



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E GERENCIAIS**

**JOSÉ CARLOS ZANCA DE NORONHA JUNIOR**

**BNDES: O PAPEL DO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO NO CONTROLE DAS  
PRIVATIZAÇÕES**

**MARIANA – MG**  
**2017**

**JOSÉ CARLOS ZANCA DE NORONHA JUNIOR**

**BNDES: O PAPEL DO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO NO CONTROLE DAS  
PRIVATIZAÇÕES**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira.

**MARIANA – MG  
2017**

N852b Noronha Junior, José Carlos Zanca de  
BNDES [recurso eletrônico] : o papel do agente de  
desenvolvimento no controle das privatizações / José  
Carlos Zanca de Noronha Junior.-Mariana, MG, 2017.  
1 CD-ROM; (4 3/4 pol.)

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade  
Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Econômicas  
e Gerenciais DECEG/ICSA/UPOP

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social  
(Brasil) - \$v Teses.. 2. Privatização - Teses. 3.  
MEM. 4. Empresas - Brasil - Teses. 5. Monografia.  
I.Oliveira, André Mourthé de. II.Universidade Federal  
de Ouro Preto - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
- Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais.  
III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 330.52  
: 15  
: 1417689

JOSÉ CARLOS ZANCA DE NORONHA JUNIOR

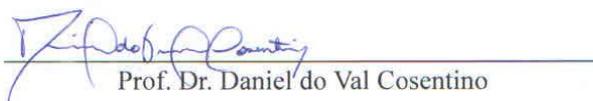
Curso de Ciências Econômicas – ICESA/UFOP

**BNDES: O PAPEL DO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO NO CONTROLE DAS  
PRIVATIZAÇÕES**

Trabalho apresentado ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

  
Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira (orientador)

  
Prof. Dr. Daniel do Val Cosentino

  
Prof. Ms. Ricardo André da Costa

Mariana, 05 de abril de 2017.

Dedico esta Monografia a meus Pais,  
Zanca e Yeda, a meus irmãos, Priscila e  
Ricardo e a minha namorada Shayane.  
Pela confiança, carinho e união  
independente das adversidades da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Universidade Federal de ouro Preto – UFOP, por proporcionar um ensino público, gratuito e de qualidade. Ao Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira, por ser meu orientador, pelo tempo dedicado e compromisso na elaboração deste trabalho. Aos demais professores do curso de Ciências Econômicas pelos ensinamentos passados que contribuíram para minha formação acadêmica.

Agradeço aos meus Pais, pelo amor, incentivo aos estudos e valores passados ao longo da vida. Agradeço em especial a minha namorada Shayane, pelo amor e paciência durante toda a graduação.

Agradeço a República Maracangalha, Ex-Alunos e Moradores, onde aprendi grandes valores e vivi os melhores anos da minha vida.

*“A felicidade não está em viver, mas em saber viver. Não vive mais o que mais vive, mas o que melhor vive”.*

*Mahatma Gandhi*

*“Seja feliz do jeito que você é, não mude sua rotina pelo o que os outros exigem de você, simplesmente viva de acordo com o seu modo de viver”.*

*Bob Marley*

NORONHA JUNIOR, José Carlos Zanca de. 2017. 48 Páginas. BNDES: O papel do agente de desenvolvimento no controle das Privatizações. MONOGRAFIA (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana - MG, 2017

## **RESUMO**

Este trabalho busca analisar o papel de atuação do BNDES e sua relação com a privatização, apresentando os motivos e características do processo utilizado para a desestatização das empresas estatais. As privatizações tinham como objetivo trazer equilíbrio nas contas públicas, via diminuição do déficit público e redução da intervenção do Estado na economia. Abordando as transformações que o BNDES sofreu ao longo do período estudado, este trabalho mostra o quanto este banco mudou. Inicialmente atuando como banco de fomento da industrialização brasileira, após os anos de 1990, o BNDES tornou-se agente gestor e financiador da privatização. Assim, a primeira fase (1952-1980) caracterizou-se como agente do desenvolvimento, tendo direcionado seus financiamentos ao setor público e posteriormente sendo o principal banco financiador das empresas privadas nacionais. Na segunda fase, início dos anos 90, o BNDES assumiu o papel de gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Palavras-chave: BNDES, Desestatização, Empresas Estatais, Privatização.

NORONHA JUNIOR, José Carlos Zanca de. 2017. 48 Páginas. BNDES: O papel do agente de desenvolvimento no controle das Privatizações. MONOGRAFIA (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana - MG, 2017.

### **ABSTRACT**

This paper analyzes the role of the BNDES and its relationship with privatization, presenting the reasons and characteristics of the process used for the privatization of state - owned enterprises. Privatizations aimed at balancing public accounts, reducing the public deficit and reducing state intervention in the economy. Addressing the transformations undergone by BNDES over the period studied, this work shows how much this bank has changed. Initially acting as a bank for the promotion of Brazilian industrialization, after the 1990s, BNDES became the managing agent and financier of privatization. Thus, the first phase (1952-1980) was characterized as an agent of development, having directed its financing to the public sector and later being the main bank financing of the national private companies. In the second phase, beginning of the 1990s, the BNDES assumed the role of manager of the National Privatization Program (PND).

Keywords: BNDES, Privatization, State Enterprises, Privatization.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações

CED - Comissão Especial de Desestatização

CFD - Conselho Federal de Desestatização

CMBEU – Comissão Mista Brasil e Estados Unidos

CMN - Conselho Monetário Nacional

CND - Conselho Nacional de Desestatização

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

DOU – Diário Oficial da União

EE – Empresa Estatal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

I PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento

IFD - Instituição de Fomento ao Desenvolvimento

IGP - Índice Geral de Preços

II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento

PAI – Plano de Ação Imediata

PIB – Produto Interno Bruto

PND - Programa Nacional de Desestatização

PRE - Programa de Reparcelamento Econômico

SEST – Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

URV – Unidade Real de Valor

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Projetos elaborados pela CMBEU e financiados pelo BNDE.....	15
Tabela 2 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1960 e 1979 .....	16
Tabela 3 - Privatizações no Período 1981/84 .....	20
Tabela 4 - Resultados do BNDESPar .....	21
Tabela 5 - Empresas com Controle Assumido pelo Sistema BNDES.....	22
Tabela 6 - Privatizações no Período 1985/89 .....	25
Tabela 7 - Evolução dos Resultados da BNDESPar a partir de 1986 .....	26
Tabela 8 - Aplicações dos desembolsos efetuados pela BNDESPAR no período 1982/1985 .	27
Tabela 9 - Estrutura Operacional do Plano Nacional de Desestatização (PND) em 1990 .....	32
Tabela 10 - Cronograma do Processo de Privatizações de uma Estatal .....	34
Tabela 11 - Privatizações no Período 1990/94 .....	35
Tabela 12 - Receitas e Dívidas Transferidas 1991 – 1999 .....	40
Tabela 13 - Desembolsos do BNDES para o setor de infraestrutura em US\$ Milhões .....	43

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>O BNDES COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>PRIVATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 80 .....</b>	<b>18</b>
3.1	Governo Figueiredo (1981/84): .....	18
3.2	Governo Sarney (1985/89): .....	23
3.3	Principais determinantes da Privatização: .....	26
<b>4</b>	<b>PRIVATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 90 .....</b>	<b>30</b>
4.1	Governo Collor (1990/92): .....	30
4.1.1	Plano Nacional de Desestatização – PND: .....	31
4.2	Governo Itamar Franco (1992/94): .....	36
4.3	Governo FHC (1995/98): .....	39
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Entende-se que o Estado, tal como uma organização de natureza política que possui um papel importante para a economia, sendo de sua responsabilidade a mediação, indução e financiamento dos processos de produção. Tem como principais funções, sua capacidade de planejamento, regulação e intervenção no mercado. Ao passo que, por vezes, o Estado pode atuar em duas frentes paralelamente, tanto como produtor, quanto como empresário.

Dentro deste contexto, visando oferecer suporte ao aparato econômico, em 1952 surge o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), por meio da lei nº 1.628, com a finalidade de formular e executar uma política nacional direcionada para o desenvolvimento econômico da nação. Esse banco consiste em uma empresa de natureza pública, de propriedade integralmente pertencente à União, tendo como principal objetivo, o financiamento de projetos de investimento de longo prazo na economia nacional nos mais diversos segmentos, como indústria, infraestrutura, agricultura, comércio e serviços.

A concepção do BNDE, ainda sem a presença do S (de Social), no ano de 1952, ficou na história nacional como um marco no caminho do Brasil rumo ao desenvolvimento. Isto porque a instituição foi concebida na perspectiva de que o país não mais dependesse apenas de recursos de origem externa para evoluir em seu processo de modernização de infraestrutura rodoviária, energética, dos portos, podendo assim, competir de maneira mais acirrada com o mercado internacional.

Lessa (1983) explica que o BNDES é uma instituição resultante da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que teve como finalidade viabilizar o financiamento de projetos no país. Sobre seu surgimento o autor complementa:

“Outrossim, diretamente orientado para o propósito do desenvolvimento industrial, foi incorporado em 1952 o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, apoiado em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes de imposto de renda, com o propósito declarado de apoiar a diversificação industrial. Contudo, nos anos iniciais de vida desta agência, o principal de seus recursos esteve comprometido com o financiamento dos programas de infra-estrutura e apenas na segunda metade dos anos 50 iria orientar suas atividades para a área propriamente industrial”. (LESSA; 1983; p. 21).

Dessa forma, o objetivo da presente monografia é compreender porque o BNDES mudou sua maneira de atuar, antes como banco de fomento do desenvolvimento, e nos anos 1990 um banco de fomento da privatização, ou seja, um papel secundário quanto ao desenvolvimento. O processo da privatização brasileira tornou-se mais forte dentre os anos de

1980 a 1990, visando a minimização da participação do Estado na economia nacional, por meio de processos de privatização, que repercutiram no ambiente interno do BNDES.

Deste modo, a presença do Estado no processo desenvolvimentista passou a ser substituída por empresas privadas, ao passo que as empresas de natureza estatal passavam pelo processo de privatização. A idéia dos defensores da privatização do Brasil é que traria efeito positivo no desenvolvimento socioeconômico do país e maior competitividade no mercado internacional.

Para viabilizar nosso estudo, vamos dividir a atuação do BNDES em três momentos. O primeiro capítulo, refere-se ao período de 1952 a 1979, quando o Banco foi o principal agente de desenvolvimento do país, tendo participação efetiva no processo de industrialização no Brasil, em resposta ao modelo de substituição de importações. Neste período, o BNDES direcionou suas ações para o setor público, financiava as empresas estatais e remetia grande parcela de recursos para financiamento do setor privado.

O segundo capítulo, refere-se à década de 80 (1980 - 1989), quando o BNDES assumiu o controle de empresas privadas para evitar a falência, decidindo por reprivatiza-las. Neste período pode ser observado a mudança de estratégia operacional do BNDES, que passou a avaliar a concessão de empréstimo pela capacidade de retorno do empreendimento e não pela lógica do desenvolvimento nacional. O conhecimento adquirido pelo BNDES nesta etapa, foi importante para obter resultados positivos na década seguinte com as privatizações.

No terceiro capítulo, o BNDES assumiu o papel de gestor do programa de privatização e reduziu sua participação como instrumento financeiro das políticas estratégicas para o desenvolvimento. No final do 1º mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorre mudanças no cenário macroeconômico, alterando as funções dos agentes e instrumentos praticados nos processos de privatização. A consequência desse ato foi que o BNDES se tornou o responsável pela articulação, promoção e defensoria da desestatização.

## 2 O BNDES COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO

Currallero (1998), descreve o papel o BNDES como uma Instituição de Fomento ao Desenvolvimento (IFD), no período de 1952 a 1979, neste momento é possível encontrar elementos políticos e econômicos vinculados aos objetivos do processo de substituição de importação. Isto, ocorreu 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.

O livro institucional BNDES: 50 anos (2002) dividiu-se pela 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. O segundo período corresponde a década de 1960, financiamento das indústrias de base, das indústrias de transformação e a diversificação dos desembolsos em favor das pequenas e médias empresas privadas. 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” (FARIAS; 2008; p. 34)

No segundo mandato do Presidente Getúlio Vargas, ocorrido entre os anos de 1951/54, foi criado o Programa de Reparcelamento Econômico (PRE). Em seus primeiros anos, o BNDE financiou os projetos elaborados pela CMBEU, que fazia parte dos projetos previstos com a criação do plano. “Cabe considerar que, neste primeiro momento, o BNDE contava com cinco linhas de financiamento: Energia, Transporte Ferroviário, Portos e Navegação, Armazenamento e Indústrias” (SILVA; 2004 apud FARIAS; 2008; p. 22).

Foi no governo de Juscelino Kubitschek, entre dos anos de 1956 e 1961, que “o BNDE passou a assumir uma posição de destaque, tanto em termos quantitativos como qualitativos” (BATISTA; 2003; p. 04). Neste período foi criado o Plano de Metas, concentrando suas ações em setores prioritários, como transporte, energia e implantação de indústria de base. “No período de 1957-1961, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano de renda per capita.” (DINIZ; 2004; p. 19).

A Tabela 1, lista por ordem cronológica, os principais projetos elaborados pela CMBEU e que obteve financiamento pelo BNDE.

Tabela 1 - Projetos elaborados pela CMBEU e financiados pelo BNDE

Ano	Projeto
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 - Jundiá
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, 2004, p. 97)

No início da década de 1960, a economia brasileira apresentava altas taxas de inflação, que provocou a redução no processo de industrialização vivenciado no período anterior. O país vivia uma conturbada crise política, que agravou-se com a renúncia de Jânio Quadros à presidência da República em agosto de 1961.

O Brasil vivenciou um novo ciclo expansivo da economia interna, no ano de 1967, denominado de Milagre Econômico. “A economia brasileira apresentou expressivo crescimento no período 1968-1973, com taxas médias de 11,4% a.a.” (DINIZ; 2004; p.31). O setor que contribuiu para a expansão deste ciclo foi a indústria manufatureira, principalmente o setor de bens de consumo duráveis e o de bens de capital. O crescimento da economia neste período ocorreu devido uma acentuada abertura estrutural ao comércio exterior.

Em 1964, o BNDE, continua exercendo a função de uma instituição de crédito de longo prazo, mas altera suas estratégias de financiamento ao setor público. A partir de 1968, observa-se que o Banco direciona um volume superior de recursos ao setor privado em comparação ao setor público. A Tabela 2, aponta os resultados de financiamentos concedidos pelo BNDE entre os ano de 1960 a 1979.

Tabela 2 - Financiamentos concedidos pelo BNDE entre 1960 e 1979

Ano	Público %	Privado %
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	66
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	87
1979	17	83

Fonte: Najberg (1989).

No ano de 1971, o Banco passa a adotar uma estratégia visando facilitar sua atuação, torna-se uma empresa pública. Essa mudança possibilitou uma maior liberdade ao Banco para a contratação de pessoal e maior autonomia na obtenção e aplicação dos recursos.

“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.” (FARIAS; 2008; p. 29).

Em novembro de 1973, aconteceu o primeiro choque do petróleo no cenário mundial. Mesmo vivendo um contexto externo conturbado, o país implementou uma nova fase para seguir em busca do seu desenvolvimento. A maneira escolhida pelo governo, foi optar por uma política de crescimento, visando combater a recessão externa. Nessa época, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), foi criado no período de 1972/74, teve como objetivo fortalecer uma maior parceria do BNDE junto as empresas privadas nacionais, relegando para segundo plano o aporte de recursos em empresas estatais.

“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” (PINTO; 2004; p. 52)

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.

“A expansão no número e do escopo de atuação das EE nas décadas de 60 e 70 aumentou desmesuradamente a participação direta do Estado na economia, fazendo do setor produtivo estatal um gigante sem estrutura e fora de controle das autoridades centrais: somente no período 1966/77 foram criadas 219 EE nos mais diversos setores” (PINHEIRO; OLIVEIRA; 1991; p. 11).

No final de 1979, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização e da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest), que tinha como meta central diminuir a participação de mercado das empresas estatais na economia.

“Ao longo dessa década, o BNDES foi o principal executor da política de substituição das importações incrementada pelos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND) do Governo Federal, tendo um papel decisivo no processo de diversificação e consolidação do parque industrial brasileiro ao apoiar os setores de bens de capital e insumos básicos” (BNDES; 2012; p. 68).

### 3 PRIVATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 80

#### 3.1 Governo Figueiredo (1981/84):

A economia brasileira entra numa forte crise no início dos anos 1970. Neste momento, “(...) o modelo de desenvolvimento fortemente embasado no financiamento externo ‘fácil’ entrou em colapso: as taxas de juros internacionais elevaram-se substancialmente, devido à alta unilateral da taxa americana” (DINIZ; 2004; p. 49). Tendo início o processo de privatização brasileiro no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo em 1981. Segundo Palatnick e Orenstein:

“Logo após tomar posse, recomendou a seus ministros “a privatização das empresas e serviços estatais não estritamente necessários, para corrigir distorções do mercado ou atender aos requisitos de segurança nacional” (PALATNIK; ORENSTEIN; 1979; p. 52).

O Decreto Presidencial nº 8.621, de 1981, estabeleceu as diretrizes para a transferência, transformação e desativação de empresas administradas pelo governo. Esta fase deu início ao processo de privatização, tendo como coordenador do programa a Comissão Especial de Desestatização (CED). Na oportunidade “a indicação das empresas a serem privatizadas ou desestatizadas era feita por setores técnicos, e caberia ao Presidente da República aprovar ou não tal indicação” (IESP, 1993).

Durante o governo de Figueiredo, a política econômica buscou controlar a inflação e a crise cambial. Para a estabilização da economia, era necessário desacelerar a expansão das empresas estatais, que tinham parcela significativa no investimento e no consumo doméstico. Para Batista (1987), os principais entraves ao crescimento foram a restrição à capacidade de importar; a dificuldade de conciliar crescimento e combate à inflação, numa economia fortemente fechada e praticamente sem o recurso à importação para atender a um possível crescimento da demanda; o agravamento da situação financeira do setor público - que arcava com os encargos da dívida, sendo o superávit comercial e privado.

Batista (1987) enfatizou ainda que o corte de gastos públicos empreendido nos investimentos das estatais, apesar de drástico, não foi suficiente para garantir o pagamento das despesas, fazendo com que as contas fossem fechadas pela ampliação do endividamento interno. Dessa forma, forçando a taxa de juros para cima e ampliando a recessão na economia brasileira.

Em meio de uma grave crise econômica, o Estado brasileiro vivia um quadro macroeconômico crítico, com inflação acelerada, alta taxa de juros, taxa de cambio com flutuações diárias, deterioração das empresas estatais e conseqüentemente do setor público. O país entrava no terceiro ano consecutivo de recessão. “Desde 1980, a taxa de crescimento do PIB apresentava uma queda média de 2,5% ao ano, acumulando uma redução de 7,3%” (BNDES; 2012; p. 77).

Este quadro macroeconômico ocasionava um desestímulo quanto a aportar investimento na esfera privada. O governo privilegiou a adoção de políticas direcionadas para a estabilização da economia, do que fazer um plano de desenvolvimento econômico de longo prazo.

“O ano de 1982 trouxe novidades que mudaram a rotina e a estrutura do então BNDE. A primeira delas foi o acréscimo oficial do social a suas atividades, com a inclusão do S em seu nome – agora Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e com a nova responsabilidade de gerir o Fundo de Investimento Social (Finsocial)” (BNDES; 2012; p. 75).

O BNDES direcionou suas ações para programas de impacto imediato na sociedade proporcionando expansão das exportações e na substituição de produtos para importações. Portanto, durante os anos de 1981 a 1983, a função principal do Banco era de executar a reestruturação das empresas privadas, deixando de lado o papel de Banco de fomento para atuar na recuperação da indústria nacional. Assim, “(...) a agência adaptou-se ao novo quadro econômico, mas sem grandes impactos na estrutura organizacional e ao longo da década de 80 acentuou-se o caráter compensatório da atuação do BNDES” (DINIZ; 2004; p. 46).

“Estabelecida a Comissão Especial de Privatização, o censo das Instituições Federais realizado pela SEST identificou 140 empresas passíveis de privatização no curto prazo, arrolou 50 delas para venda e 20 delas foram vendida no período de 1981/84, uma arrendada e oito foram absorvidas por outras Instituições Públicas” (PINHEIRO; OLIVEIRA; 1991; p. 14).

Como observado na Tabela 3, as receitas obtida com o valor da venda foi um total de US\$ 190 Milhões, demonstrando a desestatização de 20 empresas do governo.

Tabela 3 - Privatizações no Período 1981/84  
(Venda de Controle Acionário ou Ativo, valores em US\$ 1000)

Empresa	Controlada por	Ativos Totais	Total de Empreg.	Valor Venda	Data Venda
1.Cia. Quim. do Recôncavo (COR)	Governo Federal	52,401	238	5,061	11.81
2.Cia. América Fabril	BACEN	27,923	ND	28,756	11.81
3.Riocell Administ.S/A - Rosa (holding)	BNDESPAR	47,044	ND	77,542	03.82
4.Riocell Trade CMBN					
5.Rio Grande Cia. de Celulose do Sul					
6.Florestal Riocell					
7.Fábric. de Tecidos Dona Isabel	BACEN	18,592	ND	16,88	06.82
8.Método-Org.Plan.e Adm.de Sistema Empresariais Ltda.	Datamec	220,00	361	0,012	06.82
9.Ind. Brasileira de Papel Inbrapel	Governo Federal	1,275	401	3,245	08.82
10. Cia. Pernambucana de Borracha Sintética – Coperbo	Petroquisa	62,876	1033	24,772	12.82
11.Óleos de Paina S/A-Agro Ind. Opaina	C.S.N.	6,929	550	3,055	03.83
12.Federal de Seguros S.A	IAPAS	17,666	831	7,107	04.83
13.Nitriflex S/A - Indústria e Comércio	Petroquisa	27,557	283	5,372	05.80
14.Cia. Bras. de Cimento Portland Perus	Governo Federal	4,058	633	15,879	
15.Estr. Ferro Perus Pirapora		3,3	4		
16.Força e Luz Criciúma S.A.	Carb.Prosop	2,535	89	2,076	05.82
17.Livr. José olympio Editora	BNDES	445,00	396	0,281	04.84
18.Encine Audiovisual S.A.					
19.Sidacta Sist. Educacionais					
20.Fiação e Tecelagem Luftala	BNDES	736,00	45	0,002	84
Subtotal (1981/1984)		1673,156	4864	190,040	

Fonte: Conselho Federal de Desestatização / Relatório (1981 - 84) Anexos A e B.

ND: Não Disponível

Percebemos que foram privatizadas empresas estatais de pequeno porte de diversos setores da economia. Em contrapartida, o BNDES teve participação na estatização de empresas privadas falidas, através da sua subsidiária, a BNDESPAR.

“A BNDESPAR foi constituída, em julho de 1982, como sucessora das empresas Embramec, Fibase e Ibrasa, subsidiárias do então BNDE, criadas em 1975 no âmbito de uma política governamental para promover a capitalização da empresa privada nacional” (VELASCO; 2010; p. 316).

A criação das empresas estatais brasileiras teve como papel principal atrair investimento, com o objetivo de reduzir as ineficiências de infraestrutura e a falta de investimento, visando corrigir as falhas de mercado e promover a industrialização no Brasil.

“Durante a crise do início da década a BNDESPAR foi responsável por sustentar o parque instalado e até mesmo por garantir a sobrevivência de grupos privados nacionais que tiveram seus investimentos maturados em plena crise” (PINHEIRO; OLIVEIRA; 1991, apud BOBSIN; 2013, p. 22).

Analisando a Tabela 4, percebe-se que a BNDESPAR durante o período de 1981/85 apresentou prejuízos consecutivos.

Tabela 4 - Resultados do BNDESPar

(Em Milhões de BTN)

Ano	1982	1983	1984	1985
Resultados	-88,4	-137,3	-222,6	-61,4

Fonte: BNDESPar, 1982.

Nem todas as empresas tiveram sucesso no processo de recuperação das dificuldades financeiras e não conseguiram cumprir as obrigações junto ao BNDES. Podemos observar pela Tabela 5, as empresas que o BNDESPAR passou de credor para acionista. Para compreender a dimensão que essa política assumiu em prol do setor privado, podemos citar a seguinte estratégia: “Tanto o BNDES quanto sua subsidiária BNDESPAR, ao adquirirem ações de firmas privadas nacionais em diferentes ramos, passaram a nomear representantes seus nas diretorias de muitas destas empresas” (MARTINS; 1985; p. 114).

Tabela 5 - Empresas com Controle Assumido pelo Sistema BNDES

Empresas	Setor de Atividade	Porte Econômico	UF	Ano da Estatização / Desestatização
Caraíba Metais S.A.	Mineração/ Siderurgia de Cobre	Grande Empresa	BA	1974 / 1988
Celpag - Cia. Guatapar de Papel e Celulose	Papel e Celulose	Grande Empresa	SP	1981 / 1988
CCB - Cia. De Celulose da Bahia	Papel e Celulose	Grande Empresa	BA	1978 / 1989
CBC - Cia. Brasileira do Cobre	Mineração	Média Empresa	RS	1974 / 1989
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	Grande Empresa	RJ	1985 / 1987
Cosinor - Cia. Siderúrgica do Nordeste	Siderurgia	Grande Empresa	PE	1982 / 1991
Mafersa S.A.	Bens de Capital	Grande Empresa	SP	1964 / no PND
Máquinas Piratininga S.A.	Bens de Capital	Pequena Empresa	SP	1982 / 1987
Máquinas Piratininga do Nordeste S.A.	Bens de Capital	Pequena Empresa	PE	1982 / 1987
Sibra - Eletrosiderrgica S.A.	Ferro - ligas	Grande Empresa	BA	1982 / 1988

Fonte: BNDESPar, 1982.

O programa de privatização no governo Figueiredo pode ser explicado, primeiramente, pela falta de compromisso político para o avanço do mesmo. Segundo, o país convivia com uma alta taxa de inflação e um nível baixo de investimento, gerando uma queda no preço dos ativos reais. Terceiro, os compradores tinham que cumprir as pr-qualificações estabelecidas no edital e a venda das empresas estatais era feita por meio de um único bloco de ações. Dessa forma, percebe-se que o programa de privatização não avançou conforme o planejado.

Segundo Bobsin (2013), o programa de privatização durante o governo Figueiredo foi positivo no sentido de acumular conhecimento sobre o processo geral de privatização, desde a avaliação das empresas até em como enfrentar aqueles que se opunham ao processo. O fato de as vendas referentes aos processos de privatização, terem sido realizadas em bolsas de valores, possibilitou maior visibilidade ao programa.

### 3.2 Governo Sarney (1985/89):

Durante o governo de José Sarney de Araújo Costa, a quantidade de empresas privatizadas e as características dos problemas enfrentados podem ser comparados ao período do governo Figueiredo. Podemos analisar este período da forma que o governo promove sua auto redução sem estar buscando esta atitude de fato.

“Por isso, o período pode ser visto como um caso particular de produção de uma política pública que não constava na agenda do governo, apesar da série de Decretos Presidenciais e projetos de lei com a intenção de reestruturar e ampliar o programa de privatização, implantados durante este período” (VELASCO; 1997, apud BOBSIN; 2013; p. 23).

O Presidente Sarney aprovou o Decreto nº 91.991, de 28 de Novembro de 1985, no qual dava autonomia ao BNDES, tendo participação efetiva no Conselho Interministerial de Privatização, órgão responsável pelas operações relativas a desestatização. Dessa forma,

“O BNDES ficou responsável pela seleção e cadastramento das firmas de consultorias; estas empresas iriam fazer a avaliação financeira da empresa a ser reprivatizada e deveriam encaminhar as negociações para efetivação da transferência das ações das empresas estatais para o setor privado” (DINIZ; 2004; p. 61).

No dia 28 de Março de 1988, o governo Sarney aprovou o Decreto nº 95.886, criando o Programa Federal de Desestatização, que passou a utilizar da privatização das empresas estatais como instrumento para a redução da dívida pública. Para a condução e supervisão do programa foi criado o Conselho Federal de Desestatização (CFD).

O CFD confiou ao BNDES o papel de executor dos projetos de privatização após a sua adesão ao programa com o objetivo de sanear financeiramente o sistema BNDES/BNDESPAR. “Além disso, empresas de consultoria chamada para realizar avaliações econômico-financeiras e auditorias dos projetos, passam também a participar da elaboração e modelagem dos projetos de privatização” (GONÇALVES; 1995; p. 11).

A principal meta do governo Sarney foi o controle da inflação, portanto a privatização foi deixada para segundo plano, não tornando-se questão estratégica de atuação do governo. “Em 1986, a inflação estava na ordem de 200% ao ano; três anos depois, atingia a fabulosa cifra de 1.764%. As medidas adotadas não diminuíram o déficit público, em torno de 5% do PIB” (BNDES; 2012; p. 90).

Conforme Velasco (1997), as prioridades do governo eram obter um consenso político partidário em torno de reformas não radicais do sistema político e preservar a amplíssima

união de formas socioeconômicas que sustentavam a Aliança Democrática e seu projeto de transição democrática. Contudo, conforme o autor “A falta de unidade entre os próprios empresários e as pressões por parte das elites militares mantiveram uma linha mais nacionalista da administração” (VELASCO; 1997; p. 8 e 9).

Como pode ser observado na Tabela 6, tivemos 18 processos de privatização, sendo arrecadado um total de US\$ 533 Milhões. “E uma transferência de dívida ao setor privado da ordem de US\$ 620 Milhões” (VELASCO; 1999; p. 186). O BNDESPAR vendeu 11 empresas que possuíam controle acionário e outras duas que eram administradas pela própria BNDESPAR.

A maior parcela de empresas privatizadas era ligada ao BNDESPAR que adquiriu participação acionária junto as instituições, devido ao processo de endividamento no início da década de 1980.

Tabela 6 - Privatizações no Período 1985/89  
(Venda de Controle Acionário ou Ativo, valores em US\$ 1000)

Empresa	Controlada por	Ativos Totais	Total de Empreg.	Valor Venda	Data venda
1. Cia. Melhoramentos Blumenau - Grande Hotel Blumenau	Governo Federal	286	53	420	08.86
2. Cia Nacional de Tecidos Nova América	BNDES	49635	3712	15,855	06.87
3. Máquinas Piratininga do Nordeste	BNDES	2361	333	1,428	07.87
4. Máquinas Piratininga S.A.	BNDES	24056	1085	107	09.87
5. Eng. Hidráulica e Instrumentação S.A. - Engematic	EMBRAER	2275	12	3,827	01.87
6. Ferritas Magnéticas S.A. Fermag	CVDR	1375	40	853	12.87
7. Eletrosiderúrgica Bras. S.A. - Sibra	BNDES	13254	1200	29,024	04.88
8. Aracruz Celulose	BNDES	101953	1273	133,799	05.88
				21,000	06.88
				1,400	03.89
9. Cia. Guatapara de Celulose/Papel - Celpag	BNDES	101398	296	72,736	05.88
10. Caraíba Metais S.A.	BNDES	1491659	3958	87,110	08.88
11. Cia. Sider. de Mogi das Cruzes - Cosim	SIDERBRÁS	43418	772	4,123	09.88
12. Cimetal - Siderúrgica S.A.	BNDES	63725	4682	59,000	09.88
13. Cia. Brasileira de Cobre	BNDESPAR	32809	964	7,217	04.89
14. Cia. Brasileira de Zinco	BNDESPAR				
15. Mineração Carmec	BNDESPAR				
16. Cia. De Celulose da Bahia CCB	BNDESPAR	99655	190	14,409	07.89
17. Cia. Ferro e Aço Vitória - Cofavi	SIDERBRÁS	102176	2550	8,215	07.89
18. Usina Siderúrgica da Bahia - Usiba	SIDERBRÁS	131659	1473	54,240	10.89
Subtotal (1985/1989)		2261695	22707	533,363	

Fonte: Conselho Federal de Desestatização / Relatório (1985 - 89) Anexos A e B.

ND: Não Disponível

Segundo Schneider (1991), as privatizações realizadas pouco tiveram a ver com o Conselho Federal de Desestatização criado pelo governo Sarney em 1988 em substituição a Comissão Especial de Desestatização (CED), mas sim com a atuação do BNDES. Portanto, “Tratava-se de uma orientação pragmática do Banco, que entendia a privatização como um meio de fortalecer uma intervenção desenvolvimentista em setores outros situados na ponta do desenvolvimento tecnológico” (VELASCO; 2010; p. 314).

O BNDES devido a experiência adquirida com a participação acionária em setores de ponta do segmento privado, reformula seu planejamento para longo prazo, criando um plano estratégico para o período de 1988/90, tendo como meta principal a integração competitiva visando um cenário de mundo globalizado.

“A diretriz fundamental era a integração competitiva do Brasil na economia mundial e a integração de mercados em nível nacional, com superação das desigualdades

sociais e regionais do país, configurando um novo estilo de crescimento da economia brasileira” (MOURÃO; 1994; p. 19).

Essa situação, ocasiona uma mudança na postura de condução 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” (FARIAS; 2008; p. 57).

Analisando a Tabela 7, principalmente entre os anos de 1988 e 1989, o BNDES conseguiu na reprivatização a solução para vender as ações adquiridas no período de recuperação das empresas privadas. A partir de 1988, a BNDESPAR obteve lucro e tornou-se superavitária em geração de caixa no período.

Tabela 7 - Evolução dos Resultados da BNDESPar a partir de 1986

(Em Milhões de BTN)

Ano	1986	1987	1988	Jan. / Out. 1989
Resultados	-703,1	-104,2	74,4	589,5

Fonte: BNDESPar, 1992.

### 3.3 Principais determinantes da Privatização:

O governo Sarney deu pouca importância as privatizações, entretanto o BNDES atuar no sentido de agente facilitador da privatização, com função de racionalizar o Estado desenvolvimentista, buscando tomar decisões estratégicas com certo grau de autonomia.

Não se pode deixar de considerar, porém o fato de que ao final dos período de 1980, com a economia mostrando baixos índices de crescimento e altos índices de inflação, a opinião generalizada sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico estava sofrendo uma mudança radical em termos de seu papel na condução das políticas públicas” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; 1999; p. 25).

Currallero (1998), descreve que ao longo dos anos 1980, o BNDES descaracterizou-se progressivamente como instituição financeira de fomento e, em meio à crise econômica e do Estado brasileiro, procurou redefinir seus objetivos e formas de atuação. Entretanto, não houve uma mudança de fato, o que acentuava a indefinição a respeito de qual deveria ser o papel de instituições como o BNDES.

Para reforçar esta ideia, utilizamos o artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 19 de outubro de 1994 pelo Presidente do BNDES, Marcio Fortes, que disse:

“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” (Jornal Folha de São Paulo, 19/10/1994)

Pinheiro (2000), argumenta que as privatizações orquestradas pelo Banco não foram realizadas a partir de uma posição ideológica, mas sim decorrente da necessidade de conter prejuízos. Observamos que a subsidiária BNDESPAR no período de 1982 a 1987, somente acusou prejuízos ano após ano, sendo uma das razões para iniciar o processo de privatização.

Segundo Velasco:

“O Banco se preocupava, fundamentalmente, com o volume de recursos aportados nas suas empresas controladas sem perspectiva de retorno e com o infrutífero direcionamento de esforços da instituição para o acompanhamento financeiro e operacional dessas empresas, conforme visto anteriormente. Ou seja, a privatização nesse período pode ser vista como a solução adotada pelo BNDES para lidar com o rent-seeking a que deviam estar submetidas essas empresas controladas. Pode-se dizer que, para o Banco, tão ou mais importante que os recursos arrecadados nas vendas era o que se deixava de aportar nas empresas, sem retorno, bem como a liberação de seu corpo técnico para suas atividades-fim. Como tal, essa solução – a venda das companhias – se iniciaria em um objetivo de recuperação da sua capacidade de intervenção na economia”(VELASCO; 1999; p. 208)

Neste sentido, o texto publicado pelo BNDES (1992), diz que a BNDESPAR direcionou em torno de 50 % do volume de seus desembolsos basicamente para custear os prejuízos de suas empresas controladas, pois encontravam-se em situação extremamente crítica. Segue abaixo a Tabela 8, onde observamos os desembolsos realizados no período de 1982 a 1985.

Tabela 8 - Aplicações dos desembolsos efetuados pela BNDESPAR no período 1982/1985

(Em US\$ Milhões)

Aplicações	Desembolsos da BNDESPAR no Período 1982/1985	Porcentagem (%)
Em Controladas	548	52
Em Novos Investimentos	506,2	48
<b>Total</b>	<b>1054,2</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES (1992)

Os aportes de recursos aplicados nas empresas controladas eram ineficazes por apresentarem pouca mobilidade gerencial para conseguir operar em mercados competitivos, tinham dificuldade em obter uma administração profissional e de estabelecer uma política para contenção de reajuste dos preços.

Outro motivo, seria porque a BNDESPAR estava desempenhando um papel diferente do seu objetivo principal, tendo que atuar em questões administrativas e rotineiras das empresas controladas, para o qual o seu corpo técnico não estava organizacionalmente estruturada.

As privatizações feitas na época pela BNDESPAR seguia um padrão de procedimento para viabilizar o processo de privatização.

“O fluxo operacional do processo, incluindo todas as fases da operação que reunia licitações para contratação da empresa de consultoria e auditoria; constituição da “Comissão de Privatização” interna, publicação do “edital de pré-qualificação de interessados”, com todas as informações de venda, leilão público, liquidação financeira da operação e publicação no “edital de encerramento do processo” que levava em média 180 dias” (PINHEIRO; OLIVEIRA; 1991; p. 23).

A BNDESPAR adotou diversos modelos de venda nos processos de privatização.

“O modelo mais frequentemente adotado nos processos conduzidos pela BNDESPAR foi o da venda de ações em bloco único, principalmente nos casos em que os objetos da alienação não apresentavam um histórico de lucros ou porte econômico que justificassem o desenvolvimento de um processo de pulverização do controle acionário” (BNDESPAR, 1982).

Quando a empresa possuía lucros e administração profissional, utilizava-se a venda pulverizada de ações ou um determinado número de blocos, não sendo necessário a habilitação prévia dos candidatos, com o leilão sendo conduzido em Bolsa de Valores. Segundo Bobsin (2013), quando a empresa tinha um valor de venda muito elevado, recorreu-se a venda de ações em grandes blocos, de forma a permitir um controle acionário compartilhado e regulado através de acordo entre acionistas. Assim,

“Em face da escassez de capital nacional para fazer frente aos montantes envolvidos nessas privatizações, a venda em bloco único reduzia o nível de incerteza dos investidores estrangeiros sobre a mobilização de recursos necessários e sobre os parceiros com os quais teria que se relacionar” (VELASCO; 1999; p. 202)

Nessa perspectiva, o conceito de pré-qualificação ou habitação dos candidatos visava garantir que o controle da empresa pertence-se ao acionista domiciliado e residente no país e

estivesse com o fisco em dia. A participação das empresas estrangeiras era permitida em caráter minoritário, sendo o controle total da empresa garantido ao sócio nacional.

Portanto, a maior contribuição da privatização no período foi o acúmulo de experiência nos setores públicos e privados em gerir a privatização das empresas e no apoio de diversos grupos da sociedade. Entretanto “(...) cabe ressaltar que os itens demonstrados a respeito da estrutura das privatizações acabaram se tornando importantes para a montagem do Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo Collor” (PINHEIRO; 1991; p. 23).

## 4 PRIVATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 90

### 4.1 Governo Collor (1990/92):

No final da década de 80, a economia brasileira estava estagnada, porque o investimento público era escasso e o investimento privado era restringido. Após diversos planos de estabilização e tentativas fracassadas de ajuste, os problemas como inflação elevada, dívida externa e aumento da dívida interna persistiam. Segundo Currello (1998), as reduções nos gastos governamentais significaram cortes drásticos no investimento público, atingindo diretamente o setor produtivo estatal e tornando as empresas estatais sinônimo de ineficiência.

Nesse ambiente conturbado, assume o Presidente Fernando Collor de Melo, que estabeleceu o Plano Collor para a estabilização da economia. Como exemplo, “No último ano do governo Sarney (1989) a inflação foi de 1783,9% e em março de 1990, o mês da posse do novo governo a inflação mensal chegou à 84,3%” (DINIZ; 2004; p. 82).

“O Plano Brasil Novo, logo chamado de Plano Collor, lançado em março de 1990, causou um impacto nacional, especialmente pelo confisco das contas de pessoas físicas e jurídicas. Em pouco tempo, as medidas fracassaram e a inflação voltou a subir. Em janeiro do ano seguinte, foi lançado o Plano Collor II, congelando preços e salários” (BNDES; 2012; p. 98).

Outra medida de destaque seria a reforma para aumentar a produtividade através da não intervenção governamental no mercado e da elevação da competitividade na economia. Como estratégia, “Dentre as iniciativas, as mais importantes foram: a liberalização do comércio, a privatização e a desregulamentação” (GIAMBIAGI; PINHEIRO; 2001; p. 3).

“Collor aprofundou o processo de abertura comercial e financeira – iniciado durante o governo Sarney – com a Política Industrial e de Comércio Exterior, que, entre outras medidas, reduziu as tarifas de importação e deu início ao programa de privatizações. Esse processo de abertura, que tinha em vista integrar a economia brasileira no mercado global, já estava previsto no Plano de Integração Competitiva do BNDES” (BNDES; 2012; p. 98).

Percebe-se que, “Ao final do governo Collor, 16 processos de desestatização haviam sido concluídos, a um valor total aproximado de US\$ 3,9 bilhões. Esses números, permitem uma ideia da mudança de patamar que significou o PND” (VELASCO; 2010; p.342).

As empresas a serem privatizadas no governo Collor têm em comum o fato de pertencerem a setores razoavelmente competitivos, ou para os quais o processo de liberalização comercial pode rapidamente criar um ambiente de competição.

#### **4.1.1 Plano Nacional de Desestatização – PND:**

Após tomar posse, o Presidente Collor envia ao congresso no dia 15 de Março de 1990, a medida provisória nº 115, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND). A Lei nº 8.031 de 12 de Abril de 1990, estabeleceu metas e normas para o processo de privatização, sendo seis objetivos:

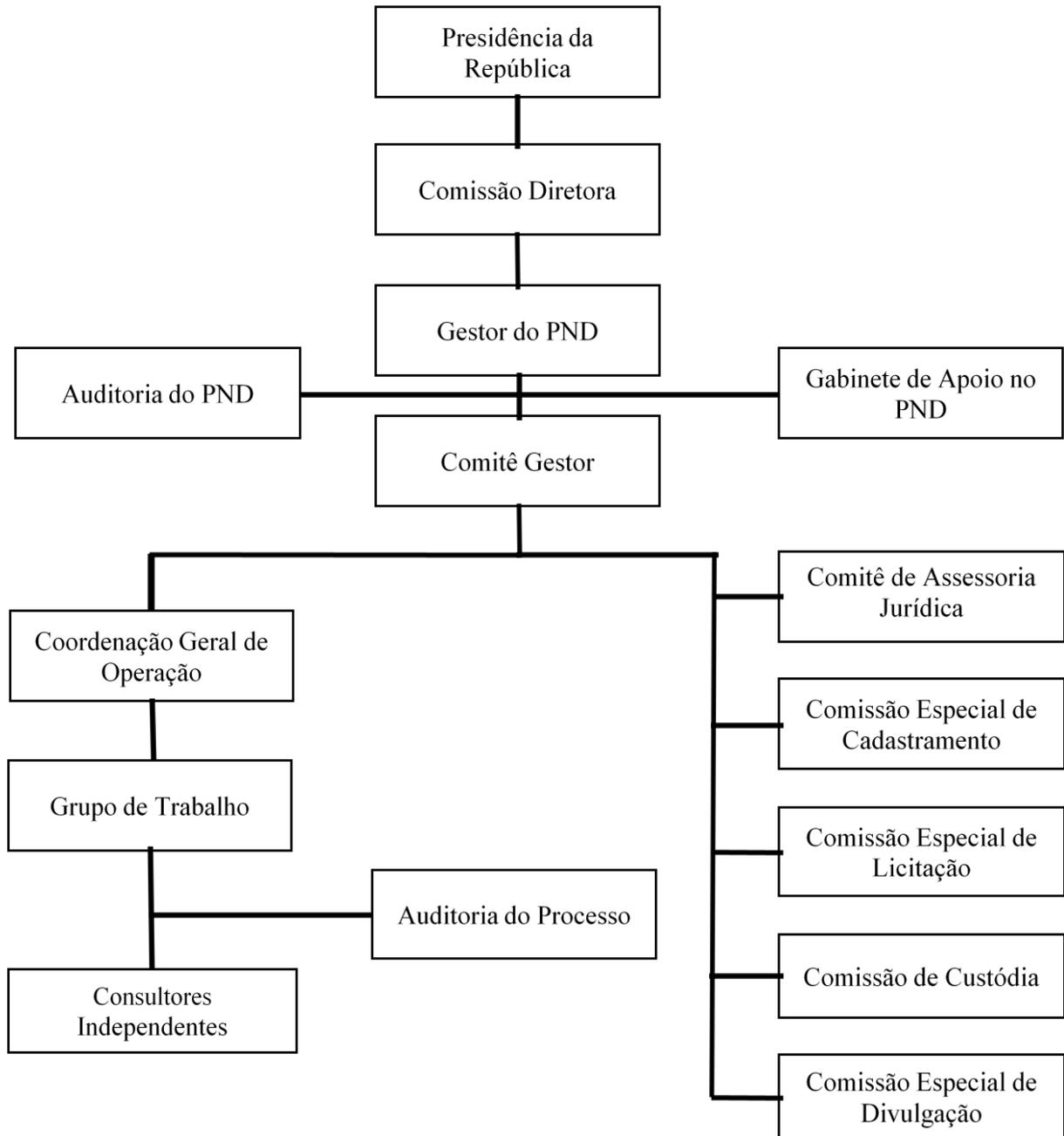
“(I) – Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo a iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (II) – Contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; (III) – Permitir a retomada de investimento nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; (IV) – Contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; (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 da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o programa” (BRASIL, Lei nº 8.031, de 12 de Abril de 1990).

A forma operacional para conclusão do processo de desestatização das empresas estatais, tinha que seguir as diretrizes do PND, as quais estão detalhadas no artigo 4º da Lei nº 8.031, de 12 de Abril de 1990, quais sejam:

“(I) – Alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente à pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; (II) – Abertura de capital; (III) – Aumento de capital com renúncia ou cessão total ou parcial de direitos de subscrição; (IV) – Transformação, incorporação, fusão ou cisão; (V) – Alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; (VI) – Dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos” (BRASIL, Lei nº 8.031, de 12 de Abril de 1990).

Esta estrutura foi constituída pela experiência adquirida pela BNDESPAR, que permitiu organizar todas as etapas do processo de privatização, além de transformar as regras em leis. A análise da Tabela 9 demonstra através do organograma a hierarquia dos responsáveis pelos processos de desestatizações, representando a estrutura operacional do PND.

Tabela 9 - Estrutura Operacional do Plano Nacional de Desestatização (PND) em 1990



Fonte: BNDES (1992).

O primeiro agente seria a Comissão Diretora do Programa, como a função de indicar as empresas estatais para ser incluída no PND e responsável pela coordenação, supervisão e o planejamento de todo o programa.

“O BNDES estabeleceu grupos de trabalho compostos de técnicos (sete a doze membros) incumbidos de acompanhar a execução de cada processo. Composto por

pelo menos um advogado, um técnico com experiência setorial na atividade da empresa, um técnico com experiência em negociação de participações acionárias e um analista financeiro” (BNDES, Relatório de Atividades, 1992).

O segundo agente seria o BNDES, com a função de gestor do programa, organizando e administrando todas as operações da privatização. Dessa forma, “A inserção da instituição no PND se deu como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, mas o BNDES foi tornando-se cada vez mais ativo e acabou sendo o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa” (DINIZ; 2004; p.88).

O terceiro agente seria formado por um grupo de consultores privados e auditores independentes contratados por meio de licitações públicas. “Essa lei estabelecia serviço A, serviço B e contratação de consultoria. No serviço A, você tinha a precificação e, no serviço B, havia toda a modelagem de venda” (BNDES; 2012; p. 100).

A diferença em relação aos processos conduzidos pela BNDESPAR está na abertura de licitação para contratação de dois serviços de consultoria, que trabalhariam simultaneamente. O primeiro, chamado serviço A, tendo o objetivo único de fazer uma avaliação econômico-financeira da empresa. O segundo, mais amplo, chamado serviço B, tinha também a responsabilidade de avaliar a empresa e, além disso, propor e executar a modelagem da privatização.

O procedimento padrão do BNDESPAR para a privatização foi ordenado pelo PND, possuindo o prazo de 250 dias de tempo estimado da indicação da empresa até o leilão, como pode ser observado na Tabela 10.

“O período mais lento em comparação com os processos de privatização anteriores se deve em razão da forte regulamentação associada à Lei do PND, da maior complexidade do trabalho dos consultores e da ampliação do nível de exigência do Tribunal de Contas da União” (BOBSIN; 2013; p. 38).

Tabela 10 - Cronograma do Processo de Privatizações de uma Estatal

Etapas	Tempo Médio de Duração (Dias)	Tempo Total Acumulado (Dias)
1. Empresa é recomendada pelo Presidente e oficialmente incluída no PND		
2. Edital para Contratação de Consultores Privados		
3. Submissão e Aprovação das Propostas dos Candidatos	15/45	15/45
4. Análise das Propostas, Seleção dos Consultores e Assinatura dos Candidatos	27	42/72
5. Trabalho de Consultoria é Desenvolvido	90	132/162
6. Aprovação do Modelo de Venda	10	142/172
7. Edital de Venda da Estatal	14	156/186
8. Leilão Público	60	216/246

Fonte: BNDES, Gabinete de Desestatização.

O governo na tentativa de estimular a demanda por ações de empresas estatais passíveis de privatização, estabeleceu quais meios de pagamento poderiam ser utilizados no pagamento das empresas desestatizadas, as chamadas moedas de privatização. Conforme Pinheiro e Oliveira:

“As mais relevantes foram os Cruzado Novos, bloqueados junto ao Banco Central a partir da Lei nº 8.024/90, como parte do programa de estabilização lançado juntamente com o PND, e os Certificados de Privatização, que são títulos emitidos pelo tesouro Nacional, criados com a finalidade de facilitar o processo de desestatização” (PINHEIRO; OLIVEIRA; 1991, apud BOBSIN; 2013; p. 37).

Segundo a Lei nº 8.018/90, sua emissão e as condições de aquisição dos títulos foram determinados pela resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 1721, de 27 de Junho de 1990. Portanto, o governo começou a aceitar os títulos da dívida pública como forma de pagamento das privatizações, com a esperança de reduzir a dívida pública.

“Afirma-se que a aceitação desses ativos pelo seu valor de face acarretaria perdas fiscais para o Tesouro que, além de reduzir o montante dos recursos recebidos em cash, perderia a oportunidade de apropriar-se do deságio desses títulos no mercado. O governo, por sua vez, defende-se com o argumento de que as moedas de privatização são títulos criados com a possibilidade de serem utilizados nas privatizações, além de afirmar que o uso desses papéis pode aumentar o número de compradores, elevando consequentemente o preço de venda das empresas” (APARECIDA DA SILVA; 1997; p. 16).

Com a análise da Tabela 11, entendemos a dimensão e a complexidade das metas a serem atingidas com o processo de privatização no Brasil, foram concluídos 33 processos de privatização, arrecadando um total de aproximadamente US\$ 8,2 Bilhões e a transferência em dívidas para o setor privado no valor superior a US\$ 3,2 Bilhões.

Tabela 11 - Privatizações no Período 1990/94  
(Venda de Controle Acionário ou Ativo, valores em US\$ 1000)

Setor	Empresa	Data venda	Receita da venda	Dívida transferida	Resultado privatização
Siderurgia	Usiminas	24/10/1991	1941,2	361,1	2302,3
	CSN	02/04/1993	1495,3	523,9	2019,2
	AÇOMINAS	10/09/1993	598,5	121,9	720,4
	ACESITA	22/10/1992	465,4	232,2	697,6
	COSIPA	20/08/1993	585,7	884,2	1469,9
	CST	16/07/1992	353,6	483,6	837,2
	PIRATINI	14/02/1992	106,6	2,4	109
	COSINOR	14/11/1992	15	0	15
Química e Petroquímica	COPEL	15/05/1992	861,5	9,2	870,7
	PQU	24/01/1994	287,5	40,9	328,4
	PETROFLEX	10/04/1992	234,1	20,7	254,8
	POLIOLEFINAS	19/03/1993	87,1	0	87,1
	ÁLCALIS*	15/07/1992	81,4	5,7	87,1
	PPH	29/09/1992	59,4	35	94,4
	POLISUL	11/09/1992	56,8	131	187,8
	OXITENO	15/09/1993	53,9	2	55,9
	POLITENO	18/08/1994	44,9	0	44,9
	NITRIFLEX	06/08/1992	26,2	9,2	35,4
	COPERBO	16/08/1994	25,9	0	25,9
	CIQUINE	17/08/1994	23,7	0	23,7
	POLIALDEN	17/08/1994	16,7	0	16,7
	ACRINOR	12/08/1994	12,1	0	12,1
	CBE	03/12/1992	10,9	0	10,9
Fertilizantes	ULTRAFÉRIL	24/06/1993	205,6	20,2	225,8
	FOSFÉRIL	12/08/1992	182	44	226
	GOIASFÉRIL	08/10/1992	13,1	9,3	22,4
	ARAFÉRIL	15/04/1994	10,8	1,8	12,6
	INDAG	23/01/1992	6,8	0	6,8
Outros	EMBRAER	07/12/1994	192,2	263,4	455,6
	CELMA	01/11/1991	91,1	4,5	95,6
	MAFERSA	11/11/1991	48,8	0,5	49,3
	SNBP	14/01/1992	12	0	12
	CARAÍBA	24/07/1994	5,8	0	5,8
<b>TOTAL</b>			<b>8.211,60</b>	<b>3.206,70</b>	<b>11.418,30</b>

Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização / M.F.

O BNDES continuava sendo uma instituição financeira, atuando como fonte de recursos para financiamento de longo prazo, possuindo papel importante na expansão e modernização da capacidade produtiva e tecnológica do país.

“No período de 1990/93, observou-se a redução de 15% nos montantes médios desembolsadas pela instituição, queda de 10% da mobilização de recursos. Estes dados apontam para redução da importância do BNDES enquanto agente financeiro de fomento, destacando-se mais como agente do PND” (CURRALERO; 1998, apud DINIZ; 2004; p. 88).

O PND possibilitou um amplo alcance da privatização, tendo gerado um valor arrecadado com as privatizações muito superior as privatizações de períodos anteriores.

Segundo Velasco (1998), em função da legislação vigente e da formatação das vendas verificadas durante o período, que compensaram a ausência de um apoio mais amplo das classes políticas e da sociedade em geral.

“A explicação para manutenção do programa mesmo com o fracasso do plano de estabilização do governo Collor, o PND se tornava fundamental para a manutenção do compromisso do governo com a mudança estrutural, tornando-se uma espécie de selo de qualidade da política econômica e um sinal de compromisso com as reformas voltadas para o mercado” (PINHEIRO; 1999; p. 25).

A legislação vigente durante o PND aplicado às privatizações, não sofreu alterações desde sua concepção, o que garantiu o apoio da sociedade na condução do programa. Assim,

“A fim de oferecer transparência quanto à situação econômica, financeira e operacional da empresa incluída no PND, será publicado no Diário Oficial da União - DOU, e em jornais de grande circulação, Edital contendo a justificativa para a privatização da empresa, seu passivo de curto e longo prazos, pagamento de dividendos e aportes de capital efetuados nos últimos 15 anos, além, é claro, do preço mínimo da alienação e seu critério de fixação” (APARECIDA DA SILVA; 1997; p. 11).

#### **4.2 Governo Itamar Franco (1992/94):**

“No dia 29 de fevereiro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou, por 411 votos contra 31, o pedido de impeachment do presidente da República. A era Collor chegava ao fim” (BNDES; 2012; p. 102). O vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco, ao assumir o governo determina a suspensão de todos os processos de privatizações em curso. Percebe-se que a combinação, “Recessão, desemprego e denúncias de corrupção acabaram por provocar o impeachment de Collor de Mello, apoiado amplamente pela sociedade civil, que foi às ruas manifestar o seu repúdio ao presidente em exercício” (BNDES; 2012; p. 100).

Essa atitude, provocou uma onda de desconfiança na execução das políticas desenvolvidas pelo governo Collor referente aos programas de privatizações em curso. “Em abril de 1993, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, com o intuito de investigar as ações do programa de desestatização”. (BNDES; 2012; p. 102). No ano de 1993, foi sancionada o Decreto Lei nº 724/93 e a Medida Provisória nº 362, de 25 de Outubro, alterando os procedimentos operacionais do PND. Entre os mais importantes merecem destaque:

“(I) - Parcela mínima dos recursos obtidos com a venda das empresas deveriam ser consolidada em moeda corrente; (II) - o aumento do limite da participação do capital estrangeiro de 40% para 100% no capital votante; (III) - aprovação pelo Ministério da Fazenda dos ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica e do

saneamento financeiro de que sejam necessários à implantação dos processos de alienação acionária” (DINIZ; 2004; p. 92).

O novo modelo visava aumentar o número de vencedores dos processos de privatização, visto que o modelo antigo não estava fornecendo condições necessárias para a venda pulverizada das ações. Esse modelo admitia aos investidores obter diferentes oportunidades de negócios, compensando a ausência de um apoio significativo das classes políticas e da elite.

“Portanto, a possibilidade de interação destes diversos agentes com interesses, em princípio divergentes, facilitou sobremaneira a aplicação do PND e caracterizou este modelo de venda como o modelo brasileiro, pois não incorporava as características principais já adotadas nos processos de privatização em outros países” (BOBSIN; 2013; p. 44).

Neste período foram desestatizadas empresas de grande porte, tais como em setores da siderurgia, petroquímica e de fertilizantes. O programa ganhou destaque no governo com a participação efetiva do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. O discurso do novo presidente do BNDES no dia da sua posse, Antonio Barros de Castro, diz: "(...) a privatização deve ser entendida como um instrumento do processo de reestruturação do setor privado". (VELASCO; 1999; p. 201)

“No governo Itamar, o programa foi fortalecido e ampliado, passando atuar também na viabilização das concessões de serviços públicos, e em possíveis parcerias entre o público e o privado e na discussão sobre uma possível quebra de monopólio das empresas Petrobras, Eletrobrás e Telebrás, particularmente a partir da posse do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso” (FILHO; LIMA; PEREIRA; 1999; p. 12).

Assim sendo, o primeiro passo foi a criação do Plano de Ação Imediata (PAI), em 13 de junho de 1993, que previu o corte nas despesas do governo. O PAI buscou dar transparência ao processo, para retomar a confiança da sociedade em relação ao setor público e dar credibilidade para a implementação do Plano Real.

Foram identificados dois problemas como geradores de pressões inflacionárias na economia brasileira. Em outras palavras, era um problema de déficit público quanto de inflação inercial em decorrência de uma indexação generalizada dos contratos. Dessa forma,

“O Plano Real foi concebido e implementado em três etapas: i) a primeira etapa consistia no estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação; ii) a etapa seguinte criaria um padrão estável de valor, a Unidade Real de Valor (URV); iii) por fim, na terceira etapa entraria em circulação uma nova moeda nacional com poder aquisitivo estável, o Real” (REGO; 2006; p. 304).

Em meados de 1993, a economia apresentava melhoras perceptíveis na busca de equilíbrio equitativo das contas públicas, principalmente em razão de um forte ajuste fiscal praticado para o saneamento das contas do governo.

“Pode-se dizer que até julho de 1994, a condução da política econômica se deu para a organização e preparação de um novo plano de combate à inflação inercial, porém em um quadro mais favorável; a situação fiscal melhor; o nível de reservas mais alto, a inserção do país no fluxo de recurso externo, além da abertura comercial, deram aval para uma tentativa de estabilização monetária” (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO; 2007, apud SILVA; 2012; p. 90).

No final do 1º trimestre de 1994, o Presidente Itamar Franco, anunciava a criação de outro plano de estabilização para o país, denominado de Plano Real. Juntamente com a divulgação da nova moeda nacional que entraria em circulação no país, chamada de Real. “Quando o real entrou em circulação, em julho de 1994, a inflação no mês anterior estava em torno dos 50%, mas em outubro caiu para 2,8% e, em dezembro, o índice alcançou 1,5%, de acordo com o IGP (Índice Geral de Preços) da Fundação Getúlio Vargas” (BNDES; 2012; p. 103).

“Como etapa preparatória para o controle da inflação, Fernando Henrique apontava a existência de quatro frentes de batalha: i) controle orçamentário; ii) fim da inadimplência do setor público (principalmente as dívidas dos Estados e municípios com a União); iii) expansão dos projetos de privatização das empresas públicas; iv) renegociação da dívida externa.

(...) a reforma monetária se desdobraria em duas etapas: em primeiro lugar, a promoção de um alinhamento voluntário de preços e a consequente preparação para a derrubada da inflação através da utilização como termo de comparação de uma moeda estável, a Unidade Real de Valor (URV); posteriormente, o lançamento da nova moeda e a definição das regras cambiais e monetárias” (ALMEIDA; 2010; p. 31).

Ao término do mandato de Itamar Franco, o resultado obtido com as privatizações foi surpreendente e inesperado, por se tratar de um Presidente com pensamento contrário às privatizações. Dessa forma, “O PND seguiu o curso traçado no governo anterior, tendo 17 processos de desestatização sido levados a efeito, arrecadando-se um total equivalente a US\$ 4,7 bilhões” (VELASCO; 2010; p. 358).

“[...] a estabilização do real configurou-se como um “ativo social” ou um “bem público”. Sua preservação parece ter se convertido em “objetivo de interesse social” assumindo não só pelo governo, mas pelos próprios agentes econômicos privados [...]. Em consequência, as atitudes da sociedade em relação à sustentação da estabilidade contrariou o sentimento, aparentemente generalizado, de que havia se instalado no Brasil uma “cultura inflacionária, de difícil remoção”. Presumia-se que existia uma espécie de preferência pela inflação. Mas os resultados econômicos e sociais do Plano Real conduziram ao oposto: uma manifestada preferência pela estabilização” (LOPES; ROSSETTI; 2005; p. 388).

### 4.3 Governo FHC (1995/98):

Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito Presidente da República em Outubro de 1994, ganhando a eleição no primeiro turno com 54% dos votos válidos. Durante o governo de FHC, sua equipe econômica identificou como principal problema a falência do Estado nacional-desenvolvimentista, que ocasionava profundos prejuízos a economia brasileira.

“A inflação descontrolada, que só agora [1994] também conseguimos conter, distorceu qualquer previsibilidade indispensável ao cálculo empresarial de médio e longo prazo, (...) quebrou o esquema de financiamento do desenvolvimento e acentuou as contradições e atrasos sociais” (CARDOSO; 1994; p. 9 e 10).

O ponto central para o novo modelo de desenvolvimento seria a reconstrução do financiamento da expansão, geração de emprego e a liberdade do poder político decisório.

“(…) propõe um modelo economicamente sustentado, em que o Brasil encontre formas próprias de manter a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um ambiente sustentável; um modelo de participação ativa na vida internacional, de abertura para o mundo, que conduzia o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido”(CARDOSO; 1994; p. 13 e 14).

A partir de 1995, o PND sofreu alterações para dar maior prioridade a privatização. O Estado passa a privatizar os serviços públicos, setor elétrico, setor financeiro e promulga a Lei das Concessões (BRASIL, Lei nº 8.987, de fevereiro de 1995), concedendo a iniciativa privada os setores de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações.

“A Medida Provisória nº 1.481-49, de 15/05/1997, transferiu a coordenação da desestatização das instituições financeiras federais para o Banco Central do Brasil. O CMN (Conselho Monetário Nacional) passou a ser responsável pela aprovação das medidas necessárias ao processo, cabendo ao CNM propor ao presidente da República o percentual mínimo de moeda corrente a ser aceito em pagamento nos leilões” (MACEDO; 2011; p.35).

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2001), o auge do programa de privatização brasileiro ocorreu durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/98), quando 198 empresas foram vendidas, gerando resultados totais de US\$ 73,3 Bilhões, que podem ser analisados na Tabela 12.

Tabela 12 - Receitas e Dívidas Transferidas 1991 – 1999

(Em Milhões US\$)

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		TOTAL	
	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.
<b>Esfera Federal</b>																		
Siderurgia	1.474	369	921	718	2.250	1.539	917										5.562	2.626
Petroquímica			1.266	211	172	2	445	84	604	622	212	84					2.699	1.003
Energia									400		2.358	586	270		880	1.082	3.908	1.668
Ferrovias e Portos											1.477		266		355		2.098	0
Mineração							6						3.299	3.559			3.305	3.559
Telecomunicações													4.734		21.823	2.125	26.557	2.125
Fertilizantes			202	53	205	20	11	2									418	75
Financeiro													240				240	0
Outros	140	5	12				192	263									344	268
Participações							395				33		190		421		1.039	0
<b>Total Federal</b>	<b>1.614</b>	<b>374</b>	<b>2.401</b>	<b>982</b>	<b>2.627</b>	<b>1.561</b>	<b>1.966</b>	<b>349</b>	<b>1.004</b>	<b>622</b>	<b>4.080</b>	<b>670</b>	<b>8.999</b>	<b>3.559</b>	<b>23.479</b>	<b>3.207</b>	<b>46.170</b>	<b>11.324</b>
Quantidade	4		14		6		9		8		16		21		7		85	
<b>Esfera Estadual</b>																		
Telecomunicações															1.018	822	1.018	822
Financeiro													401		647		1.048	0
Gás													576				576	0
Energia											587	364	9.945	1.499	5.166	2.538	15.698	4.401
Outros											25		307		336		668	0
Participação											794		2.388		330		3.512	0
<b>Total Estadual</b>											<b>1.406</b>	<b>364</b>	<b>13.617</b>	<b>1.499</b>	<b>7.497</b>	<b>3.360</b>	<b>22.520</b>	<b>5.223</b>
Quantidade											2		15		11		28	
<b>Total Geral</b>	<b>1.614</b>	<b>374</b>	<b>2.401</b>	<b>982</b>	<b>2.628</b>	<b>1.561</b>	<b>1.967</b>	<b>349</b>	<b>1.004</b>	<b>624</b>	<b>5.486</b>	<b>1.034</b>	<b>22.616</b>	<b>5.058</b>	<b>30.976</b>	<b>6.567</b>	<b>70.309</b>	<b>16.637</b>
Quantidade total	4		14		6		9		8		18		36		18		113	

Fonte: BNDES.

Pinheiro e Giambiagi (2001), afirmam inclusive que mesmo aparentemente sem dar importância pela privatização o governo estava dando os primeiros passos para preparar as empresas para a venda, atividade nem sempre devidamente valorizada, mas sem a qual a privatização não seria possível. Assim, “Em retrospecto, pode-se constatar que durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso teve início a fase mais longa, mais difícil e mais importante da privatização” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; 1999; p. 29).

“Dois fatores permitiram essa significativa expansão do volume e da abrangência das privatizações: o primeiro foi a participação dos governos estaduais no esforço de privatização, o que possibilitou a venda de diversas companhias de distribuição de eletricidade; o segundo foi a decisão de alterar a constituição para acabar com o monopólio do governo sobre certas áreas” (BOBSIN; 2013; p. 46).

Durante o 1º mandato de FHC, podemos observar diferenças distintas em relação aos períodos anteriores, a exemplo, da forma institucional, alcance e objetivos. Na parte institucional, ocorreu a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização, diminuindo a distância da administração do processo e o governo federal.

De acordo com Pinheiro (1999), a privatização em âmbito estadual foi importante, pois impactava as empresas responsáveis pela maior parte do déficit fiscal das empresas

estatais. Durante o período de 1995/98, a partir da reestruturação, houve uma federalização das dívidas estaduais. A forma de pagamento acordado com a União foi a quitação de 20% do principal mediante a venda de ativos, para reduzir o prejuízo. “Essa exigência se tornou incentivo para que os Estados iniciassem seus próprios programas de privatização” (PINHEIRO; 1999; p. 31).

Podemos destacar dois aspectos importantes ao processo de privatização, sendo o primeiro, uma maior participação política, enquanto o segundo, seria resolver pendências judiciais para liberação da empresa estatal para a desestatização. Como exemplo, temos a privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Como maneira de garantir a continuidade da privatização é importante ressaltar que, “O governo precisou responder e vencer 217 ações judiciais, maior do que um quarto do total de ações relativas à privatização no Brasil até fim de 1998” (PINHEIRO; FUKUSAKU; 1999; p. 32).

Em relação à mudança de objetivos, o BNDES teve uma maior preocupação em aumentar a parcela das receitas das vendas em dinheiro, trocando as moedas de privatização por créditos diretos do BNDES ou do Tesouro Nacional. Segundo Pinheiro (1999), a inclusão de empresas de grande porte e as mais atraentes foram colocadas à venda, os compradores precisariam de financiamento para os seus lances nos leilões. Com isso, o governo permitiu o parcelamento da venda ou do financiamento através do BNDES.

É importante destacar que, “Somente com a crise asiática de 1997 tornou-se de fato uma questão crucial para o governo, assumindo papel importante para manutenção do Plano Real” (PINHEIRO; FUKUSAKU; 1999; p. 33). Percebemos que a privatização tomou ampla proporção e de forma intensa no governo FHC, trazendo resultados expressivos pelas vendas das empresas estatais do governo, para financiar o déficit em conta corrente e fiscal, proporcionando redução da dívida pública. Outro ponto de destaque seria compreender que os sinais de estabilidade econômica foram fundamentais para o país superar a crise asiática.

Para Pinheiro e Giambiagi (1991), a privatização tornou-se, portanto, um meio de sinalizar estabilidade, ainda que precária, a um mercado muito preocupado com a situação fiscal e as possibilidades de sustentação da política cambial. Dessa forma, a privatização atraiu muito capital estrangeiro, atendendo as expectativas dos analistas de mercado. Nas palavras de Barros e Goldenstein:

“As privatizações, além de contribuírem para o processo de aumento geral da eficiência da economia, sinalizam novas possibilidades de investimento e atraem capitais, tanto estrangeiros como diferentes capitais nacionais, que até há pouco

limitavam-se a girar na órbita especulativa. Tem início a partir daí um enorme conjunto de novos arranjos financeiros idealizados para permitir a participação conjunta de diferentes grupos de capitais na miríade de novas oportunidades de investimento que começam a surgir” (BARROS; GOLDENSTEIN; 1997; p. 29).

O programa de privatização, passou por uma reestruturação no governo FHC, no qual possibilitou que diversos setores da economia tivessem acesso a um novo mecanismo de financiamento pelo BNDES. “A flexibilização dos critérios e normas operacionais do banco permitiu o financiamento dos setores comerciais e de serviços e a ampliação dos desembolsos para os setores de infra-estrutura com as concessões de serviços públicos” (PRATES; CINTRA; FREITAS; 2016; p. 89).

Durante o 1º mandato de FHC persistiu o modelo de leilões de tipo misto, que seria a utilização de lances por meio de envelope fechado e por viva voz. O processo das privatizações dos serviços públicos, juntamente a política de privatização com apoio formado, ocorreu através de envelopes fechados, buscando a maximização dos valores recebidos com a venda das empresas estatais.

Sobre o leilão misto,

“Mesmo quando os dois métodos são mesclados, utilizando-se envelope fechado para os lances iniciais e, posteriormente, o de viva-voz entre as maiores propostas, conforme foi adotado no caso da Telebrás, essa opção não significa tão somente uma busca de maximização de valor. A introdução do leilão de viva-voz, após o envelope fechado, contorna a frustração dos perdedores mais próximos do lance vencedor, reduzindo um dos níveis de conflito inerente à venda por envelope fechado. Pode-se dizer, assim, que os leilões de tipo misto, envolvendo lances por meio de envelope fechado e por viva-voz, configuraram um método evolutivo, quando a política pública de privatização já se encontrava mais difundida e aceita.” (VELASCO; 1999, apud BOBSIN; 2013; p. 51)

A partir de 1995, o banco alterou as normas exigidas para liberar financiamento às empresas multinacionais, eliminando a diferenciação criada entre empresas de capital nacional e estrangeiro. Baseado na Emenda Constitucional nº 6, o BNDES igualou as regras para liberação de crédito das agências de fomento e os incentivos financeiros, na forma de subsídios governamentais. “A participação de empresas de controle estrangeiro nos desembolsos totais do BNDES saltou de 2,9% em dezembro de 1996 para 10% em dezembro de 1999” (BNDES; 2000; p.3).

Outra mudança ocorrida no processo de privatização, foi a alteração nos custos das linhas de financiamento do BNDES, cujo custo da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) passou a ser aplicado como custo básico dessa linha de crédito.

“O objetivo dos formuladores da TJLP era reduzir o custo do financiamento interno de longo prazo. A idéia subjacente decorria da própria lógica do Plano Real, qual seja, a estabilização monetária e as reformas estruturais melhorariam os fundamentos econômicos do país e, assim, resultariam num ingresso estável de fluxos de capitais privados, que se manteriam por um período de tempo suficiente para que os resultados da reestruturação produtiva surtisser os efeitos desejados sobre a balança comercial.” (PRATES; CINTRA; FREITAS; 2016; p. 91)

Percebemos que o BNDES teve que desempenhar um papel central para possibilitar um novo arranjo financeiro no país. Os setores de infra-estrutura requerem um enorme volume de recursos financeiros para aguentar a maturação dos investimentos, para isso contaram com a participação ativa do BNDES e de agências de fomento multilaterais.

Na Tabela 13, observamos que os desembolsos realizados através de empréstimos pelo BNDES, que foram direcionados para o setor de infraestrutura, tiveram um aumento expressivo durante o ano de 1997 e 1998.

Tabela 13 - Desembolsos do BNDES para o setor de infraestrutura em US\$ Milhões

Discriminação	1990/93 <sup>1</sup>	1994/96 <sup>1</sup>	1997	1998	1999 <sup>2</sup>
Construção	94	152	238	515	199
Energia	170	813	5281	3468	965
Telecomunicações	11	200	371	768	391
Transporte Rodoviário	267	774	1197	2042	384
Transportes - Outros	277	318	401	318	251
Água e Saneamento	0	39	13	29	12
Total	819	2296	7501	7140	2202
Participação aos Desembolsos Totais	26,14	30,34	46,6	43,7	26,47

<sup>1</sup> Valores Anuais Médios

<sup>2</sup> Janeiro a Julho

Fonte: Currelero (1998) para os períodos 1990/93 e 1994/96 e BNDES para os demais anos.

O governo tinha como cenário nacional ideal, que o setor privado fosse a principal fonte de recursos para a realização de investimentos em diversos setores da economia. Nesse modelo, o Estado teria um papel reduzido na economia, tendo parte de suas ações orientadas para coordenar a gestão do sistema e para novos investimentos. “Isso porque o aporte dos recursos necessários só será viabilizado para aqueles projetos cujos parâmetros de rentabilidade e risco próprios do empresariado privado forem alcançados” (BNDES; 1998; p. 1).

Após a estabilização da economia pelo Plano Real, o banco continuou com a política de ser o principal financiador de recursos de longo prazo para a expansão e modernização do parque industrial e para uma infra-estrutura econômica forte.

“É fundamental avançar na discussão sobre o alongamento dos prazos e o direcionamento do crédito público e privado para setores prioritários. A definição de políticas financeiras ativas pelo governo federal, que contemplem parcerias com o setor privado e com os governos estaduais, é crucial para a retomada dos investimentos e do desenvolvimento econômico e social” (PRATES; CINTRA; FREITAS; 2016; p. 108).

## 5 CONCLUSÃO

O objetivo central deste trabalho foi demonstrar a evolução histórica e o papel desempenhado pelo BNDES, desde a sua criação em 1952 até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso em 1998. O BNDES teve como função inicialmente desenvolver o país, atuando como agente desenvolvimentista, sendo destaque no apoio à industrialização.

No início da década de 70, o banco passou a conceder financiamento ao setor privado, superior ao praticado no setor público, sendo que durante o II PND teve uma maior aproximação do BNDES junto as empresas privadas nacionais. O desencadeamento da crise internacional do Petróleo em 1973, trouxe grave crise econômica ao país nos anos 1980. Após os anos de 1980, o Banco muda sua forma de atuação histórica quando assumi a relevante função de agente financiador da industrialização brasileira.

Durante as décadas de 1980 a 1990, o governo adotou políticas para corrigir os desequilíbrios econômicos do período. A incapacidade dos governos em estabilizar a economia e consolidar a retomada de crescimento, foram alguns dos motivos para começar a privatização das empresas estatais.

A atuação do BNDES neste período foi mais como órgão autônomo, tomando as decisões de vender as empresas estatais estatizadas para garantir a sobrevivência da instituição e defender os objetivos dela. A passagem para o governo Collor, foi o período chave da privatização no cenário nacional. Assim, o BNDES assumiu o papel de gestor do processo de privatização, após experiência adquirida em processos anteriores e de uma nova reorientação organizacional.

Portanto, o amplo apoio às privatizações ocorreu não apenas pela necessidade de arrecadar recursos para a estabilização das contas públicas, mas para liberar o Estado para uma atuação mais eficiente em atividades consideradas tipicamente estatais, por exemplo, saúde, educação e segurança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. P. **Reformas Neoliberais no Brasil: a Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Rio de Janeiro: UFF, 2010.
- APARECIDA DA SILVA, V. **O impacto das Moedas de Privatização sobre a Dívida Pública**. Brasília: ESAF, 1997.
- BARROS, J. R. Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. **Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro**. Revista de Economia Política, v. 17, n. 2, 1997.
- BATISTA, J. C. **O BNDES e o desenvolvimento brasileiro**. In: VELLOSO, J. 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.
- BELLUZO, L. G. **Brasil, um desenvolvimento difícil**. In: CASTRO, A. C. Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. BNDES, Rio de Janeiro, 2002.
- BNDES. **A expansão do setor elétrico 1998/2007**. Informe de Infra-estrutura, Rio de Janeiro, n. 25, ago. 1998.
- BNDES. **BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BNDES. **Informe BNDES**. Rio de Janeiro, jul. 2000
- BNDES: **Um Banco de História e do Futuro**. Texto Márcia de Paiva. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.
- BOBSIN, Vinícius. **O BNDES e o processo de Privatização**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- BRASIL. BNDES. Privatização. **A experiência da BNDESPAR (1987 – 1989)**. Editado pelo Gabinete da Presidência do BNDES. Departamento de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 1992.
- BRASIL. BNDES. **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de Atividades, 1992.
- CARDOSO, F. H. **Arte da Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARDOSO, F. H. **Notas sobre a reforma de Estado**, 1999.
- CURRALERO, C. R. B. **A atuação do sistema BNDES como instituição financeira no período 1952/96**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

- DINIZ, A. N. **BNDES: de agente de desenvolvimento a gestor da privatização 1952 – 2002**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- FARIAS, H. C. **O BNDES e as Privatizações no uso do Território Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- FILHO B. P.; LIMA E. C. P. L.; PEREIRA F. **Privatização, Ajuste Patrimonial e Contas Públicas**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão nº 668).
- GONÇALVES, D. O. **Privatização e Siderurgia no Brasil**. Monografia - Instituto de Geociência. Campinas: UNICAMP, 1995
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- IESP (1993). **O processo de privatização no Brasil: a experiência nos anos 90-92**. São Paulo: FUNDAP (Relatório de Pesquisa nº 11).
- Jornal Folha de São Paulo**, Acessado em 19/10/1994.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- LOPES, J. C.; ROSSETTI, J.P. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 2005
- MACEDO, A. F. **Privatizações no Brasil de 1985 a 2002**. Curitiba: FESP, 2011.
- MARTINS, L. (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MOURÃO, J. O. F. **A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, dez. 1994.
- NAJBERG, S. **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.
- PALATNIK, B.; ORENSTEIN, L. **Perspectivas do processo de privatização no Brasil**. In: Encontros com a civilização brasileira, 1979, p. 43 – 62.
- PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 13 - 44.

PINHEIRO, C. A. **A experiência brasileira de Privatização: o que vem a seguir?** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para Discussão nº 87).

PINHEIRO, C. A. **Privatização no Brasil: Por que? Até onde? Até quando?** Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 147 – 182.

PINHEIRO, C. A.; FUKUSAKU, K. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 45 – 68.

PINHEIRO, C. A.; OLIVEIRA, L. C. **Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas.** IPEA, 1991. (Texto para Discussão nº 230).

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido. **O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90.** Economia e Sociedade, v. 9, n. 2, p. 85-116, 2016.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Economia Brasileira.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHNEIDER, B.R. **A política de privatização no Brasil e no México nos anos 1980: variações em torno de um tema Estatista.** Dados, v. 34, n. 1, 1991.

SILVA JR., G. **O BNDES: Importante ordenador do território brasileiro.** Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2004.

VELASCO JR, L. Documento Histórico – **A privatização no sistema BNDES.** Revista BNDES, nº 33, Rio de Janeiro, jun. 2010

VELASCO JR., L. **A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado.** Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão nº 55).

VELASCO JR., L. **Privatização: Mitos e Falsas Percepções.** A economia brasileira nos anos 90, 1999, p. 183-215.