

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA POLÍTICA
NACIONAL DE INFORMÁTICA**

**Fabio Kauss Ramalho
No. de matr. 9216282-4**

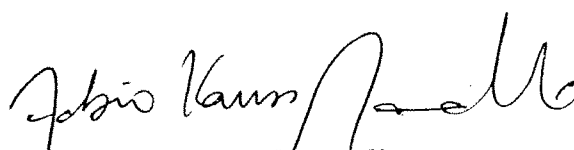
Orientador : Jorge Vianna Monteiro

Julho de 1997

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA POLÍTICA
NACIONAL DE INFORMÁTICA**



**Fabio Kauss Ramalho
No. de matr. 9216282-4**

Orientador : Jorge Vianna Monteiro

Julho de 1997

" As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor"

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que sempre me apoiaram, e ao meu mestre e orientador, Prof. Jorge Vianna, que tornou este trabalho possível.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	6
I. GOVERNO NA ECONOMIA	8
I.I. INTRODUÇÃO	8
I.II. ANALISANDO O GOVERNO	9
I.III. TEORIA DOS GRUPOS DE INTERESSE	12
I.IV. TRANSFERÊNCIA DE RIQUEZA E CUSTO	15
I.V. "RENT-SEEKING" E POLÍTICA ECONÔMICA	18
II. POLÍTICA DE INFORMÁTICA	22
II.I. INTRODUÇÃO	22

II.II POLÍTICA ADOTADA PELOS PAÍSES	
DESENVOLVIDOS	23
II.III. POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA NO	
BRASIL: 1972 - 1984	25
II.IV. O IMPÉRIO CONTRA-ATACA: A REAÇÃO À	
POLÍTICA DE INFORMÁTICA	36
III. GRUPOS DE INTERESSE NO PROCESSO	
DECISÓRIO DA POLÍTICA DE INFORMÁTICA	48
III.I. INTRODUÇÃO	48
III.II. GRUPOS DE INTERESSE NA POLÍTICA	
NACIONAL DE INFORMÁTICA	53
IV. CONCLUSÃO	67
BIBLIOGRAFIA	69

APRESENTAÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar a atuação de grupos de interesses especiais na economia, na elaboração de uma política industrial para a informática, no Brasil dos anos 80.

No Primeiro Capítulo, observamos a participação do governo de duas formas distintas, sob dois prismas diferentes : falha de mercado e grupos de interesse. A teoria dos grupos de interesse será adotada neste trabalho, pois acreditamos na ineficiência do governo em eliminar falhas de mercado.

A seguir, no Segundo Capítulo, estudamos a organização desses grupos: por exemplo, o que move pessoas a se unirem em prol de uma causa; a figura do *lobby* no processo decisório.

O Terceiro Capítulo, discute a atuação de grupos de interesse na elaboração de uma política industrial para a informática no Brasil, durante a década de 80, junto a legisladores das duas câmaras legislativas e ao Poder Executivo.

No Quarto, e último, Capítulo, são apresentadas as principais conclusões deste estudo.

I. O GOVERNO NA ECONOMIA

“(...) It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages.”

Adam Smith, 1776

I.I. INTRODUÇÃO

Neste capítulo inicial, desenvolvemos a análise da participação do governo na economia.

Observamos o comportamento dos políticos - transferidores de riqueza - no processo legislativo e como eles são remunerados por esta atividade. A análise é baseada na premissa tradicional da teoria econômica de que os políticos, como qualquer outro agente econômico não altruísta, têm possivelmente seu comportamento influenciado pelas restrições encontradas na obtenção de interesses particulares (individualismo metodológico).

I.II. ANALISANDO O GOVERNO

A participação do governo na economia pode ser explicada de duas formas. Uma teoria explica que essa participação deve-se à necessidade de corrigir *falhas de mercado*.

A teoria da falha de mercado nasce do estudo de A. C. Pigou (1932). Por esta ótica, o governo intervém na economia de forma a realocar e distribuir recursos, corrigindo assim possíveis distorções provocadas pelo sistema de preços de mercado. Desta forma, o estado é uma entidade ativa que produz bens públicos, internaliza custos e benefícios sociais, regula custos decrescentes em indústrias, redistribui renda otimizando no sentido de Pareto, e enfim, atuando de forma benevolente ou altruísta. Esta visão depende da conjectura normativa, na qual o governo deve promover o bem-estar social, eliminando as falhas de mercado.

O paradigma da participação do governo na economia decorre da ótica da ação de grupos de interesse. Tal corrente, contrária à originada pelo estudo de Pigou, não acredita que o governo possa ser um instrumento perfeito para corrigir falhas de mercado, podendo ele próprio gerar falhas (as falhas de governo). Esta proposta procura apontar as imperfeições das soluções governamentais para os problemas privados.

Através da ação de grupos de interesses, busca-se desenvolver um entendimento científico de como os agentes do governo agem face aos diversos mecanismos institucionais, para explicar as divergências entre ideais econômicos e políticas econômicas adotadas.

Por esta teoria, podemos dizer que as instituições políticas são analisadas, em primeiro lugar, pela atuação de agentes individuais, que de maneira alguma são altruístas. Ou seja, os políticos são individualistas, não diferentes de qualquer outro agente de decisão. Eles respondem a seu ambiente institucional de forma previsível, e suas ações podem ser estudadas de forma equivalente à participação de outros agentes em qualquer mercado. Logo, as diferenças relevantes entre uma decisão política e o mercado não consistem de motivações individuais.

De acordo com R. Tollison e R. McCormick (1981), nós ignoramos interesses públicos ao votar. Agimos de forma a privilegiar benefícios particulares, assim como na compra de um bem qualquer, quando atuamos como consumidores.

A diferença mais importante entre o mercado e a política recai sobre as restrições desiguais enfrentadas pelos agentes, nos dois casos. Numa decisão de mercado, os indivíduos trocam bens privados, bens em que eles têm a propriedade, de forma a maximizar seus benefícios líquidos. Já numa decisão política, agentes alocam recursos públicos, sem ter pleno domínio econômico no que suas decisões possam implicar. Percebe-se que o comportamento dos agentes nas duas decisões são conflitantes, não em razão de seus objetivos, mas sim pelas diferentes restrições enfrentadas.

Em ambos os casos, os agentes buscam maximizar benefícios. Mas nem sempre estes benefícios são revertidos para a sociedade. Esta situação ocorre em decisões tomadas pelos políticos, que não sofrem um controle mais rígido da sociedade, em virtude dos altos custos de transação envolvidos na relação governo-cidadão (C. Twight, 1988).

Para entendermos melhor porque os agentes se comportam assim, tomemos, como exemplo, dois gerentes: um gerente de uma firma privada e outro de uma firma pública. O gerente de uma firma privada tem como objetivo maximizar lucro, minimizando custos. Isto faz-se necessário, em virtude do desejo dos acionistas em obter maiores lucros. Pode-se concluir de uma forma geral que os gerentes de empresas privadas sofrem um controle maior por parte dos acionistas. Por outro lado, o gerente governamental (burocrata) que objetiva maximizar benefício individual, na maioria das vezes, gera perdas para os demais indivíduos. O motivo para tal perda deve-se ao alto custo dos eleitores em controlar seus políticos, que por seu turno são

patrocinadores da burocracia pública. Logo, os políticos não são motivados, como são os gerentes privados, a reduzir custos.

I.III. TEORIA DOS GRUPOS DE INTERESSE

Este trabalho aplicará a teoria dos grupos de interesses para estudar o comportamento dos políticos. Para tanto, devemos especificá-la.

Esta teoria foi desenvolvida para explicar a intervenção regulatória do governo na economia. A mais elementar (e equivocada) forma desta teoria é normalmente baseada na “teoria de captura” de regulação econômica. Tomemos como exemplo, os produtores. Eles representam uma parcela menor que a dos consumidores no mercado, proporcionando, assim, um benefício líquido em toda ação de *lobby*, pois, os ganhos potenciais do *lobby* no legislativo para proteção contra competição serão frequentemente maiores que os custos. Se produtores conseguirem se organizar para elevarem os preços de seus produtos acima do custo marginal através de uma restrição às importações, aprovada pelo governo, seus ganhos aumentarão em detrimento de um maior gasto por parte dos consumidores-eleitores. Apesar da perda real de renda, que ocorre numa política econômica deste tipo (aumento do grau do monopólio, com a proteção tarifária, por exemplo), o interesse geral dos consumidores será normalmente submetido ao interesse dos produtores,

pois os últimos não são tão numerosos e dispersos quanto os primeiros, que enfrentam um alto custo de organização para resistirem às regulações, como esta em favor de uma redução no grau de abertura da economia.

Esta simples versão da “teoria de captura” é facilmente confundida com a teoria marxista. Ela parece sugerir que o capital usa o estado de uma forma monolítica para transferir renda do trabalho para ele próprio. A confusão com a teoria marxista é mais aparente que real, e este ponto tornou-se especialmente claro, uma vez que os economistas começaram a reformular a teoria dos grupos de interesse de uma maneira refutável. G. Stigler (1971) foi o precursor nesta transformação, ao deixar de lado a teoria em termos de custos e benefícios, e aplicá-la em termos de aumento da riqueza para os vários grupos. Stigler mostrou que é concebível, sob certas configurações de custos e benefícios, que alguns grandes grupos produtores (exemplo dado: fazendeiros) estarão propensos a procurar transferidores de riqueza do estado, enquanto pequenos grupos produtores (exemplo dado: firmas da indústria automobilística) se organizarão especialmente para resistir à regulação negativa do governo. Assim, qualquer grupo de compradores e vendedores, incluindo grupos de trabalhadores, se qualifica como um grupo de interesse de uma maneira geral, de acordo com a teoria. Stigler apenas colocou a teoria dos grupos de interesse de uma forma testável e mostrou a sua aparente semelhança com o marxismo. Para enfatizar a natureza positiva de sua teoria, Stigler apresenta uma variedade de evidências que tende a dar suporte às suas premissas da teoria da regulação econômica.

A mais importante contribuição à teoria de regulação econômica, depois de Stigler, é a generalização de sua teoria, apresentada por S. Peltzman (1976), ao introduzir a parte dos grupos opostos na determinação do comportamento regulatório. Peltzman introduz a figura do regulador maximizador-de-voto, que deve comparar os *rents* (ganhos especiais) dados aos produtores relativamente aos custos impostos nos consumidores, quando este regulador estabelece um preço. Sua contribuição leva a teoria dos grupos de interesse a um passo adiante da simples “teoria de captura”, já que demonstra que o regulador que estabelece preço não considera sempre a maximização de lucros na regulação de uma indústria. Portanto, o regulador de Peltzman é um agente misterioso na sua teoria. Ele presumidamente maximiza votos, selecionando “preços políticos”, mas isto não é uma forma de comportamento muito bem definida no modelo de Peltzman.

O interesse analítico na teoria dos grupos de interesse recai em um estágio retirado da teoria de regulação econômica.

A questão mais importante abordada por Stigler e Peltzman é que ambos fornecem um ponto de partida onde a teoria dos grupos de interesse pode ser ampliada. A existência da teoria econômica da regulação é desenvolvida em termos de como os reguladores previsivelmente se comportarão dentro de um determinado contexto. O problema alternativo, que é a essência da “teoria de captura”, é como os grupos de interesse se formam e impactam na escolha legislativa, visando sempre capturar *rents* da proteção governamental. Nesse ponto, o tamanho da legislatura e os legisladores são elementos importantes deste jogo.

Para os grupos de interesse, quanto menor e igual for o tamanho da legislatura (no Brasil, Câmara dos Deputados e Senado Federal), e quanto maior for a população, maiores serão as atividades de *rent-seeking* (ou busca por ganhos especiais), propiciando taxas de retorno mais altas para as atividades de *lobby*. Isto é de fácil compreensão, uma vez que os custos nas câmaras são reduzidos, e a dispersão da população dificulta o controle desta atividade.

I.IV. TRANSFERÊNCIA DE RIQUEZA E CUSTOS

A teoria dos grupos de interesses é baseada na premissa de que grande parte da atividade governamental consiste em transferir riqueza entre cidadãos. Nela, grupos buscam obter benefícios líquidos através da transferência de recursos. Para tanto, atuam de forma a identificar legisladores que possam obter ganhos com tal realocação de recursos.

A questão relativa à transferência de riqueza pelo governo recai na existência de custos de transação e informação. Sem a existência desses custos, os recursos não seriam tão desejados, como são, pelos indivíduos. A não ser numa economia onde os custos são nulos, pois todos os pontos de equilíbrio serão ótimo no sentido de Pareto, e as transferências de riqueza feitas pelos políticos não acarretam em perda de bem-estar. Porém,

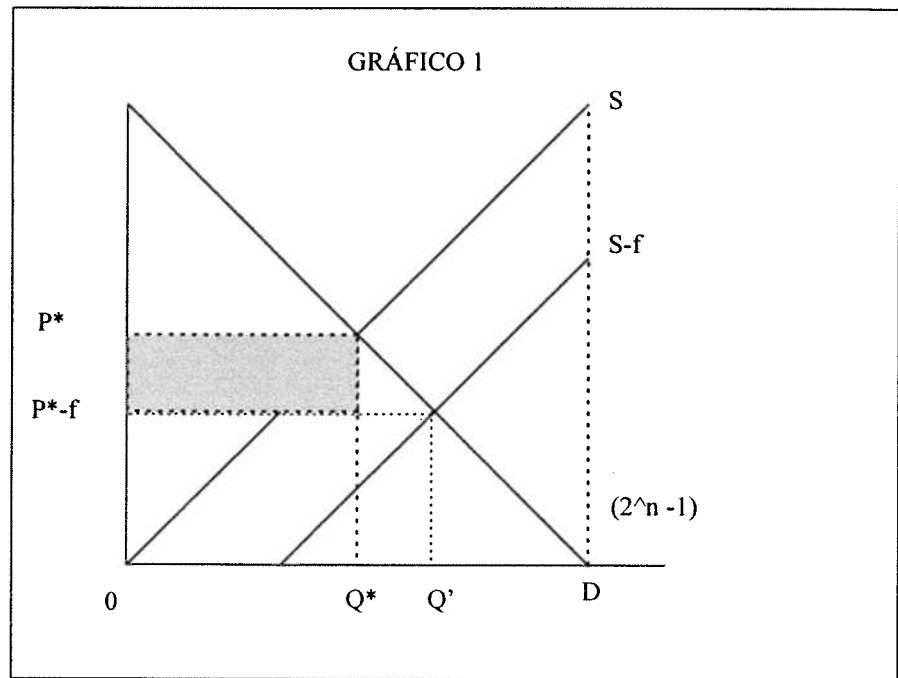
quando os custos de transação e informação são positivos, grupos estarão dispostos a se organizarem para obter informação com um custo menor do que outros.

Numa economia onde os custos são positivos, e portanto as decisões políticas e o voto importam, grupos atuarão de forma a obter tais recursos. Tal atividade de *transfer-seeking* será praticada de uma forma mais intensa. Quanto maior forem os recursos a serem transferidos, maiores serão as atividades de *transfer-seeking*, uma vez que os custos para influenciar decisões políticas serão menores.

De acordo com R. McCormick e R. Tollison, o indivíduo enfrenta dois tipos de custos de informação em *transfer-seeking*. O primeiro consiste em descobrir o impacto de determinada decisão para sua renda pessoal, e, em seguida, identificar outros indivíduos que possam obter os mesmos benefícios (ou perdas) com tal decisão. Neste contexto, algumas possibilidades são relevantes: os vencedores e perdedores no processo são bem identificados e se conhecem; os vencedores e os perdedores não são facilmente identificados, nem mesmo entre eles; os vencedores podem ser facilmente identificados, enquanto os perdedores, não. É esta última possibilidade que os legisladores buscarão, pois os perdedores deverão arcar somente com os custos de oportunidade, como, por exemplo, de um mercado regulado pelo governo, onde os benefícios de uma desregulação são difíceis de prever.

Tomando como exemplo uma regulação governamental através de concessão de monopólios ou aumento de tarifas, podemos ver no

GRÁFICO 1, abaixo, como interagem os agentes que demandam e ofertam *transfer-seeking*.



Preço / Preço

Dada uma taxa de transação f e $(2^n - 1)$ coalizões, num grupo de n indivíduos, haverá um preço de equilíbrio, P^* , que igualará a quantidade demandada com a quantidade ofertada de transferência de recursos, $Q_d = Q_s = Q^*$. Grupos onde $P < P^* - f$ estarão propensos a transferir riqueza a uma taxa de uma unidade monetária (u. m.) por grupo. Grupos com $P > P^*$ irão receber uma transferência de recursos a uma taxa de uma u. m. por grupo. Grupos com $P^* - f < P < P^*$, onde $Q^* < Q < Q'$, não participará do processo de transferência de riqueza devido ao custo de transação. Os recursos transferidos serão iguais a área sombreada no gráfico $f \cdot (0Q^*)$.

A proposta da R. McCormick e R. Tollison é apresentar a atuação dos políticos (“corretores”) de forma análoga a de outros agentes no processo de transferência de recursos. O interesse desta proposta reside na natureza do “preço” pago a políticos por exercerem o papel de transferidores de riqueza (“serviços de corretagem”).

I.V. “RENT-SEEKING” E POLÍTICA ECONÔMICA

A preocupação informal dos economistas com as atividades de *rent-seeking* existe há muito tempo. Para os economistas clássicos, o conceito de competição tem um teor de *rent-seeking*: os indivíduos estão continuamente tentando construir monopólios e, assim, criando *rents* ou lucros monopolistas. O desejo em dividir tais lucros leva outros indivíduos a entrarem nessas indústrias, baixando, assim, preços a um nível próximo do competitivo. Para os economistas clássicos, o equilíbrio competitivo era dinâmico a ponto de quebrar monopólios.

Apesar de acharem que monopólios são inevitáveis, economistas clássicos geralmente advogam uma política *laissez faire*. Esta política não decorre diretamente de suas análises teóricas, ela baseia-se em parte no julgamento empírico sobre os objetivos e efetividade do governo. Eles tomam o governo como uma ferramenta pela qual indivíduos estabelecem e

protegem monopólios, e eles acreditam que, sem a intervenção governamental, o processo competitivo funcionaria razoavelmente bem. Para estes economistas, as intervenções governamentais geralmente pioram as coisas.

As críticas pressupõem que o modelo neoclássico falhava ao considerar o processo competitivo e contar com a parte dos agentes no mercado, ao incorporar uma análise de tempo e fazer razoáveis com relação a práticas corporativas, ao reconhecer explicitamente a estrutura das instituições onde os indivíduos operam. Os teóricos das escolhas coletivas criticam a falha do governo, ao incorporar o comportamento político dos agentes econômicos.

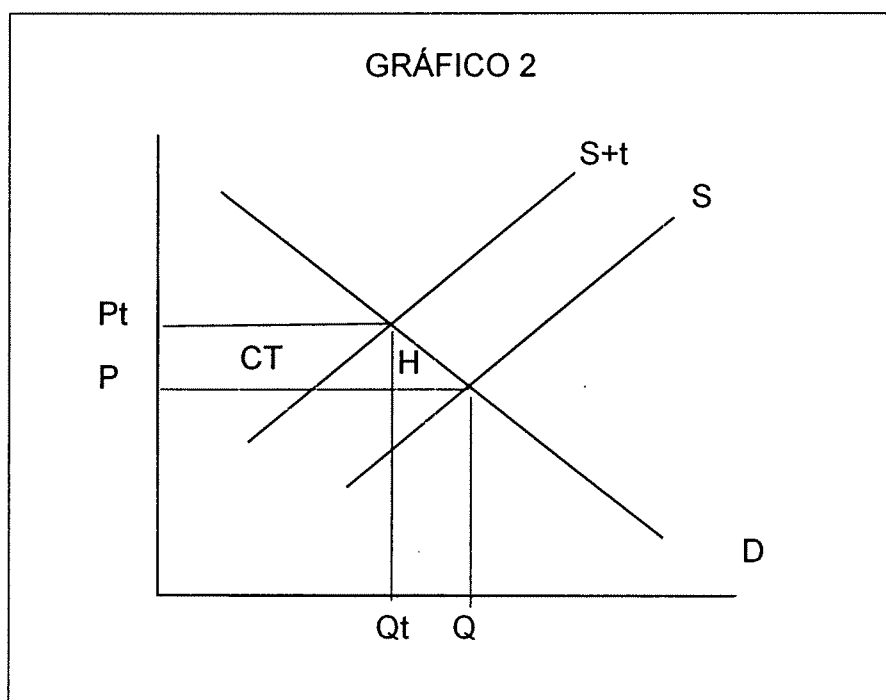
Apesar das críticas, a teoria neoclássica sobreviveu e floresceu, mesmo com os baixos custos do *rent-seeking* estimados por A. Harberger (1954 e 1962) para a participação estatal na economia (0,5 % a 1,0% do PNB dos EUA).

Na década de 60, R. Mundell e G. Tullock buscaram provar que tal custo provocado por monopólios, tarifas e impostos era maior que o que havia sido estimado após a Segunda Guerra Mundial (inferior a 1,0% do PNB dos EUA).

Em 1967, Tullock afirmou através de uma série de relevantes artigos que o custo da intervenção governamental era efetivamente maior. Tal custo não incluía apenas o triângulo de Harberger (perda de parte do excedente do consumidor), mas também todos os *rents* advindos de tarifas, impostos e monopólios. Para Tullock, indivíduos competiriam por esses *rents*,

despendendo individualmente uma quantia de específica unidades monetárias, nessa competição.

Observa-se no GRÁFICO 2, abaixo, os custos de *rent-seeking* estimados por Harberger com a introdução de um imposto t , compreendidos pela área do triângulo H. A área retangular CT (custos de Tullock) representa o aumento dos custos, estimados por Tullock. Com essa tarifa t , a perda abrange ambas as áreas demarcadas (H+CT).



Tullock começou a desenvolver o que seria chamado de a teoria das escolhas coletivas do *rent-seeking*, culminando com um livro em 1980, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, editado em conjunto com J. Buchanan e R. Tollison.

Existem duas idéias centrais nesta literatura de escolhas coletivas. A primeira é que *rent-seeking* ocorre basicamente no processo político, e a segunda é que a melhor maneira de limitar o *rent-seeking* é limitar o governo. Logo, estas idéias sobre o governo são compartilhadas pelos economistas clássicos, sendo elas uma extensão natural da análise de escolhas coletivas de regulação.

A literatura de grupos de interesse não estava focada apenas em idéias de *rent-seeking*. Em 1974, A. Krueger considerou porque países em desenvolvimento pareciam não crescer. Seu argumento era similar ao de Tullock, mas desenvolvido num mais modelo formal e adicionado às primeiras estimativas empíricas de perdas decorrentes da instituição de cotas para importação. Seu artigo voltou a atenção para economias onde as restrições governamentais são perversas, não solucionando as possíveis falhas de mercado. Tais medidas levam a um aumento nos *rents* de uma maneira geral, e pessoas competem por esses *rents*. Às vezes, tal competição é lícita. Em outros casos, o *rent-seeking* toma caminhos ilegais, como corrupção, por exemplo.

Era natural que boa parte da nova literatura desenvolvida de política econômica neoclássica recaísse sobre questões de comércio exterior, com os economistas, na sua maioria favoráveis a existência do livre comércio, reconhecendo que grupos fazem *lobby* por tarifas e cotas.

II. POLÍTICA DE INFORMÁTICA

II.I. INTRODUÇÃO

Após uma breve análise da teoria dos grupos de interesse, no primeiro capítulo, passaremos a estudar o caso concreto a que esta monografia se propõe.

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira parte apresenta um breve histórico do setor de informática no mundo. Logo a seguir, o foco de nossas atenções passa a ser as políticas de informática adotadas no Brasil.

II.II. POLÍTICA ADOTADA PELOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Diversos estudos demonstram o papel crucial desempenhado pelo Estado no desenvolvimento das indústrias de tecnologia de ponta após a II Guerra Mundial. No caso dos computadores e dos componentes eletrônicos semi-condutores, confirmou-se a importância da intervenção estatal nas indústrias nascentes.

É importante diferenciar as políticas governamentais de apoio à indústria de computadores daqueles que envolvem uma estratégia industrial.

Nos anos 70, o suporte governamental foi a política prevalecente nos EUA. Tal apoio manifestou-se de diversas formas, não só pelo peso da demanda assegurada pelo complexo militar-espacial e outras agências governamentais, como também pelos vultosos recursos destinados às atividades de P&D em eletrônica digital, particularmente aquelas vinculadas aos programas do complexo militar-espacial, onde tais investimentos faziam-se necessários diante do possível confronto com os países do bloco socialista.

O Estado garantia um mercado inicial para as empresas norte-americanas, através de práticas não escritas e do *Buy American Act*, que concedia preferência de compra aos equipamentos das empresas nacionais, desde que seus preços não ultrapassassem em mais de 50% os de seus concorrentes estrangeiros. Essas medidas, associadas aos substanciais

recursos destinados às atividades de P&D, permitiam cobrir os custos iniciais das inovações e a obtenção de economias de escala, levando a uma rápida redução de preço dos produtos. Esses instrumentos foram utilizados no fomento e apoio a novas empresas, fortalecendo igualmente a posição de mercado de várias firmas de computadores.

Em contraste, as firmas européias de computadores não receberam apoio sistemático de seus governos, nesse período inicial, e os poucos contratos firmados para o desenvolvimento de produtos foram esporádicos e de pouca expressão financeira, impossibilitando atividades de P&D.

Ao final da década de 50, iniciou-se a intervenção estatal japonesa na indústria de computadores, com a transformação em lei das *Medidas Extraordinárias para a Promoção da Indústria Eletrônica*. Desde então, as políticas industriais de informática no Japão caracterizam-se pela sua continuidade, com rápido desenvolvimento de tecnologias e estudos específicos. Tal processo acelerou-se a partir da crise do petróleo, em 1973, que redefiniu a estratégia japonesa em favor de setores de tecnologia de ponta, com produtos de alto valor agregado, decisivos para o seu crescimento futuro.

Uma das principais características da intervenção estatal na indústria japonesa de informática é a elevada proteção que amparou a expansão dos grupos nacionais. A garantia do mercado cativo por um período de 17 anos, findo em 1975, fortaleceu a competitividade das grandes empresas locais, tendo em vista a conquista futura do mercado internacional.

Os principais países competidores dos EUA adotaram políticas industriais mais abrangentes para o setor, concentrando-se em tecnologias particulares e na convergência dessas medidas. Tal estratégia visava estimular a sinergia entre as várias indústrias que compunham o complexo eletrônico, de forma a fortalecê-las na concorrência intercapitalista.

Na Europa Ocidental e no Japão, historicamente, o Estado desempenha um papel mais ativo sobre a dinâmica industrial do que no caso dos EUA. Decorre, porém, da especificidade da política de informática por cada uma dessas regiões o fato dos japoneses terem sido mais bem-sucedidos que os europeus no estabelecimento de indústrias nacionais de computadores, em resposta ao “desafio americano”.

II.III. POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA NO BRASIL: 1972 - 1984

Os primeiros passos no sentido de uma definição da política industrial para Informática no Brasil foram dados em 1972, com a criação, por decreto do presidente Médici, da Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE), como órgão subordinado ao Ministério do Planejamento. As atribuições iniciais desta Comissão situavam-se, principalmente, no terreno da disciplina da aquisição e da locação de

computadores por órgãos públicos. Logo a seguir, em 1975, já na administração do presidente E. Geisel, o Conselho de Comércio Exterior determinou que todas as importações na área de informática fossem submetidas ao controle prévio da CAPRE. Finalmente, em 1976, confiou-se à Comissão, por decreto, responsabilidade de formular a Política Nacional de Informática. É nesse quadro, que a CAPRE estabeleceu o grande objetivo da criação de uma capacidade tecnológica nacional, em termos de projeto, desenvolvimento e produção no Brasil de equipamento de processamento de dados e de software (programa de computador), meta a se alcançar, principalmente através de empresas brasileiras. Esse era o começo da política que levaria à reserva de mercado.

Em 1977, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) baixou critérios para a instalação de projetos na área de informática:

- prioridade às empresas que usassem engenharia nacional;
- prioridade para empresas que não tivessem vínculos permanentes com fornecedores do exterior;
- participação da empresa no mercado interno, a fim de evitar um grau excessivo de concentração na produção;
- participação acionária nacional;
- balanço de divisas, dando prioridade às empresas que apresentassem perspectivas de menos despesas com divisas.

Com base nesses critérios, a CAPRE impediu que empresas norte-americanas produzissem no Brasil, dando início às pressões do Governo dos EUA, que resultariam na abertura do mercado brasileiro de informática, no final do ano de 1987.

A etapa seguinte foi a emissão, em 1979, de um documento abrangente sobre a Política Nacional de Informática, sob a forma de Diretrizes aprovadas pelo presidente J. Figueiredo. Ao ratificar o objetivo de capacitação nacional no setor, através do uso predominante de empresas brasileiras, as Diretrizes Presidenciais estabeleceram em favor das mesmas, a aplicação do conceito de reserva de parcela do mercado nas áreas de micro e minicomputadores. As Diretrizes previram a criação de um órgão de maior hierarquia para a direção do setor, resultando, ainda em 1979, a instituição por decreto, da Secretaria Especial de Informática (SEI), como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, extinguindo, assim, a CAPRE.

Dando execução às Diretrizes Presidenciais, a SEI baixou atos através dos quais buscou promover a criação de uma indústria nacional de computadores. Na área de micro e miniprocessadores, estipulou que somente seriam autorizadas a fabricá-los no Brasil empresas efetivamente brasileiras, definidas em termos de controle exclusivo e permanente tanto das operações e atividades quanto do capital social por pessoas físicas residentes no país. A fabricação de outros tipos de computadores ficou aberta a empresas com participação de capital estrangeiro, dentro de um programa de progressiva nacionalização dos equipamentos e bens produzidos.

A ênfase principal da política colocada em prática pela SEI situou-se, para começar, na criação de uma capacidade efetivamente brasileira de fabricação e de projeto na área de produtos finais nos setores de tecnologia menos complexa e onde o potencial de mercado é maior. Pretendia, pela reserva desta parcela do mercado dar oportunidades a que firmas efetivamente brasileiras pudessem consolidar-se e adquirir condições de competir, tanto com o similar importado quanto com o que possa vir a ser produzido no país por firma estrangeira. Para isso, tornou-se necessário que a empresa brasileira se capacitasse não apenas para fabricar equipamentos, senão também para absorver e dominar tecnologia estrangeira e, em particular, para gerar tecnologia estrangeira e, para gerar tecnologia própria, adequada às características da demanda e das necessidades nacionais.

Para o Governo, o objetivo da criação de empresas brasileiras em condições de se tornarem, no longo prazo, fortes e competitivas internacionalmente, não poderia ser naturalmente assegurado num quadro de livre competição, para produção no país, entre pequenas firmas nacionais recém-constituídas e firmas estrangeiras de grande porte e tradição. Nem seria possível igualmente garantir a meta de soluções tecnológicas nacionais, se admitida a participação estrangeira, ainda que minoritária, nas empresas brasileiras beneficiadas com a reserva de mercado, como decorrência do desequilíbrio de forças inevitável em tais parcerias, no terreno financeiro e técnico.

Percebe-se, por outro lado que a Política de Nacional de Informática distinguia, entre a fabricação local de produto final, a qual

estimulava fortemente, e a fabricação local de partes e componentes. Neste último caso, admitia flexibilidade nas importações por firmas fabricantes dos produtos finais na medida em que tais importações, sem comprometimento da autonomia técnica dessas empresas, permitiam que elas se conservem nesses produtos finais, a um nível mais próximo do “estado-da-arte” no plano mundial.

De acordo com o Governo, os objetivos fixados na área de informática correspondiam plenamente ao interesse nacional. Na promoção dos objetivos da Política Nacional de Informática, dois instrumentos vinham sendo utilizados: a reserva de mercado setorial, em favor de firmas privadas efetivamente brasileiras, e, em caráter complementar, o direcionamento das compras governamentais para produtos de fabricação dessas empresas.

A concretização da reserva de mercado se processou essencialmente através do controle de importações. Somente as empresas efetivamente brasileiras poderiam importar tecnologia e insumos requeridos para a fabricação de determinados tipos de computadores.

De acordo com a Lei nº 5.025, de 1966, que criou o Conselho de Comércio Exterior, cabia ao Poder Executivo baixar normas sobre o controle de importações, o que fazia normalmente através do CONCEX e da CACEX, a quem incumbia a emissão de licenças de importação. Foi com base nessa competência que o CONCEX estabeleceu por Resolução de 31 de dezembro de 1975, que a emissão dessas licenças, na área de informática, ficaria sujeita à prévia concordância dos órgãos responsáveis pela política de informática.

Não se caracterizava, portanto, uma reserva estrita e formal de mercado. Desde que não necessitasse importar tecnologia ou componentes, uma empresa mesmo sem atender à definição de efetivo controle brasileiro, não estaria, em tese proibida de fabricar micro e minicomputadores no país.

A instituição, em termos formais e estritos, da reserva de mercado, isto é, do direito exclusivo de fabricação para atendimento da demanda de determinado produto ou serviço, era matéria que exigia lei federal, na medida que constituiria exceção ao princípio constitucional de liberdade de iniciativa. A Constituição autorizava a exceção quando indispensável por motivo de Segurança Nacional ou para organizar setor que não podia ser desenvolvido com eficácia no regime de livre competição. A lei que concederia ao Executivo autoridade para instituir formalmente o conceito de reserva de mercado teria naturalmente de estabelecer os limites de sua aplicação, em termos, particularmente, da duração da exclusividade a ser concedida e das qualificações exigidas aos que dela se beneficiariam. O Poder Executivo deveria dispor de flexibilidade para, de forma judiciosa, ajustar a reserva de mercado ao caráter dinâmico do setor que se pretendia organizar.

As medidas de proteção e assistência do Governo à indústria nacional na área de informática eram, por outro lado, perfeitamente compatíveis com as obrigações que resultariam de tratados ou acordos em que o Brasil era parte. O exame dessa compatibilidade era facilitado quando se levava em conta a distinção entre os problemas relacionados com o tratamento do capital estrangeiro e as questões que diziam respeito às regras internacionais de comércio.

O investimento estrangeiro era regulado por lei interna. O país podia livremente estabelecer restrições quanto ao ingresso de capital de origem externa. Tal liberdade devia-se a não subscrição, por parte do Brasil, de tratados internacionais que pudessem conter efetivas participações governamentais. Logo, o Governo não tinha restrição alguma, a nível de comércio exterior, para criar monopólios ou reservas.

Os objetivos da Política de Informática e os instrumentos por ela utilizados eram perfeitamente compatíveis com o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

O mesmo podia-se dizer em relação aos compromissos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano. Os instrumentos de proteção adotados pelo Governo e mesmo a reserva formal de mercado não entraram em choque, de nenhuma forma, com as obrigações impostas pelo Plano Trienal (1983/85).

A Política Nacional de Informática vinha sendo posta em prática de forma abrangente e intensa. Em 1977, nada se produzia no país em qualquer classe de equipamentos de processamento. Em 1984, parcela majoritária do mercado nacional, na área dos micro e minicomputadores, já era fabricada por empresas efetivamente nacionais. As próprias empresas sob controle estrangeiro estavam fabricando no Brasil volumes crescentes e expressivos de equipamentos de médio e grande porte.

Todas essas mudanças estavam ocorrendo no quadro de um mercado nacional em forte expansão, o que criava oportunidades de

desenvolvimento tanto para as empresas brasileiras, quanto para as estrangeiras naquelas áreas fora da reserva de mercado.

O modelo adotado pelo Governo, na primeira metade década de 80, se apoiava essencialmente na empresa privada, em particular naquela genuinamente brasileira pelo seu controle gerencial e acionário. A reserva de mercado estabeleceu-se em setor específico e em benefício de um grande número de companhias. Entre elas, no setor sob reserva, vigorou um regime de livre competição, que as induziria, a médio prazo, a uma maior eficiência, tanto do ponto de vista da qualidade quanto sob o aspecto do custo.

Nesta década de 80, a crescente pressão das corporações multinacionais incorporou uma postura ameaçadora por parte do governo dos EUA contra a política de informática que vinha sendo praticada. Tal atitude americana mostrou, ao Brasil, a necessidade da institucionalização dessa política.

O Governo tinha como propósito trabalhar num projeto de lei, onde consultaria todos os setores interessados, do lado da pesquisa, da produção e do consumo.

As discussões, a partir de então, começavam a se intensificar pelos setores que tinham interesses no futuro da Política de Informática. Debates promovidos por grupos e associações tinham como pauta levantar a questão da reserva e suas possíveis consequências.

Tais debates dividiam as opiniões entre dois caminhos: o de conservar o país atrelado ao capital estrangeiro ou de buscar o desenvolvimento autônomo, sem a total dependência do capital externo.

O Executivo seguia atentamente os debates travados no Congresso Nacional a respeito da Política de Informática.

O setor de Informática brasileiro em 1984 viveu um ano inteiramente político, em virtude do fim do Governo Figueiredo. Duas correntes, uma liderada por T. Neves, e outra por P. Maluf, disputavam o poder. A primeira corrente favorável ao espírito e forma de condução da política de Informática na época, e a segunda, absolutamente contrária.

Em meados de 1983, a SEI encaminhava ao Conselho de Segurança Nacional projeto de lei sobre informática, para estudos, correção e posterior análise no Congresso.

Após acréscimos expressivos decorrentes de debates promovidos por senadores, deputados e presidentes de associações de classes, o documento foi enviado no segundo semestre de 1984, em regime de urgência, ao Congresso Nacional, onde sofreu duras críticas dos congressistas. Sem o regime de urgência e as limitações de prazos para exame da matéria do Executivo, a análise do projeto seria protelada para o Governo seguinte, como queriam os opositores da Reserva de Mercado.

A Comissão Mista soube compor um substitutivo à altura dos anseios do país, incorporando à mensagem do Executivo sugestões substanciais em matérias, como:

- Recursos para P&D;
- Comissão paritária de fábrica;
- Privacidade do cidadão;
- Fluxo de dados transfronteiras;
- Posicionamento e comandamento do Conselho Nacional de Informática (Conin).

O quorum existente no Congresso Nacional, por ocasião da votação da lei, foi a consagração e o respaldo que a Política necessitava.

A Lei nº 7.232, com 46 artigos, foi aprovada pelo Congresso Nacional com apoio sem precedente em 29 de outubro de 1984 (337 deputados e 42 senadores). Dentre outros itens, definiam, pelo *Artigo 2º*, os princípios e as diretrizes da política nacional de informática, o papel do Estado (estimular, orientar e controlar) e da iniciativa privada (produzir, desenvolver a tecnologia e comercializar); definia, através do *Artigo 3º*, de forma ampla e abrangente, o que são atividades de informática, previa, no *Artigo 4º*, o controle nas importações, julgado necessário para a maturação do segmento industrial brasileiro; criava, de acordo com os *Artigos 5º e 6º*, o Conselho Nacional de Informática (Conin), com o objetivo de se ter um fórum de decisório de alto nível e amplamente representativo da sociedade que se encarregasse das funções normativas na questão da informática; definiam, conforme os *Artigos 7º e 8º*, a competência do Conin (decidir) e as atribuições da SEI (definir as questões e encontrar-lhes alternativas de soluções para

deliberação do Conin; além de continuar a controlar previamente as importações de bens e serviços de informática pelo prazo de 8 anos); coibia, no *Artigo 10º*, a formação de monopólio, procurando garantir a livre concorrência entre as empresas do setor; instituía, pelo *Artigo 11º*, a preferência das compras dos órgãos do governo em favor das empresas nacionais, da mesma forma que o *Buy Act* fazia nos EUA, e outras normas semelhantes no Japão, França, Alemanha e Inglaterra; definia, através do *Artigo 12º*, o conceito de empresa nacional no setor de informática, sendo assim um dos mais importantes artigos da Lei nº 7.232; estabelecia explicitamente, de acordo com o *Artigo 22º*, a decisão do Congresso Nacional, em favor da reserva de mercado para as empresas nacionais, constituindo-se, portanto, também num dos principais artigos desta lei.

A reserva de mercado não tinha prazo para terminar, mas era flexível. As empresas estrangeiras (multinacionais ou *joint-ventures*) poderiam atender ao mercado brasileiro, porém só naqueles produtos julgados relevantes para o interesse nacional e desde que não houvesse empresa nacional capaz de atender a essas necessidades.

O Governo, em conjunto com o Congresso Nacional, criava as condições necessárias para que o setor de informática brasileiro pudesse crescer, e conseqüentemente atingir o *status* de potência mundial.

II.IV. O IMPÉRIO CONTRA-ATACA: A REAÇÃO À POLÍTICA DE INFORMÁTICA

Mesmo com a aprovação da reserva de mercado pela Lei nº 7.232, as pressões do governo dos EUA não cessaram. Pelo contrário, ampliaram-se, assumindo, a partir de 1985, a forma de um contencioso econômico-diplomático.

Apesar do clima ameaçador, que poderia ter inibido investimentos e, de certa forma o fez, a indústria brasileira de informática continuou a crescer de forma assustadoramente, ampliando sua participação no mercado, evidenciando o acerto da política de reserva de mercado e de desenvolvimento de tecnologia própria. Era um momento histórico: num momento de mudança na tecnologia internacional, que foi a tendência no rumo dos pequenos computadores, a competência técnica e a habilidade política de uma geração de técnicos brasileiros havia conseguido abrir uma brecha no monopólio de tecnologia detido pelas grandes corporações multinacionais.

Na metade final da década de 1980, a tecnologia brasileira confrontava-se com o desafio múltiplo de continuar se desenvolvendo para atender às necessidades da sociedade e para manter-se competitiva, diante do poderoso ritmo de avanço da tecnologia internacional. Ademais, toda a habilidade política continuava a ser exigida para que se mantivesse o espaço historicamente conquistado através da reserva de informática. Isso, num

quadro de aprofundamento da crise econômica do país e de crescente inconformismo de poderosos interesses mundiais.

Em 1985, o novo governo brasileiro assumia, resistindo a submeter-se aos ditames do FMI. O país insistia em adotar a reserva de mercado para os setores de mini e microcomputadores, na indústria de informática.

Em razão do persistente déficit na balança comercial, que chegava aos US\$ 200 bilhões (C. Azevedo e G. Zago Jr., 1989), e das dificuldades das indústrias americanas frente a concorrência estrangeira, o governo dos EUA estava adotando posturas mais vigorosas no comércio internacional. Em 1984, enquanto no Brasil se aprovava a Lei de Informática, nos EUA a Lei de Comércio sofria modificações de forma a atender os interesses do livre comércio. A partir de então, o governo norte-americano prometia retaliar países que adotassem políticas protecionistas, ou medidas que inibiam o livre comércio entre países.

O governo dos EUA não tardou em aplicar tal lei contra o Brasil. Em setembro de 1985, o governo brasileiro recebeu comunicação oficial de que o presidente norte-americano, R. Reagan, ordenara ao US Trade Representative, órgão do Departamento de Comércio dos EUA encarregado de aplicar represálias contra concorrentes comerciais, que realizasse investigações sobre a política e a indústria brasileiras de informática. Investigações estas originadas por reclamações feitas pela Associação Eletrônica da América (AEA) e pela Associação dos Produtores de Computadores dos EUA (CBEMA), lideradas pela IBM. Tais reclamações

recaíam sobre a reserva de mercado, virtual proibição de *joint-ventures*, desrespeito à propriedade intelectual (*software*), obrigação de firmas estrangeiras instaladas no Brasil a exportarem, restrições às importações, regra de similares "arbitrária", complexidade administrativa e extensão das restrições legais à área de telecomunicações.

Sem ceder às pressões estrangeiras, o governo brasileiro continuou a implantação da política de informática. A Câmara Federal, pela totalidade dos partidos, e o Senado, por unanimidade, aprovaram o I Plano Nacional de Informática e Automação (Planin), com a posterior aprovação do presidente José Sarney em abril de 1986, reforçando ainda mais política de proteção para o setor de informática.

A polêmica entre os governos dos EUA e do Brasil, sobre a política brasileira de informática, chegaria a um novo auge em 1986. Enquanto prosseguiam as investigações do US Trade Representative, os norte-americanos continuavam a estimular a controvérsia dentro da sociedade brasileira, anunciando que se a Lei de Informática não fosse alterada, outros setores da indústria nacional, que exportam para os EUA, como os produtores de calçados, aços finos, suco de laranja e aviões, seriam penalizados.

Em meados de maio, os EUA ameaçaram fortemente, com os membros do Conselho de Política Econômica do presidente Reagan estando de acordo com a adoção de medidas duras contra o Brasil. Tais medidas consistiriam na aplicação de elevadas tarifas aduaneiras para taxar produtos brasileiros exportados para os EUA.

Em contrapartida, o senador Severo Gomes apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei que chamou de “defesa de soberania nacional”, estabelecendo uma série de represálias contra empresas originárias de países que adotassem restrições contra produtos do Brasil. Mas, este projeto só iria à votação caso o governo norte-americano confirmasse sua intenção.

Pouco depois desses incidentes, aconteceria a primeira de uma série de reuniões bilaterais em Paris. Semanas de pressões e diálogos tensos foram substituídos por um clima de aparente cordialidade. Porém, em julho de 1986, a delegação norte-americana enviou ao Brasil um longo documento fazendo sugestões detalhadas de mudanças em quinze pontos da Lei de Informática. Destacava-se a exigência de que não houvesse mais tratamento diferenciado entre empresa estrangeira e nacional. O documento foi considerado “agressivo” pelos negociadores brasileiros.

Após a segunda reunião de Paris, caiu um silêncio sobre o assunto. Novamente nada fora resolvido e que os norte-americanos manifestavam sua impaciência, recusando novos encontros enquanto o Brasil não tornasse mais “flexível” sua posição.

Na verdade, havia diferenças profundas de pontos-de-vista. Enquanto os EUA queriam negociar mudanças estruturais da lei, o Brasil só aceitava discutir detalhes, aperfeiçoamento de procedimentos.

Em agosto, o presidente Reagan impediu que o Congresso dos EUA adotasse medidas protecionistas contra as exportações brasileiras. Tal

gesto dava a entender que Reagan não poderia sustentar esta desconfortável situação por muito tempo.

Como consequência da pressão norte-americana, o governo brasileiro dividiu-se em duas correntes. Em defesa da política de informática, o Ministério da Ciência e Tecnologia, sob o comando de R. Archer, com forte apoio de uma parte do Ministério, e da maioria do Congresso, apoiado também pelos meios universitários e pelos empresários nacionais de informática.

A outra corrente era liderada abertamente pelo ministro das Comunicações, A. C. Magalhães e, disfarçadamente, pelo ministro das Relações Exteriores, A. Sodré. Ambos representavam o grande empresariado do país, principalmente aqueles grupos que nos últimos vinte anos, depois do golpe militar, ganharam maior expressão ao crescimento associado ao capital estrangeiro.

Os meios políticos e científicos se agitavam com debates entre as duas correntes.

Em agosto de 1986, o Conin aprovou projeto a ser enviado ao Congresso, definindo o sistema de proteção jurídica aos direitos autorais (*copyright*) dos programas de computadores (*software*) utilizados e produzidos no país. Exatamente essa questão dos direitos autorais e sua proteção era um dos mais fortes motivos de pressão dos EUA sobre o Brasil.

Esta decisão do Conin antes de tudo foi o atendimento de uma necessidade: a regulamentação do uso do *software*. Mas este projeto passaria

ainda pela apreciação do Congresso, que decidiria como fazer a Lei de *Software*.

Em outubro de 1986, o governo dos EUA anunciou que o US Trade havia considerado “discriminatória” a política de informática do Brasil e também “desleais” certas práticas de exportação de seus produtos para esse país. Portanto, o Brasil estava sujeito a retaliações que deveriam ser aplicadas a partir de 1987, caso não fizesse concessões. No mês seguinte, os EUA comunicaram ao GATT sua intenção de retaliar as exportações brasileiras para aquele país. O governo norte-americano justificou-se dizendo que as restrições da reserva de mercado para a indústria de informática no Brasil “prejudicaram substancialmente direitos e interesses dos EUA protegidos pelo Artigo 18 do GATT e são inconsistentes com outros dispositivos do Acordo Geral do GATT”. Segundo o Departamento de Comércio dos EUA, a indústria de computação norte-americana havia perdido US\$ 700 milhões em 1985 e perderia US\$ 14 bilhões até 1992 por não poder vender seus produtos no Brasil, devido à reserva de mercado.

O governo dos EUA alegou ainda que o Brasil, apesar de querer se proteger com o argumento de indústria nascente, também do Artigo 18 do GATT, não havia notificado essas restrições, não obtendo, assim, aprovação do GATT. A delegação brasileira contestou a alegação norte-americana, conseguindo o apoio do governo japonês.

No final do ano de 1986, o governo dos EUA anunciou o adiamento da adoção de retaliações comerciais contra o Brasil. O novo prazo anunciado seria para meados de 1987, para que nesse período se

desenvolvessem novas negociações. Tal decisão teria sido provavelmente influenciada pela vitória do Partido Democrata nas eleições parlamentares dos EUA, uma derrota para Reagan. Com a maioria no Congresso, os democratas iriam certamente querer rever a política comercial do país e nisso estariam incluídas as relações com o Brasil.

No mercado interno, a reserva de mercado sofria um primeiro golpe. A IBM do Brasil, aproveitando-se de uma brecha da Lei de Informática, aberta pelo Decreto nº 2203, assinado pelo presidente Figueiredo, em 1984, firmou uma associação com o Grupo Gerdau, criando a GSI. Essa nova empresa seria qualificada com empresa nacional.

Desde o final de 1986, as ameaças públicas dos EUA ao Brasil tinham sido contidas. Foram substituídas por negociações diplomáticas. Entre os empresários de informática havia a suspeita de que por volta de maio de 1987 o governo brasileiro tinha feito um acordo secreto com os EUA. As autoridades norte-americanas suspenderam as retaliações, mas o processo contra o Brasil não fora arquivado. O governo dos EUA estava aguardando a votação no Congresso da Lei do *Software*.

Em novembro de 1987, o presidente dos EUA divulgou uma declaração anunciando sanções comerciais contra o Brasil, interrompendo bruscamente a trégua. O pretexto usado pelos EUA para decretar sanções comerciais tinha sido a recusa da SEI em licenciar um *software* da empresa norte-americana Microsoft, em virtude da existência de um "equivalente funcional" brasileiro (Sisne, da Scopus).

Tal ação consistia numa manobra para forçar o Brasil a romper a reserva de mercado de informática. A intenção era criar um precedente, para, em seguida, pressionar o Congresso Nacional a adotar uma lei de *software* que permitisse a entrada de *software* estrangeiro.

Ameaçando sancionar as exportações brasileiras, o governo dos EUA, com o apoio de jornais, revistas e emissoras de TV brasileiros, tentava jogar a opinião pública a seu favor, contra a política de informática brasileira.

Em novembro de 1987, o Senado Federal votou o projeto de direitos autorais para programas de computador. Anteriormente aprovado pela Câmara, o projeto passou também pelo Senado, convertendo-se na Lei de *Software* (Lei nº 7.646), .

O estabelecimento de uma lei de direito autoral para programa de computação era uma necessidade e uma reivindicação urgente dos produtores brasileiros, tanto quanto dos estrangeiros, que tinham na pirataria um inimigo comum.

A lei manteve coerência com a Lei de Informática, ao conservar o setor de *software* dentro da reserva de mercado, não impedindo retaliações dos EUA.

Em janeiro de 1988, o governo brasileiro, atendendo a uma solicitação dos EUA, aprovou a importação do sistema operacional MS DOS 3.3 da Microsoft, uma versão do MS DOS 3.2 que havia sido considerado

similar ao Sisne. Tal medida evitou imediatamente retaliações por parte dos EUA.

A informática brasileira, que havia superado com sucesso a recessão de 1981-1983, enfrentou grandes dificuldades durante e depois do Plano Cruzado. O congelamento dos preços dos produtos e a brutal elevação das despesas financeiras provocaram descapitalização das empresas. Como a base do crescimento das empresas do setor era a reinversão dos lucros, as mesmas encontravam-se sem capital de giro, a partir do final de 1986.

A taxa de crescimento, que tinha sido de 28% em 1985, caiu para 19% em 1986 e chegaria a 8% em 1987 (C. Azevedo e G. Zago Jr., 1989).

O aspecto mais grave da crise era a impossibilidade de investimentos em P&D, por parte das empresas nacionais, aliado ao dinamismo do setor e à pressão dos concorrentes estrangeiros.

Para tornar a situação mais dramática para as empresas nacionais, o governo dos EUA e as empresas norte-americanas passaram a intensificar as pressões sobre a política de informática.

O governo começava a dar sinais de que preparava mudanças na política de informática, ao interpretar de forma errônea que a Lei estabelecia a reserva de mercado até 1992. Na verdade, o que terminaria naquele ano era a competência da SEI de se manifestar previamente sobre a importação de bens e serviços de informática. Mesmo assim, a insegurança instala-se em muitas empresas, que partem para soluções individuais.

Em 1988, o governo brasileiro anunciou a privatização da Cobra (Computadores e Sistemas S.A.), empresa estatal pioneira da informática brasileira que desempenhava um papel importante para a capacidade tecnológica do país. Os defensores da estatal questionavam-se o motivo do governo em privatizar uma empresa eficiente e de grande importância estratégica.

Ao final de 1988, a confirmação do dinamismo do setor de informática. O valor do setor de informática havia crescido mais de 20% em comparação com 1987. O faturamento líquido aumentou 29,4% (C. Azevedo e G. Zago Jr., 1989).

A forte descapitalização das empresas provocou a concentração de capitais no setor. Para se capitalizar, diversas empresas procuraram associações.

Em maio de 1989, a revista norte-americana *Business Week* publicou artigo dizendo que os bancos brasileiros estavam se aproveitando da subcapitalização das indústrias brasileiras de informática para comprá-las.

Ficava evidente que as empresas de informática caminhavam no sentido de formação de grandes conglomerados.

A nova Constituição do país, aprovada em outubro de 1988, mostrava que a defesa do mercado de informática brasileiro continuava opinião preponderante na sociedade.

O Artigo 171 da Constituição, apesar de deixar brechas ao capital estrangeiro, incorporou os conceitos de controle decisório e de controle tecnológico como parte da definição do que seja empresa nacional. Esses conceitos coincidem com os estabelecidos na Lei de Informática. E o Artigo 219, ao determinar que o “mercado interno integra o patrimônio nacional”, consolidou o conceito que se desenvolveu durante o período de luta pela implantação da indústria brasileira de informática.

Esses dois postulados foram aprovados pelo Congresso Constituinte com votações maciças, mostrando o alto grau de apoio que o setor de informática continuava a ter.

Em janeiro de 1989, ocorreu a mais ousada manobra contra a política de informática com a decretação do Plano Verão, pelo presidente Sarney. Tal instrumento consistia num programa de controle a inflação e de enxugamento dos gastos públicos. Como medida de contenção de despesas, o fechamento do Ministério da Ciência e Tecnologia e a demissão de milhares de pesquisadores científicos foi determinada. As atribuições do ministério extinto foram transferidas para o Ministério da Indústria e Comércio, sob comando do deputado Roberto Cardoso Alves.

A extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia foi interpretado na comunidade científica e em amplos setores da sociedade como uma renúncia aos esforços do país por desenvolvimento tecnológico.

Tal medida tinha também o objetivo de destruir a reserva de mercado para a informática.

Logo a seguir, o ministro Cardoso Alves, opositor da política de informática, assinou portaria, enquadrando como empresa nacional uma subsidiária da empresa italiana Olivetti.

A portaria do ministro violava não só a Lei de Informática, como a própria Constituição. O ministro havia cometido abuso de poder, atropelando, também, a SEI, órgão legalmente encarregado de tomar tal decisão.

Paralelamente, o Congresso reagia ao rejeitar a Medida Provisória nº 29, pela qual Sarney havia extinto o Ministério da Ciência e Tecnologia e transferido suas atribuições ao Ministério de Indústria e Comércio.

Em março de 1989, a SEI divulgou um comunicado, negando registro à subsidiária italiana. Simultaneamente, o presidente recuava ao assinar a Medida Provisória nº 41, que transferia para a Presidência da República a responsabilidade pela política de Ciência e Tecnologia, criando uma Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia, com as mesmas atribuições e recursos do extinto Ministério de Ciência e Tecnologia.

O presidente Sarney, que passara de defensor a inimigo da reserva de mercado para a informática, no final de governo não adotou novas iniciativas para a política de informática.

III. GRUPOS DE INTERESSE NO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA DE INFORMÁTICA

“(...) People of the same trade seldom meet together, even for amusement and diversion, but that the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise price.”

Adam Smith, 1776

III.I. INTRODUÇÃO

A atuação de grupos sobre o processo político já era percebida desde a Antiguidade.

Segundo K. Deutsch, as associações profissionais foram organizadas na Inglaterra, Suécia e Suíça, na Idade Média, com o propósito de obter uma maior participação no processo decisório de suas respectivas comunidades. Na Inglaterra, de acordo com S. H. Beer, os grupos de interesses especiais atuaram ativamente nas reformas ocorridas no Parlamento, a partir da segunda metade do século XVIII.

Com o surgimento de novos setores na economia, a ação dos grupos foi aumentando, e já no século XIX, a atividade de defesa de interesses começava a ganhar contornos de “profissionalização” com o surgimento do lobista.

De acordo com K. Schiftgiesser, o lobista (lobby-agent, lobbyist) apareceu em 1829 com a primordial função de defender os interesses do segmento ao qual prestava serviços ou pertencia.

Economistas enfatizaram a importância dos *factory acts* (1833), culminando com a formação em 1850 do Ten Hours Movement, constituído no primeiro grande grupo de interesse, pelo tamanho e exposição, na atuação junto a legisladores ingleses.

Para Deutsch, o processo político é o resultado da barganha entre grupos diferentes. Logo, a ação dos grupos de interesse sobre o processo político é fenômeno comprovado não apenas sob uma perspectiva histórica, mas sobretudo como um processo constante de interação entre as forças da sociedade e os poderes públicos na formulação de políticas públicas e na gestão governamental.

Os grupos de interesse atuam em ambientes democráticos, pois este regime e seus mecanismos de representação garantiriam a vontade da maioria, o respeito à minoria e a prevalência do chamado “bem comum”.

Vale ressaltar algumas premissas de um regime democrático: liberdade de imprensa, livre escolha dos governantes, liberdade de associação, independência dos poderes públicos, pluralidade partidária, pluralidade ideológica, direito de petição e no reconhecimento de que uma sociedade agrupa interesses divergentes.

Os grupos de interesse têm como objetivo único influir nas decisões públicas. Neste século, principalmente a partir dos anos 20, o Estado passou a interferir mais na economia, ditando normas e regras para atividades até então desregulamentadas e livres da ingerência governamental.

À medida que o Estado estabelece regras, se organizando e interferindo cada vez mais no cotidiano de uma população, esta última, por sua vez, passa a se unir de forma a participar do processo de decisões públicas, exercendo assim, em melhores condições, seu poder político. A organização de interesses é a melhor forma encontrada para intermediar o diálogo entre o setor privado e o setor público, permitindo então a defesa de interesses e a conquista de privilégios.

No Brasil, a organização dos grupos de interesse é comprovada desde o século passado, com a Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, atuando diversas vezes em defesa de se

associados e de entidades co-irmãs no Congresso Nacional Durante a Primeira República (M. A. Santos, 1991).

A tramitação de leis, como a criação da Petrobrás, o Código Brasileiro de Radiodifusão, o Estatuto do Trabalhador Rural, todas aprovadas antes do golpe militar de 1964, tiveram a decisiva participação dos grupos na sua aprovação (P. Schmitter, 1971).

Com o golpe militar de 1964, a atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional perdeu impulso frente ao deslocamento do eixo das decisões políticas para o Executivo controlado pelos militares.

O golpe militar colheu em cheio um vigoroso processo associativo que, apesar de desequilibrado e elitizante, tendia a se fortalecer na medida em a prática democrática continuasse a ser exercida pela sociedade.

Dois aspectos devem ser considerados a partir do referido golpe militar em termos de organização de interesses (R. Dreifuss, 1981). O primeiro é que o golpe em si teve ampla sustentação por parte de setores organizados da sociedade civil, revelando, mais uma vez, a interferência dos grupos no sistema político do país. O segundo aspecto foi o aumento excessivo da participação do Estado no mercado, regulando praticamente todas as atividades da economia brasileira.

O retorno dos grupos de interesse ao Congresso Nacional, a partir do final dos anos 70, deu-se em função de uma maior "abertura política" e pela real perspectiva de que as oposições poderiam assumir o poder.

Com o processo de redemocratização, renasceu o interesse sobre o papel institucional dos grupos de interesse frente ao poder Legislativo.

A partir de 1984, Câmara dos Deputados, que até então credenciava apenas entidades sindicais de grau superior, passou a aceitar o credenciamento de entidades associativas mais representativas e, após a Constituição de 1988, adequou o tratamento constitucional ao regimento interno, permitindo o amplo credenciamento de entidades associativas de todo tipo.

Os grupos de interesse afetaram o processo legislativo ao longo da década de 80 e início dos anos 90, sendo que no processo constituinte, entre 1987 e 1988, a participação foi ainda mais relevante.

Os fundamentos básicos de formação, existência e atividade dos grupos de pressão estão previstos na Constituição de 1988.

Novos projetos são apresentados, a fim de aprimorar e regulamentar a ação dos grupos de interesse no Brasil. A mais recente medida, para dar maior transparência à atuação de grupos de interesse, foi a Lei Eleitoral, que passou a regulamentar as eleições gerais a partir de 1994. Tal documento passou a incorporar alguns avanços, ao permitir as doações por parte de pessoas físicas e jurídicas em limites preestabelecidos.

Na próxima seção, apresentamos a atuação dos grupos de interesses especiais em torno da elaboração da política de informática brasileira.

III.II. GRUPOS DE INTERESSE NA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA

Durante a elaboração da Política Nacional de Informática nos anos 80, percebe-se a efetiva atuação dos grupos de interesse na busca de transferência de riqueza. Para tanto, identificam legisladores que estejam dispostos a realocar recursos, como vimos no Capítulo 1, Seção IV (R. McCormick e R. Tollison).

Já em meados de 1977, começam as pressões por parte das empresas norte-americanas, através do governo dos EUA, para que o mercado nacional de informática não fosse protegido por uma reserva de mercado. Tal medida poderia incentivar outros países a fazerem o mesmo, sendo assim extremamente prejudicial às companhias americanas que estavam em busca de conquistar novos mercados.

No período de formação de uma política nacional para a informática, vários grupos nacionais, que representavam diferentes segmentos do setor, foram formados.

Em 1979, nascia a Abicomp (Associação Brasileira da Indústria de Computadores e Periféricos) para representar os interesses das empresas nacionais. Este grupo era formado por vinte e sete empresas, entre elas algumas pertencentes a grandes grupos econômicos, como a Sid, da Sharp.

Esta entidade era incomum dentre as associações industriais do Brasil porque dela estavam excluídas as empresas estrangeiras. A Abicomp definiu-se como entidade de defesa da política nacional de informática, atuando firmemente na defesa da reserva de mercado.

Em 1980, a Abicomp conseguiu uma primeira vitória importante. A seu pedido, a SEI restringiu a aprovação de equipamentos da Hewlett Packard, no Brasil, apenas para uso científico. Em seguida, a Abicomp liderou resistência à ofensiva da IBM no setor de microcomputadores, conseguindo que a multinacional só pudesse fabricar micros no país se destinados à exportação. Por causa de sua representatividade e coerência de posições, a Abicomp passou a ser, para SEI, o interlocutor oficial da indústria de informática, em lugar da Abinee (Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica), ligada à FIESP e que representava indistintamente indústrias nacionais e estrangeiras.

A partir de 1981, a Abicomp participou ativamente do debate, que então se iniciava, sobre a definição de uma política industrial de informática e sua institucionalização em lei a ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Em 1983, promoveu uma campanha de esclarecimento à opinião pública sobre a necessidade de uma política nacional de informática que expressasse os interesses nacionais e desse estímulo ao desenvolvimento tecnológico. O centro dessa plataforma era a defesa da reserva de mercado.

A questão da informática já havia chegado ao Congresso Nacional em 1979. Inicia-se aí um período de debates que chegou ao auge em 1983, quando se realizou um simpósio de informática para esclarecimento dos parlamentares. A Abicomp estava presente, fornecendo subsídios, participando dos debates, como uma entidade politicamente forte, representativa e com grande trânsito entre os parlamentares. A Abicomp, então, passou a concentrar esforços para a ação na batalha para aprovação de uma lei de informática no Congresso. Para tanto, instalou-se em Brasília para facilitar os inúmeros contatos políticos e operacionais necessários durante o longo período que durou o debate, até a aprovação da Lei, em 1984.

A Abicomp atuava de maneira cuidadosa, a fim de conter as pressões do governo dos EUA, das multinacionais e de setores empresariais brasileiros tradicionalmente ligados ao capital estrangeiro, contra a política da informática e especialmente contra a reserva de mercado, que vinham se intensificando.

Tais pressões levaram, em 1982, o governo brasileiro a criar um grupo de trabalho específico para informática na pauta de negociações dos dois países sobre as relações comerciais e financeiras.

Em 1983, o Departamento de Comércio dos EUA criticou veementemente a política de informática brasileira, concluindo que “vai além do simples protecionismo e inclui um preconceito contra as multinacionais”. (O Estado de São Paulo, 6/3/1983).

Desde então, qualquer discussão entre o Brasil e os EUA passaria a envolver a questão da informática. As manifestações contrárias por parte dos EUA tinham, também, como objetivo influenciar, a seu favor, os empresários brasileiros ligados ao capital americano. As mais importantes entidades representativas da indústria brasileira, Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), vieram, em seguida, a público mostrar o descontentamento com a reserva de mercado.

Ambos os grupos citados acima, constituíam-se nos principais defensores nacionais do deliberado ingresso estrangeiro ao mercado brasileiro de informática, que, juntamente com os EUA, intensificavam as pressões para a abertura do mercado.

Em outubro de 1983, os EUA ameaçavam taxar as exportações brasileiras de aço. Com isso, conseguia os EUA apoio das empresas brasileiras exportadoras, que estavam receosas de possíveis retaliações.

O assédio norte-americano atingia também as autoridades brasileiras, deixando em posição de alerta as entidades brasileiras que defendiam uma proteção formal do mercado brasileiro de informática.

As entidades ligadas à informática, como Abicomp, Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Informática (Assespro), Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (Sucesu), apresentaram, em outubro de 1983, um manifesto em defesa da política de

informática nacional, onde a reserva de mercado, até então imposta por portarias baixadas pelo governo militar, atendia o interesse desses grupos.

O manifesto defendia “uma indústria nacional com tecnologia própria, construída com base no mercado interno, tendo a capacidade de desenvolver produtos diferenciados e sem restrições por parte dos licenciadores externos” e que garantisse “o uso intensivo, em seu processo produtivo, de inteligência brasileira aprimorada nas instituições de ensino e pesquisa que possibilita o completo domínio de todo o ciclo tecnológico”.

As entidades da área de informática repudiavam todas as pressões internas e externas que procuravam modificar a Política de Informática em “benefício de poderosos interesses, contrários ao interesse maior da Nação”.

Tal manifesto, ainda, considerava de extrema relevância a participação do Congresso Nacional na criação de mecanismos legais de estímulo e proteção ao desenvolvimento tecnológico nacional.

Outras entidades também passaram a apoiar o manifesto, dando início ao Movimento Brasil Informática (MBI).

O MBI desempenhou um papel destacado durante todo o período de debates que precedeu a aprovação da Lei de Informática.

No Congresso Nacional, no início de 1984, o senador Roberto Campos (PDS-MT) apresentou um projeto que abria inteiramente o mercado nacional de informática às empresas estrangeiras, dando, inclusive, incentivos

fiscais indistintamente entre empresas brasileiras e estrangeiras. Roberto Campos era defensor das *joint-ventures* como a melhor alternativa para o desenvolvimento do setor nacional. Tal postura era compartilhada por grupos de interesses que buscavam uma maior abertura do mercado para o setor de informática.

As *joint-ventures* eram uma forma de organização industrial muito debatida na época. Tais organizações industriais faziam-se presentes, especialmente, nos países em desenvolvimento (P. Tigre, 1984).

Porém, a maioria do setor de informática era contrária às *joint-ventures*, pois essas associações podiam resultar em dependência tecnológica.

O debate era polarizado por dois principais grupos de interesses, cada qual defendendo seus interesses particulares, e à medida que a tese da reserva de mercado ganhava força, aumentavam os editoriais, as entrevistas e debates na grande imprensa.

De um lado, a FIESP e a Abinee criticavam o regime de urgência para a votação do projeto, exigiam redução da abrangência da definição das atividades de informática, e propunham a abertura para as *joint-ventures* na definição da empresa nacional.

A FIESP e a Abinee procuravam, através de discursos e de editoriais em grandes jornais, caracterizar o projeto do governo como autoritário e levantar o controle militar antidemocrático na informática.

Do outro lado estava o MBI, formado por mais de trezentas entidades que, por todo território nacional, haviam assinado, em outubro de 1983, o Manifesto em Defesa da Tecnologia Nacional. Para estes, tratava-se de mudar o projeto de governo para garantir o controle democrático da informática e assegurar, ao mesmo tempo, a soberania nacional na conquista da capacitação tecnológica do setor através da reserva de mercado.

A atuação dos dois grupos divergentes foi intensa durante todo o ano de 1984. A participação de P. Maluf e de T. Neves nos debates na comissão mista dava a importância nacional que a questão merecia.

Na derradeira reunião da comissão em outubro de 1984, após meses de debates envolvendo a questão, a reserva de mercado foi adotada. Os interesses dos grupos favoráveis à reserva de mercado foram estabelecidos.

Assim, o ato de reservar o mercado à tecnologia nacional deixava de ser uma medida apenas do Executivo e passava a ser uma opção do Legislativo, representante da opinião popular. Tinha sido um imenso jogo de negociações, que continuaria ainda no plenário.

O desgosto do governo dos EUA, das multinacionais de informática e dos setores econômicos brasileiros, cujos interesses são associados aos estrangeiros, foi evidente. Esses grupos passaram a adotar a estratégia de confundir a opinião pública ao fazer uma maciça campanha de desinformação sobre a política de informática pela grande imprensa, tentando

transmitir um caráter autoritário de uma política estabelecida de forma democrática, pelo Congresso Nacional.

Com a Lei de Informática, os grupos de interesses passariam a ter participação ativa na condução da Política Nacional de Informática. A Lei, nos *Artigos 5º e 6º*, previa a participação de representantes não governamentais da Abicomp, da Assespro, da Sucesu, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC), da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (Contec), entre outras, no Conin. Portanto o Conin era um fórum de elevado nível, sendo representado por vários setores da sociedade.

Mesmo com a Lei aprovada, sendo possível a sua alteração só através de outra votação no Congresso Nacional, os grupos contrários à reserva, principalmente norte-americanos, continuavam a pressionar o governo brasileiro.

Em setembro de 1985, o governo brasileiro recebia a informação de que o US Trade faria investigações sobre a política e a indústria de informática brasileira.

As investigações tinham se originado de reclamações feitas pela Associação Eletrônica da América (AEA) e pela Associação dos Produtores de Computadores dos Estados Unidos (CBEMA).

Ambos os grupos tinham como objetivo básico a expansão do comércio internacional. Para tanto, viam com preocupação a restrição do mercado brasileiro às empresas norte-americanas.

Durante as investigações do US Trade, a Abicomp foi convidada a dar seu depoimento, enviando documento negando que a política de informática fosse prejudicial aos EUA, uma vez que “as empresas dos EUA controlam 72% das indústria de computadores no país”.

No documento, a Abicomp lembrava que os acordos internacionais do comércio, estabelecidos no âmbito do GATT, previam condições excepcionais para que países subdesenvolvidos pudessem proteger suas indústrias de concorrentes mais poderosos, visando controlar o balanço de pagamentos e proteger a indústria nascente.

A possibilidade de retaliação norte-americana agitava o cenário político brasileiro. Outros grupos, não interessados diretamente na questão da informática, começavam a se movimentar no intuito de não terem as suas posições no comércio internacional alteradas.

A indústria de calçados, que tinha parte de suas receitas geradas pelas importações norte-americanas, iniciava as pressões junto ao governo, a fim de não sofrer retaliações por parte do governo dos EUA.

A Associação de Comércio do Brasil estava preocupada com a ameaça norte-americana, achando as posições brasileiras intransigentes, não correspondendo ao interesse nacional.

Os grupos que representavam as empresas de informática fiscalizavam quaisquer irregularidades com relação ao descumprimento da Lei de Informática. Tanto a Assespro, como a Abicomp apelavam constantemente à SEI e ao Conin para que a Lei fosse respeitada.

Em dezembro de 1986, a FIESP enviou documento criticando a posição tomada pela SEI com relação às *joint-ventures* entre a Gerdau-IBM e a Villares-Honeywell. De acordo com o *Artigo n.º.12* da lei, a tecnologia a ser usada pelas duas empresas teria que ser desenvolvida pelo sócio nacional, Gerdau e Villares.

A argumentação da FIESP deixava claro que a intenção da Gerdau e da Villares, ao se associarem com empresas estrangeiras, era furar a reserva de mercado e não desenvolver tecnologia própria. No item 6 desse documento, a FIESP defendia a compra de tecnologia estrangeira, como caminho para o pleno desenvolvimento da indústria de informática.

Durante o ano de 1987, a atuação dos grupos de interesse se voltariam para a criação da *Lei de Software*.

Já em meados de 1987, a Assespro começava a exercer um intenso *lobby* junto ao Congresso Nacional e aos membros das principais entidades da área de informática, com o propósito de conseguir apoio para as oito emendas ao projeto de lei que trata da regulamentação e comercialização do *software*, cuja tramitação estava em regime de urgência, podendo ser votado a qualquer momento.

Essas emendas propunham que a importação de programas estrangeiros fossem realizadas através de uma guia de importação; que os termos especializados do projeto fossem didaticamente definidos; que a contagem do prazo de proteção para um *software* fosse contado a partir do seu lançamento; que o produtor do *software* fosse definido como proprietário do *software*; que suas derivações só fossem comercializadas com autorização do proprietário do *software* original; e que não fossem admitidas novas empresas estrangeiras no mercado de comercialização de *softwares* nacionais ou não.

A SEI, em seu parecer sobre o documento da Assespro, só recomendaria as três últimas emendas.

O objetivo da Assespro era proteger o investimento do produtor de *software*, que vivia ameaçado pela pirataria e pelo contrabando.

Em junho de 1987, a Câmara aprovou o projeto de *software*, que atendia aos interesses da Assespro, exceto com relação à liberação de importação de *softwares* estrangeiros cadastrados pela SEI. A FIESP mostrou-se descontente pela falta de debate aberto do projeto.

A Sucesu e a Assespro entregaram às lideranças do Senado, em agosto de 1987, suas emendas conjuntas ao projeto de lei de *software* em tramitação no Congresso. Eram nove emendas, que acrescidas das propostas feitas por alguns senadores, levaram a volta do projeto à Câmara. O principal objetivo das emendas propostas pelas duas entidades era a substituição do critério de "equivalência funcional", por uma taxaçaõ diferenciada.

Na reunião no Senado, em novembro de 1987, apenas dez emendas foram inseridas no texto final do substitutivo. Essas mudanças não alteravam o sentido da proposta reformulada nessa câmara através de um acordo fechado entre a SEI, Assespro e Sucesu.

Em dezembro de 1987, a Câmara dos Deputados aprovava o projeto de lei que regulamentava a comercialização e o sistema de proteção ao direito autoral dos *softwares* no país.

Mesmo com a facilidade dada à entrada de *softwares* estrangeiros, que eram sobretaxados, a Assespro considerava satisfatórios os termos da lei aprovada.

No fim do ano de 1987, o governo norte-americano ameaçava de sancionar as exportações brasileiras. Com isso, os exportadores brasileiros viram-se obrigados a defender seus interesses, procurando o governo e os jornais. A Associação Brasileira de Comércio Exterior acusava as autoridades brasileiras de “irresponsabilidade”.

Mas para a Lei entrar em vigor, faltava a apreciação do Executivo. Apesar de esperados, os vetos presidenciais à Lei de *Software* resultaram em polêmica no setor. Ao retirar do projeto lei aprovado pelo Congresso os itens que estabeleciam uma sobretaxação de até 200% *ad valorem* para programas estrangeiros, atendendo a uma importante reivindicação da indústria de *software* e do governo dos EUA, e uma taxa de contribuição sobre os Títulos de Uso, criados para comprovar o cadastramento dos *softwares* e suas cópias.

Os quatorze vetos feitos pelo presidente Sarney ao sancionar a nova Lei de *Software*, a lei nº 7.646, só poderiam ser derrubados por dois terços de cada câmara (47 senadores e 325 deputados), em sessão do Congresso Nacional convocada exclusivamente para esse fim.

Pela primeira vez, grupos integrantes do MBI tinham posições contrárias. Enquanto a Assespro iniciava as pressões no Congresso para derrubar os vetos presidenciais, a Sucesu aprovava os cortes, pois tornavam os *softwares* estrangeiros mais baratos para seus usuários.

Apesar de a Sucesu ter aprovado anteriormente a taxaço em acordo feito com a SEI e a Assespro, a entidade ficou satisfeita com sua retirada na Lei, pois a idéia da taxaço surgiu apenas para substituir o conceito de "equivalência funcional".

Envolvidas na crise e nos esforços pela sobrevivência, muitas empresas iam deixando de lado o compromisso assumido no Congresso através do MBI e da Abicomp, para a preservação da reserva de mercado.

A comunidade científica e o MBI, que apoiaram intensamente a política de informática, davam sinais de insegurança quanto aos rumos seguidos pela indústria e quanto aos benefícios da reserva de mercado para o país.

Esses setores não se mobilizaram nem mesmo com o anúncio do governo de privatizar, em 1988, a Cobra (Computadores e Sistemas S.A., fundada em 1974), empresa estatal pioneira da informática brasileira que desempenhava um papel importante para a capacidade tecnológica do país.

A comprovação de que a Lei era benéfica para os norte-americanos era dada com o anúncio do fim das investigações sobre a informática brasileira, alegando que a aprovação da Lei de *Software* e uma política mais flexível do governo brasileiro contribuíram muito para o fato.

IV. CONCLUSÃO

A atividade dos grupos de interesses especiais ocorre em função da regulação do governo na economia. Tais agentes buscam *rents* (ganhos especiais), gerados da ineficiência do governo em corrigir *falhas de mercado*. A atuação dos grupos especiais de interesse é mais destacada num ambiente onde a legislatura é pequena e igual nas duas câmaras, num país com um grande contingente populacional, propiciando possibilidade de maiores ganhos.

Os grupos de interesse também atuam como *transfer-seeking*, identificando legisladores que possam transferir recursos, de acordo com seus interesses.

Segundo o modelo proposto por R. McCormick e R. Tollison, o governo atua como um simples transferidor de riqueza, procurando transferir

recursos de forma com que os grupos vencedores sejam facilmente identificados, e os perdedores, não.

Com base nisso, deu-se a interação do governo (transferidor de riqueza) com os grupos defensores da reserva de mercado (vencedores), com a participação de diversas entidades na elaboração da Política Nacional de Informática.

Mesmo quando os perdedores (setores exportadores, ameaçados por retaliações norte-americanas) foram identificados, o governo permaneceu com a reserva de mercado, pois, além dos perdedores não terem conseguido mobilizar um grande número de congressistas, o governo achou que tal perda era inferior ao benefício dado aos vencedores.

BIBLIOGRAFIA

Aragão, Murillo de, *Grupos de pressão no Congresso Nacional*, Brasília, Maltese, 1993.

Beer, Samuel H., *The Representation of Interest in British Government. Historical Background*, Washington, American Political Science Review, 1957.

Colander, David C., Editor, *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Ballinger Publishing Company, 1984.

Data News.

Deutsch, Karl, *Política e Governo*, Brasília, UnB, 1979.

Diário do Comércio.

Dreifuss, René, *1964 - A conquista do Estado*, Petrópolis, Vozes, 1981

Dytz, Edison, *A Informática no Brasil*, Nobel, 1987.

Folha de São Paulo.

Gazeta Mercantil.

Jornal do Brasil.

Legislação de Informática, Ministério da Ciência e Tecnologia,
Secretaria Especial de Informática, Brasília, 1988.

McCormick R. & R. Tollison, *Politicians, Legislation, and the
Economy*, M.Nijhoff, 1981.

O Estado de São Paulo.

O Globo.

Pigou, Arthur C., *The Economics of Welfare*, 4th edition,
London, Macmillan, 1932.

Rowley, Charles, Robert Tollison & Gordon Tullock, *The
Political Economy of Rent-Seeking*, Kluwer Academic Publishers, 1988

Santos, Mário Augusto, *Associação Comercial da Bahia na
Primeira República. Um grupo de pressão*, Salvador, Associação Comercial da
Bahia, 1991.

Schriftgiesser, Karl, *The Lobbyists. The Art and Business of
Influence Lawmakers*, Boston, Little Brown, 1951.

Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, 1776.

Tigre, Paulo Bastos, *Computadores Brasileiros, Indústria, Tecnologia e Dependência*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1984.

Tullock, Gordon, *Rent Seeking*, Edward Elgar Publishing Limited, 1993.

Zago Jr., Carlos A. G., *Do tear ao computador – As lutas pela industrialização no Brasil*, Política, 1989.