

# A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E A INDÚSTRIA NACIONAL DE DEFESA

FERNANDO MALBURG DA SILVEIRA  
Capitão de Mar e Guerra (Ref<sup>o</sup>)

---

## SUMÁRIO

Introdução  
Breve síntese, sob o prisma de interesse da indústria  
nacional de defesa  
Alguns comentários  
O mecanismo das *Golden Shares*

## INTRODUÇÃO

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00437/MD/SAE-PR, de 17/12/2008, destaca, dentre outros aspectos pertinentes à adoção de uma Estratégia Nacional de Defesa (END) contemplando ações estratégicas de médio e longo prazo, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, com o declarado propósito de “assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional”.

O extenso documento anexo à EMI elaborada pelo Ministro de Estado da Defesa e pelo Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos está organizado em duas partes, uma abordando sua Formulação Sistemática e a outra enfocando as Medidas de Implementação.

O presente artigo se propõe a oferecer uma apertada síntese dos pontos da END relacionados à indústria de defesa e, em seguida, tecer alguns breves comentários a respeito e discutir em maior grau de detalhe a questão da participação estatal (prevista no documento) nos empreendimentos do setor.

## BREVE SÍNTESE, SOB O PRISMA DE INTERESSE DA INDÚSTRIA NACIONAL DE DEFESA

No texto da END (disponível em [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)) destaca-se, na parte referente à Formulação Sistemática, a meta de organizar a indústria de material de defesa com a finalidade de “assegurar a autonomia operacional para as três Forças”. Esse desiderato se coaduna com o que o documento descreve como sendo um dos eixos estruturantes da Estratégia, qual seja o uso de tecnologias de domínio nacional, como acima mencionado.

Ao enunciar suas Diretrizes, a END empresta destacada ênfase à conquista de capacitação tecnológica autônoma, tecendo considerações sobre a criação de um regime jurídico, regulatório e tributário em proteção às empresas privadas do setor de defesa, com vistas a amparar a continuidade das compras públicas dirigidas ao setor; apoiar a formulação e execução de uma política de aquisição de produtos de defesa centralizada no Ministério da Defesa; incentivar a competição em mercados externos, visando aumentar a escala de produção; as parcerias tecnológicas com outros países, priorizando os experimentos binacionais; e outras considerações igualmente ambiciosas.

Ao focar a Reorganização da Indústria Nacional de Material de Defesa sob o prisma do desenvolvimento tecnológico independente, a END prioriza os desenvolvimentos que gerem tecnologia nacional; subordina as considerações comerciais aos imperativos estratégicos; incentiva a pesquisa de vanguarda (o que pode ser entendido como um estímulo à produção representativa do “estado da arte”); recomenda o estabelecimento de regimes legal, tributário e regulatório especiais para as empresas do setor, de modo a eximi-las do regime

geral de licitações públicas e protegê-las de contingenciamentos orçamentários do governo. Estabelece, todavia, como contrapartida, a partição de poder entre a empresa privada e o Estado – que, por meio de instrumentos de direito privado (como a aquisição de *golden shares*) e de direito público (licenciamentos regulatórios), passaria a dispor de poderes especiais na administração e nos negócios da empresa. O mesmo capítulo disserta ainda sobre a existência de uma componente estatal da indústria de defesa, com vocação para produzir o que o setor privado não possa projetar e fabricar rentavelmente; fala do auxílio estatal para a conquista de clientela estrangeira; da necessidade do Estado admitir a produção sob o regime de “custo mais margem”, mas sob intenso escrutínio regulatório (o que implica a participação do Estado na formação e regulação de preços dos produtos de defesa); destaca que as parcerias do Brasil com o mundo exterior mais desenvolvido dar-se-ão não mais na forma de cliente ou comprador, mas sim como parceiro tecnológico, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e produtos no exterior; e disserta sobre a relevância da formação de recursos humanos especializados em tecnologias de defesa, dentre outras considerações. Além disso, cria uma Secretaria de Produtos de Defesa no MD, a ser incumbida de formular e dirigir uma política de obtenção de produtos de defesa capaz de aperfeiçoar o dispêndio de recursos, assegurar a observância das diretrizes de alto nível da END e garantir a primazia do desenvolvimento da capacitação tecnológica nacional nas decisões de compras. A extensa lista de ações a empreender não deixa de enfatizar, como tantas vezes já se ambicionou no passado, a necessidade de fomentar o desenvolvimento de um complexo militar-empresarial-universitário “capaz de atuar na fronteira

de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil”.

Na parte voltada para as Medidas de Implementação da sistemática formulada, é inicialmente descrito um contexto no qual se identificam como vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País (dentre muitas outras) a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa; a obsolescência do material das Forças Armadas e sua dependência logística externa; a ausência de uma direção unificada para a aquisição de produtos de defesa; os limitados recursos destinados à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de material bélico; a ausência de planejamento capaz de integrar centros de pesquisa de universidades, indústria e Forças Armadas para o desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico; a inexistência de regras claras que priorizem a indústria nacional, no caso de produtos fabricados no País; a excessiva carga tributária incidente sobre esses produtos, favorecendo a importação; as dificuldades de financiar a indústria nacional do setor; os bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos; e a ineficiência dos sistemas nacionais de logística e mobilização. Para superar essas vulnerabilidades, a END sugere maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa; defende a regularidade e continuidade da alocação de recursos orçamentários para a defesa, o adequado aparelhamento das Forças Armadas para o cumprimento da missão e a otimização dos esforços de pesquisa e desenvolvimento afetos ao setor, novamente enfatizando a integração das instituições nacionais capazes de contribuir nesse sentido; reitera a necessidade de um regime jurídico especial para a indústria de defesa; enfatiza o condicionamento das aquisições no exte-

rior a uma “transferência substancial de tecnologia”; e adota várias outras medidas voltadas para a redução dos fatores de fraqueza identificados. Muitas delas, aliás, são reforçadas e novamente enfatizadas no capítulo voltado para a política de ciência, tecnologia e inovação de interesse para a defesa nacional.

No capítulo das Medidas de Implementação especificamente dedicado à Indústria de Material de Defesa, é de início ressaltado que a relação entre Ciência, Tecnologia e Inovação na área de defesa é fortalecida pela Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (lançada em maio de 2008, contemplando 32 áreas), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e que o programa estruturante do Complexo Industrial de Defesa está sob a gestão do Ministério da Defesa e sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia. É no contexto dessa intrincada estrutura que o referido programa deverá se desenvolver, com o declarado objetivo de “recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações”. Quatro desafios são a seguir identificados para a consecução do objetivo: aumentar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; promover isonomia tributária em relação a produtos e materiais importados; expandir a participação nos mercados interno e externo; e fortalecer a cadeia de fornecedores no Brasil. Da PDP, é extraído e listado um conjunto de ações sugeridas como auxiliares na superação dos desafios, consistindo na ampliação das compras nacionais, expansão e adequação do financiamento, promoção das vendas e capacitação de empresas brasileiras e fortalecimento das bases de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica. Finalmente, é destacado que a superação dos

desafios requer a atualização da Política Nacional da Indústria de Material de Defesa, mas não são explicitados os aspectos a considerar nessa atualização.

São, em sequência, enunciadas as Ações Estratégicas que orientarão a implementação da END. Essas estratégias são agrupadas sob as áreas de Ciência e Tecnologia, Recursos Humanos, Ensino, Mobilização, Logística, Indústria de Material de Defesa, Comando e Controle, Adestramento, Inteligência de Defesa, Doutrina, Missões de Paz, Infraestrutura, Garantia da Lei e da Ordem, Estabilidade Regional, Inserção Internacional e Segurança Nacional. Destacaremos apenas, nos grupos acima, as ações que possam dizer respeito, ou interagir, com a indústria de defesa.

Sob o grupo Ciência e Tecnologia encontram-se ações do MD, bastante ambiciosas, voltadas para incentivar parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de ponta de interesse para a defesa, e para, em coordenação com diversos ministérios e com as Forças Armadas, “estabelecer ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de recursos financeiros específicos que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional, cada um deles com um polo integrador definido, com ênfase para o desenvolvimento e fabricação, dentre outros, de ...” (segue-se extensa lista de meios bélicos, incluindo aeronaves de caça e transporte; submarinos de propulsão convencional e nuclear; armamentos inteligentes como mísseis, bombas e torpedos; veículos aéreos não tripulados; sistemas de comando e controle e segurança das informações; radares; equipamentos de guerra eletrônica; equipamentos individuais e sistemas de comunicação do “combatente do futuro”; veículos blindados; helicópteros

de transporte de tropa, de reconhecimento e de ataque; munições; e sensores óticos e eletro-óticos).

Sob o grupo Logística, destacamos a ação mediante a qual o MD proporá a modificação de sua estrutura para criar o órgão subordinado encarregado de definir e executar a política de obtenção de produtos de defesa, já antes mencionado.

No grupo Indústria de Material de Defesa, a ação estratégica eleita é sintetizada em “compatibilizar os esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional”. Para esse fim, o “PAC da Defesa” (denominação dada pelo autor) exigirá do MD, em articulação com vários outros ministérios, as ações de: (1) propor modificações na legislação referente ao regime jurídico e econômico especial que deverá regular as aquisições de produtos de defesa, sendo explicitamente mencionada a alteração da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) – que sabidamente representa sério entrave aos processos de obtenção de materiais e serviços em todo o setor público, e não só no de defesa; (2) propor modificações na legislação tributária, visando desonerar a produção de itens de interesse prioritário para a defesa e para a exportação; (3) propor modificações na legislação referente a linhas de crédito especial, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para produtos de defesa; e (4) propor modificações na legislação referente aos procedimentos de garantia de contratos de exportação de produtos de defesa de grande vulto.

No capítulo de Disposições Finais, a END estabelece que os documentos complementares e decorrentes, listados sob a forma de tarefas a realizar, deverão ser prontificados ao longo de 2009 (com a única exceção dos Planos Estratégicos que servirão de base para os Planos de Campanha dos Comandos con-

juntos, a serem elaborados até o final de 2010), com prazos até março para um conjunto de oito tarefas, até junho para nove tarefas e até setembro para uma tarefa. Dado que não são tarefas triviais, todas requerendo volumosos estudos e intensas coordenações interministeriais, parece residir nesse cronograma parcial de implementação o primeiro grande teste de consistência e viabilidade do ambicioso plano governamental.

## ALGUNS COMENTÁRIOS

A leitura completa do documento revela algumas concepções estratégicas inovadoras no que concerne, por exemplo, à disposição das forças, à estrutura de comando e à priorização de cenários. Embora algumas delas possam ser atraentes para discussão, sua análise fugiria ao objeto deste artigo e à competência do autor.

Sob o prisma de interesse da indústria de defesa, a END não é exatamente inovadora. Na verdade, ela coleciona – e traz de volta

à superfície – um conjunto de ideias que, ao longo das décadas recentes, têm sido levantadas com razoável frequência, seja no âmbito isolado de uma das Forças, ou em tentativas integradas (como no extinto Estado-Maior das Forças Armadas – Emfa), ou ainda em associações de indústrias (como a Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa – Abimde). Esse esforço de amalgamar e conferir peso es-

tratégico a tais ideias – bastante adequadas aos fins pretendidos – não deixa, no entanto, de ser meritório; resta saber se será profícuo.

Para apostar na probabilidade de prosperarem várias das proposições, há que contar com boa dose de otimismo. A apreciação histórica de iniciativas passadas, porém, não contribui nessa direção, mormente em razão da escassez de recursos; e

tampouco contribuem para tanto as perspectivas de dominação de tecnologias, na forma proposta.

Outro ponto crucial reside na baixa probabilidade de serem priorizados vultosos investimentos governamentais para fazer ressurgir um parque industrial de material bélico de porte compatível com as ambiciosas dimensões da END, quando sabidamente a prioridade governamental é – e não há indícios de que isto venha a mudar – voltada para os programas sociais. Quanto ao capital privado, sua aplicação no setor

**Quanto ao capital privado, sua aplicação no setor de defesa é sensivelmente função da confiança dos empresários em poder contar com um porte expressivo e contínuo de encomendas governamentais, mas a endêmica escassez de recursos orçamentários para as Forças Armadas – recentemente melhorada, mas ainda escassa – não parece estimular a iniciativa privada**

de defesa é sensivelmente função da confiança dos empresários em poder contar com um porte expressivo e contínuo de encomendas governamentais, mas a endêmica escassez de recursos orçamentários para as Forças Armadas – recentemente melhorada, mas ainda escassa – não parece estimular a iniciativa privada. A descontinuidade e a rarefação de encomendas são venenos mortais para qualquer in-

dústria; e o fato de ter sido eleita a reorganização da indústria nacional de defesa como um dos eixos estruturantes da nova END agrega históricas preocupações quanto ao seu sucesso. Aí reside, talvez, a mais desejável participação do Estado: assegurar encomendas com vulto expressivo e continuidade. Se o Estado não puder alocar substanciais recursos às encomendas de meios de defesa, esse eixo perde robustez, e, com sua debilitação, debilita-se a própria END.

A diretriz voltada para a “capacitação da indústria de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa” é sempre desejável, mas mostra-se um tanto vaga e pretende buscar sustentação num regime jurídico e tributário especial capaz de assegurar a continuidade das compras públicas, exigindo, porém, em contrapartida, que o Estado possa exercer seu poder estratégico sobre as empresas assim protegidas. Tentativas passadas de conceder a empresas estatais um regime jurídico especial que lhes permita desatar os nós impostos pela Lei de Licitações têm esbarrado em contestações e questionamentos diversos, inclusive no Tribunal de Contas da União. Por sua vez, a interferência do Estado na estratégia e na administração de empresas privadas – que a END traduz como “subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos” – não tem contado com a simpatia dos empresários, sempre atentos aos riscos da submissão do capital aos interesses governamentais. Outrossim, a mesma diretriz declara que ao setor estatal de material de defesa será atribuída a missão de operar “no teto tecnológico”, o que pode ser traduzido como conviver com o “estado da arte” da indústria bélica, ou seja, com um dos níveis de desenvolvimento tecnológico mais avançados do mundo. Seria essa missão, mesmo que amparada por estreita cooperação com centros nacionais avançados de

pesquisa, exequível sem longos e vultosos investimentos?

A conquista de mercado externo, bastante incentivada pela END, é sem dúvida um importante lenitivo para amenizar as limitações internas, mas é improvável que prosperem vendas ao exterior sem que os clientes em potencial constatem que se trata de produtos solidamente adotados pelas Forças Armadas do país que pretende vendê-los. Em outras palavras, primeiro há que consolidar uma expressiva demanda interna, para só então ambicionar exportações. Este mecanismo dificilmente funciona ao contrário.

Esse incentivo à busca de mercado externo é também expresso na END pela “busca de parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, de modo a eliminar, progressivamente, a compra de serviços e produtos importados”. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é mencionada como capaz de “atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região”. Cabem dois comentários sobre essa ambição: o primeiro é que os países detentores de tecnologia não costumam se inclinar na direção da cessão de tecnologias que lhes tire mercado (especialmente se forem tecnologias de ponta, “estado da arte”); o segundo é que, mesmo que se admita a consolidação da Unasul (improvável, na opinião do autor), seus membros são muito mais carentes de tecnologia do que nós, e as parcerias – “experimentos binacionais”, como qualifica a END – que venham a se desenvolver nesse cenário tendem a ser de auxílio aos menos desenvolvidos, mas não de obtenção de novas

capacitações. A propósito de experimentos binacionais, lembremos que não foi o acordo nuclear Brasil-Alemanha que nos trouxe a capacitação para enriquecer urânio e desenvolver uma planta de propulsão nuclear, mas sim o denodado e sofrido esforço da Marinha do Brasil (MB).

A propósito do nível de ambição da END, observemos a síntese dos objetivos estabelecidos para a Marinha do Brasil. Para conquistar a capacitação desejada para negar o uso do mar ao inimigo, controlar áreas marítimas e projetar poder, a END delinea força naval dotada de: (1) força submarina de envergadura, composta por submarinos convencionais e nucleares, sob projeto e construção nacionais; (2) meios de Fuzileiros Navais de pronto emprego, caracterizados como “força de caráter expedicionário por excelência” capaz de operar no cenário nacional e internacional; (3) força de superfície composta por navios de grande porte, voltados para longa permanência no mar, e de pequeno porte, para patrulhamento do litoral e rios, sendo mencionados o requisito de capacitação para operar em conjunto com a Força Aérea para – em conjunto com a aviação naval, para a qual a END vislumbra o desenvolvimento nacional de aeronave versátil de defesa e ataque – garantir a superioridade aérea local em zonas deflagradas e o requisito de ser dedicada especial atenção ao projeto de navios de propósitos múltiplos, capazes de servir também como navios-aeródromos (a serem preferidos aos NAe convencionais, de dedicação exclusi-

**Lembremos que não foi o acordo nuclear Brasil-Alemanha que nos trouxe a capacitação para enriquecer urânio e desenvolver uma planta de propulsão nuclear, mas sim o denodado e sofrido esforço da Marinha do Brasil**

va). São também metas voltadas para a MB as referentes à instalação de novas bases navais, uma na foz do Amazonas e outras para acomodar os submarinos convencionais e de propulsão nuclear. Embora possam soar como música aos ouvidos marinhaes, essas metas parecem mais consentâneas com países mais ricos e em estágio de desenvolvimento bem mais avançado. Em termos de Brasil, país de recursos ainda limitados, elas competirão com as verbas necessárias a manter vivos os programas sociais do governo. Para que se logre algum sucesso em tal competição, há que

desenvolver, na sociedade e no Congresso, uma mentalidade adequada, o que, presentemente, parece distante (a menos que se configure uma ameaça externa bem visível).

O enunciado das Ações Estratégicas voltadas para o setor de Ciência e Tecnologia permite inferências similares. Além das “parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimen-

to de tecnologias de ponta de interesse para a defesa” (não visíveis na América Latina e pouco oferecidas no mundo desenvolvido), constata-se que a obtenção da extensa lista, já comentada no item anterior, de meios bélicos modernos requer a coordenação da Forças Armadas e dos ministérios da Defesa, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Planejamento, Orçamento e Gestão, Ciência e Tecnologia e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República para “estabelecer ato legal que garanta a

alocação, de forma continuada, de recursos financeiros específicos que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional, cada um deles com um polo integrador definido, com ênfase para o desenvolvimento e a fabricação” daqueles meios. Não fica muito claro o que seria esse “ato legal”, a nascer de tão colossal e hercúlea tarefa multiministerial. Provavelmente não se cogita de criar tributos para alimentar o setor de defesa, pois isto não contaria com a simpatia da sociedade...

É bastante óbvio que nenhuma dessas ambições visa ao curto prazo, e provavelmente nem ao médio prazo. Resta torcer para que o governo – o atual e seus sucessores – as tornem, no jargão castrense, exequíveis e aceitáveis, ainda que a muito longo prazo.

Não obstante o pessimismo de alguns desses comentários, é inegável que a END expressa muitos dos desejos de nossas Forças Armadas no que tange à indústria de defesa. Deixando para o leitor o julgamento das reais probabilidades desse plano estratégico lograr êxitos num horizonte temporal razoável, passemos a comentar a questão da participação estatal nos empreendimentos empresariais de defesa.

### **O MECANISMO DAS GOLDEN SHARES**

Tem sido objeto de discussão, em tempos recentes, a questão da possível participação governamental em indústrias de elevado interesse estratégico para o País e, dentre elas, na Indústria de Material de Defesa. Nessas discussões tem sido aven-

tada a possibilidade de se lançar mão do mecanismo – explicitamente considerado na END – proporcionado pelas *golden shares* para viabilizar a participação do governo, o que estimula oferecer uma abordagem conceitual sobre essa forma de participação estatal nos negócios privados e debater sua aplicabilidade ao caso brasileiro, apontando alguns possíveis óbices ao sucesso de iniciativas da espécie e sugerindo como contorná-los.

*Golden share* é uma expressão criada para designar um dado número de ações nominativas detidas pelo Estado numa empresa pública de capital 100% governamental, quando submetida a um processo

de privatização (parcial ou total) que a transforma em Sociedade Anônima S/A. A posse desses títulos confere ao governo direitos especiais ou específicos, possibilitando a ingerência governamental em decisões de natureza estratégica

**É inegável que a END expressa muitos dos desejos de nossas Forças Armadas no que tange à indústria de defesa**

da empresa privatizada, tais como as voltadas para fusões, aquisições, alterações de razão social, recomposição do quadro de acionistas, vendas de patrimônio ou de subsidiárias, dentre outras. Note-se que, se a privatização for parcial (caso em que o governo vende apenas uma parte de suas ações), a empresa pública (antes 100% estatal) dá lugar a uma empresa de economia mista, na qual o governo mantém algum percentual de participação societária; se a privatização for total, surge uma empresa privada.

Historicamente, esse mecanismo de ingerência do poder público em empresas começou a ser pensado nos idos de 1970, na Europa, quando foi notável um forte movimento de retirada do Estado da atividade

econômica. O *Estado produtor* cedia lugar ao *Estado regulador*, mas alguns de seus interesses deviam ser preservados nas empresas estatais estratégicas privatizadas. Nos anos 80, o governo conservador britânico reteve ações de estatais privatizadas e manteve o poder de nomear membros da administração e dos conselhos, bem como assegurou o poder de vetar decisões estratégicas do tipo mencionado no parágrafo precedente. Outros países europeus seguiram o exemplo, e assim também fez a Rússia na transição do regime soviético para o capitalista, no início dos anos 90. No Brasil, são exemplos expressivos de uso de instrumentos defensivos dos interesses do Estado os estatutos da privatização de importantes empresas estatais, como a Embraer e a Vale do Rio Doce. Outras experiências, como a dos EUA – país mais voltado para o liberalismo econômico –, tomaram a forma de leis ou atos de governo restritivos ao exercício

de certas atividades de alto interesse estratégico, mormente as ligadas à segurança nacional, reservando-as a empresas cujo controle acionário esteja totalmente em mãos de cidadãos norte-americanos (exemplo: fabricação de papel-moeda, que nos EUA não pode ser importado nem produzido por firmas compostas por estrangeiros, pois a fabricação do dólar é considerada como estrategicamente relevante para a segurança nacional).

A posse de *golden shares* implica direito de *outvote* – entenda-se como direito de veto – sobre todas as demais ações da

empresa nas assembleias de acionistas. Esse mecanismo, justificável e explicável nos processos de privatização diante do fato de que os investimentos feitos até o momento da privatização são de origem governamental (pública, portanto), é refletido em cláusulas específicas do Contrato Social da empresa privatizada, com a anuência expressa dos novos acionistas; e os direitos conferidos ao agente estatal por essas cláusulas não requerem que o capital governamental seja necessariamente majoritário.

Na maioria dos casos, esses direitos são temporários, extinguindo-se depois de decorrido um período de adaptação da empresa ao mundo privado e às leis de mercado. Podem, todavia, ser lavrados de forma permanente, quando a atividade da empresa for considerada de natureza estratégica muito relevante em face dos interesses nacionais; ou podem se tornar naturalmente per-

manentes, se for criada uma empresa de economia mista na qual o governo possua maioria do capital (o que, teoricamente, dispensa a existência de *golden shares*).

A experiência mostrou-se válida em muitos casos, mas em muitos outros, como ocorreu na União Europeia nos anos 2000, passou a ser considerada como colidente com o princípio de livre mercado e livre circulação de capitais, pilares da livre iniciativa. Cortes europeias deliberaram pela ilegalidade de vários casos, como, por exemplo, o das ações do governo inglês na BAA e nos aeroportos britânicos; e as do go-

**Historicamente, esse mecanismo de ingerência do poder público em empresas começou a ser pensado nos idos de 1970, na Europa, quando foi notável um forte movimento de retirada do Estado da atividade econômica**

verno espanhol na Telefónica, na Repsol YPF, na Endesa e outras, gerando questões muito polêmicas em face de dispositivos constitucionais. Em época recente, o Tribunal de Justiça da UE veio a firmar jurisprudência de que, em situações de relevante interesse nacional, o mecanismo das *golden shares* é admissível, desde que – e isto é muito importante – esse mecanismo seja refletido nos estatutos de forma tal que garanta aos acionistas investidores a certeza de que o Estado exercerá seus direitos de forma objetiva, estritamente vinculada aos altos interesses nacionais e isenta de objetivos políticos internos, sejam eles político-partidários ou ideológicos.

Não ficou afastada, porém, a possibilidade de, em caso de uso inadequado (ou abusivo) desses poderes discricionários, vir o Estado a responder por danos por ele causados (ou a ele imputáveis) à atividade empresarial privada. No caso brasileiro, há que dar especial atenção ao que reza a lei societária 6.404/76, em seu artigo 159: a assembleia geral poderá decidir pela proposição de ação judicial contra o administrador, em razão de prejuízos causados à empresa; e aí pode se encontrar o Estado, ao exercer, nos conselhos de administração ou nas diretorias, seu poder de veto contra alguma deliberação da assembleia de acionistas. Esse dispositivo legal torna a adoção das *golden shares* em nosso país uma matéria extremamente delicada. Pode configurar casos em que o poder público, se tiver seu veto ignorado pela maioria dos acionistas, venha a se envolver em complexas lides judiciais para anular decisões de assembleia contrárias aos seus interesses, de vez que a mensuração precisa e objetiva dos alcances desses interesses nem sempre é matéria pacífica; e pode também dar margem a casos em que o Estado seja alvo de ação judicial impetrada por investidores prejudicados.

É reconhecidamente saudável e moderna a progressiva retirada do Estado da atividade econômica produtiva, reservando-se apenas ao papel regulador. Seria equívocado supor, porém, que isso implique total alheamento do processo produtivo, sendo razoável que o governo procure mecanismos que lhe permitam alguma forma aceitável de intervenção na atividade econômica (ao estilo *keynesiano*, como se vê na atual crise econômico-financeira de dimensão planetária); mas o ponto de equilíbrio (que o empresariado prefere ver como um mínimo de ingerência) ainda é matéria de muita discussão. Além de ser delicado, esse ponto de equilíbrio é intrinsecamente polêmico, pois em muitos casos a participação do governo no capital será representada por um percentual de ações reduzido em proporção ao capital total da empresa – ou seja, capital minoritário –, que, todavia, estará investido de poderes especiais (que, em geral, só a parcela majoritária dos acionistas regulares costuma poder exercer).

No caso brasileiro, pelo menos em tese, não se evidencia a inconstitucionalidade do mecanismo em questão. A Constituição de 1988 não contempla, no tratamento da ordem econômica e nos processos de desestatização, óbices à criação de poderes públicos especiais nas entidades privatizadas, nem os considera antagonísticos à transformação do Estado produtor em Estado regulador. De fato, ao exercer seu poder de veto (se o tiver), pode-se entender que o Estado estará atuando como regulador. Não obstante, a Constituição Federal não respalda de forma meramente genérica a criação de ações preferenciais nominativas governamentais nas privatizações: segundo os dispositivos constitucionais, há que estar bem justificada a razão da permanência do poder público como agente capaz de interferir decisivamente na condução dos

rumos da empresa privatizada; e a legitimidade jurídica dos atos dos agentes do governo não fica isenta de questionamento.

Sobre este último ponto, é oportuno voltar a considerar a Lei das S/A, em seu artigo 159. Reside aí um dos aspectos mais complexos da questão. Se, na sua atuação reguladora, o agente do Estado exerce o poder de veto sobre decisões de alto peso nos rumos da empresa, fica caracterizada a responsabilidade estatal sobre essa ingerência. Nessas circunstâncias, não é desprezível a hipótese de vir a ser questionada a legalidade da ação desse agente, sob a alegação de uso indevido – abusivo, ar-

bitrário, viciado ou contaminado por desvios ideológicos, por exemplo – do poder de veto; e essa hipótese é tanto mais verdadeira quanto mais adversamente afetados forem os lucros dos acionistas (na forma de redução, ou prejuízos, decorrentes da decisão do agente do Es-

tado). Se a Justiça entender que houve ilegalidade, o Estado é responsabilizado – e pode ser onerado – pelo ato ilícito e por suas consequências, e o ônus pode recair sobre o contribuinte, em geral alheio a essas circunstâncias mercadológicas.

Do mesmo modo, também não é despicienda a possibilidade de o Estado (ainda que minoritário, mas possuidor de ações preferenciais que lhe confirmam direitos especiais, como as *golden shares*) vir a recorrer à Justiça para anular deliberações de assembleias de acionistas sobre assuntos que tenham sido motivo de manifestação estatal contrária. Isso pode ocorrer no caso de vetos previamente manifestados e não acatados, ou no caso de não ter havido a

oitiva prévia do poder público dotado desses poderes especiais. Desde que observado o prazo prescricional previsto na lei societária, é legítima essa linha de ação governamental, à medida que seja inequivocamente demonstrado que o interesse público foi prejudicado pelas decisões dos acionistas majoritários.

Como se depreende, não é isenta de intempéries essa preservação de alguma presença governamental gerencial na atividade econômica das empresas privatizadas.

Quando não se tratar de privatizações, o assunto apresenta complexidades ainda maiores. Nas privatizações, o ente desestatizante, além de ser

governo, desfruta, até certo ponto, de condição privilegiada, podendo colocar seu peso na redação dos artigos estatutários que irão refletir seus poderes especiais (mesmo que venha a ser uma participação acionária minoritária).

Quando a empresa

alvo já nasceu na condição de empresa privada, mas por alguma razão desperta o interesse do governo em ter alguma participação – na forma de *golden shares*, por exemplo – na condução dos seus rumos, a situação é outra.

De fato, a evolução da atividade econômica pode estimular a participação (ou a geração) de empresas genuinamente privadas voltadas para ramos de negócios que sejam de elevado interesse estratégico para o País. Como exemplos (não exaustivos), tem-se a participação privada nas atividades de geração e distribuição de energia, na prospecção de recursos minerais, no transporte de cargas e passageiros, nas comunicações e na defesa nacional, foco

**É reconhecidamente  
saudável e moderna a  
progressiva retirada do  
Estado da atividade  
econômica produtiva,  
reservando-se apenas ao  
papel regulador**

deste artigo. Identificada a conveniência da presença governamental para, ainda que a título regulatório, ter ingerência na condução desses negócios, o governo terá que negociar com os acionistas (nacionais e/ou estrangeiros) das empresas de interesse. Dependendo, então, da proporção relativa de sua participação no capital, pode tornar-se difícil (ou pouco expressiva) a concretização estatutária de seus poderes especiais. Os empresários, os acionistas majoritários, tentarão sempre minorar o poder estatal de ingerência nos seus negócios e procurarão cláusulas defensivas dos interesses dos portadores majoritários dos quinhões de capital, dificultando a concretização dos desejos de ingerência do Estado. A postura defensiva do empresário é particularmente influenciada pela avaliação da seriedade e da credibilidade do Estado na condução de seus próprios negócios. Nas sociedades mais desenvol-

vidas (e aqui se pode dar novamente como exemplo a União Europeia), a articulação governo/iniciativa privada é bastante facilitada pelas abundantes evidências de priorização dos interesses mais legítimos do Estado, pela fiel aderência a esses interesses e pelo respeito aos contratos que os envolvam. O mesmo não se pode dizer no caso de sociedades ainda longe de serem consideradas desenvolvidas sob os pontos de vista econômico, político e social. Se as posturas governamentais revelarem motivos para incertezas, dúvidas quanto à aderência aos termos das avenças, polarização ideológica das decisões e ou-

tros fatores incompatíveis com as boas práticas do mercado, a convergência de interesses não ocorrerá; ou só ocorrerá se estiverem muito bem defendidos – contra aquelas incertezas – os interesses dos acionistas investidores.

Para entender o receio ou a desconfiança dos investidores ao cogitar de parcerias com o governo, basta olhar para a América do Sul, presentemente plena de exemplos da prevalência de motivações ideológicas e populistas no traçado das estratégias governamentais, não raro resultando na quebra de contratos (o caso boliviano é exem-

plar). Basta olhar, ainda, para a degeneração da saudável iniciativa de criação das Agências Reguladoras em nosso país, que vêm sendo progressivamente desviadas de seu propósito regulador – conceitualmente autônomo e independente – para se transformarem em instrumentos da política governamental (ou, o que é pior, instrumentos de

**De fato, a evolução da atividade econômica pode estimular a participação (ou a geração) de empresas genuinamente privadas voltadas para ramos de negócios que sejam de elevado interesse estratégico para o País**

atuação de partidos políticos e de políticos influentes, capazes de apadrinhar a nomeação de seus dirigentes). Essas agências, originalmente criadas para serem conduzidas – como ocorre no mundo desenvolvido – por dirigentes especialistas nos respectivos setores, passaram a ser progressivamente ocupadas por representantes de interesses político-partidários, perdendo seu caráter genuinamente regulador. Basta olhar também (ainda que não seja matéria especificamente concernente ao uso de *golden shares*) para o que está ocorrendo no Brasil diante da descoberta de promissores megacampo de petróleo na camada do pré-sal, no Su-

deste. O governo logo cogitou de criar uma nova estatal, acabar com as licitações de concessões de campos e rever os critérios de pagamentos de *royalties* aos estados e municípios vizinhos, dentre outras ideias estatizantes do poder central. A Petrobras e seus sócios ficaram perplexos com as posições manifestadas pelo Ministério de Minas e Energia e mostraram-se assustados com a possibilidade de quebra de contratos. Esse petróleo, se confirmado, está a 300 quilômetros da costa, a 7 mil metros de profundidade e requer muitos bilhões de reais de investimento para ser explorado economicamente, mas, pelo fato de ser a Petrobras uma empresa pública de economia mista, que tem inclusive acionistas estrangeiros, ficou preconceitivamente ameaçada de ser afastada, como se sua presença fosse desnacionalizar nossas riquezas. É o mesmo nacionalismo extremo praticado pelo bolivarianismo venezuelano, boliviano e equatoriano, afastando os investidores externos e internos, cujas

participações – mediante licitações transparentes – seriam cruciais para viabilizar o empreendimento.

Sob o prisma do empresariado e dos investidores privados, a credibilidade governamental fica abalada por episódios dessa espécie, e os receios de negócios que envolvam o Estado resultam aumentados, em face da percepção do risco assim criado. Estariam as empresas das quais o governo tencionaria adquirir *golden shares* sujeitas ao risco de

politização de suas Diretorias e de seus Conselhos de Administração? Estariam os empresários e acionistas seguros de não virem a ser afetados por possíveis danos gerados por uma mentalidade ideológica e estatizante?

Particularizando para o Brasil e para a defesa nacional, objeto de nosso maior interesse, é ponto pacífico o reconhecimento de que a indústria de defesa e a avançada tecnologia inerente a esse ramo industrial são aspectos estratégicos de elevada importância para a segurança nacional, e particularmente para o adequado aprestamento de nossas Forças Armadas.

Se, nos idos dos anos 1970, foi possível estimular a participação de empresas privadas de peso (ou de estatais criadas com esse objetivo) na produção de itens de elevada significação para a segurança do Estado (blindados, aeronaves, munição, armas e seus sistemas), por outro lado a falta de regularidade e de volume nas encomendas estatais resultou no seu desaparecimento, ou no desvio de suas finali-

dades originais. Essas empresas foram sempre vítimas da endêmica escassez de recursos para a defesa, principalmente por não haver a percepção, pela sociedade e pelo parlamento, de ameaças externas relevantes, pelo menos no curto prazo. Nos dias presentes, o mesmo modelo não se mostra aplicável, sendo imperioso que se associe – à luz de metas alcançáveis – o aprestamento das Forças Armadas ao complexo industrial e tecnológico já disponível no País (a me-

**Para entender o receio ou a desconfiança dos investidores ao cogitar de parcerias com o governo, basta olhar para a América do Sul, presentemente plena de exemplos da prevalência de motivações ideológicas e populistas no traçado das estratégias governamentais, não raro resultando na quebra de contratos**

dades originais. Essas empresas foram sempre vítimas da endêmica escassez de recursos para a defesa, principalmente por não haver a percepção, pela sociedade e pelo parlamento, de ameaças externas relevantes, pelo menos no curto prazo. Nos dias presentes, o mesmo modelo não se mostra aplicável, sendo imperioso que se associe – à luz de metas alcançáveis – o aprestamento das Forças Armadas ao complexo industrial e tecnológico já disponível no País (a me-

nos que se queira eternizar a dependência estratégica industrial e logística do exterior, vulnerabilizando nossa soberania). E a melhor forma de fazê-lo é usando o potencial produtivo e tecnológico da iniciativa privada, concedendo-lhe liberdade para obter no exterior os insumos materiais e tecnológicos de que possa necessitar, de vez que o desenvolvimento autônomo de tecnologias terá que estar sempre atrelado ao grau de desenvolvimento alcançado pelo País. Não se trata de eternizar dependências logísticas estratégicas do exterior, mas sim de integrar os desenvolvimentos nacionais ao mundo globalizado, conferindo-lhes velocidade de avanço satisfatória e nível tecnológico – não necessariamente de ponta – adequado às necessidades.

Para concretizar objetivos industriais e tecnológicos que necessariamente estão ligados à revitalização de nosso Poder Militar, há que encontrar os caminhos pelos quais o governo possa dirigir suas encomendas de equipamentos, sistemas, material bélico e desenvolvimentos tecnológicos específicos a empresas nacionais de reconhecida qualificação no ramo (sejam elas de capital exclusivamente nacional ou não). Para tanto, além de revisar e adaptar a legislação licitatória, há que estudar a aplicabilidade de mecanismos como os oferecidos pelas *golden shares*, ajustando-os à realidade nacional e à defesa dos interes-

ses do governo. Mas é imperioso que o governo, ao estudar tais mecanismos, seja capaz de demonstrar ao empresariado do ramo que suas intenções são essencialmente regulatórias e efetivamente norteadas pelos objetivos e interesses estratégicos nacionais mais relevantes, isentos de polarização política e ideológica. É igualmente importante que não dê margem a incertezas que possam colocar em risco a confiança no respeito aos contratos, tal como é imperativo no Estado de Direito.

No lado industrial, é muito importante que o empresariado do setor enxergue, nas diretrizes, iniciativas e projetos governamen-

tais, metas realmente alcançáveis e vislumbre reais possibilidades de continuidade – leia-se encomendas contínuas – nos empreendimentos que irão comprometer seu capital. Como já mencionamos antes, a mais desejável participação do Estado no setor de defesa reside na colo-

cação contínua de encomendas expressivas, assegurando a sobrevivência dos empreendimentos e prestigiando o material bélico produzido no País, inclusive para que se torne atraente ao observador externo.

Em outras palavras, a credibilidade governamental será o principal atributo que empresários e acionistas colocarão na balança ao pesar decisões de parceria com o governo, seja na forma de *golden shares*, ou em qualquer outra forma legítima e viável.

**A credibilidade  
governamental será o  
principal atributo que  
empresários e acionistas  
colocarão na balança ao  
pesar decisões de parceria  
com o governo**

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estratégia; Política nacional; Industrialização; Ministério da Defesa; Poder Nacional; Poder Militar;