Parte II – Características e manifestações do modelo brasileiro:
algumas reflexões
**As novas empresas estatais no contexto do primeiro governo
Dilma Rousseff**

Carla Inês Dillenburg
Leandro Alexandre da Silva

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

DILLENBURG, C.I., and SILVA, L.A. As novas empresas estatais no contexto do primeiro governo Dilma Rousseff. In: ROTTA, E., LOPES, H. C., and ROSSINI, N., eds. *O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate* [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 290-312. ISBN: 978-85-64905-82-5.

<https://doi.org/10.7476/9788564905832.0014>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

AS NOVAS EMPRESAS ESTATAIS NO CONTEXTO DO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

*Carla Inês Dillenburg
Leandro Alexandre da Silva*

1 INTRODUÇÃO

Empresa estatal é aquela ligada ao Estado e, por consequência, vinculada ao projeto político do grupo que administra esse estado. O Brasil possui forte tradição da atuação do Estado como empresário, tendo empresas como o Banco do Brasil, criado em 1808, a Caixa Econômica Federal, criada em 1861, e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), criada em 1953. Recentemente, o Estado brasileiro criou empresas estatais, como a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), na área de planejamento e logística, e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC).

Com a finalidade de compreender a criação e manutenção dessas novas empresas estatais, na lógica do modelo de atuação do Estado do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, compreendido entre os anos de 2011 e 2012, optou-se por dividir este capítulo em cinco seções, contando esta introdução como a primeira delas. A segunda seção expõe o surgimento e fortalecimento do Estado empresário, termo utilizado para caracterizar o Estado que busca empreender, criando empresas públicas ou de economia mista que venham a atuar em setores estratégicos e/ou concorrer com a iniciativa privada. A terceira seção é destinada a analisar

a empresa estatal no Brasil, principalmente no que diz respeito a seus fundamentos legais, além de discutir de maneira breve a História do Estado empresário brasileiro, tendo como ponto inicial o ano de 1995, início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A quarta seção apresenta a discussão sobre a forma de atuação do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, considerada em alguns aspectos uma continuidade do modelo de atuação estatal posto em prática no segundo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esta seção está dividida em duas subseções, uma voltada a discutir os entraves do setor de logística e a atuação EPL, e outra com a finalidade de discutir a importância do setor de microeletrônica e semicondutores no processo de inovação e desenvolvimento, bem como a atuação do CEITEC. Na quinta e última parte são tecidas as considerações finais, realizadas com base nas pesquisas que este artigo intenciona apresentar. A pesquisa em questão foi do tipo bibliográfica, realizada em livros, artigos e, principalmente, em relatórios oficiais de órgãos auxiliares do governo e das próprias empresas pesquisadas.

2 O FENÔMENO DO ESTADO EMPRESÁRIO

Empresa estatal é aquela usualmente vinculada ao Estado e, em maior ou menor grau, controlada pelos seus dirigentes políticos. Frequentemente essa entidade está ligada ao projeto de desenvolvimento defendido pelos que conduzem o Estado. O fenômeno do Estado empresário remonta ao período da idade moderna, com a formação das monarquias nacionais e com o fortalecimento do poder estatal. Segundo Oliveira, foi no contexto absolutista que “constatou-se a participação das primeiras empresas estatais no processo de colonização em curso” (1997, p. 298). Destacam-se nesse período empreendimentos como as companhias de comércio portuguesas e holandesas, criadas para dar cabo ao projeto colonizador desses países.

O século XVIII trouxe consigo o advento de ideias liberais encabeçadas pela burguesia. Defendiam o livre mercado e a livre concorrência, que fazem parte do conjunto teórico conhecido como liberalismo. Oliveira esclarece que o liberalismo

[...] pode assumir variadas formas, mas o que se sucedeu ao mercantilismo caracterizou-se pela defesa do princípio segundo o qual o desenvolvimento econômico deveria fazer-se em conformidade com as leis naturais do mercado, sem os grilhões anteriormente postos pelo Estado. Neste ponto se sobressaia a doutrina de Adam Smith (OLIVEIRA, 1997, p. 298).

Trata-se da proposta do liberalismo econômico defendido, entre outros, pelo filósofo e economista escocês Adam Smith, segundo o qual o desenvolvimento econômico deveria seguir uma ordem estabelecida por “leis naturais”. Essa ordem não aceitava a intervenção do Estado, de maneira a favorecer a iniciativa individual. A partir do século XIX, com a difusão do liberalismo econômico, diversos países diminuíram sua atuação estatal, tanto como regulador dos mercados, quanto como estado empresário, dando lugar a um projeto de estado mínimo¹.

O ideal liberal viria a ser mais duramente questionado a partir da crise econômica de 1929², uma vez que esse modelo de economia e sociedade não conseguiu fornecer nenhuma solução para a saída da crise. O cenário da grande depressão começou a ser modificado somente a partir de 1933, depois da eleição de Franklin Delano Roosevelt, para presidente dos EUA. O conjunto de ações de caráter intervencionista propostas por Roosevelt entraram para história como o New Deal, proposta baseada nas ideias do economista John Maynard Keynes.

1 Um Estado que teria uma única função, a de proteger os direitos individuais contra toda e qualquer forma de violação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 283).

2 Crise global desencadeada pela quebra da bolsa de Nova York, em 29 de outubro de 1929. Equivaleu a algo muito próximo do colapso da economia mundial, que agora parecia apanhada num círculo vicioso, onde cada queda dos indicadores econômicos reforçava o declínio em todos outros (HOBBSAWM, 1998, p. 96).

Diferente do que advoga o liberalismo, no ideal keynesiano cabe a ação do Estado como regulador e, se necessário, como empresário para manter níveis suficientes de emprego e renda para os trabalhadores. Isso contribui para aumentar o consumo, gerando assim a demanda agregada necessária para a construção de um ambiente saudável, onde a economia possa se desenvolver (LEKACHMAN, 1968, apudSZMRECSÁNYI; LEITE, 1984, p. 17).

A partir da Segunda Guerra Mundial o fenômeno do estado empresário se aguçou. Segundo Oliveira, foi

[...] a forma encontrada para vencer a crise enfrentada pelo capitalismo foi contar com o auxílio do Estado na intervenção da ordem econômica. A intervenção estatal no domínio econômico ocorreu basicamente por meio (i) da regulamentação, planejamento e controle da economia de mercado e (ii) da participação direta na atividade empresarial (1997, p. 299).

Essa colocação se refere especificamente aos Estados Unidos da América (EUA) no pós-guerra, no entanto é passível de generalizar-se a todos os países que passaram a defender a adoração do Estado de Bem-Estar Social³. Com o objetivo de manter os mecanismos desse sistema, os estados passam a interferir cada vez mais na economia, no sentido de regular, planejar e controlar setores considerados estratégicos, bem como participar diretamente na atividade empresarial.

Oliveira complementa que:

Então, o Estado passa a praticar atos de comércio e indústria ao lado dos particulares, concorrendo normalmente com a iniciativa privada no desenvolvimento da atividade econômica por meio de suas empresas. Tal empreendimento econômico pelo Estado, hoje, é questionado, chegando alguns a suscitarem até a

3 O Estado do bem-estar (Welfare State), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político” (H. L. Wilensky, 1975, apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 416).

prática de concorrência desleal, haja vista, segundo expõem os seus apologistas, as vantagens e benefícios de que dispõem as empresas públicas na disputa de mercados em relação às empresas particulares (1997, p. 300).

Trata-se do Estado empreendendo e concorrendo diretamente com o empresariado privado. Tal concorrência, por vezes, foi acusada como sendo desleal devido às supostas vantagens que as empresas públicas podem obter sobre as empresas privadas. Por outro lado, os que defendem como necessária a atuação do Estado, argumentam que ela se deu em razão da

[...] ausência de mecanismos institucionais que garantissem à iniciativa privada que as políticas redistributivas não retirariam as quase renda de seus investimentos. Ou seja, “o motivo para a propriedade estatal é assegurar investimentos em ativos socialmente valiosos que não podem ser realizados por investidores privados devido aos riscos de expropriação” (ESFAHANI; ARDAKANI, 2002:5 apud FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1170).

Segundo esse ponto de vista, o fenômeno do estado empresário e sua manifestação mais concreta, a empresa estatal, existem para suprir carências em certas áreas. Trata-se de realizar investimento em áreas que embora sejam estratégicas, por diversos motivos deixaram de atrair a iniciativa privada. As discussões entre os que defendem um estado de atuação forte e os que defendem um estado menor não cessaram, mas sim prosseguiram gerando um campo frutífero para o surgimento de novas teorias econômicas como neoliberais, *neokeynesianos*.

3 AS ESTATAIS E O ESTADO EMPRESÁRIO NO BRASIL

No Brasil, a formação das empresas estatais é prevista pela Constituição Federal de 1988, através do artigo 37, inciso XIX, que estabelece:

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

O artigo 173 destaca as seguintes condições:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Segundo Furtado, conceitualmente empresas estatais são as “empresas públicas e as sociedades de economia mista, que são entidades administrativas que compõem a Administração Pública indireta da união, dos estados, do distrito Federal ou dos municípios” (2013, p.161-162). Do ponto de vista da administração federal, classifica-se como empresa pública

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e **capital exclusivo da União**, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de quaisquer das formas admitidas em Direito (art. 5.º, II, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 apud MOREIRA-NETO, 2014, p. 293) [grifo nosso].

A empresa pública diferencia-se da sociedade de economia mista, uma vez que “Sociedades de economia mista são entidades para estatais, organizadas para fins empresariais, com participação do Estado e de pessoas de direito privado, em seu capital e em sua administração” (MOREIRA-NETO, 2014, p. 294). O autor complementa que é:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica sob a

forma de sociedade anônima, **cujas ações com direito a voto pertencam, em sua maioria, à União** ou à entidade da administração indireta. (art. 5.º, III, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 apud MOREIRA-NETO, 2014, p. 294) [grifo nosso].

Moreira Neto destaca ainda que:

Interessante é observar-se que não é o capital misto que configura a sociedade de economia mista, pois o termo “economia” sugere conteúdo mais amplo que “capital”. Na verdade, o traço marcante é a participação necessária do Estado na direção da empresa, pois este é o elemento que lhe confere o poder de atuar, vale dizer, de decidir em nível de execução sobre a específica atividade que lhe foi cometida por delegação legal. O controle societário exercido pelo Poder Público sobre a sociedade de economia mista obedece exclusivamente à legislação comercial aplicável, isto é, dá-se através da maioria societária, e não por ingerência administrativa direta de atos administrativos baixados pela entidade política matriz, para que não se atropelem os direitos dos acionistas privados sem seu conhecimento e a possibilidade de participação (2014, p. 294) [grifo nosso].

Assim, define-se com precisão a empresa estatal, seja ela empresa pública, aquela que embora seja regida na forma do direito privado é constituída, se federal, com capital exclusivo da União, o mesmo podendo ser aplicado aos demais entes subnacionais⁴. Trata-se da sociedade de economia mista, constituída com capital público e privado, cujo estado pode ser sócio majoritário ou minoritário, desde que detenha uma maior parcela das ações, com direito a voto, de forma a preservar a direção da empresa.

A história recente do Brasil, contada a partir de 1995, apresentou duas tendências com relação às estatais:

Na primeira tendência (1995-2002), verificou-se uma significativa redução do número de empresas estatais e, conseqüentemente, da

4 Estados e municípios.

quantidade de empregados e do volume de dispêndio global. A segunda tendência (2003-2013) foi marcada pelo crescimento quantitativo de tais empresas, ampliando, assim, sua força de trabalho, bem como seus dispêndios globais, o que teve papel fundamental para minorar os efeitos da crise internacional recente no Brasil (CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014, p. 107).

Tais colocações, realizadas por José Celso Cardoso Junior, técnico em desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autor do segundo capítulo da obra *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, de 2014, podem ser melhores compreendidas se inseridas no contexto dos governos desses períodos. Entre 1995 e 2002, o Brasil era governado por Fernando Henrique Cardoso, que tinha como ordem do dia o equilíbrio da economia e, para tanto, realizou um profundo ajuste fiscal, diminuindo a atuação do Estado.

Já o segundo movimento, ocorrido entre 2003 e 2013, insere-se no contexto dos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essas gestões, principalmente a partir do segundo mandato de Lula e da crise financeira de 2008, buscaram intensificar a atuação do Estado na economia. Tal momento fortaleceu o planejamento estatal de áreas prioritárias, a atuação do Estado como empresário, levantando inclusive alguns debates sobre o caráter desenvolvimentista desses governos.

Segundo dados do Relatório Perfil das Empresas Estatais Federais do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2013 havia um total de 141 empresas estatais sob controle da União, sendo 48 sob controle direto e 93 sob controle indireto. Dessas 141 empresas federais, 18 (12,8%) são do setor financeiro e 123 (87,2%) são do setor produtivo (DEST, 2015, p. 14-16).

Conforme mostra o Gráfico 1, o estado brasileiro empreendeu em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma nação. As áreas em que

o estado brasileiro está mais presente são a de Petróleo, Energia Elétrica e Setor Financeiro.

Gráfico 1: Empresas estatais federais por área de atuação – 2013

Fonte: DEST, 2015, p. 17.

Cabe destacar ainda a participação estatal em outras áreas, como Comércio e Serviço, Indústrias de Transformação, Pesquisa e Desenvolvimento, Setor Portuário e de Abastecimento. Sobre essa situação, Rattner explica que:

O fato de as empresas estatais controlarem a maior parte dos setores de produção de bens intermediários, tais como aço, petróleo, petroquímicos, geração de energia elétrica, telecomunicações, estradas de ferro, mineração etc., é um fenômeno indicativo das **limitações de um pleno desenvolvimento industrial baseado na iniciativa privada** num país dependente e periférico (1984, p. 7) [grifo nosso].

As limitações a que o autor se refere revelam-se com mais clareza a partir da Segunda Guerra Mundial, conflito que desarticulou a produção industrial dos países da Europa, e criou também no Brasil uma demanda por produtos industrializados. Tal demanda não pode ser suprida pelos capitalistas brasileiros, devido a fatores organizacionais, tecnológicos e financeiros (RATTNER, 1984, p. 7-8). Diante desse quadro, o Estado assume a tarefa da produção de bens de capital passando a intervir cada vez mais na economia, de modo a suprir a indústria com bens produzidos no país.

4 ATUAÇÃO ESTATAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E AS NOVAS ESTATAIS ESTRATÉGICAS

O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), em alguns aspectos pode ser considerado uma continuidade do último mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010). A política econômica e o modelo de atuação do Estado são exemplos de continuidade. Ainda durante o governo Lula, em 26 de março de 2006, o Ministério da Fazenda foi assumido pelo economista de orientação keynesiana Guido Mantega, que substituiu a política fiscal ortodoxa, sustentada pelo ex-ministro Antonio Palocci (LOPREATO, 2015, p. 8). A partir de então, as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas com o objetivo de retomar um crescimento econômico que havia ocorrido no primeiro mandato de Lula. Houve a retomada do planejamento de setores prioritários, principalmente a partir do lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007⁵. A posse de Mantega é considerada um marco de mudança na atuação e intervenção do estado brasileiro.

5 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa do governo federal brasileiro que articula ações que coordenação e monitoramento dos programas e ações prioritárias de variados ministérios como do planejamento, orçamento e gestão, ministério da fazenda e casa, lançado em 28 de janeiro de 2007, tem por meta estabelecer um conjunto de políticas econômicas e planejadas para os quatro anos seguintes, promovendo o aceleração da economia e priorizando setores como a infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia, entre outros (BNDES, 2008).

O governo Dilma manteve a equipe econômica e a estratégia do governo Lula, inclusive o ministro Mantega. Não alterou o modo de atuação estatal, nem as medidas de incentivo ao mercado interno. Dessa forma, no primeiro governo Dilma Rousseff, o Estado passou a atuar mais ativamente através de suas políticas públicas, no sentido de acelerar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Nessa maneira de conduzir o Estado, destaca-se a intensificação do fenômeno “estado empresário”, manifesto através da criação de algumas empresas estatais. Lopreato clareia essa ideia explicando que o governo Dilma, com a finalidade de acelerar o crescimento do PIB,

[...] adotou políticas ativas de defesa do mercado interno e do investimento. **Primeiro, criou um conjunto de empresas estatais responsáveis por coordenar a elaboração de projetos e investimentos em áreas específicas** [...] A proposta atual questiona o modelo institucional centrado no papel de regulação das agências setoriais e prevê mais presença de estatais. O controle de áreas relevantes é compartilhado por novas entidades públicas, com a atribuição de pensar a estratégia e planejar as ações de longo prazo (2015, p. 25) [grifo nosso].

Além de intencionar acelerar o crescimento brasileiro, através das políticas públicas, um dos objetivos da política estatal do governo foi a de “enfrentar os nós que se arrastam a anos” (LOPREATO, 2015, p. 22) para enfim “romper com os entraves que à expansão da economia brasileira” (p. 23). É com vista nesse objetivo e pautado por uma visão de política econômica que vinha sendo desenvolvida, desde a posse do ministro Mantega, que se entende a criação e manutenção das novas empresas estatais consideradas estratégicas para romper os entraves ao desenvolvimento do Brasil. Lopreato (2015) destaca ainda que, nesse período, foram criadas sete empresas estatais nos ramos de telecomunicações, logística, seguros, semicondutores e microeletrônica e defesa. Para os fins desta pesquisa foram analisadas duas dessas criações: a Empresa de Planejamento e Logística

(EPL) e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), bem como seus campos de atuação.

4.1 Os entraves da logística brasileira e a atuação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL)

No campo de atuação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), os problemas são históricos. Barboza, nesse sentido, avalia:

A logística é um dos entraves para o crescimento da produção agrícola, industrial, automobilística entre outros setores no Brasil, [...] O investimento realizado em infraestrutura não acompanhou o crescimento da produção, gerando gargalos logísticos para seu escoamento. O investimento em infraestrutura comparada com países desenvolvidos foi insignificante há décadas, logo, retrata a nossa atual conjuntura, aliado ao pouco recurso destinado para este fim, soma-se os desvios de recursos oriundos da corrupção no Brasil. O maior problema gerado pela falta de infraestrutura é que esta precariedade eleva o valor dos produtos, fazendo com que os mesmos se tornem menos competitivos no comércio internacional, observamos que o custo de transporte por ora fica mais barato no transporte do Brasil para outros países, do que dentro do próprio território nacional (2014, s.p).

Existe um deficit histórico de investimento em infraestrutura e logística. Tal fato contribuiu para que o setor logístico tenha se constituído em um dos entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil, ao longo dos anos. Um estudo do Conselho Federal de Administração intitulado Plano Brasil de Infraestrutura e Logística (PBLog) concluiu que: “No Brasil há um consenso: a infraestrutura logística é um dos principais gargalos para o desenvolvimento econômico e social do país. Os problemas são evidentes em todos os modais” (MELLO; SILVA, 2013, p. 104). Por outro lado, o estudo também apontou:

É importante salientar que o Brasil despertou finalmente para entender que o desenvolvimento econômico acelerado e sustentável tem na logística de transportes de carga um dos seus mais importantes pontos de apoio. Esse despertar pode ser constatado em diversas ações, tanto em nível federal como estadual. Em 2012, por exemplo, o governo federal lançou o Programa de Investimento em Logística [...] A iniciativa pretende investir, nos próximos 25 anos, cerca de R\$ 133 bilhões para duplicar os principais eixos rodoviários do país; reestruturar o modelo de investimento e exploração das ferrovias; e expandir e aumentar a capacidade da malha ferroviária (MELLO; SILVA. 2013, p. 106-107).

A criação da EPL, responsável pela estruturação e qualificação, por meio de estudos e pesquisas, do processo integrado de logística do Brasil, “é outra boa nova, uma vez que sua principal missão será procurar soluções para integrar rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias” (MELLO; SILVA. 2013, p. 14).

A EPL foi instituída pela Lei nº 12.404, de 04 de maio de 2011, modificada pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, e é uma empresa estatal pública que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (LOPES, 2015, p. 18).

Uma das principais atividades da EPL é desenvolver o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), que é um “estudo que engloba levantamentos, pesquisas, análises, diagnósticos e propostas de solução para os gargalos da infraestrutura do transporte associados e serviço” (LOPES, 2015, p. 18-20). Cabe ainda à EPL monitorar e elaborar estudos que orientarão os processos de concessão e o acompanhamento da execução do Programa de Investimentos em Logística (PIL), iniciativa que, conforme visto, pretende investir cerca de R\$ 133 bilhões nos próximos 25 anos.

A EPL atua, ainda, juntamente aos órgãos de licenciamento ambiental, na concessão das licenças. Nesse caso, cabe à EPL contratar,

[...] por meio de licitação, as empresas que vão elaborar os estudos ambientais necessários para a emissão das licenças ambientais. Os referidos estudos são avaliados e acompanhados por equipe multidisciplinar da EPL até a sua conclusão, momento em que são encaminhados aos órgãos ambientais licenciadores. Após a emissão da Licença de Instalação – LI, esta é transferida ao concessionário, que reembolsa a EPL pelos custos incorridos com a obtenção das licenças. A Licença de Operação é de responsabilidade da concessionária (EPL, 2016, s. p).

Os licenciamentos realizados em conjunto com a EPL são principalmente de trechos de rodovias e de ferrovias. A EPL age sob a contratação dos órgãos emissores de licenciamento, para licitar empresas que fornecerão pareceres técnicos acerca da obra a ser realizada. Algumas licenças obtidas por intermédio da EPL, entre os anos de 2013 e 2014, são: BR-040, trecho entre Brasília/DF e Juiz de Fora/MG; BR-163, entre a divisa Mato Grosso/Mato Grosso do Sul (MT/MS) e Mato Grosso/Paraná (MS/PR); BR-050, entroncamento com a BR-040, na divisa de Goiás com Minas Gerais (EPL, 2016, s.p). Tais projetos deixam transparecer que a EPL encontra-se em plena atividade, realizando suas atividades de planejamento em logística no Brasil.

O Relatório de Gestão do exercício de 2014, mecanismo de transparência da EPL, aponta que em 2014 a empresa contava com 185 servidores efetivos, dos quais 40 eram cedidos de outros órgãos. Todos esses servidores são contratados aplicando-se o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo o balanço patrimonial da empresa, as operações de 2014 obtiveram prejuízo econômico da ordem de R\$ 742.648,55. Prejuízo este amplamente justificado pelo perfil e função da empresa no cenário do projeto de governo para a qual ela foi criada. As principais receitas são R\$ 49.062.270, a título de repasse do Ministério dos Transportes (MT) para a integralização do capital da empresa.

As despesas do exercício giraram em 48.814.012 e foram constituídas principalmente por despesas com pessoal e encargos na ordem de

R\$ 29.169.635. A EPL apresenta, desde o início de suas atividades, um prejuízo acumulado no valor de R\$ 1.162.846,26. Em resumo, embora a empresa tenha obtido um modesto lucro nas operações de 2013, no valor de R\$ 76.884,31 (EPL, 2015, p. 192-200), ela vem acumulando sucessivos prejuízos em suas operações ao longo dos últimos exercícios, e tal fato não parece comprometer sua atuação no setor de planejamento em logística.

4.2 A atuação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC) como referência no desenvolvimento de tecnologia na área de semicondutores e microeletrônica

O CEITEC é uma empresa pública, vinculada ao ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI). Atua no segmento de semicondutores, desenvolvendo soluções para identificação automática (RFID e *smartcards*) e para aplicações específicas. Embora tenha sido criada no ano 2008, esteve em estado pré-operacional até o ano de 2012, tornando-se parte das novas empresas utilizadas pelo Estado a fim de resolver alguns nós que atravancam o desenvolvimento brasileiro (CEITEC, 2016).

A empresa insere-se nas políticas públicas que têm como objetivo combater o histórico atraso que do Brasil em relação ao desenvolvimento tecnológico. O CEITEC conta com uma divisão de Pesquisa & Desenvolvimento responsável por desenvolver novos produtos, processos e tecnologias. Sob o escopo de atuação dessa divisão estão as duas superintendências, de Projetos de Circuitos Integrados e de Desenvolvimento de Produtos. A empresa conta ainda com uma divisão de negócios, responsável por identificar potenciais clientes e nichos de negócio, tanto no Brasil quanto no exterior, e com uma divisão de fábrica responsável pela fabricação dos circuitos integrados (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 8-9).

No ano de 2014, o CEITEC contava com 232 servidores, cuja característica marcante era a alta escolaridade. As demonstrações financeiras referentes ao ano de 2014 apresentaram, a título de Receita da venda de

produtos, o valor de R\$ 2.535 milhões. O repasse do tesouro nacional afe-rido sob o título de subvenções para custeio foi de R\$ 80.099 milhões. Já as despesas somaram R\$ 91.097 milhões, com destaque para as despesas com pessoal, que giraram em torno de R\$ 34.471 milhões. O resultado do exercício, descontadas outras despesas e receitas, foi um prejuízo de R\$ 21.899 milhões. Os prejuízos econômicos acumulados desde o ano de 2012, início de suas atividades, são da ordem de R\$ 46.352 milhões (CEI-TEC, 2015, p. 1-2). Os deficit serão tolerados quando a atuação estatal es-tiver mais próxima do modelo keynesiano, sendo esses deficit encarados como investimentos públicos orientados para o desenvolvimento de áreas estratégicas, pois dificilmente a iniciativa privada investiria em áreas que não fossem lucrativas, restando ao Estado a busca pelo desenvolvimen-to destas áreas. Nos últimos anos de atividade, ressalta-se que o CEITEC duplicou o seu faturamento.

Os principais produtos desenvolvidos e fabricados pelo CEITEC, e já presentes no mercado, são *microchips* do tipo *Radio Frequency Identification* (RFID), de baixa, média e alta frequência. São sensores de temperatura e *chips* que podem ser utilizados na identificação e rastreamento logístico. O produto mais famoso e de maior destaque do CEITEC é o *chip* RFID, de baixa frequência, modelo CTC11002, conhecido como o “chip do boi”. Segundo Perin:

O dispositivo semicondutor desenvolvido pela empresa gaúcha Cei-tec no Brasil e que foi apelidado de Chip do Boi pode ser utilizado em uma infinidade de aplicações que vão muito além de rastrear bovinos e outros animais em seus locais de criação [...] O simpático apelido de Chip do Boi, no entanto, esconde uma enorme amplitu-de de utilizações que este dispositivo genuinamente nacional pode realizar – e por um custo bem mais baixo do que os seus concor-rentes importados [...] Por ser um chip de baixa frequência (LF), de 134,2 KHz, o dispositivo pode ser recomendado para utilização em soluções como controle de acesso de pessoas, rastreamento

veicular ou de contêineres de carga, identificação de embalagens com conteúdos líquidos etc (2012, s.p).

Como visto, o CEITEC vem trabalhando a fim de desenvolver tecnologia nacional nas áreas de semicondutores e microeletrônica. O desenvolvimento desse tipo de tecnologia demanda um alto investimento em Pesquisa & Desenvolvimento. Algumas experiências têm se mostrado promissoras, como é o caso do “Chip do Boi”. O produto brasileiro é mais barato que o produto importado e vem cumprindo o prometido, contribuindo na identificação individual e controle de animais, principalmente do vasto gado bovino do Brasil. Embora o “Chip do Boi” seja o mais conhecido, o produto mais comercializado, em 2014, gerando uma receita de R\$ 2.9 milhões foi o RFID de alta frequência CTC13001, utilizado no setor de logística (TRINDADE, 2015, p. 15). Outro produto do CEITEC que se encontra ainda em fase de desenvolvimento é o RFID CTC21001, também conhecido como *E-passaport*. Trata-se de:

[...] um circuito integrado direcionado ao mercado de identificação pessoal e segurança da informação. Trata-se de um dispositivo para uso em passaportes eletrônicos, conforme definições da ICAO (International Civil Aviation Organization). Por meio de um convênio de cooperação técnica firmado com a Casa da Moeda do Brasil (CMB) em setembro de 2012, a CEITEC S.A. está desenvolvendo o novo chip que será usado no passaporte brasileiro. O chip CTC21001 (E-passport) estará disponível no segundo semestre de 2016 (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 19).

Além dos produtos como “Chip do Boi” e o *E-passaport*, o CEITEC também oferece serviços de processamento em lâminas de silício e ainda desenvolve projetos como o Projeto Multiusuário Brasileiro (PMUB). Lançado em 2015, o projeto tem o objetivo de integrar indústrias e universidades com a tecnologia desenvolvida no CEITEC (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 21). Dessa forma, a atuação do CEITEC vem contribuindo para

o desenvolvimento tecnológico brasileiro. Nesse caso, houve a necessidade do estado empreender para a geração de tecnologia microeletrônica própria. Desenvolvimento tecnológico é de suma importância para o desenvolvimento econômico de um país, conforme destaca Feldmann:

A análise da relação entre a mudança tecnológica e o desenvolvimento econômico também não é um assunto novo, tendo sido um dos temas principais de J. Schumpeter, um dos maiores economistas do início do século XX. Para Schumpeter (1943), a economia está normalmente em estado de equilíbrio em seus fluxos de capital, mas a atividade empreendedora e a inovação alteram essa tendência criando monopólios temporários e gerando riquezas. Após algum tempo, como decorrência de a inovação tornar-se madura e de outros competidores adentrarem o mercado, o equilíbrio torna a voltar, para, então, consequentemente, surgir outra inovação acompanhada de um empreendedor, a qual causará uma destruição criativa, mudando novamente a ordem econômica vigente (2009, p. 121).

Segundo essa visão, a inovação teria a função de provocar alterações no equilíbrio econômico, gerando divisas e impactando a balança comercial do Estado. Também é a inovação que, segundo a visão Schumpeteriana, possibilitaria que entes públicos e privados assumissem a liderança de mercados e se destacassem, aproveitando as oportunidades através de novos produtos e tecnologias. Os benefícios do domínio tecnológico da microeletrônica manifestam-se em diversos pontos, para além de seus efeitos na balança comercial: como motor de inovação, devido à constante necessidade de pesquisa e desenvolvimento; na geração de empregos qualificados, em uma industrial altamente intensiva em conhecimentos; para suprir uma crescente demanda por componentes, como sensores, rastreadores, transmissores e processadores; por seu teor estratégico na área militar e de defesa; por seu valor agregado, uma vez que os circuitos integrados, também conhecidos como *chip* ou *microchip*, vêm respondendo por uma parcela cada vez maior do custo de bens e equipamentos em setores como indústria médica, telecomunicações (AMBROZIO 2015, p. 346-7).

O mercado de semicondutores vem obtendo significativo crescimento ao longo dos últimos anos. Em 2014:

De acordo com levantamento da Semiconductor Industry Association (SIA), organização sediada nos EUA que é uma das principais associações de empresas de manufatura e design de semicondutores do mundo, o segmento registrou um recorde global de vendas de US\$ 335,8 bilhões em 2014, um aumento de 9,9% em relação a 2013 (US\$ 305,6 bilhões). As vendas globais de dezembro de 2014 atingiram US\$ 29,1 bilhões, o maior volume da história para este mês. O mesmo estudo da SIA apontou que as vendas aumentaram nos três grandes mercados regionais do planeta pela primeira vez desde 2010. As Américas registraram o melhor desempenho, com aumento de 12,7% nas vendas na comparação com 2013. As vendas também subiram na região Ásia-Pacífico (11,4%) e na Europa (7,4%). O aumento de 34,7% nas vendas globais de chips de memória de acesso aleatório (DRAM) contribuiu consideravelmente para o bom desempenho da indústria de semicondutores em 2014, assim como o constante crescimento do mercado de smartphones e tablets em todo o mundo (CEITEC, 2015, p. 1).

Mesmo em um ambiente internacional que ainda sofre os efeitos da crise econômica de 2008, o setor de semicondutores vem crescendo em ritmo acelerado. Destaca-se o incremento na produção e comercialização de *Tablets* e *Smartphones*. Esses aparelhos utilizam intensivamente os circuitos integrados e os derivados de silício em sua composição. Ambrozio (2015) assim avalia a situação do Brasil, em contrapartida ao crescimento do mercado:

Como uma das poucas grandes economias do mundo ainda sem produção local na etapa de difusão em microeletrônica [...] tem registrado déficits comerciais crescentes em semicondutores [...] A tendência para os próximos anos é de agravamento de déficit comercial à medida que se proliferam os dispositivos eletrônicos em novos mercados, como o da Internet das Coisas (IoT – Internet of Things). O esvaziamento da cadeia eletrônica tende ainda a se estender a outros setores em que o país tem participação relevante

na indústria mundial, como de bens de capital, automotivo, equipamentos médicos etc (p. 347).

A “internet das coisas” é uma nova maneira de pensar o relacionamento entre o consumidor e os seus objetos do dia a dia. Cada vez mais aparelhos, relógios, óculos, eletrodomésticos, e até mesmo sapatos e janelas se integram com a internet, aumentando a demanda por semicondutores e derivados de silício. A tendência é a demanda por circuitos integrados crescer cada vez mais nos próximos anos e, com isso, o déficit comercial brasileiro nesse segmento tende a rumar na mesma direção. O setor de semicondutores pode ser utilizado como um exemplo de como a iniciativa privada brasileira falhou em assumir o mercado de alta tecnologia, constituindo o setor em um gargalo para o desenvolvimento do país. Nesse sentido, a atuação do CEITEC pode ser considerada uma tentativa de romper esse entrave ao desenvolvimento brasileiro, na perspectiva do estado empresário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações a que se chega, a partir das pesquisas realizadas, apontam que compreender a criação das empresas estatais estratégicas das áreas de logística e planejamento, e microeletrônica e semicondutores, exige, primeiramente, compreender o modelo de atuação estatal levado a cabo pelo primeiro governo da presidente Dilma Rousseff. A lógica desse modelo foi a do fortalecimento do Estado, que passou a atuar de maneira mais decisiva, inclusive empreendendo através das empresas estatais. Essa forma de atuação, considerada desenvolvimentista por alguns economistas⁶, pode ser avaliada como uma continuidade do que vinha sendo

6 Verificar FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Revista Nova Economia – Belo Horizonte, 23 (2), p. 403-428, mai./ago. 2013.

apresentado no último governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, principalmente a partir da posse do economista Guido Mantega como ministro da economia.

Outro ponto que ajuda a compreender a criação e manutenção dessas empresas foi o compromisso assumido pelo Governo Dilma de resolver os nós que, historicamente, atravancam a economia brasileira. São setores nos quais, por diversos motivos, a iniciativa privada falhou em ocupar, gerando, assim, um déficit e uma demanda por investimentos. Nesse sentido, dentro da lógica do estado empresário, o governo cria estatais estratégicas para tentar resolver os gargalos desses setores.

Assim, a EPL passa a atuar no sentido de prover inteligência em planejamento estratégico para a área de logística, buscando integrar um país de dimensões continentais como o Brasil, inclusive com vistas a viabilizar os esquecidos modais de transporte ferroviários e hidroviários. Nesse sentido, destaca-se o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) desenvolvido pela EPL e o Programa de Investimentos em Logística (PIL). O CEITEC, atuando na área de microeletrônica e semicondutores, também se insere na lógica do Estado suprimindo um setor deficitário e buscando solucionar o gargalo do desenvolvimento de tecnologia microeletrônica no Brasil.

É interessante salientar que ambas as empresas analisadas apresentam, em seus balancetes, prejuízos acumulados de milhões de reais desde o início de suas atividades. Diante desses fatos, considera-se que dificilmente esse tipo de empreendimento seria viável em um modelo estatal de viés mais liberal, um Estado administrado como uma empresa privada, focada no lucro. O modelo de atuação estatal mais próximo do keynesiano tolera o déficit, encarando-o como investimento em prol da geração de demanda e do desenvolvimento de áreas estratégicas. É o caso das empresas analisadas que, muito embora não estejam gerando resultados econômicos lucrativos, têm gerado outros benefícios para o desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

- AMBROZIO, A. M. H. **BNDES Setorial 41**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2015.
- BARBOZA, M. A. M. **A Ineficiência da Infraestrutura Logística do Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaportuaria.com.br/noticia/16141>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **O BNDES e o PAC**. 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuação/Infraestrutura/pac.html>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal – Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). **Perfil das Empresas Estatais Federais**. Brasília: 2013.
- CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.
- CEITEC. **Apresentação**. 2016. Disponível em: <<http://www.ceitec-sa.com/empresa/SitePages/apresentacao.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- _____. **Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2014**. Porto Alegre: 2015. Disponível em: <http://www.ceitec-sa.com/transparencia/DemonstracaoFinanceira/Demonstracoes_Financeiras_2014.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- Empresa de Planejamento e Logística (EPL). **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.epl.gov.br/html/objects/downloadblob.php?cod_blob=3658>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- _____. **Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/licenciamento-ambiental6>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- FILHO, J. R. F.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

FELDMANN, P. R. O atraso tecnológico da América Latina como decorrência de aspectos geográficos e de fatores microeconômicos interligados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 119-139, abr. 2009.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HOBBSAWM, E. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

KELLER, S.; LIGOCKI, S. **Relatório Anual 2015**. CEITEC S/A. Porto Alegre: [s.n.], 2016

LOPREATO, F. L. C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPES, J. M. do V. **Plano Nacional de Logística Integrada – PNLI: relatório executivo: 1ª fase / Empresa de Planejamento e Logística**. Brasília: EPL, 2015.

MELLO, S. L. de; SILVA, A. L. da. **Plano Brasil de Infraestrutura e Logística: Uma abordagem sistêmica**. CFA/CRA. Brasília: [s.n.], 2013.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, J. R. F. de. O estado empresário: O fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, p. 297-309, abr./jun. 1997.

PERIN, E. **Chip do Boi da Ceitec vai muito além do uso em animais**. 2012. Disponível em: <<http://brasil.rfidjournal.com/noticias/vision?9680>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

RATTNER, H. **As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional**. 1984. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v24n2/v24n2a01.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SZMRECSÁNYI, T.; LEITE, M. M. **John Maynard Keynes: economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.