários às operações nas ferrovias e a licitação das concessões.

Os leilões para as concessões da RFFSA, realizados entre 1996 e 1998, geraram uma receita de US\$ 1.696,9 bilhão.

**Mapa 13 – Privatização, mediante concessão, das Malhas Ferroviárias**



**Tabela 23 - Privatização, mediante arrendamento, do Setor Portuário****US\$ milhões**

	<b>Receita de Venda</b>	<b>Resultado Total*</b>	<b>Ano</b>
Porto de Santos (CODESP)	251,1	251,1	1997
Cais de Capuaba (CODESA)	26,2	26,2	1998
Cais de Paul (CODESA)	9,4	9,4	1998
Porto de Sepetiba (CDRJ)	79,0	79,0	1998
Porto do Rio (CDRJ)	26,5	26,5	1998
Porto de Angra dos Reis (CDRJ)	7,9	7,9	1998
Porto de Salvador (CODEBA)	20,9	20,9	1999
<b>Total</b>	<b>420,8</b>	<b>420,8</b>	

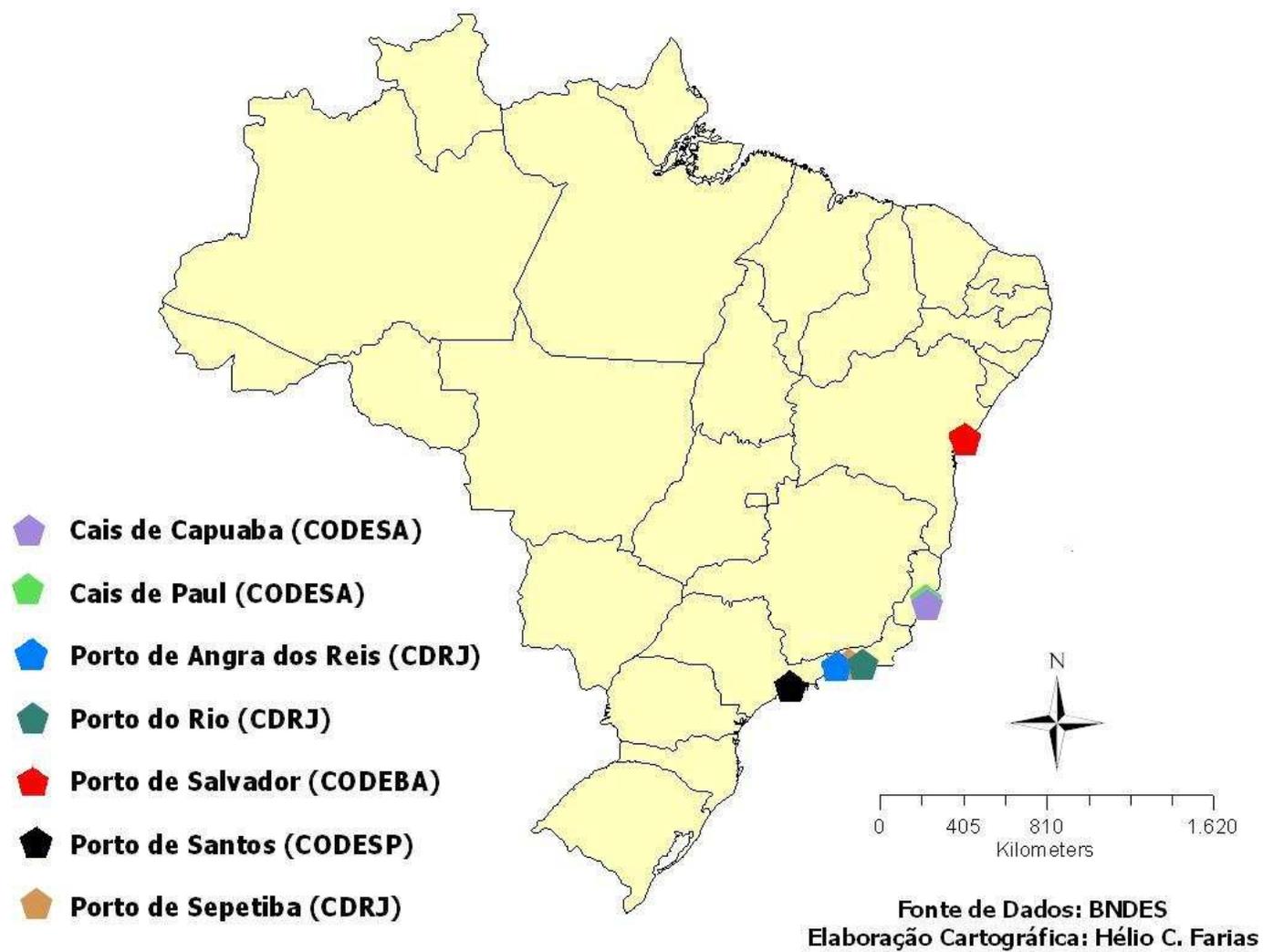
\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, 2008)

A inclusão do setor portuário no PND objetivou o arrendamento e a transferência para a iniciativa privada das operações portuárias. O Ministério dos Transportes foi o responsável por todo processo pela execução e acompanhamento da privatização, tendo por base a legislação do PND.

Os resultados dos arrendamentos do setor foram da ordem de US\$ 420,8 milhões.

**Mapa 14 – Privatização, mediante arrendamento, do Setor Portuário**



**Tabela 25 - Privatização dos Bancos Federalizados  
Gestor Banco Central**

**US\$ milhões**

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Meridional	240,1	240,1	1997	Booz Allen & Hamilton <sup>(1)</sup>	Banco Graphus <sup>(1)</sup>	Soma
Banespa	3.604,3	3.604,3	2000	Booz Allen & Hamilton <sup>(1)</sup>	Banco Factor <sup>(1)</sup>	SI
BEG	269,4	269,4	2001	SI**	SI**	SI*
EA	76,8	76,8	2002	SI**	SI**	SI*
BEM	26,6	26,6	2004	Máxima <sup>(1)</sup>	Deloitte <sup>(1)</sup>	-
BEC	297,9	297,9	2005	KPMG	Deloitte <sup>(1)</sup>	Soma
<b>Total</b>	<b>4.515,1</b>	<b>4.515,1</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

\* SI= Sem informação

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 26 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) dos Bancos Federalizados  
Gestor Banco Central**

**US\$ milhões**

Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Meridional	SI*	SI*	-	172,9
Banespa	SI*	SI*	-	1.850,0
BEG	389,0	350,1	-	300,7
BEA	190,6	195,4	-	182,9
BEM	90,9	91,9	-	91,9
BEC	533,9	576,6	-	542,7

\* SI= Sem informação

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

A despeito de estarem incluídas no PND, as privatizações do setor financeiro ficaram sob a responsabilidade do Banco Central, cabendo ao CND a aprovação dos preços mínimos para o leilão.

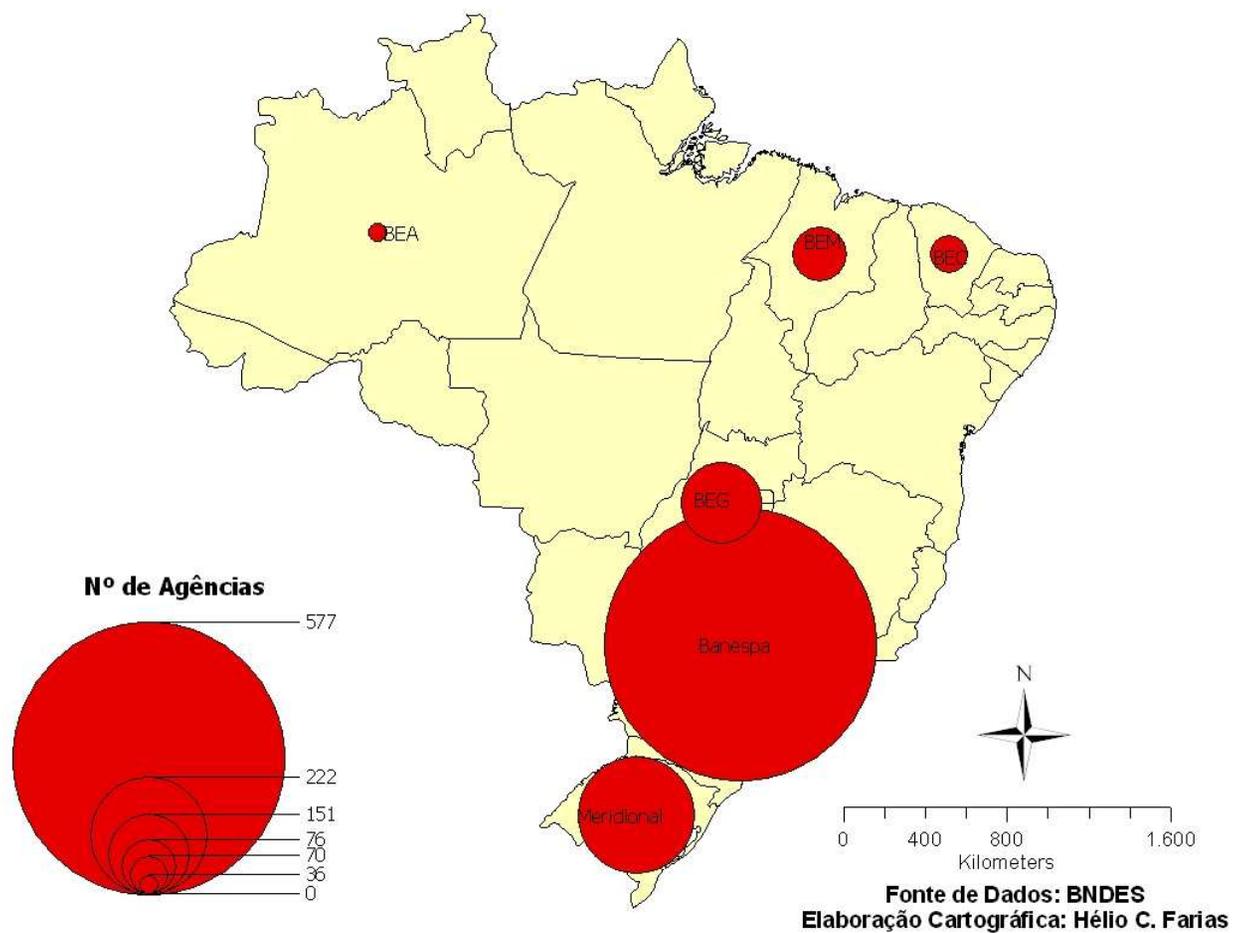
O Banco Meridional foi o primeiro Banco federal diretamente repassado à iniciativa privada, os demais bancos foram privatizados indiretamente pelos estados, através do processo de federalização.

O Banespa foi o primeiro banco a ser federalizado e, posteriormente, privatizado. O consórcio liderado pela empresa Booz Allen para avaliação do preço mínimo de venda foi um dos mais polêmicos das privatizações brasileiras. O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou erros graves nas avaliações da Booz Allen, que reduziram em R\$ 1,2 bilhão o preço do banco para o leilão (CARVALHO, 2000). O CND fixou o preço do Banespa em US\$ 1,8 bilhão e a privatização gerou uma receita de US\$ 3,6 bilhões.

As privatizações do Banco Estadual do Maranhão e do Banco Estadual do Ceará, entre 2004 e 2005, foram realizadas pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva, eleito em 2002.

Nos mapas 15 e 16 observam-se o tamanho e dimensão territorial e econômica do setor financeiro privatizadas, representando um total de 1.313 agências, que geraram uma receita de US\$ 4,5 bilhões.

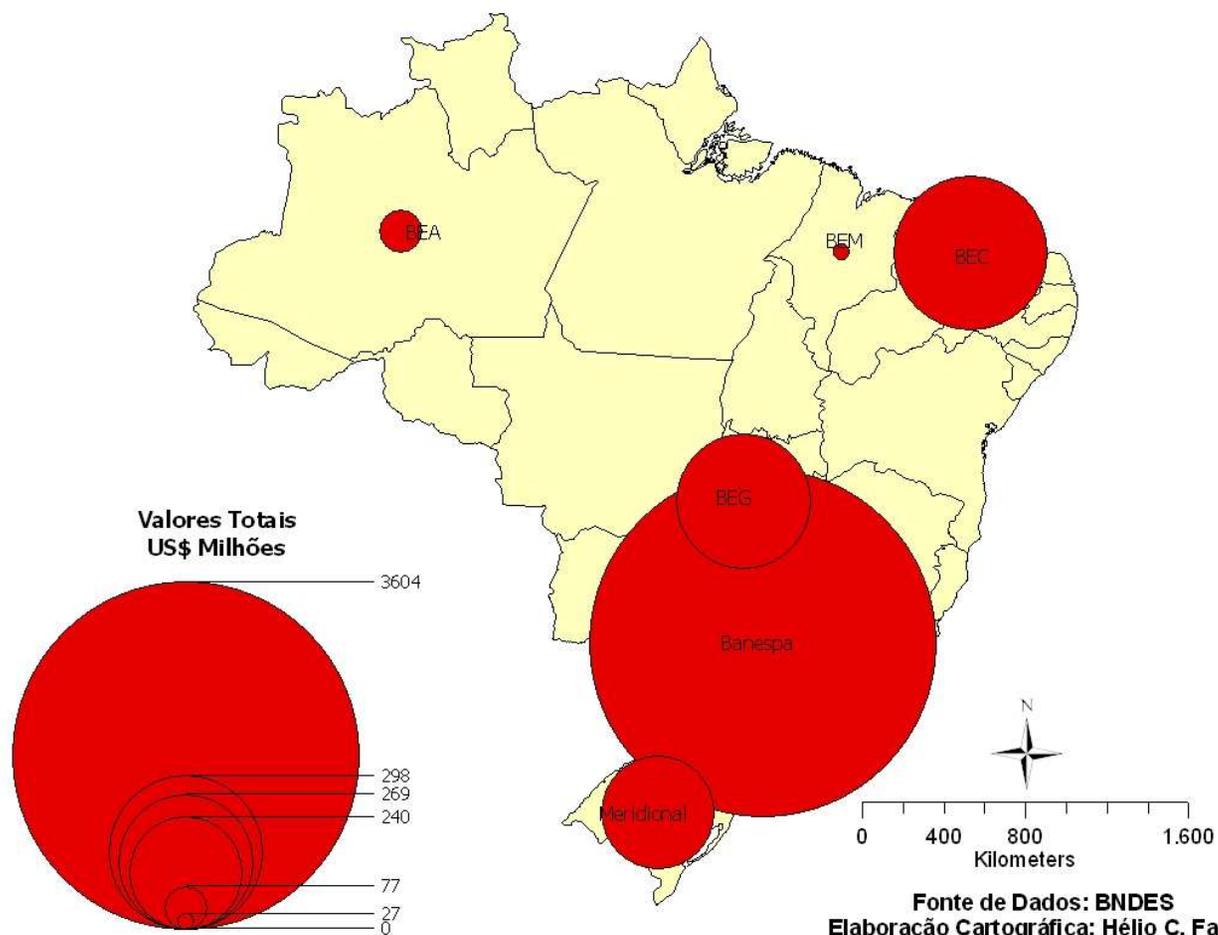
**Mapa 15 - Privatização dos Bancos Federalizados,  
Segundo nº de Agências**



\* A área de atuação do Banco Meridional abrangia o estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro.

\*\* 93% das agências do Banespa estavam no estado de São Paulo.

**Mapa 16 - Privatização dos Bancos Federalizados,  
Segundo Resultados de Venda**



\* A área de atuação do Banco Meridional abrangia o estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro.  
\*\* 93% das agências do Banespa estavam localizadas no estado de São Paulo.

**Tabela 27 - Privatização das Empresas de Setores Diversos**

US\$ milhões

Empresas	Receita de Venda	Resultado Total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria Externa
Celma	91,1	95,6	1991	Desenvolvimento	Balm <sup>(1)</sup>	Coopers
Mafersa	48,8	49,3	1991	Arbi	Coparibe <sup>(1)</sup>	Rodyo 's
SNBP	12,0	12,0	1992	AFI	KPMG <sup>(1)</sup>	Texeira
Embraer	192,2	455,6	1994	Deloitte <sup>(1)</sup>	Projeta <sup>(1)</sup>	Boucintas & Campos
Datamec	49,6	49,6	1999	Deloitte <sup>(1)</sup>	Máxima <sup>(1)</sup>	-
<b>Total</b>	<b>393,7</b>	<b>662,1</b>				

\* O Resultado Total engloba os valores das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

<sup>(1)</sup> Empresas líderes de associações ou consórcios.

**Fonte:** Dados Elaborados pelo autor a partir dos Relatórios de atividades do PND (BNDES, de 1992 a 2006)

**Tabela 28 - Valores de Avaliação (Serviços A e B) de Setores Diversos**

US\$ milhões

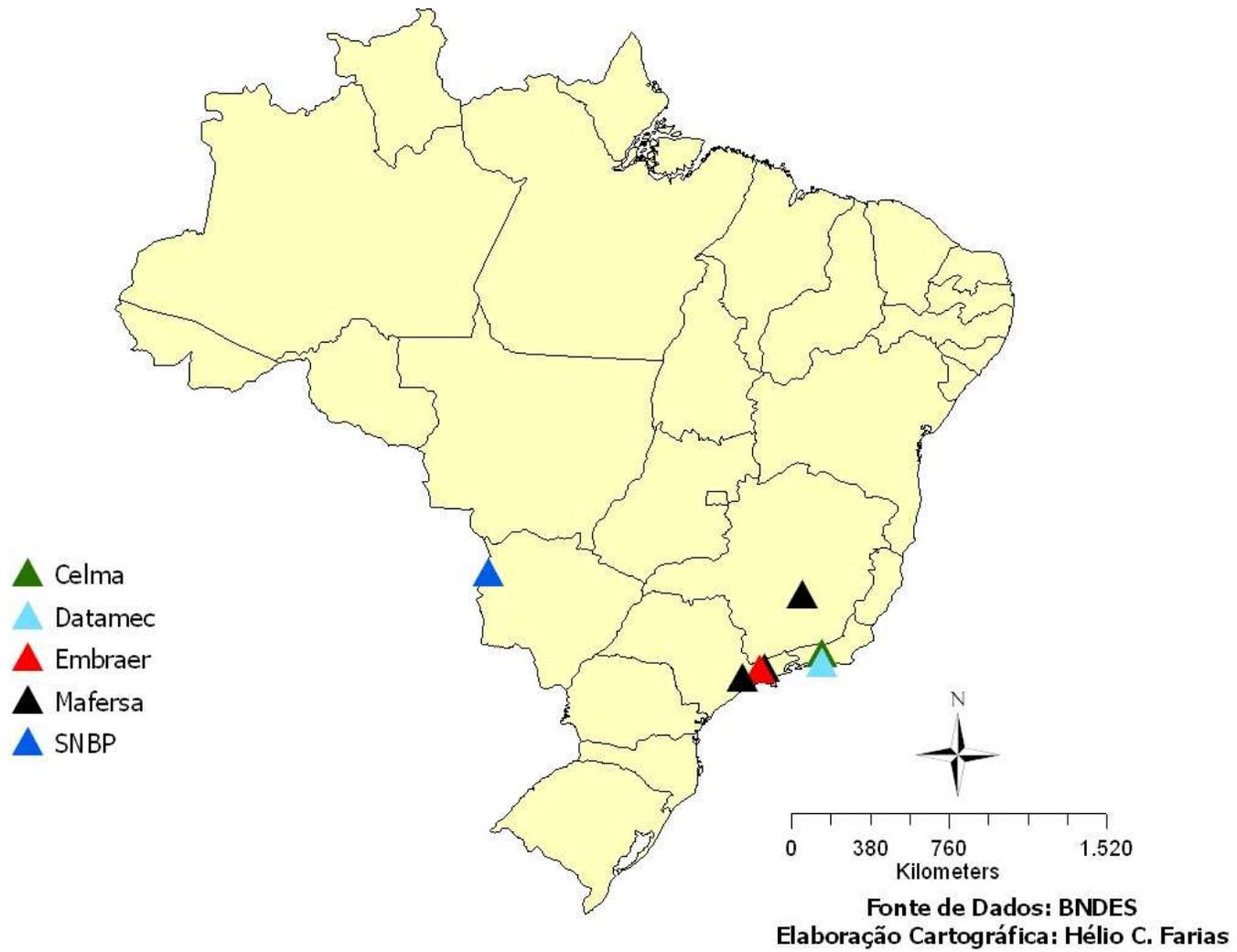
Empresas	Valores de Avaliação – 100% do Capital			
	Serviço "A"	Serviço "B"	Serviço "C"	Valor Fixado pelo CND (US\$ Milhões)
Celma	82,0	82,1	-	82,1
Mafersa	17,0	16,6	-	18,5
SNBP	7,7	7,7	-	8,0
Embraer	245,1	263,4	-	308,1
Datamec	SI*	SI*	-	47,3

\* SI= Sem informação

**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES: 2006).

E, por fim, as tabelas 27 e 28, descrevem as empresas agrupadas pelo BNDES como pertencentes a setores diversos. O destaque fica com a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que foi avaliada pelos consórcios liderados pelas empresas de consultoria Deloitte (Serviço "A") e Projeta (Serviço "B"), e teve o seu preço fixado pelo CND por US\$ 308,1 milhões, o ágio foi no processo de venda foi irrelevante, menos de 1%.

**Mapa 17 - Privatização das Empresas de Setores Diversos**



A participação do capital estrangeiro sempre se fez presente na industrialização nacional. De acordo com a primeira legislação do PND, de 1990, os investidores estrangeiros não poderiam adquirir mais que 40% do capital das empresas estatais, exceto se obtivesse autorização legislativa. Como pode ser observado nas tabelas 29 e 30 abaixo, o período entre 1990 e 1994 caracterizou-se por pequena participação do investidor estrangeiro.

Todavia, o decreto 1.204 de 29 de julho de 1994 autorizou a participação do capital externo em até 100% do capital da empresa, o que na prática possibilitou uma profunda internacionalização do setor produtivo e do serviços públicos estatais no território nacional. No final de 2002, os investidores internacionais foram responsáveis por US\$ 42, 1 bilhões, enquanto as empresas nacionais representavam US\$ 23.893 milhões.

As tabelas 29 e 30, abaixo, fazem um comparativo entre esses dois períodos relatados acima. A tabela 31 e o mapa 18, das páginas seguintes, mostram a participação total dos investidores estrangeiros no país.

**Tabela 29 - Resultado de Venda por Investidor, entre 1990 e 1994**  
US\$ milhões

<b>Tipo de Investidor</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>%</b>
Empresas nacionais	3.116	36%
Instituições financeiras	2.200	25%
Pessoas físicas	1.701	20%
Fundos de pensão	1.193	14%
Investidor estrangeiro	398	5%
<b>Total</b>	<b>8.608</b>	<b>100%</b>

Fonte: BNDES (2002b)

**Tabela 30 - Resultado de Venda por Investidor, entre 1995 e 2002**  
US\$ milhões

<b>Tipo de Investidor</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>%</b>
Investidor estrangeiro	41.737	53%
Empresas nacionais	20.777	26%
Pessoas físicas	6.316	8%
Sistema Financeiro Nacional	5.158	7%
Entidade de Previdência Privada	4.626	6%
<b>Total</b>	<b>78.614</b>	<b>100%</b>

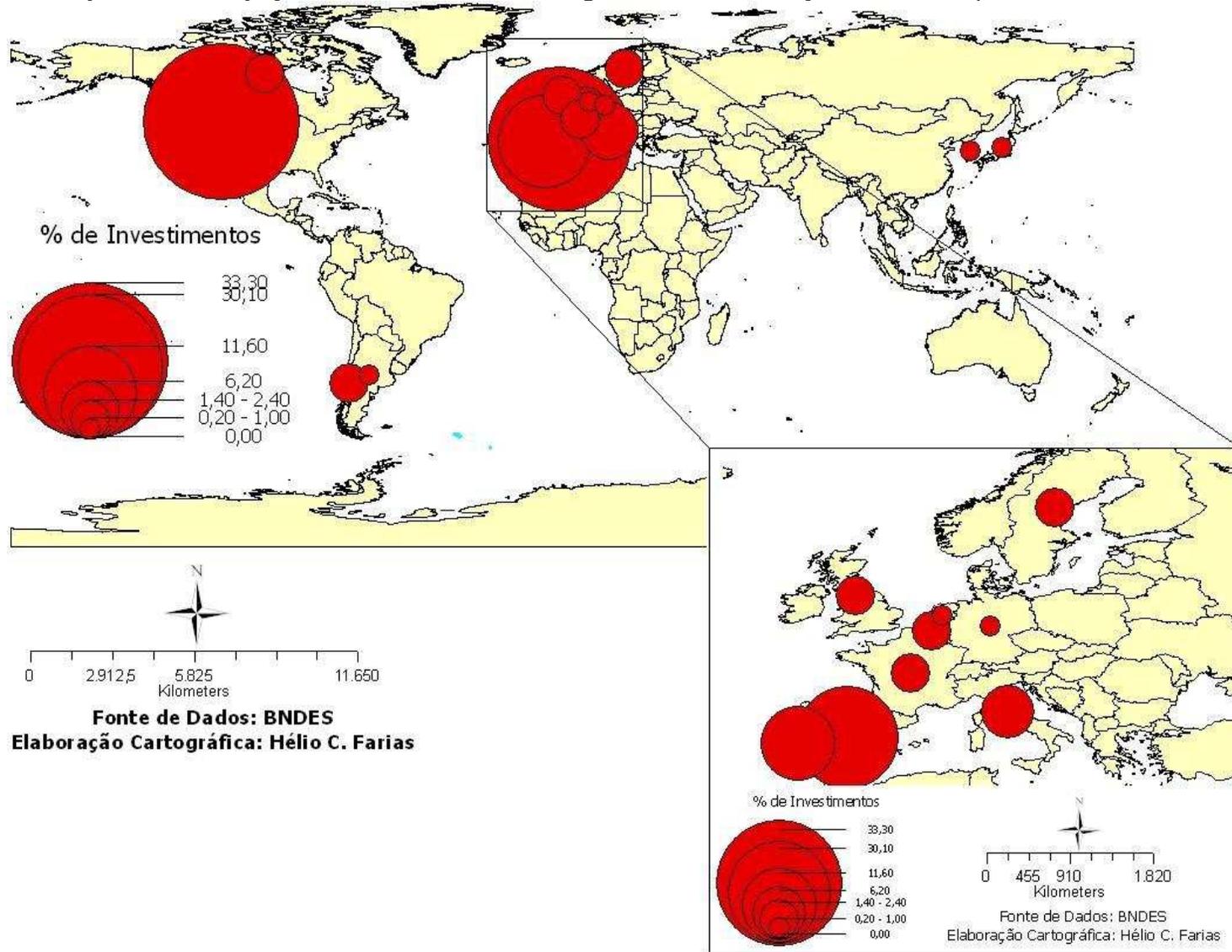
Fonte: BNDES (2002b)

**Tabela 31- Investidores Estrangeiros nas Privatizações Brasileiras - 1991/2006**  
**US\$ milhões %**

País	PND		Estaduais		Telecomunicações		Total	%
	Total	%	Total	%	Total	%		
Estados Unidos	4.318	38,52	6.024	44,12	3.692	21,38	14.034	33,31
Espanha	3.606	32,17	4.027	29,49	5.042	29,20	12.675	30,08
Portugal	1	0,01	658	4,82	4.224	24,46	4.882	11,59
Itália	0	0,00	143	1,05	2.479	14,35	2.621	6,22
Chile	0	0,00	1.006	7,37	0	0,00	1.006	2,39
Bélgica	880	7,85	0	0,00	0	0,00	880	2,09
Inglaterra	2	0,02	692	5,07	21	0,12	715	1,70
Canadá	21	0,19	0	0,00	671	3,89	692	1,64
Suécia	0	0,00	0	0,00	599	3,47	599	1,42
França	479	4,27	196	1,44	10	0,06	686	1,63
Holanda	5	0,04	410	3,00	0	0,00	415	0,98
Japão	8	0,07	0	0,00	256	1,48	264	0,63
Coréia do Sul	0	0,00	0	0,00	265	1,53	265	0,63
Argentina	0	0,00	148	1,08	11	0,06	159	0,38
Alemanha	75	0,67	0	0,00	0	0,00	75	0,18
Outros	1.815	16,19	350	2,56	0	0,00	1.078	2,56
<b>Total – Participação Estrangeira</b>	<b>11.210</b>	<b>100</b>	<b>13.654</b>	<b>100</b>	<b>17.270</b>	<b>100</b>	<b>42.134</b>	<b>100</b>

BNDES (2008 – mimeo)

**Mapa 18 - Participação dos Investidores Estrangeiros nas Privatizações Brasileiras, entre 1991 e 2006**



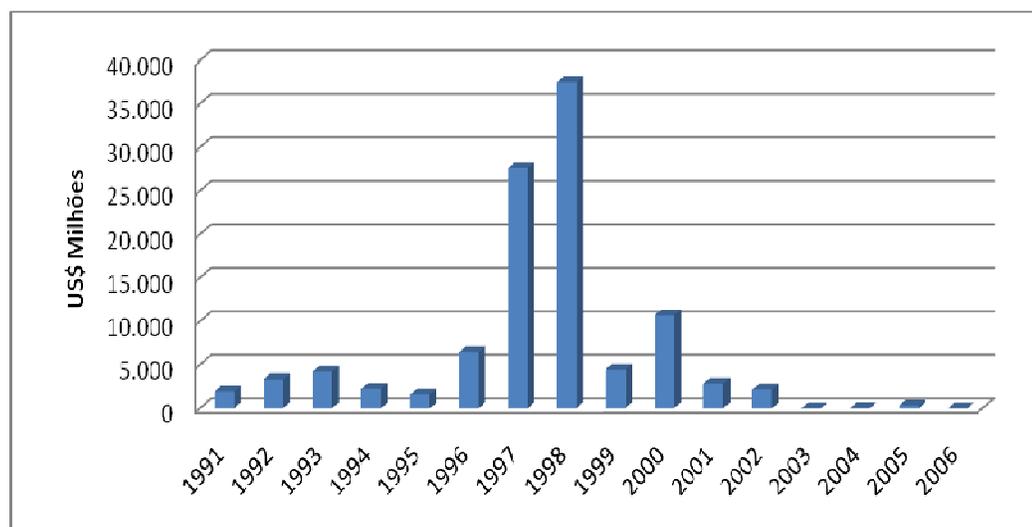
As tabelas a seguir apresentam os resultados gerais das Privatizações no Brasil - incluindo as desestatizações no âmbito do PND, das telecomunicações e dos governos estaduais - e, em seguida, os resultados obtidos pelo PND.

**Tabela 32 - Resultados Anuais por Programa de Privatizações no Brasil – 1990 - 2006**  
US\$ milhões

<b>Ano</b>	<b>PND</b>	<b>Estadual</b>	<b>Telecomunicações</b>	<b>Resultado Total</b>
1991	1.988	-	-	1.988
1992	3.383	-	-	3.383
1993	4.188	-	-	4.188
1994	2.315	-	-	2.315
1995	1.628	-	-	1.628
1996	4.749	1.770	-	6.519
1997	7.824	15.116	4.734	27.674
1998	2.737	10.857	23.948	37.542
1999	133	3.886	421	4.440
2000	7.670	3.041	-	10.711
2001	1.090	29	1.815	2.934
2002	1.977	-	257	2.234
2003	0	-	-	0
2004	27	-	-	27
2005	316	-	-	316
2006	0,2	-	-	0,2
<b>Total</b>	<b>40.025</b>	<b>34.699</b>	<b>31.175</b>	<b>105.899</b>

Fonte: BNDES (2008 – mimeo)

**Gráfico 13 - Evolução Anual das Privatizações Brasileiras**



Fonte: BNDES (2008 – mimeo)

**Tabela 33 - Resultados Setoriais das Privatizações do PND**

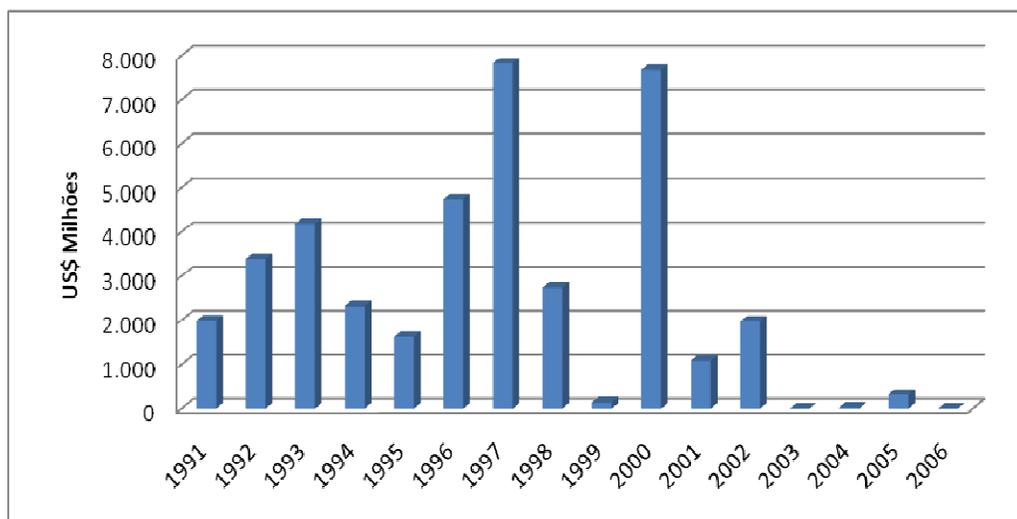
US\$ milhões				
Setores	Número de Desestatizações	Receita da Venda	Dívida Transferida	Resultado Total
Siderurgia	8	5.561,5	2.626,3	8.187,8
Petroquímica	27	2.698,5	1.002,7	3.701,2
Fertilizantes	5	418,2	75,3	493,5
Energia Elétrica	3	3.908,2	1.669,9	5.578,1
Ferrovário	7	1.696,9	-	1.696,9
Mineração	2	5.201,8	3.558,8	8.760,6
Portuário	7	420,8	-	420,8
Financeiro	6	4.515,1	-	4.515,1
Petróleo e Gás	1	4.840,3	-	4.840,3
Outros	5	393,5	268,4	661,9
Decreto 1.068 *	-	1.169,0	-	1.169,0
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>30.823,8</b>	<b>9.201,4</b>	<b>40.025,2</b>

\* Este decreto inclui no PND as participações societárias minoritárias, detidas pela Administração Federal.

A tabela acima não contempla o resultado referente à outorga de aproveitamentos hidrelétricos, linhas de transmissão e rodovias federais.

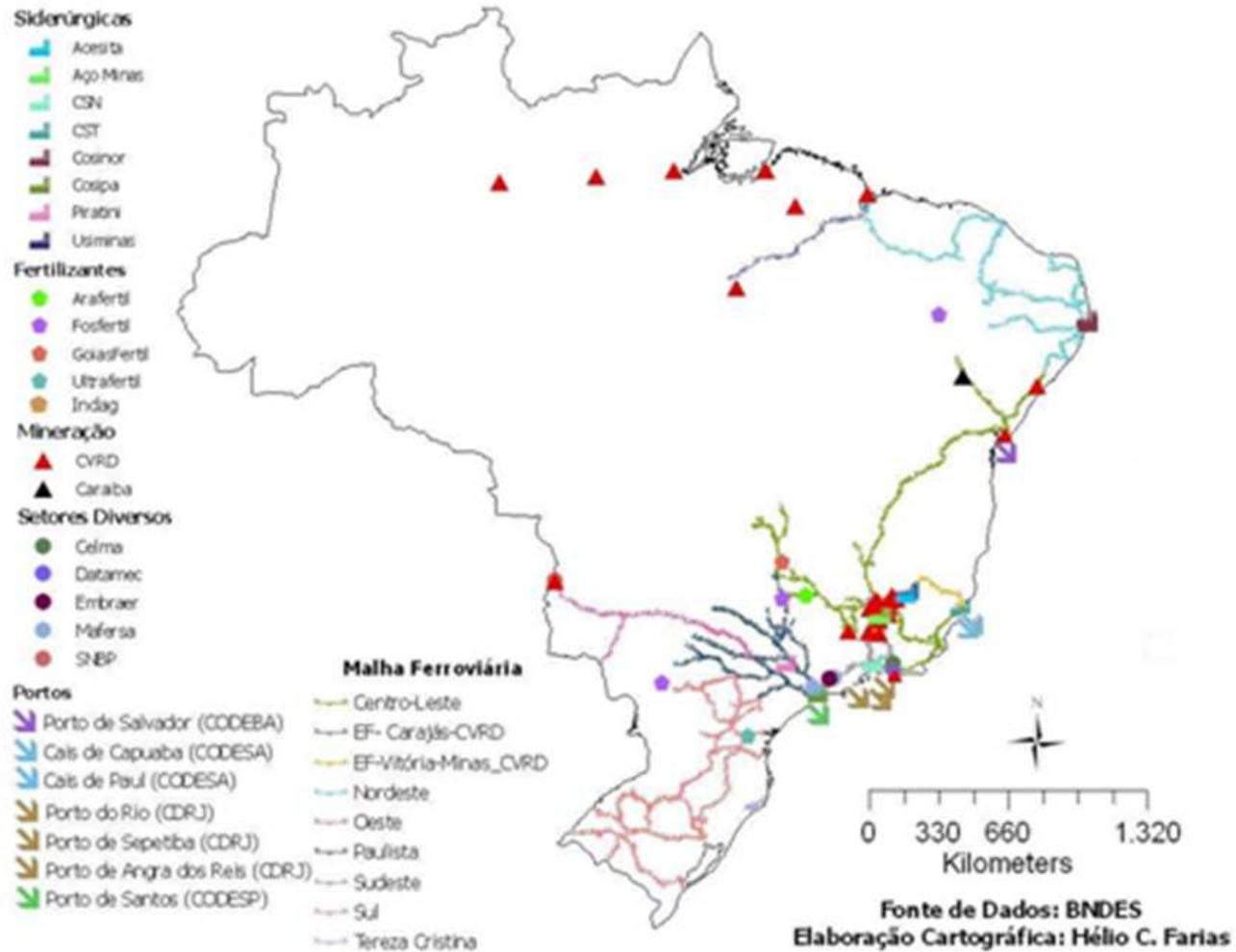
**Fonte:** Relatório de Atividades do PND (BNDES, 2006).

**Gráfico 14 – Evolução Anual das Privatizações no PND**



**Fonte:** BNDES (2008 – mimeo)

**Mapa 19 – O Brasil Privatizado\***



\* Exceto os setores: Petroquímico, Energia Elétrica, Financeiro, Petróleo e Gás.

A partir desse panorama geral das privatizações nota-se uma profunda reorganização do território brasileiro, sobretudo com redefinição do papel do Estado em setores historicamente estratégicos para o planejamento territorial e, conseqüentemente, para a manutenção da hegemonia estatal na organização do território.

Como argumenta Diniz (1999), as privatizações promoveram um aumento das desigualdades socioespaciais no território brasileiro. Na Região Concentrada, ampliou-se a possibilidade de modernizações base material do território, tendo em vista a atração de novos investimentos produtivos, ao passo que nas demais regiões, exceto nos espaços de modernizações pontuais, a presença estatal, mediante grandes projetos, foi minada.

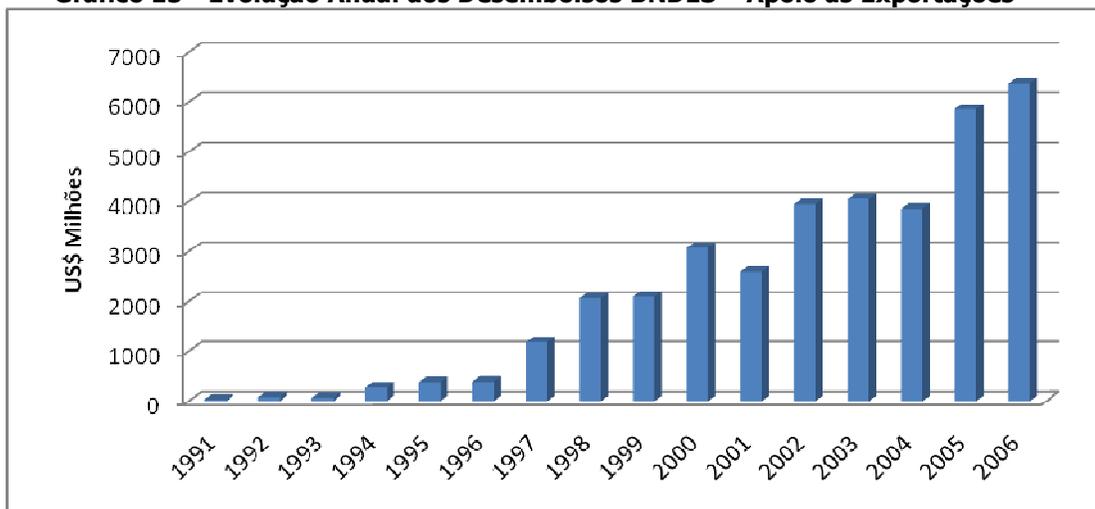
As privatizações representaram, portanto, a perda de instrumentos importantes de planejamento do Estado, pois segundo Vainer (2007: 04) os grandes projetos setoriais – minerais, metalúrgico, petroquímicos, energéticos, entre outros - foram importantes vetores do planejamento territorial, uma vez que foram decisivos para articular uma “forma muito particular de integração nacional, ao gerarem nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do país”.

Como já discorrido no capítulo inicial, a integração nacional, articulada pelo fomento estatal do processo de industrialização, se deu com base numa profunda desigualdade territorial. As decisões sobre os grandes projetos estatais eram “consubstanciadas às características e vícios da política governamental brasileira” (VAINER: 2007, 04). Atualmente, este poder de organização territorial está diretamente ligado às grandes empresas. Desse modo, corrobora-se, num sentido amplo, que as privatizações das empresas e dos serviços estatais representam a própria privatização do território (SANTOS & SILVEIRA, 2001; TOZI, 2005; VAINER, 2007).

A busca pela inserção competitiva nos mercados internacionais, projeto do qual as privatizações foram um correlato, acirra o caráter desigual da formação socioespacial, uma vez que os lugares já industrializados, e, agora, amplamente privatizados, requerem elevados investimentos privados e estatais para aumentarem a sua produtividade, eficiência e competitividade.

Observa-se no gráfico 15, apenas como exemplo, a evolução dos financiamentos do BNDES para o fomento das exportações no período pós 1990. O Banco concedeu em 1991 US\$32,8 milhões para o apoio às privatizações, em 2006 este valor saltou para US\$ 6.376,4 bilhões.

**Gráfico 15 - Evolução Anual dos Desembolsos BNDES – Apoio às Exportações**



Fonte: Elaboração própria a partir de BNDES (2008)

Entre 1992 e 2003, o BNDES concedeu mais US\$ 15,6 bilhões para as empresas privatizadas ou que o governo federal deixou de ser o acionista principal. Dentre os setores que mais receberam empréstimos, destacam o de transportes US\$ 4,5 bilhões (29% do total de empréstimos), seguido pelo de telecomunicações S\$ 3,7 bilhões (24% do total), siderurgia, com US\$ 3,5 bilhões (22,5%); elétrico, com US\$ 3 bilhões (19%); e, por fim, o petroquímico, com US\$ 831 milhões (5,5%) (CABRAL & SOUZA, 2004).

Como conceitua Oliveira (1999: 68), a ideologia da privatização criou a falsa consciência da desnecessidade do público, ela se objetivou “pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como a extensão do privado”. O processo real, como afirma o próprio autor, é o inverso, pois é a riqueza pública que em grande parte continua sustentando a reprodução do capital e recrudescendo o uso corporativo do território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O BNDES se destacou como umas das principais instituições governamentais de apoio à industrialização e à integração do território nacional. Todavia, o ritmo e a grandiosidade dos investimentos nos macrossistemas técnicos, sobretudo entre as décadas de 1950, 1960 e 1970, fizeram com que os governos recorressem ao intenso endividamento externo. A partir da década de 1980, com a exaustão de um ciclo de desenvolvimento pautado na política de substituição de importações, a preocupação com o “equilíbrio” das contas externas passou a ser a prioridade no delineamento das políticas nacionais. Sendo assim, as preocupações com a integração do território, com a formação do mercado interno e com a correção das disparidades territoriais foram marginalizadas, senão substituídas, pelas políticas econômicas preconizadas pelos centros hegemônicos, notadamente FMI e Banco Mundial.

O aprisionamento do território, para usar a expressão de Silveira (2005), aos imperativos das finanças internacionais se agrava durante a década de 1980, o que redundou na falta de investimentos governamentais nos macrossistemas técnicos, interrompendo, assim, um processo de integração nacional e de articulação econômica entre as distintas regiões.

Ademais, o ritmo acelerado de transformação do capitalismo contemporâneo, fundamentado na emergência do meio técnico-científico-informacional, deixou, em grande medida, as infra-estruturas do território nacional obsoletas. Incapaz de prover às necessidades de expansão das grandes corporações, o Estado brasileiro foi conduzido a realizar um conjunto de reformas neoliberais para se inserir competitivamente na atual fase de internacionalização dos capitais.

De certo modo, o Estado brasileiro vivencia um momento de crise, mas não no que refere ao seu poder ou ao exercício de sua soberania. A crise que se instala, como coloca Sampaio Jr. (1999), envolve as dificuldades estruturais de compatibilizar a necessidade de disciplina financeira (ajuste fiscal exigido pelas organizações internacionais) com o provimento de políticas de bem-estar social que atendam as necessidades fundamentais da maioria da população e que forneçam

legitimidade política às instituições governamentais, bem como o fomento às políticas de desenvolvimento regional, visando reduzir as desigualdades territoriais.

As privatizações emergiram, assim, como um mecanismo capaz de reformar o Estado, dotando-o de uma nova capacidade de intervenção, aproximando-o da lógica de administração das grandes empresas, daí a crescente participação das empresas de consultoria em funções estratégicas que antes eram de exclusividade do Estado.

A privatização das empresas e serviços públicos foi considerada um elemento imprescindível para que o país se integrasse competitivamente na "economia-mundo". A racionalidade da globalização se intensificou na formação socioespacial brasileira. No entanto, como afirma Santos (1996), são criados muitos conflitos pelo uso dos recursos públicos. O uso corporativo do território e a conseqüente "destinação prioritária de recursos para atender às necessidades geográficas das grandes empresas, acaba por afetar toda a sociedade, já que desse modo a despesa pública ganha um perfil largamente desfavorável à solução de problemas sociais e locais" (idem: 270).

A renúncia por um projeto de integração territorial, segundo Moraes (2002), "fica evidente na substituição do planejamento intersetorial pelo plano econômico na condução estratégica do Estado, com o espaço abstrato da economia (de fluxos, alta virtualidade, circulações imateriais) ocupando o papel do território no discurso e na prática governamentais" (idem: 129)<sup>65</sup>.

A perda do controle nacional sobre as empresas e bancos contribuiu para desarticular a coordenação estratégica da economia brasileira. De acordo com Belluzzo (2002) o setor produtivo estatal num país periférico funciona como provedor de externalidades positivas, as privatizações e a ampliação da desnacionalização tiraram o dinamismo da economia do controle estatal.

Do mesmo modo, Arroyo (2001: 41) afirma que o processo que privatização, na América Latina em geral, inseriu-se numa espécie de jogo político que favorece os grandes grupos empresariais, uma vez que foram repassados os

---

<sup>65</sup> O autor ainda afirma que "a política brasileira – na conjuntura recente – pela primeira vez pensada sem o território acabou por gerar níveis de conflito institucional interno de grande significado, que revelam graves fissuras no pacto federativo vigente" (MORAES, 2002: 130).

patrimônios estatais por meio da “venda dos ativos já existentes em cada país” e “por não implicar a criação de nova capacidade produtiva”.

Cano (2000) assevera que a conjugação entre políticas neoliberais, desenvolvimento técnico-científico e maior poder das empresas transnacionais geraram (e ainda geram) uma série de constrangimentos estruturais ao desenvolvimento do Brasil e dos demais países subdesenvolvidos.

Além disso, Chauí (2000: 94-95) considera que a introdução das políticas neoliberais no Brasil recrudescer a perversa estrutura histórica da sociedade brasileira, ao levar ao extremo a polarização da sociedade “entre a carência e o privilégio, a exclusão econômica e sociopolítica das camadas populares, e, sob os efeitos do desemprego, a desorganização e a despolitização da sociedade anteriormente organizada em movimentos sociais e populares, aumentando o bloqueio à construção da cidadania como criação e garantia de direitos” (CHAUÍ, 2000: 94-95)

Santos & Silveira (2001: 302), aprofundam esta discussão ao colocarem que “o neoliberalismo conduz a uma seletividade maior na distribuição geográfica dos provedores de bens e serviços, levados pelo império da competitividade a buscar, pela pena de seu próprio enfraquecimento, as localidades mais favoráveis. A tendência à concentração econômica agrava essa tendência”.

No Brasil, com os frutos do neoliberalismo, predomina a falta de coordenação política para as programas nacionais de desenvolvimento e ocorrem, assim, intervenções pontuais para atender os interesses imediatistas dos setores privados, havendo um estreitamento entre o que, genericamente, pode-se chamar de “Políticas dos Estados” e as “Políticas das Empresas”. A força política deste discurso atual cria dificuldades teóricas e práticas para retomar os debates sobre a “questão nacional”, bem como visa excluir do debate político a idéia de projeto nacional como elemento organizador dos anseios sociais e coordenador dos elementos essenciais à promoção do desenvolvimento e da equidade social.

Considera-se, destarte, que o planejamento governamental ao abdicar da tarefa de pensar e instrumentalizar um projeto autônomo de desenvolvimento subordina-se politicamente as estratégias das grandes empresas para organizar o território. O planejamento territorial situa-se, assim, como um elemento

estratégico, que busca dinamizar os lugares e regiões já inseridos nos circuitos produtivos da "economia-mundo". É o que pode ser observado com a trajetória do BNDES na década de 1990, pois a princípio, o Banco imbuíu-se da responsabilidade de conduzir o processo de privatização e, depois, passou a financiar empresas com unidades produtivas no Brasil, no intuito com aumentarem sua participação nas exportações mundiais.

Tem-se, assim, uma maior racionalidade do espaço geográfico, pois as características do atual período histórico, técnico-científico-informacional, conferem ao território uma importância fulcral no processo de acumulação. O próprio espaço é um componente da competitividade atual. Edificam-se solidariedades organizacionais num território organizado segundo pontos e manchas de modernizações, regidas, globalmente, pelas técnicas informacionais.

O planejamento territorial contemporâneo responde a esses imperativos da produção. A articulação do BNDES com a racionalidade das empresas de consultoria contribui para acirrar as disparidades regionais e intensificar o uso corporativo do território nacional.

## BIBLIOGRAFIA

---

- ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro. Rio de Janeiro: BNDES, **Textos para Discussão**, nº 62, 1997.
- ANDERSON, James (1991). "A Nova Direita e a privatização: malogros britânicos, lições mundiais?" **Espaço & Debates**, nº32, 1991, pp.13-24.
- ANDRADE, Manuel C. (1967) **Espaço, Polarização e Desenvolvimento (A teoria dos Pólos de Desenvolvimento e a Realidade Nordestina)**. 4ª edição. São Paulo. Ed. Grijalbo, 1977.
- ANTAS Jr, Ricardo M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo, Ed. Humanitas - FAPESP, 2005.
- ARROYO, Maria M. **Território Nacional e Mercado Externo: Uma leitura do Brasil na virada do século XX**. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH/USP, São Paulo, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994: Infra-estrutura para o desenvolvimento**. Washington, DC, 1994.
- BATISTA, Jorge C. "O BNDES e o desenvolvimento brasileiro". In: VELLOSO, João P. R. & ALBUQUERQUE, R. C. (org.) **A promoção do desenvolvimento: os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.
- BATISTA, Paulo N. "O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos". In: BATISTA, Paulo N. (et al.) **Em defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BECKER, B. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Espaço & Debates**, nº 32, 1991.
- BECKER, Bertha K. & EGLER, Cláudio. A. G.(1992) **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1998.
- BELLUZO, Luis G. "Brasil, um desenvolvimento difícil". In: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**. BNDES, Rio de Janeiro, 2002.
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003.

- BNDES. **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de Atividades. Rio de Janeiro. Vários anos, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002c, 2003, 2004, 2005, 2006.
- BNDES. "Normas para Cadastramento de Empresas de Consultoria", 1999.
- BNDES. **BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.
- BNDES. **BNDES: Privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002b.
- BNDES. **Privatizações no Brasil – 1990/2006**. Rio de Janeiro: BNDES, 2008 (mimeo)
- BNDES. **Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2008. Consulta pelo site: <http://www.bndes.gov.br>
- CABRAL, Otavio & SOUZA, Leonardo. **Governo injeta US\$ 15,6 bi em privatizadas**. Reportagem da Folha de São Paulo de 18/01/2004.
- CANO, Wilson (1981) **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930-1995**. Campinas: Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1998.
- CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo, Campinas: Editora Unesp/Unicamp, 2000.
- CARVALHO, Carlos E. **Erros da Booz Allen no Banespa e nos bancos federais** Jornal Folha de São Paulo, 18/10/2000.
- CASTILLO, Ricardo A. Tecnologias da informação e os novos fundamentos do espaço geográfico. In: Ladislau Dowbor; Octavio Ianni; Paulo Resendo; Hélio da Costa. (Org.). **Desafios da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CASTRO, Iná. E. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições**. 1º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CATAIA, Marcio A. A relevância das fronteiras no período atual: unificação técnica e compartimentação política dos territórios. In: **Revista Geocrítica**, Barcelona, 2007, v. 1.
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2000.
- CHANG, Ha-Joon. "Rompendo o modelo: Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado". In: ARBIX, Glauco et al (Orgs). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: UNESP, 2002.
- CONTEL, Fabio B. **Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil**. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH/USP, São Paulo, 2006.

- CORRÊA, Roberto L. Espaço: um conceito chave da Geografia. In: CASTRO, Iná E. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- COSTA, Fernando N. **Falhas no diagnóstico dos bancos federais**. Jornal Gazeta Mercantil, p. A 3, 10/07/2000.
- COSTA, Karen F. **Mudança de Rumo, Mesma Função – O BNDES na segunda metade dos anos 80**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo, 2003.
- CURRALERO, Cláudia R. B. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.
- DIAS, JOSÉ L. "O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61". In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas 1956-61**. Rio de Janeiro, BNDES, 1996, pp. 31- 141.
- DINIZ, Adriana N. **BNDES: de agente de desenvolvimento a gestor da privatização – 1952 –2002**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- DINIZ, Clélio C. "Impactos Territoriais da Abertura Externa, Privatizações e Reestruturação Produtiva no Brasil" In: V Seminário Internacional de la RII. Toluca, México, 1999.
- DONADONE, Júlio C. **"Os hunos já chegaram!": Dinâmica organizacional, difusão e conceitos gerenciais e a atuação das consultorias**. Tese de Doutorado, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- DONADONE, Julio C. "O Mercado Internacional de Consultorias nas Últimas Décadas: Crescimento, Diversificação e Formas de Disputa". REGE. **Revista de Gestão**. São Paulo: São Paulo, v. 03, p. 51, 2003.
- DONADONE, Júlio C. "Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90" **Revista Produção**. São Paulo, v. v. 14, 2004.
- FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7º ed., São Paulo: Editora Nacional, 1979.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Círculo do Livro, 1974.
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo, Paz&Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. A Superação do Subdesenvolvimento. In: **Revista Economia e Sociedade**, vol. 3, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 1994.
- GIAMBIAGI, Fábio & MOREIRA, Maurício M. Políticas neoliberais? Mas o que é o Neoliberalismo? In: **Revista do BNDES**, v.7, n.13, p.171-190.

- GOTTMANN, J. "The Evolution of the concept of territory". In: **Social Science Information**, Vol. 14, No. 3/4, 1975, p. 29-47.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo. Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, David "Neo-liberalism as creative destruction" In: **Geografiska Annaler**, Sweden, Series B, Human Geography, nº.2, 2006, p.145-58.
- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame: "Globalização, Governabilidade e Estado-Nação": In: **Globalização em Questão**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- HOBBSBAWM, Eric. J. **A Era do Capital**. Rio de Janeiro, RJ: Paz & Terra, 3ª edição, 1982.
- IANNI, Otávio (1988) **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- MAMIGONIAN, Armen. "Tecnologia e Desenvolvimento Desigual no Centro do Sistema Capitalista", **Revista de Ciências Humanas**, Volume 1, nº 2, UFSC, 1982.
- MANZONI Neto, Alcides. **O novo planejamento territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- MARTINS, Luciano (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MATOS, Patrícia O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Agricultura (ESALQ), Universidade de São Paulo, Piracicaba-SP, 2002.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989. In: **BNDES: Um Banco de Idéias – 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- MORAES, Antonio C. R. **Ideologias Geográficas**. São Paulo: Hucitec/Annablume, 1988.
- MORAES, Antonio C. R. **Território e História no Brasil**. São Paulo, Annablume, 2002.
- MOURÃO, Júlio O. A integração competitiva e o planejamento estratégico do Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, nº 2, 1994.
- NAJBERG, Sheila. **Privatização dos Recursos Públicos: os empréstimos do Sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia da PUC/RIO, Rio de Janeiro, 1989.

- OLIVEIRA, Francisco "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal". IN: OLIVEIRA, Francisco & PAOLI, Maria C. (orgs.), **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999, pp. 55-82.
- OLIVEIRA, Francisco (1972) **Crítica a Razão Dualista/ O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- NETO, Paulo M. & LIMA, Danilo A. R. Privatização do Setor Petroquímico no Nordeste: Um estudo de eventos sobre geração de valor, **Texto para Discussão CAEN** – 231. Fortaleza: CAEN, 2002.
- PEREIRA FILHO, José E. **Globalização e doutrina neoliberal: um estudo dos processos de privatização das telecomunicações no Brasil e Argentina**. Tese de Doutorado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2005.
- PINHEIRO, Armando C. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?. Rio de Janeiro: BNDES, **Textos para Discussão**, nº 87, 2000.
- PINHEIRO, Armando C. & GIAMBIAGI, Fábio. "Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil". In: PINHEIRO, Armando Castelar & FUKASAKU, Kiichiro (org). **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, BNDES-OCDE, 2000, pp. 13-44.
- PINTO, Marco A. C. "O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento: 30 Anos de Publicação do II PND". In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, 2004, p. 51-79.
- RICHTA, Radovan **La Civilización en la Encrucijada: Implicaciones sociales y humanas de la revolución científicotécnica**. México D.F.: Siglo XXI, 1971.
- RIBEIRO, Ana. C. T. ; SILVA, Catia. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. In: Ana Clara Torres Ribeiro. (Org.). **El rosto urbano de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 347- 371.
- SAMPAIO Jr, Plínio A. S. **Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SANTOS, Milton. Do Espaço sem Nação ao Espaço Transnacionalizado. In: RATTNER, H.: **Brasil 1990, Caminhos Alternativos do Desenvolvimento**. SP, Editora Brasiliense, 1979, pp.143-161.

- SANTOS, Milton (1979). Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza. In: SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Edusp, 2003.
- SANTOS, Milton (1979) "Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método". **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo, Nobel, 1985.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico-Informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, Milton. "O Retorno do Território" In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria. A. A. de, SILVEIRA, María L. **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994, p.15-21.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo: razão e emoção**, São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**. Rio de Janeiro, Record, 2000a.
- SANTOS, Milton "Brasil na encruzilhada: Entre a submissão ao pensamento único e um autêntico projeto nacional". In: **Revista Carta Capital**, abril, 2000b.
- SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI** Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SILVA BERNARDES, Adriana M. **A contemporaneidade de São Paulo: Produção de informações e novo uso do território brasileiro**. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH/USP, São Paulo, 2001.
- SILVA Jr., Gilberto O **BNDES: Importante ordenador do território brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2004.
- SILVEIRA, María L. **Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina**. São Paulo: FAPESP, Laboplan-USP, 1999.
- TAYLOR, Peter (1985). **Geografia Política, Economía mundo, Estado-nación y localidad**. Trama Editorial, Madri, 1994.
- TOZI, Fábio **As privatizações e a viabilização do território como recurso**, Dissertação de Mestrado, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

VAINER, Carlos. **Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial**. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Urbana e Regional (ANPUR). Belém, Pará, 2007.

VELASCO JR., Lucínio. "A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado". Rio de Janeiro: BNDES, **Texto para Discussão**, n. 55, 1997.

### **Sítios da internet consultados**

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Versão Eletrônica.

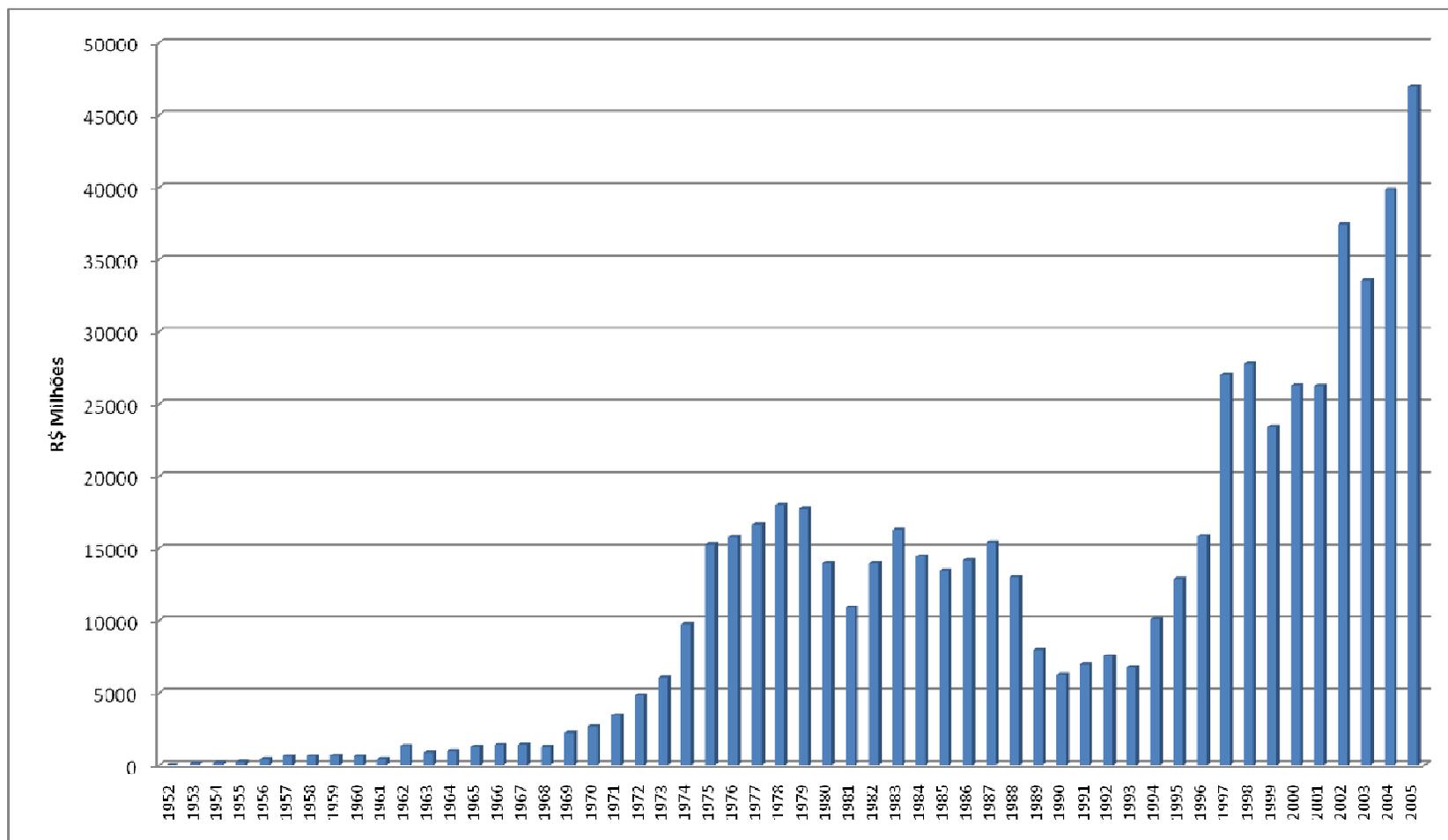
## ANEXOS

### Anexo 01 - Desembolsos do BNDES, segundo ramos de atividade do IBGE (US\$ Mil)

Ramos e Gêneros de atividade	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Extração de Minerais	106.651	3	163.393	4	82.182	2	55.834	2	108.382	4
Agropecuária	13.002	1	9.113	1	7.877	1	13.206	1	18.877	1
<b>Indústria de Transformação</b>	<b>1.960.637</b>	<b>64</b>	<b>2.291.778</b>	<b>58</b>	<b>1.860.763</b>	<b>52</b>	<b>1.618.647</b>	<b>50</b>	<b>1.312.303</b>	<b>43</b>
Trans. Prods. min./metálicos	78.180	3	98.331	2	42.987	1	15.522	1	79.073	3
Metalurgia	854.771	28	1.299.613	33	980.760	27	765.734	24	545.424	18
Mecânica	93.834	3	67.988	2	133.268	4	120.621	4	132.347	4
Mat. Eletr. e de Comunicação	62.039	2	40.040	1	73.066	2	32.771	1	60.122	2
Material de Transporte	23.761	4	11.699	1	16.035	1	14.247	1	4.571	
Madeira										
Mobiliário										
Papel e Papelão	132.216	4	187.045	5	163.102	5	206.052	6	102.174	3
Borracha										
Couros e Peles, Art. p/ Viagem										
Química	496.700	16	398.706	10	265.799	7	233.642	7	150.102	5
Prods. Farmac. e Veterinários										
Perfumaria, Sabões e Velas										
Prods. de Matérias Plásticas										
Têxtil	62.039	2	80.104	2	73.066	2	98.586	3	90.184	3
Vest., Calç. e Artef. de Tecidos										
Produtos Alimentares	93.058	3	80.200	2	74.105	2	98.610	3	118.245	4
Bebidas										
Fumo										
Editorial e Gráfica										
Diversas	64.039	2	40.052	1	38.575	1	32.862	1	30.061	1
<b>Serviços</b>	<b>866.595</b>	<b>28</b>	<b>1.274.134</b>	<b>32</b>	<b>1.072.326</b>	<b>30</b>	<b>911.244</b>	<b>28</b>	<b>1.171.092</b>	<b>39</b>
Ativ. Apoio(Util.) e Serv. Car. Indl.	7.496	1	6.774	1	1.199		2.151		691	
Atividades Administrativas										
Construção	124.674	4	175.448	4	127.920	4	138.946	4	188.767	6
Serv. Industriais de Util. Pública	315.038	10	610.421	15	613.703	17	179.715	6	170.407	6
Comércio Varejista										
Comércio Atacadista										
Inst. Créd. Segur. e Capital										
Com. Inc. Adm. Imov. Tít. Val. Mobil.										
Transportes	403.251	13	479.435	12	328.780	9	589.893	18	810.652	27
Comunicações	16.136	1	2.056		724		539		575	
Alojamento e Alimentação										
Repar. Manut. e Confecção										
Hig. Pes., Saunas, Termas e Fis.										
Divers., Radiodif. e Televisão										
Diversos										
Serv. Profissionais										
Adm. Púb. Direta e Autarquia										
Entidade de Desenvolvimento										
<b>Outros</b>	<b>125.077</b>	<b>4</b>	<b>240.312</b>	<b>6</b>	<b>584.531</b>	<b>16</b>	<b>657.127</b>	<b>20</b>	<b>420.856</b>	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>3.071.962</b>	<b>100</b>	<b>3.976.730</b>	<b>100</b>	<b>3.607.679</b>	<b>100</b>	<b>3.256.053</b>	<b>100</b>	<b>3.031.510</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES *apud* Currelero (1998: 58)

## Anexo 02 – Evolução Anual dos Desembolsos do BNDES



Fonte: BNDES (2002a; 2008).