

# The Brazilian congressional debates of the informatics laws

Henrique Luiz Cukierman  
PESC / COPPE – HCTE - Escola Politécnica  
UFRJ  
Rio de Janeiro, Brasil  
hcukier@cos.ufrj.br

Rachel Gonçalves de Castro  
Escola Politécnica  
UFRJ  
Rio de Janeiro, Brasil  
rachel@cos.ufrj.br

Luiz Augusto da Silva Alves  
Escola Politécnica  
UFRJ  
Rio de Janeiro, Brasil  
luiz.aug.alves@gmail.com

**Abstract**— The paper forwards some initial conclusions taken from a research in progress on the controversies and debates which took place in the Brazilian Congress during the parliamentary proceedings for the approval of four laws (1984, 1991, 2001, 2004) about informatics activities in Brazil. Which were the issues at stake in order to build local and autonomously a Brazilian computer technology? Which issues "warmed up" the controversies and which ones "cooled" them, so enabling the final enactment of a new law? Whose voices were heard from the so called "civil society"? What had they to say and to what extent did they strengthen the law later approved? These questions can be answered either by setting up at the start which kinds of groups and interests will be focused on, or by following the actors' own ways of forming and dismantling groups, the latter being the choice of the research.

Another set of propositions is related to the comparison between the four debates in the Congress. Which issues did perform the enactment of four informatics laws in such a brief time? Which translations did bring about the proposition of a new policy later on? Which controversies did remain, which did renew, which did start, which groups were formed and which were dismantled in each new law enactment?

These groups formation and dismantling leave many traces. The research is focused on the traces left by politicians along the parliamentary debates, mainly the documents where they are formally registered as also as the press coverage.

**Keywords**- Brazil; Brazilian informatics laws; History of Brazilian Informatics

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo adianta algumas conclusões preliminares de uma pesquisa em andamento a respeito das controvérsias parlamentares ocorridas quando da tramitação, no Congresso Nacional, dos projetos de lei referentes às atividades de informática no Brasil (1984, 1991, 2001, 2004).. Quais os

temas colocados à mesa nos debates entre os parlamentares? Em torno de quais tópicos as controvérsias "esquentaram"? Em torno de que acordos as controvérsias "esfriaram", viabilizando a formulação final de uma nova lei? Que vozes foram ouvidas da chamada "sociedade civil"? O que tinham a dizer e em que medida ajudaram a reforçar esta ou aquela redação final da lei? É possível alinhar a posição deste ou daquele parlamentar com a sua filiação partidária? Haveria uma lógica partidária nas discussões? É possível identificar a ação de lobbies? É possível identificar os beneficiários de certas decisões a respeito da redação final de cada uma dessas leis?

Essas são algumas das perguntas dirigidas aos debates em torno da promulgação de cada uma das quatro leis. Elas podem ser respondidas a partir da definição a priori de grupos e interesses (geralmente identificados a partir de contextos políticos e sociais sobredeterminantes), porém um outro caminho, pretendido por esta pesquisa, pode ser trilhado caso se opte por seguir os atores e suas próprias estratégias de formação e dissolução de grupos. Por esta opção, a definição de grupos não é mais tarefa exclusiva de cientistas sociais, mas sim dos próprios atores. São eles que fazem sociologia para os sociólogos, e os sociólogos deveriam então apreender dos atores as maneiras pelas quais estabelecem suas associações. A referência para uma tal opção são as proposições de Bruno Latour [1], segundo a qual não há grupos previamente prontos e estabelecidos, mas apenas grupos em permanente formação e dissolução. Para descrevê-los, sugere que os grupos sejam rastreados a partir dos indícios de sua constituição, mediante a observação e o acompanhamento: 1) dos porta-vozes que falam pelo grupo, pois todo grupo necessita de algumas pessoas que definam quem são, o que deveriam ser e o que têm sido; 2) dos 'anti-grupos', a saber, sempre que algum esforço tem de ser realizado para traçar ou retraçar a fronteira de um grupo, outros agrupamentos são designados como sendo vazios, arcaicos, perigosos, obsoletos, e assim por diante. É sempre por comparação com outros vínculos em competição que qualquer vínculo é enfatizado. Assim, para cada grupo que é formado, uma lista de 'anti-grupos' também o é; 3) das fronteiras que

demarcam os diferentes grupos em formação, posto que quando grupos se formam ou são redistribuídos, seus porta-vozes procuram a todo custo maneiras de defini-los: suas frágeis fronteiras têm de ser marcadas, delimitadas e fixadas para que se tornem mais duráveis; 4) dos vários porta-vozes que tornam possível a definição durável dos grupos, a saber, os sociólogos, as ciências sociais, as estatísticas e o jornalismo. Por este caminho, agregados sociais deixam de ser objetos de uma definição ostensiva para, em seu lugar, admitirem apenas uma definição performativa. Não há grupo que perdue sem o trabalho permanente de mantê-lo, ou como prefere Latour [2]: “sem trabalho, não há grupo”.

Outra vertente da pesquisa é a da comparação entre as tramitações das quatro leis de informática no Congresso Nacional. Por que foram promulgadas quatro leis em tão curto espaço de tempo? Quais traduções fizeram com que uma nova lei fosse proposta? O que revelou-se insuficiente a ponto de provocar a proposição de uma nova lei? O que mudou em termos dos temas colocados à mesa e da posição dos parlamentares? Quais controvérsias permaneceram, quais se renovaram, quais se inauguraram? Na medida em que o projeto de uma nova lei entrou em discussão, poderiam ser identificados novos beneficiários, novos grupos, novos lobbies? Quais os grupos que se formaram e quais se dissolveram a cada promulgação de uma nova lei?

Essa formação e dissolução de grupos pode ser rastreada através dos mais variados indícios, porém a presente pesquisa concentra-se de forma exclusiva em alguns deles, a saber, naqueles indícios identificáveis através dos documentos do Congresso Nacional, onde os trabalhos parlamentares para a aprovação de uma nova lei são formalmente registrados, bem como na cobertura da imprensa sobre esses mesmos trabalhos. Portanto, nossas fontes para seguir no encaixe desses atores, os políticos, são o Diário do Congresso Nacional e, ao menos neste momento inicial da pesquisa, um único diário de imprensa, o jornal Folha de São Paulo, reiterando que o objetivo da pesquisa é “monitorar” a discussão sob o viés dos parlamentares em suas discussões no Congresso.

## II. UMA LEI EM BUSCA DE (RE)AFIRMAÇÃO DA AUTONOMIA TECNOLÓGICA

A discussão de uma lei de informática ao longo dos anos de 1983 e 1984 buscou incessantemente a reafirmação da autonomia tecnológica em fabricação de computadores. Tratava-se de reafirmar na lei os princípios que nortearam o estabelecimento no país, a partir de meados dos anos 1970s, de uma reserva de mercado para minicomputadores produzidos no país com tecnologia local. A questão da autonomia, não só a tecnológica, tem sido, desde o século 19, um duro desafio para as elites intelectuais brasileiras, o de realizar o sonho de construir um país tão ‘moderno’ quanto os ‘mais modernos’. Realizá-lo demanda-lhes a superação de diferenças percebidas única e exclusivamente como uma ‘falha’, jamais como uma vantagem ou sequer como uma oportunidade de produção de novos conhecimentos, novas lições e novas posturas. Leyla Perrone-Moisés [3] aproxima-se dessa ‘falha’ pelo viés da cultura latinoamericana, observando com muita propriedade que:

*“[o] Velho Mundo, ao olhar o Novo, deveria encontrar não o seu próprio rosto espelhado e degradado, nem um rosto totalmente exótico destinado a diverti-lo ou comovê-lo a distância, mas um rosto que devolvesse o seu olhar e que lhe demonstrasse que há outras maneiras de olhar a si mesmo e ao outro. Nosso objetivo deveria deixar de ser ‘abafar na Europa’, e simplesmente mostrar a ela o que fizemos de diferente com o que ela nos trouxe”.*

Por outro lado, a questão da autonomia tecnológica para a fabricação de computadores já era uma meta estabelecida por diversas nações ao longo do período compreendido entre meados dos anos 1950s e meados dos anos 1970s, período este caracterizado internacionalmente pela busca de uma competência nacional em projeto e fabricação de computadores, conforme apontado por Vardalas[4]:

*“Entre 1945 e 1975, uma nova geração de empreendedores criou novas indústrias para explorar as técnicas eletrônicas digitais. Foi também durante esse período que cada país criou o núcleo de sua expertise acadêmica, industrial e governamental na qual encontram-se as raízes da sua atual competência técnica no universo digital. Foram nesses anos que as principais nações industrializadas do mundo, desafiadas pela hegemonia industrial dos EUA, pela primeira vez batalharam para assegurar competência local em projeção e manufatura em conformidade com o paradigma da eletrônica digital”.*

Apesar desta citação referir-se ao despertar dos países centrais frente à então nascente informática, em especial ao caso do Canadá, ela pode ser utilizada para descrever o caso brasileiro, ainda que ocorrido mais tardiamente (a partir dos anos 1970s) conjuntamente com os objetivos dos governos da ditadura militar de transformar o Brasil em uma potência industrial e militar.

### A. Os debates parlamentares de 1984: observações iniciais

Primeiramente, vale observar que os debates sobre a Lei de Informática de 1984 no Congresso Nacional – Lei 7.232, de 29 de outubro de 1984 – caracterizaram-se por manter à distância a transformação do estado-da-arte da indústria de computadores com o surgimento do computador pessoal. Em verdade, a situação já tinha se transformado de forma significativa com a popularização dos computadores pessoais a partir do lançamento comercial do Apple II, em 1977. Mas justo em 1984, enquanto se discutia no Congresso Nacional uma autonomia baseada na tecnologia de minicomputadores, os chamados minis, que já vinham perdendo terreno para os microcomputadores pessoais, um rude golpe foi perpetrado pela Apple quando lançou seu novo modelo de computador pessoal, o Macintosh, introduzindo a novidade da interface gráfica, trazendo enormes facilidades para a utilização leiga e doméstica e, portanto, fazendo deste artefato um bem de consumo massivo. Ainda que configurado como um “eletrodoméstico”, o computador pessoal aproximava-se cada vez mais do desempenho de um mini, todavia com preço bem mais baixo e bem diferente de um mini, que, como bem de capital, era necessariamente mais caro e destinado basicamente

ao setor industrial e de serviços. Por isso mesmo, os termos consumidor ou usuário, fartamente empregados nos debates parlamentares, diziam respeito unicamente às indústrias, ao comércio e ao governo de um modo geral.

Cabe igualmente lembrar outra distância, a da própria criação efetiva da reserva de mercado para a fabricação de minicomputadores, instituída na prática quase uma década antes, por uma resolução de órgão do poder executivo, a CAPRE (Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico). A resolução número 1, lançada em 15 de julho de 1976 recomendava que o segmento de minicomputadores ficasse reservado à iniciativa nacional, conforme explicitado em seu texto [5]:

*"(...) a política nacional de informática para o mercado de computação referente aos mini e microcomputadores, seus periféricos, equipamentos modernos de transcrição e transmissão de dados e terminais [deve se orientar] no sentido de viabilizar o controle das iniciativas, visando obter condições para a consolidação de um parque industrial com total domínio e controle de tecnologia e decisão no país (...)"*.

A lei de informática de 1984 viria então sacramentar, e não instituir, uma reserva que já ia longe. Vale lembrar que, dentre as quatro leis, é a única que menciona explícita e literalmente a disposição para estabelecer uma "Política Nacional de Informática" (PNI). Foi formada uma Comissão Mista no Congresso para agilizar sua aprovação, que veio a ser alcançada em tempo recorde (quatro meses), e cujos trabalhos foram pautados por uma série de palestras dos porta-vozes dos mais diversos grupos, seguidas da inquirição dos palestrantes pelos congressistas da Comissão. Ali, o debate entre parlamentares da Comissão se deu muitas vezes de forma indireta, através das perguntas e questionamentos feitos àqueles porta-vozes. Deve-se considerar em especial o fato de que dois parlamentares, Tancredo Neves e Paulo Maluf, foram especialmente convidados à última hora para compor a Comissão. Assim, a discussão da lei de informática constituiu-se como um palanque privilegiado para os dois candidatos às eleições indiretas à Presidência da República, revelando o caráter estratégico que a política de informática tinha para os candidatos e para o país. Aparentemente, o que estava em jogo era uma bipolaridade, a saber, de um lado estariam os defensores da autonomia e, portanto, da reserva de mercado, e de outro lado os que pugnavam pelo fim da reserva, ou ao menos pela sua flexibilização. Mas, como já o apontamos, a bipolaridade guarda muito mais relação com uma definição prévia de grupos, facilitada pela própria bipolaridade dos dois maiores partidos, o PMDB e o PDS, do que com o efetivo mapeamento de grupos performados a partir da atuação e dos discursos dos parlamentares.

O objetivo da reserva de mercado, vigente no país desde 1976, seria basicamente o de defender as indústrias brasileiras de hardware, que à época não tinham condições de enfrentar a concorrência estrangeira, até que pudessem "caminhar com as próprias pernas". Mais ainda, o domínio da tecnologia da informação foi tratado nos debates como assunto estratégico e fundamental para o desenvolvimento tecnológico do país.

Alguns palestrantes foram além e relacionaram a informática como sendo um importante instrumento para preservar a soberania nacional, caso do Professor Clodovaldo Pavan, então presidente da SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, e destacaram o poder da informática sobre as decisões que regeriam o rumo do país, caso de Eduardo Guy, então presidente da ASSESPRO – Associação das Empresas de Processamento de Dados.

Após a leitura das publicações no Diário do Congresso Nacional, percebe-se que os debates, ao menos em princípio, serviram para dois propósitos: o primeiro seria esclarecer e tirar dúvidas dos congressistas sobre o tema da informática; e o segundo seria ouvir a opinião das pessoas relacionadas à indústria, informática, universidades e governo. Obviamente que porta-vozes diferentes tinham opiniões diferentes sobre vários aspectos da lei. Por exemplo, Edson Fregni, presidente da ABICOMP – Associação Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos, acreditava que a indústria estava indo muito bem, enquanto o deputado Roberto Campos, ferrenho opositor da reserva, tinha obviamente uma opinião exatamente oposta.

A tramitação da lei polarizou-se em torno alguns tópicos recorrentes nas discussões, a saber:

- O grau da intervenção estatal na PNI.
- A urgência na tramitação da matéria.
- A participação das empresas estrangeiras e a polêmica definição de empresa nacional.
- Quais as maneiras mais adequadas para implementar a reserva de mercado.
- A abrangência da lei e a relação da indústria de informática face aos demais setores industriais.
- A transferência de tecnologia.
- O excesso de poder concentrado no Executivo.

O principal questionamento sobre a urgência na tramitação argumentava que um tema tão complexo e de extremo interesse nacional não poderia ser discutido e aprovado em tão poucos meses. Em defesa de tamanha urgência, alegava-se que a evolução da tecnologia, e principalmente a defasagem da indústria brasileira, não poderiam esperar pela lentidão típica das burocracias governamentais e pelos usualmente longos trâmites no Congresso Nacional. A rapidez na tramitação permite supor que a redação final da lei já estivesse suficientemente alinhavada a priori, porém o olhar retrospectivo permite igualmente supor que talvez aqueles que criticaram a rápida aprovação da lei não estivessem desprovidos de alguma razão, já que a relação entre a indústria de hardware e a política industrial da reserva de mercado talvez necessitasse mesmo de uma análise mais profunda, até porque cerca de sete anos depois a política nacional seria exatamente oposta. Ou seja, em termos da lei que sucedeu-lhe apenas sete anos mais tarde, pode-se dizer que a lei de 1984 foi uma lei natimorta.

Outro ponto polêmico era o da transferência de tecnologia. Alguns congressistas argumentavam que as empresas estrangeiras não transferiam tecnologia para o parque industrial brasileiro. Porém, Luís Eulálio Vidigal, então presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo),

inquirido em seu depoimento a respeito do tema, surpreendeu em sua resposta, afirmando que aquelas empresas não somente transferiam tecnologia de produto propriamente dita, mas também novas metodologias de administração, gerenciamento e produção.

Observa-se que outro ponto da pauta, o software, foi quase totalmente negligenciado na redação final da lei, provavelmente devido ao fato de que, àquela altura, as apostas no sucesso comercial do hardware (em termos de lucros) ainda serem muito altas. Na verdade, a lei acabou contemplando o software com apenas dois artigos, sendo que um deles apenas afirmava que disposições acerca de software seriam objeto de outras leis mais específicas, a serem aprovadas posteriormente pelo Congresso. Todavia, durante os debates, muitos convidados já alertavam sobre a relevância do software em um futuro próximo. O software já começava a tornar-se valioso, porém dá-se a impressão que o ímpeto e a urgência de legislar sobre a reserva de mercado para a produção de computadores, ou seja, de hardware, aliada à visão de curto prazo dos industriais brasileiros, ‘jogou para escanteio’ a atenção requerida pelo software. A exemplo de muitos dos palestrantes junto à Comissão Mista, Eduardo Guy, da ASSESPRO, durante sua interlocução com os parlamentares, já afirmava que o problema do software era, nas palavras dele, “mais relevante e estratégico” do que o do hardware<sup>1</sup>.

Uma outra questão a destacar é a reiterada contestação a medidas protecionistas consideradas errôneas, por parte dos que pediam ou a flexibilização da reserva ou o seu encerramento, motivadas pelo temor de que a PNI pudesse levar a um isolamento tecnológico do país. Esta questão, levantada por Firmino Freitas, da ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, pareceu não preocupar a maioria dos deputados e senadores, que exibiam a convicção de que o protecionismo brasileiro era o caminho correto para levar adiante a PNI. Vale ainda observar que a concentração de poderes no Executivo e na SEI – Secretaria Especial de Informática, ligando a PNI diretamente à Presidência da República, foi duramente questionada por vários congressistas.

Outro aspecto que teria de ser relevado pelo projeto da lei de informática era o da formação e capacitação de recursos humanos. As discussões em torno deste tema terminaram com a inserção na lei de um dispositivo que obrigava a criação da Fundação Centro Tecnológico para a Informática, responsável pelo desenvolvimento de pesquisas na área e pela formação de pessoal.

Ainda quanto a questões polêmicas mobilizadas ao longo dos debates, destacou-se a da definição do que seriam as “atividades de informática”, enunciadas no artigo 3º do projeto inicial da lei. Um ponto crucial, pois seria nesta definição que estariam baseados os limites da lei de informática, ou seja, é aí que se definiria até que ponto uma atividade poderia se

---

<sup>1</sup> A divisão entre hardware e software, em que um se “opõe” ao outro, em que um parece referir-se a questões distintas e não concorrentes com as do outro, é de uso corrente até hoje, especialmente em discussões sobre os rumos das políticas nacionais de informática. Tal oposição pouco tem de produtiva, uma vez que não é possível pensar o hardware e o software como polaridades em oposição, porém esta discussão foge ao escopo do presente artigo.

encaixar como atividade de informática. Alguns deputados e senadores gracejavam com o tema dizendo que “bonecas da Estrela<sup>2</sup> que tinham embutidos circuitos eletrônicos poderiam ser beneficiadas pela lei”. Por conta da indefinição dessas fronteiras, uma das áreas que supostamente seriam invadidas era a de telecomunicações, o que acabou criando um mal-estar com o MinCom - Ministério das Comunicações, contrário à lei. Está claro nos debates que àquela época ainda existiam diferenças razoavelmente bem definidas entre computadores e outros aparelhos eletrônicos (telefones, por exemplo), porém faltava à época um olhar capaz de apontar a tendência das novas tecnologias de informação e comunicação para a convergência digital.

Finalmente, além da definição do que seriam atividades de informática, surgia outra questão tão ou mais polêmica: o que seria uma empresa nacional para fins da lei da reserva de mercado? Este problema concentrava-se na discussão sobre qual deveria ser a composição acionária da empresa bem como a participação dos acionistas nas votações, onde deveria ser a sede da empresa e se haveria a possibilidade da formação de *joint-ventures*, entendidas como uma forma de associação entre um fabricante nacional e outro estrangeiro para a produção de computadores. Uma vez permitida a sua formação (o que acabou não ocorrendo), o problema seria especificar como seria a composição dessas *joint-ventures*, a saber, como ficaria repartida a participação nacional e a estrangeira, bem como a maneira como se daria a transferência de tecnologia.

Concluindo: os debates tiveram alguns momentos pontuais mais acalorados, mas no geral, dá-se a impressão de que foi mais uma adequação de um projeto inicial já praticamente estabilizado por um amplo arco de alianças envolvendo os mais diferentes atores – militares, políticos de esquerda, mas também uma ala do próprio partido do governo, o PDS, industriais, dirigentes de estatais, dirigentes sindicais e acadêmicos e o próprio estado-da-arte da projeção e fabricação de minicomputadores<sup>3</sup>. Enfim, o grupo pró-reserva construiu-se em torno da defesa da Lei de 1984, alcançando bastante além das tradicionais divisões sociológicas em interesses e grupos previamente estabelecidos, tais como aqueles determinados por alinhamentos partidários.

Todas as disputas anteriormente referidas, tais como entre o MinCom e a abrangência da reserva, ou entre os poderes da SEI e do Executivo e aqueles que defendiam mais participação do Legislativo e de entidades civis associadas à informática, ou ainda a da definição do que seria uma empresa nacional, ‘aqueceram’ as palestras convocadas pela Comissão Mista. Apesar do calor dos debates, a lei promulgada não conseguiu resistir às mudanças que sobrevieram. Em 1991, já no governo Collor, o Congresso aprovaria uma segunda lei de informática, a Lei nº 8.248, promulgada em 23/10/1991, abolindo os pilares nacionalistas da lei de 1984.

---

<sup>2</sup> Tradicional fabricante brasileira de brinquedos.

<sup>3</sup> Segundo a Teoria Ator-Rede (veja a obra de autores como Bruno Latour, Michel Callon e John Law), os não-humanos também agem e, portanto, são atores.

### III. VIRANDO O JOGO COM A LEI DE 1991

Diferentemente da lei de informática de 1984, as leis subsequentes (1991, 2001 e 2004) não ensejaram intensos debates parlamentares (ao menos nada de significativo foi encontrado nos anais do Congresso Nacional) que pudessem dar a ideia de como estavam o “ambiente e o clima” durante suas tramitações. Ao contrário, enviado ao Congresso Nacional pelo novo presidente Fernando Collor, em setembro de 1990, a lei foi aprovada em outubro de 1991, levando a crer que sua aprovação ocorreu sob forte pressão do Executivo, como ocorreu, diga-se de passagem, com todas as leis de informática. No caso da lei de 1991, ela foi a forma do Governo Collor abrir o mercado às empresas estrangeiras, encerrando de vez qualquer ambição de cunho nacionalista. Como a liberalização do mercado já vinha acontecendo em outros países e políticas protecionistas eram criticadas por toda a parte, o debate parlamentar mostrou-se dispensável e a lei foi tranquilamente aprovada. Para que se tenha uma ideia, na tramitação da lei de 1984 foram apresentadas 261 emendas contra 51 na lei de 1991. Mais ainda, na tramitação da primeira, diferentemente das demais, dezoito palestrantes de diversas áreas (computação, tecnologia, universidades, políticos) foram convidados para apresentarem seus pontos de vista perante a comissão responsável pela elaboração da lei (entre eles, conforme já observado, os dois candidatos à Presidente, Tancredo Neves e Paulo Maluf).

A lei de 1984 exibiu em sua disposição e em seus artigos uma face de ‘Brasil Grande’, de ‘defesa da soberania nacional através da informática’, de ‘Política Estratégica’, com um apelo até certo ponto ufanista e nacionalista. Por sua vez, a lei de 1991, que acabaria com a reserva de mercado, caracterizava-se pelo caráter eminentemente economicista, alinhado ao jargão neoliberal da época, explicitado em seu objetivo de dispor não mais sobre a Política Nacional de Informática, como dispunha a lei anterior, mas sim sobre “a capacitação e competitividade do setor de informática e automação”. Assim consubstanciava uma das marcas características do governo Collor, a saber, seu empenho em abrir o mercado brasileiro às importações. Tratava-se basicamente de uma anti-lei, já que, da exposição de motivos à redação final do projeto, é evidente que o seu objetivo era acabar com tudo o que fora proposto pela lei anterior, da qual restou na nova lei apenas uma vaga preocupação em incentivar a pesquisa científica no país, todavia exclusivamente por meio de meros incentivos fiscais.

A promulgação da lei de 1991 deixou definitivamente para trás as pretensões protecionistas e nacionalistas da lei de 1984. Logo na sua exposição de motivos, a lei de 1991 contestava a falta de uma data de validade que limitasse a competência da Secretaria Especial de Informática – SEI – para “analisar e decidir sobre os projetos de desenvolvimento e produção de bens de informática” (Inciso V, Artigo 8º, lei de 1984). Observa-se a respeito o segundo tópico da exposição de motivos:

*“2. Uma das competências da Secretaria da Ciência e Tecnologia [da lei anterior] (...) o de analisar e decidir sobre projetos de desenvolvimento e produção de bens e serviços de informática, sem entretanto*

*definir o seu prazo de vigência. [A presente lei] (...) visa limitar o prazo dessa competência até 29 de outubro de 1992, coincidindo-o com o prazo [da necessidade] de manifestação prévia da SEI sobre as importações de bens e serviços de informática (...).”*

O artigo 17º revogou por completo o artigo 8º da lei de 1984, que tratava das competências cabíveis à SEI. Uma parte do projeto da lei de 1991 visava limitar o prazo final para o exercício dessas competências para 29 de outubro de 1992, e, portanto, para o controle de importações exercido pela SEI, conforme estabelecido pelo parágrafo único do Art 14º da lei de 1991:

*“A partir de 29 de outubro de 1992, cessam as competências da Secretaria de Ciência e Tecnologia no que se refere à análise e decisão sobre os projetos de desenvolvimento e produção de bens de informática, bem como a anuência prévia sobre as importações de bens e serviços de informática, (...)”*

Outra ‘reclamação’ dizia respeito à definição do conceito específico de empresa nacional. A alegação era de que, como estava redigido na lei de 1984, a definição seria prejudicial a investimentos estrangeiros no país, propondo-se então em sua exposição de motivos (tópicos 3 e 4) a utilização do conceito de empresa nacional constante no Inciso II do Artigo 171º da Constituição. Aliás, essa foi a maior polêmica da lei de 1991 pois, redefinindo o conceito de empresa nacional, permitiu às empresas estrangeiras sua entrada no mercado brasileiro logo após o fim da reserva, conforme estabelecido no artigo 1º:

*“Para os efeitos desta lei (...) considera-se como empresa brasileira de capital nacional a pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil, cujo controle efetivo esteja, em caráter permanente, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno.*

*§ 1º Entende-se por controle efetivo da empresa, a titularidade direta ou indireta de, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do capital com direito efetivo de voto, e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades, inclusive as de natureza tecnológica*

...

*§ 3º As ações com direito a voto ou a dividendos fixos ou mínimos guardarão a forma nominativa.*

*§ 4º Na hipótese em que o sócio nacional perder o efetivo controle de empresa que esteja usufruindo os benefícios estabelecidos nesta lei para empresa brasileira de capital nacional, o direito aos benefícios fica automaticamente suspenso, sem prejuízo do ressarcimento de benefícios que vierem a ser indevidamente usufruídos.”*

### Tabela 1

	<i>Lei de 1984</i>	<i>Lei de 1991</i>
Definição	É a pessoa jurídica constituída e com sede no País, cujo controle esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sob a titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País, ou por entidades de direito público interno.	É a pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil, cujo controle efetivo esteja, em caráter permanente, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno.
Controle	<p>Quem controlar a pessoa jurídica em questão deve obedecer aos três tipos de controle:</p> <p>I - Controle decisório: o exercício, de direito e de fato, do poder de eleger administradores da sociedade e de dirigir o funcionamento dos órgãos da empresa;</p> <p>II - Controle tecnológico: o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir e transferir e variar de tecnologia de produto e de processo de produção;</p> <p>III - Controle de capital: a detenção, direta ou indireta, da totalidade do capital, com direito efetivo ou potencial de voto, e de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do capital social.</p> <p>No caso de SA's de capital aberto, as ações com direito a voto ou a dividendos fixos ou mínimos deverão corresponder, no mínimo, a 2/3 (dois terços) do capital social e somente poderão ser propriedade, ou ser subscritas ou adquiridas por: pessoas físicas residentes ou domiciliadas no país; empresas públicas; entidades públicas; ou empresas privadas que atendam às especificações citadas no parágrafo acima.</p>	<p>Para controlar a pessoa jurídica em questão, o controlador deve ter a titularidade direta ou indireta de no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do capital com direito efetivo de voto, e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades, inclusive as de natureza tecnológica.</p>

A Tabela 1 apresenta um quadro comparativo da definição de empresa nacional, baseado no artigo 12º da Lei 7.232/1984 e no artigo 1º da Lei 8.248/1991. Como se pode depreender dessa tabela, para a Lei de 1984 o controlador teria de possuir 100% do capital com direito a voto e no mínimo 70% do capital social. Já na lei de 1991, bastava-lhe o mínimo de 51% do capital com direito a voto, sem restrições quanto à composição do capital social. Durante a tramitação da então nova lei na Câmara, duas emendas foram aprovadas (nº 43 e nº 45). A emenda nº 43 revogava o artigo 10º da Lei de 1984 porque neste estava estabelecido que o poder executivo poderia controlar a concorrência no setor de informática. O autor da emenda afirmava que já existia legislação específica para tratar de “abuso de poder econômico e defesa de concorrência”. A emenda nº 45 também é relativa à concentração de poderes no Executivo que, de acordo com o Artigo 9º da lei de 1984, teria liberdade para regular o processo de produção e comercialização de bens e serviços de informática para que o mercado brasileiro ficasse protegido contra as empresas estrangeiras, favorecendo assim a política da reserva. Mais ainda, este controle não tinha um prazo definido, situação que a emenda nº 45 pretendia corrigir. Em sua justificativa, o autor da emenda afirmava que o controle do mercado de informática deveria ser feito por lei e não pelo poder executivo, pois

*“admitir que os atos executivos estabeleçam tais restrições, constitui-se numa forma de usurpação de poderes que são privativos de lei. Ademais, o não-estabelecimento de prazos para tais restrições, é uma afronta à Constituição que exige termo definido para quaisquer restrições a direitos”.*

Assim, sem se preocupar com as consequências da medida para os fabricantes, a reserva de mercado foi extinta de forma muito rápida, sem um período de transição. Segundo Paulo Tigre [6],

*“[a]o contrário do México, onde a abertura do mercado de informática em 1986 foi precedida de intensas negociações que resultaram em importantes concessões pelas multinacionais em relação a exportações, níveis máximos de preços em relação ao mercado internacional e investimentos locais em P&D (...), o Brasil desperdiçou a oportunidade de obter compromisso dos novos entrantes em adotar práticas mais benéficas ao país do que a simples importação de produtos eletrônicos”.*

Resumindo, a lei de 1991 tem dois aspectos principais. O primeiro é o fato de ter vindo para acabar com as competências da SEI, abrir o mercado brasileiro de informática para as estrangeiras e decretar o fim da reserva de mercado. Em sua tese, Simone Aparecida Costa [7] menciona a ‘infiltração’ dos fabricantes estrangeiros no mercado brasileiro sob a forma de associação com empresas nacionais:

*“O fim da reserva de mercado trouxe grandes fabricantes mundiais como a Compaq, Acer e Packard. A mudança na legislação permitiu associação entre empresas estrangeiras e as multinacionais”.*

Já o segundo aspecto principal reside no esforço de impulsionar a pesquisa e desenvolvimento da informática brasileira através de incentivos fiscais. A ideia aqui era que, incentivadas pela isenção do IPI<sup>4</sup> devido, as empresas

<sup>4</sup> O Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja sigla é IPI, é um imposto federal sobre produtos industrializados no Brasil, previsto no Art.153, IV, da

investissem na área de P&D, cujos percentuais de investimento, correspondentes ao faturamento bruto, estavam especificados na lei.

Costa igualmente observa que [8],

*“a Lei 8.248/1991, aprovada pelo governo Collor, ofereceu isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para empresas que fabricassem seus produtos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB)<sup>5</sup> e investissem em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Dos 5% do faturamento bruto anual destinado à P&D, 2% deveriam ser aplicados em convênios com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino. A lei ainda permitia que pessoas jurídicas que aplicassem em ações de empresas brasileiras de capital nacional produtoras de bens e serviços de informática deduzissem até 1% do imposto de renda devido”.*

Os 5% do faturamento bruto aplicados em atividades de P&D serviria em tese para que as empresas continuassem investindo em pesquisa, como um arremedo do que acontecia na reserva de mercado, pois sequer foi detalhado quais as circunstâncias pelas quais companhias estrangeiras, com seus centros de pesquisa consolidados fora do país, se interessariam de fato em internalizar esse tipo de atividade no Brasil

Ainda segundo Costa [8], dados do “Estudo dos Impactos e Resultados dos Incentivos fiscais de que tratam as Leis 8.248/1991 e 8.661/1993”, publicado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, em 1998, revelam que

*“entre 1993 e 1998, as empresas incentivadas arrecadaram R\$ 4,7 bilhões em impostos. A renúncia fiscal decorrente da Lei de Informática chegou a R\$ 2,3 bilhões nesse período. Desse montante, R\$ 2 bilhões foram aplicados em pesquisa entre 1993 e 1998, sendo R\$ 1,3 bilhão em pesquisa interna nas próprias empresas, R\$ 606 milhões em convênio com instituições de ensino e pesquisa e R\$ 77 milhões em*

---

Constituição Federal. Suas disposições estão descritas através do Decreto 7212 de 15/06/2010, que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do IPI. A alíquota utilizada varia conforme o produto. Determinado produto tanto pode ser isento, quanto ter alíquota de mais de 300% (caso de cigarros). As alíquotas estão dispostas na Tipi (Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados). A base de cálculo depende da transação. No caso de venda em território nacional, a base de cálculo é o preço de venda. No caso de importação, a base de cálculo é o preço de venda da mercadoria, acrescido do Imposto de Importação e demais taxas exigidas (frete, seguro, etc). Para estimular o consumo de um produto, o governo pode isentá-lo do IPI ou reduzir significativamente sua alíquota. Inversamente, produtos cujo consumo o governo queira frear (caso do cigarro, bebidas e produtos de luxo, por exemplo) estão sujeitos a alíquotas proibitivas. Como as alíquotas de IPI são fixadas pelo Poder Executivo, ele é utilizado pelo Governo Federal como instrumento de suas políticas.

<sup>5</sup> O Processo Produtivo Básico (PPB) foi definido por meio da Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, como sendo "o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto". O PPB só foi regularizado em 1993 e foi “uma forma de garantir internalização de etapas do processo de produção”, segundo Garcia e Roselino [9], porém não conseguiu ser eficaz na garantia do desenvolvimento brasileiro.

*programas desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia.”.*

#### IV. A LEI DE 2001: UMA MERA CONTINUIDADE

A principal motivação para a promulgação de uma nova lei de informática em 2001, a Lei 10.176, de 11 de janeiro daquele ano, foi a manutenção dos incentivos fiscais da lei de 1991, fazendo da nova lei uma mera continuidade da lei anterior.

Tudo começou em 1999, quando os incentivos fiscais previstos na lei de 1991 encerrariam sua vigência ao final do ano. Devido à pressão por parte das empresas de TI, em sua maioria instaladas em São Paulo, para que os incentivos fiscais nela previstos não fossem perdidos, foi enviado ao Congresso, em setembro de 1999, um projeto de lei (nº 1700) prorrogando-os por mais 10 anos. Como não havia sido votado até outubro e, mediante a intensa pressão do governo de São Paulo, fortemente prejudicado com o término dos benefícios fiscais, foi baixada a Medida Provisória (MP) 2037-23<sup>6</sup> pelo governo nesse mesmo mês, prorrogando os tais incentivos.

Porém, a bancada do Amazonas rejeitou essa MP, por discordar da prorrogação da isenção do IPI para estados fora da Zona Franca de Manaus<sup>7</sup>, argumentando que assim prejudicava-se a competitividade das fábricas situadas naquela região<sup>8</sup>. Aproveitando-se do fato de que a MP havia sido reeditada várias vezes, o Estado do Amazonas entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2348), julgada favoravelmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em dezembro de 2000, ocasionando o corte dos benefícios fiscais, àquela altura assegurados não mais por força da lei, mas pelas edições sucessivas de MPs, com o risco das empresas serem forçadas a pagar os impostos que haviam deixado de recolher nos meses que se seguiram ao encerramento da vigência da lei.

Segundo o advogado tributarista Ives Gandra da Silva Martins, defensor do Estado do Amazonas, havia três pontos que o fizeram mover o processo no STF. Em artigo de opinião publicado no jornal Folha de São Paulo, em 17/12/2000, Gandra da Silva Martins destaca os argumentos utilizados:

- A medida provisória continuava a ser prorrogada a cada término de período, podendo ser considerada de uso

---

<sup>6</sup> Segundo Bandeira de Mello, de acordo com a nova redação do art. 62 dada pela Emenda Constitucional 32/2001, Medidas Provisórias (MP) são "providências (como o próprio nome diz, provisórias) que o Presidente da República poderá expedir com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, "em caso de relevância e urgência", e que terão "força de lei", cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo - que não correrá durante o recesso parlamentar - de 120 dias contados a partir de sua publicação" [10].

<sup>7</sup> A Zona Franca de Manaus (ZFM), localizada na região amazônica ao norte do país, foi criada em 1967 pelo governo federal para impulsionar o desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental. Administrado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o pólo industrial abriga na atualidade (2012) cerca de 600 indústrias, especialmente concentradas nos setores de televisão, informática e motocicletas. Nos últimos anos, o pólo recebeu um novo impulso com os incentivos fiscais para a implantação da tecnologia de TV digital no Brasil. Em 2012, a presidente Dilma Rousseff anunciou que a vigência da zona franca será prorrogada por mais 50 anos [11].

<sup>8</sup> Folha de São Paulo – 07/12/2000.

abusivo. Em suas palavras, as medidas provisórias não poderiam ser utilizadas como “forma corriqueira de legislar”.

- Os incentivos da Zona Franca, previstos até 2013, teriam seu encerramento antecipado para 2000, uma vez que, com a lei de informática, o número de investimentos no Amazonas diminuiria muito, pois, segundo o tributarista, uma nova lei não poderia “transformar o Brasil em uma enorme ‘zona franca de informática e de outros produtos eletrônicos’ (...) incentivos sim, mas com um ‘plus’ para a Amazônia”.
- Ao diminuir os investimentos na Zona Franca de Manaus, a economia do Amazonas se enfraqueceria, impedindo uma maior presença brasileira na Amazônia, “assanhando o interesse de outras nações na universalização da área”. Segundo Gandra da Silva Martins, a preservação da Zona Franca era a mais perfeita tradução da soberania nacional naquela região, pois “[a]ssim afastamos os ‘gordos olhos’ de outras nações interessadas em intervir por causa de todas as riquezas que lhes despertam indistigável cobiça”. Para justificá-lo, invocou seu testemunho pessoal, alegando ter presenciado “(...) um seminário na Alemanha e que consta de declaração do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA (...) [na qual] afirmou que os EUA deveriam estar preparados para intervir na Amazônia quando se fizesse necessário”.

Diante da vitória do Amazonas no STF, a solução para resolver o problema dos benefícios fiscais e garantir pelos próximos anos os investimentos no setor por parte de determinados grupos empresariais, em especial os paulistas, foi aprovar ‘a toque de caixa’ uma nova lei de informática. Para acelerar a discussão do projeto no Congresso Nacional, o Secretário de Ciência e Tecnologia de São Paulo, José Aníbal, convenceu os senadores a votarem um pedido de urgência. No mesmo período, o governo federal, submetido à intensa pressão dos paulistas, editou um decreto que reduziu as alíquotas do IPI do setor de informática para zero, evitando prejudicar as empresas já instaladas que se beneficiaram com a Lei de 1991. A consequência dessa discussão é que, com a pressão por parte das empresas e, de forma ativa, do Estado de São Paulo, a lei de informática de 2001, mesmo com as dificuldades criadas pelo Estado do Amazonas, foi aprovada em apenas dois meses, contando com uma votação em turno único na Câmara e em sessão extraordinária. Devido à celeridade do processo, restringiu-se a atuação dos parlamentares, impedindo uma discussão mais apurada<sup>9</sup>.

Em meados de dezembro de 2000, a lei foi aprovada no Senado, com a derrubada da emenda que excluía telefones celulares e monitores de vídeo dos bens de informática contrariando assim alguns dos interesses do Amazonas relativos à proteção de sua Zona Franca. Porém, favoravelmente aos interesses daquele estado, a nova lei de informática, em seu Artigo 10, garantia que ela não se aplicaria “(...) a novos projetos de bens de informática, em Estados ou Distrito Federal cujas empresas, nos dois anos imediatamente precedentes ao ano anterior de aprovação dos projetos, tenham

sido responsáveis pela fruição de mais de cinquenta por cento da renúncia fiscal relativa ao Imposto sobre estes Produtos Industrializados no País”. Como esse era o caso em especial das empresas de São Paulo, essa restrição atingia em cheio as ambições paulistas por novos empreendimentos incentivados por benefícios fiscais. Mesmo assim, a restrição não foi debatida não somente para não ralentar a aprovação da matéria, mas principalmente porque os senadores estavam convictos que ela seria vetada pelo poder executivo, como de fato veio a acontecer [12].

Após a aprovação na Câmara, a lei foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 2001, com o esperado veto do Artigo 10<sup>10</sup>. Em comparação à Lei de 1991, uma de suas novidades foi procurar estabelecer um melhor controle da isenção fiscal, ao restringir-se os investimentos apenas para as instituições de pesquisa reconhecidas pelo governo, além de procurar assegurar recursos para pesquisas também em universidades da região do Norte, Nordeste e Centro-Oeste<sup>11</sup>. Outra novidade foi a redução gradual dos incentivos fiscais, de acordo com o seu Artigo 1º, que previa uma nova redação ao Artigo 4º da lei anterior:

*“Art. 4º As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação farão jus aos benefícios de que trata a Lei nº 8.191, de 11 de junho de 1991.*

*§ 1º A. O benefício de isenção estende-se até 31 de dezembro de 2000 e, a partir dessa data, fica convertido em redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, observados os seguintes percentuais:*

*I - redução de noventa e cinco por cento do imposto devido, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2001;*

*II - redução de noventa por cento do imposto devido, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2002;*

*III - redução de oitenta e cinco por cento do imposto devido, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2003;*

*IV - redução de oitenta por cento do imposto devido, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2004;*

*V - redução de setenta e cinco por cento do imposto devido, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2005;*

<sup>10</sup> A aprovação e veto do artigo 10 pelo presidente da república não faria com que cessasse o conflito entre os políticos do Amazonas com os demais colegas. A decisão ficaria nas mãos do Supremo Tribunal Federal, já que os parlamentares do Amazonas alegavam que a lei de informática oferecia a outros Estados benefícios que deveriam, pela Constituição, ser concedidos apenas à Zona Franca de Manaus. Segundo o Editorial “Veto oportuno”, da Folha de São Paulo, de 12/01/2001, manifestamente comprometido com os interesses paulistas, seria um absurdo decretar a inviabilidade de novos investimentos no país.

<sup>11</sup> Folha de São Paulo – 10/01/2001.

<sup>9</sup> Folha de São Paulo – 09/21/2000, 13/12/2000, 14/12/2000.

*VI - redução de setenta por cento do imposto devido, de 1º de janeiro de 2006 até 31 de dezembro de 2009, quando será extinto.*

No ano em que a lei de 2001 foi aprovada, o presidente Fernando Henrique Cardoso chegou mesmo a vociferar que “esse setor [de produção de bens de informática] tem que corresponder a esse incentivo. (...) Temos horror ao mau uso do incentivo. Nós vamos avaliar mais.”<sup>12</sup>. Ou seja, teoricamente, a nova lei iria endurecer a cobrança sobre as empresas em relação aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Infelizmente, apesar do tom duro e ameaçador do Presidente, nem de longe foi o que de fato aconteceu, como veremos a seguir.

O problema da política de incentivos fiscais, prevista na lei de 1991, estava no fato de que muitas empresas utilizaram-se da falta de clareza da lei sobre o que seriam “atividades de pesquisa” e da falta de fiscalização do poder público para ludibriar a lei: criavam um ambiente de trabalho para realizar uma pesquisa qualquer sem objetivos de desenvolver tecnologia, ou então criavam projetos dentro da própria empresa com o intuito de passar uma imagem de desenvolvimento de nova tecnologia. Segundo o jornal Valor Econômico [13],

*“[n]os cálculos do ministério, (...) 52 companhias acumularam nos últimos oito anos uma dívida de R\$ 501 milhões<sup>13</sup> em investimentos não realizados. Há situações em que elas gastaram menos do que a lei mandava e casos mais complicados, em que despesas apresentadas pelas empresas não foram reconhecidas como investimentos em pesquisa e desenvolvimento pelo governo.”*

Ainda segundo a reportagem, o então secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia, Marcelo Lopes, endureceu o tom e afirmou que “o que não podia era deixar que continuassem aquela brincadeira em que as empresas fingiam que faziam pesquisa e o ministério fingia que cobrava.”.

Após a divulgação do escândalo, alguns mecanismos de controle de classificação do que seria ou não atividade de pesquisa e/ou desenvolvimento em informática foram propostos como, por exemplo, o número de patentes registradas pelas empresas e a publicação de artigos científicos. Todavia as empresas alegaram não poder cumprir este tipo de exigência por ser específica para o meio acadêmico<sup>14</sup>.

Concluindo, a lei de 2001 veio apenas preservar os objetivos propostos pela lei de 1991: manter as alíquotas de importação reduzidas e utilizar a isenção fiscal (dos estados fora da Zona Franca de Manaus) para estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico por parte das empresas. Assim como a lei de 1991, a lei de 2001 difere da Lei de 1984 por seu

forte viés em prol da abertura de importações, decorrente do mesmo panorama neoliberal da década de 1990. Resumindo, a lei de 2001 é basicamente a de 1991 com alguns ajustes e, portanto, é também, perante a Lei de 1984, uma anti-lei.

## V. A LEI DE 2004: UMA TROCA DE FAVORES

Assim como a anterior, uma nova lei de informática, a Lei 11.077, de 30 de dezembro de 2004, foi aprovada para prorrogar os benefícios fiscais por mais dez anos. Como previsto anteriormente (nas leis de 1991 e 2001), as empresas beneficiadas deveriam investir parte do seu faturamento bruto (5%) em pesquisa e desenvolvimento e o desconto do IPI devido seria reduzido aos poucos. Até agora nenhuma surpresa. O que diferenciou as leis de 2001 e 2004 foi o cenário em que elas foram aprovadas, uma vez que esta última foi aprovada no bojo das negociações para a aprovação da reforma tributária, proposta pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva como uma de suas principais iniciativas, assim que assumiu a presidência a partir de 2003.

Uma de suas promessas de campanha havia sido a extensão dos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus. Após sua eleição, a ‘dívida’ contraída com o estado do Amazonas foi saldada através de Emenda Constitucional (EC 42) que propunha a reforma tributária, prorrogando aqueles benefícios até 2023.

Porém, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), partido hegemônico no governo anterior (ao qual pertencia o presidente Fernando Henrique Cardoso), de origens paulista e com sua principal força e base eleitoral situadas em São Paulo, aproveitou a oportunidade para barganhar seu apoio à reforma tributária em troca da prorrogação dos benefícios fiscais previstos na lei de informática, argumentando que, da mesma forma que os benefícios da Zona Franca de Manaus seriam prorrogados por mais 10 anos, os benefícios para empresas de TI instaladas em outras regiões também deveriam ter mais 10 anos de duração. Desta forma, conseguiu que o Artigo 5 da EC 42 garantisse que o Executivo enviaria ao Congresso um projeto de lei, em regime de urgência, contemplando as reivindicações do PSDB:

*“Art. 5º O Poder Executivo, em até sessenta dias contados da data da promulgação desta Emenda, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei, sob o regime de urgência constitucional, que disciplinará os benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação, que vigerão até 2019 nas condições que estiverem em vigor no ato da aprovação desta Emenda.”*

Ao chegar ao Congresso, a nova lei de informática não ofereceu outra opção à bancada do Amazonas que não a sua aprovação. Diferentemente de 2001, ela nada discutiu, de forma que a lei de informática de 2004 passou ‘suave e macia’ pelo Congresso, uma vez que se constituiu unicamente como moeda de troca para a aprovação da reforma tributária do governo Lula.

<sup>12</sup> Folha de São Paulo – 12/01/2001

<sup>13</sup> Aproximadamente US\$ 200 milhões à época.

<sup>14</sup> Desde maio de 2011, estivemos procurando mais informações sobre as denúncias (do próprio governo) junto à Controladoria Geral da União e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI. Somente em julho de 2012 logramos um contato com o MCTI, todavia pendente de uma pesquisa mais detalhada em seus arquivos para localizar os documentos necessários.

## VI. À GUIZA DE CONCLUSÃO

Ainda que as perguntas aqui formuladas logo ao início permaneçam sem respostas mais detalhadas, solicitamos ao leitor sua compreensão e tolerância, lembrando que trata-se de uma pesquisa ainda em andamento, todavia já com indicações de algumas possíveis conclusões, a seguir brevemente apresentadas:

1) A lei de 1984 traduziu os anseios pelo domínio local das tecnologias de informação, entendido como uma questão de soberania nacional. Para tanto, suas proposições articulavam as políticas nacionais para a indústria, a economia, a educação, e a ciência e a tecnologia, ou seja, a lei de informática de 1984 tratou de estabelecer uma política nacional de informática, comprometida com a produção de um conhecimento local, alimentando (e alimentado por) um mercado para a indústria e a engenharia brasileiras. Sua definição do que deveria ser entendido por empresa brasileira visava claramente diferenciar a mera montagem de equipamentos em território brasileiro, cuja concepção provinha de centros estrangeiros de pesquisa e desenvolvimento, da sua efetiva concepção (e não somente fabricação) por brasileiros. Pouco atenta às questões do software e ao surgimento da novidade dos microcomputadores, pretendeu sacramentar, na forma da lei, a experiência da reserva de mercado para a fabricação de minicomputadores que vinha sendo praticada desde 1976, servindo-lhe como suporte legal e, portanto, como garantia de sua durabilidade. Paradoxalmente, serviu-lhe de epitáfio.

2) A lei de 1991 foi sancionada justamente para implodir a lei anterior, e foi por essa razão que a denominamos uma anti-lei. Se a lei de 1984 dispunha “sobre a Política Nacional de Informática”, a lei de 1992 tratou de reduzir este vasto escopo a um foco de forte viés economicista, bem afeito à retórica neoliberal da época, pois, conforme se lê em seu texto, dispunha sobre “a capacitação e competitividade do setor de informática e automação”. A política de pesquisa e desenvolvimento em informática foi reduzida à mera oferta de isenções fiscais, entregando ao mercado a condução desse processo, todavia um mercado ocupado já não mais por empresas exclusivamente brasileiras, uma vez que a lei tratou de encerrar a reserva de mercado, abrindo-o às empresas estrangeiras.

3) A lei de 2001 foi o caminho encontrado para arbitrar uma disputa federativa entre os estados do Amazonas e São Paulo (e, de lambuja, alguns outros estados das regiões Sul e Sudeste) por conta da distribuição de incentivos fiscais para a fabricação de bens de informática. Tratou-se, portanto, de uma simples prorrogação dos prazos de validade dos incentivos fiscais oferecidos pela lei de 1991, ou seja, foi uma reedição da lei de 1991, em favor principalmente da indústria paulista. Foi também durante sua vigência que se observou uma das formas adotadas pelo mercado para conduzir as atividades de pesquisa e desenvolvimento incentivadas por isenções fiscais: a simulação e a maquiagem dessas mesmas atividades.

4) A lei de 2004 foi igualmente marcada pelos respingos da questão federativa mobilizada pela lei de 2001, desta vez embebida nas negociações políticas para a aprovação da reforma tributária do primeiro governo Lula. Em suma, tratou-se de mais uma reedição, sem maiores novidades, da lei de 1991.

Pode-se concluir que as leis de 1991, 2001 e 2004 guardaram pouco ou nenhum relacionamento com uma política nacional de informática em sua acepção mais ampla, e que a lei de 1984, aparentemente comprometida com uma tal política, todavia serviu-lhe de epitáfio. Dá-se portanto a impressão, ainda a ser confirmada pelo prosseguimento da presente pesquisa<sup>15</sup>, de que ainda não tivemos uma lei que estabelecesse não somente de direito, mas de fato, uma política nacional de informática. Uma tal conclusão, se demasiado contundente para os resultados até agora coletados, não impede todavia de propor desde já que o afã legislador, concentrado em apenas duas décadas, sugere a ausência de propostas mais bem negociadas que permitissem vislumbrar uma trajetória de mais longo prazo para a informática brasileira. Em seu lugar, apenas a errância decorrente de solavancos, guinadas súbitas ou arreglos de última hora, fruto de um conjunto de escolhas insustentáveis, seja pela dificuldade de arregimentar apoios e aliados, seja pela sedução de casuismos ou demandas particularistas. Se enquadrarmos o problema através das questões formuladas ao início deste artigo a respeito dos grupos reunidos em torno da formulação de uma política nacional de informática, podemos afirmar que sua formação foi, e continua sendo, muito precária e instável.

Cotejadas lado a lado, como aqui fizemos, essas 4 leis permitem vislumbrar que há muito mais a pesquisar e aprender para além da dicotomia na qual, durante muito tempo, se manteve, e ainda se mantém, a discussão no Brasil. Percutindo uma chave antiprotecionista, os adversários da reserva de mercado, de forma geral, entrincheirados na grande imprensa, nunca perderam a oportunidade de inserir a experiência da reserva, conforme preconizada na lei de 1984, no rol dos grandes equívocos<sup>16</sup>.

Aliás, a reserva de mercado, em quaisquer de suas experiências e tentativas, permanece até hoje um anátema para os sempre ferrenhos e incondicionais defensores do livre mercado. Qualquer sinal à vista de política protecionista faz soar todos os alarmes, como no exemplo recente da prestigiosa e conservadora revista *Época*, que acaba de publicar um artigo sintomaticamente intitulado “Bye, bye, abertura”, com o não menos sintomático subtítulo: “Ao adotar uma série de medidas protecionistas, a presidente Dilma Rousseff ressuscita a velha reserva de mercado para a indústria nacional (...)”. No corpo do

<sup>15</sup> O seu prosseguimento prevê grosso modo duas providências: 1) expansão das referências bibliográficas e das fontes de imprensa a serem consultadas; 2) entrevistas com parlamentares e autoridades ligadas ao processo de promulgação de cada uma dessas leis.

<sup>16</sup> Um vigoroso questionamento da afirmação de que essa reserva teria sido um grande equívoco encontra-se em [5], onde também destaca-se o esforço do autor para produzir um olhar sociotécnico sobre a experiência da reserva.

artigo, sacramenta-se mais uma vez a reprovação a qualquer medida que cheire a protecionismo: “Dilma está ressuscitando a velha (e ineficiente) política de reserva de mercado, dos cartórios empresariais e de proteção indiscriminada à indústria nacional (...)” Pois se foi em nome desse horror à qualquer forma de proteção de mercado que foram promulgadas as leis de 1991, 2001 e 2004 – na verdade três versões de uma única lei –, seus efeitos sobre a informática brasileira pouco se fizeram sentir até hoje. O embate entre “protecionistas” e “aberturistas”, ou, se adotados matizes mais ideologizantes, entre grupos de “esquerda” e de “direita”, mostra-se ainda excessivamente panorâmico para dar conta de detalhes, nuances e sutilezas que têm de necessariamente subsidiar a busca de uma política de informática mais robusta e consistente para o país.

#### REFERÊNCIAS

- [1] B. Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2005, pp.28-35.
- [2] B. Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 34.
- [3] L. Perrone-Moisés, *Vira e mexe, nacionalismo – Paradoxos do nacionalismo literário*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007, p.27.
- [4] J. N.Vardalas, *The Computer Revolution in Canada: Building National Technological Competence*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press, 2001,p.1.
- [5] Ivan da Costa Marques, “Minicomputadores brasileiros nos anos 1970: uma reserva de mercado democrática em meio ao autoritarismo”, in *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol.10(2), maio-ago. 2003, p. 679.
- [6] P. B. Tigre, “Liberalização e capacitação tecnológica: o caso da informática pós-reserva de mercado no Brasil”. Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993, p. 3
- [7] S. A Costa. , “Sobre-representação e interesses regionais: o caso da lei de informática”. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2007, p.16.
- [8] S. A Costa. , “Sobre-representação e interesses regionais: o caso da lei de informática”. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2007, p.10.
- [9] R. Garcia e J. E. Roselino, “Uma avaliação da lei de informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial”. Escola Politécnica da USP e Instituto de Economia, UNICAMP, 2004, p. 2 S. A Costa. , “Sobre-representação e interesses regionais: o caso da lei de informática”. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2007,.
- [10] Em <http://jus.com.br/revista/texto/6164/medidas-provisorias-e-materia-tributaria/2>, visitado em junho de 2012.
- [11] Em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Zona\\_Franca\\_de\\_Manaus](http://pt.wikipedia.org/wiki/Zona_Franca_de_Manaus), visitado em junho de 2012.
- [12] S. A Costa. , “Sobre-representação e interesses regionais: o caso da lei de informática”. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2007,.
- [13] R. Balthazar, “MCT cobra os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de 52 empresas beneficiadas pela Lei de Informática.”, *Valor Econômico*, 27 de junho de 2005.