

## Os debates parlamentares das políticas nacionais de informática (1984, 1991, 2001)

HENRIQUE LUIZ CUKIERMAN (\*)  
LUIZ AUGUSTO DA SILVA ALVES (\*\*)

### Introdução

O presente artigo adianta algumas observações preliminares de uma pesquisa histórica em andamento a respeito das controvérsias parlamentares ocorridas quando da tramitação, no Congresso Nacional, dos projetos de lei referentes às PNIs - Políticas Nacionais de Informática (1984, 1991, 2001). Para este artigo, serão considerados exclusivamente os debates referentes à lei 7.332/84, aprovada em 1984. 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 da PNI?

Essas são algumas das perguntas dirigidas aos debates em torno da promulgação de cada uma das três 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 é a proposição de Bruno Latour em *Reassembling the Social* (2005, pp. 28-35), segundo a qual não há grupos previamente prontos e estabelecidos, mas apenas grupos em permanente formação e

---

\* HCTE/UFRJ – PESCO/COPPE/UFRJ – ECI/UFRJ – D.Sc.

\*\* ECI-UFRJ (Engenharia de Computação e Informação – Escola Politécnica) - graduando

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 perdure sem o trabalho permanente de mantê-lo, ou como prefere Latour (p. 34): “sem trabalho, não há grupo”.

Outra vertente da pesquisa é a da comparação entre as tramitações das três leis de informática no Congresso Nacional. Por que foram promulgadas três PNIs 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 na década seguinte, 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. Portanto, nossa fonte única para seguir no encalço desses atores, os políticos, é o Diário do Congresso Nacional, reiterando que o objetivo da

pesquisa é “monitorar” a discussão sob o viés dos parlamentares em suas discussões no Congresso.

### **1984 – Uma lei em busca de (re)afirmação da autonomia tecnológica**

A discussão da 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, a saber, a 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 (2007, p.27), em seu livro *Vira e mexe, nacionalismo – Paradoxos do nacionalismo literário*, aproxima-se dessa ‘falha’ pelo viés da cultura latino-americana, 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 (2001, p. 1):

*“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.

### **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 e, assim, trazendo enormes facilidades para a utilização leiga e doméstica, fazendo deste artefato um bem de consumo de massas. O computador pessoal aproximava-se cada vez mais do desempenho de um mini, todavia com preço mais baixo, ou seja, tornava-se um “eletrodoméstico”, bem diferente de um mini, o qual caracterizava-se por ser um bem de capital, ou seja, 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.

Foi formada uma Comissão Mista no Congresso para agilizar a aprovação da lei, que teria de ser feito em tempo recorde (4 meses), e cujos trabalhos foram pautados por uma série de palestras dos porta-vozes dos mais diversos setores, 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 levar em consideração 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 tal política tinha para os candidatos e para o país. Aparentemente, o que estava em jogo era uma bipolaridade, a saber, de uma 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 de 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 a 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 Deputado Roberto Campos tinha 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 informática x outras indústrias;
- 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.

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 impressão a destacar é a reiterada contestação, por parte dos que pediam ou a flexibilização da reserva ou o seu encerramento, a medidas protecionistas consideradas errôneas, 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 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

---

<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.

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 encaixar como atividade de informática. Alguns deputados e senadores gracejavam com o tema dizendo que “bonecas da Estrela 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 uma visão de futuro 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 se concentrava 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 grupos e interesses – militares, políticos de esquerda mas também uma ala do próprio partido do governo, o PDS, industriais, dirigentes de estatais, dirigentes sindicais e acadêmicos.

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.

### **Virando o jogo com a lei de de 1991**

Diferentemente da Lei de Informática de 1984, as leis subsequentes (1991 e 2001) 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. 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) . O caso da Lei de 2011 é ainda pior, pois apenas tratou de renovar, com algumas poucas mudanças, o que já fora estabelecido pela Lei de 1991.

A Lei de 1984 mostrava claramente em sua disposição (e mais tarde 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, além do seu caráter eminentemente economicista, exibia a marca característica 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 lei anterior, restou apenas uma vaga preocupação em incentivar a pesquisa científica no país, todavia apenas por meio de meros incentivos fiscais.

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 do Artigo 8º da Lei de 1984). Observe-se a respeito o segundo tópico da exposição de motivos:

*“2. Uma das competências da Secretaria da Ciência e Tecnologia, prevista no inciso V do art. 8º da lei acima mencionada é 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. O projeto de lei visa limitar o prazo dessa competência até 29 de outubro de 1992, coincidindo-o com o prazo de manifestação prévia da SEI sobre as importações de bens e serviços de informática, previsto no inciso VI do mesmo dispositivo legal.”*

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, previstas nos incisos V e VI deste artigo.”*

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 a utilização do conceito de empresa nacional constante no Inciso II do Artigo 171º da Constituição (Exposição de motivos, tópicos 3 e 4). Aliás foi essa 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 art. 1º:

*“Para os efeitos desta lei e da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, 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.*

*§ 2º (vetado).*

*§ 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.”*

Segue abaixo 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:

	Lei de 1984	Lei de 1991
Definição	<i>É a pessoa jurídica constituída e com sede no País, cujo <b>controle</b> 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.</i>	<i>É a pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil, cujo <b>controle</b> 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</i>
Controle	<p><i>Quem controlar a pessoa jurídica em questão deve obedecer aos três tipos de controle:</i></p> <p><i>I Controle <b>decisório</b>: o exercício, de direito e de fato, do poder de eleger administradores da sociedade e de dirigir o funcionamento dos órgãos da empresa;</i></p> <p><i>II - Controle <b>tecnológico</b>: 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;</i></p> <p><i>III - Controle de <b>capital</b>: 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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>

Como se pode depreender do quadro acima, 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 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”*.

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 (2007) 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. Edisa/HP, IBM/Itautec, Sid/AT&T, Microtec/DEC, Rima/Elebra Informática, DEC/Elebra Computadores são alguns exemplos de associações e fusões que ocorreram nesse período. (Melo et. al, 1997)”*. 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, incetivadas pela isenção do IPI

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

Segundo Costa (2007, p.10), “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>2</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.”.

Ainda segundo a pesquisadora (idem, p.11), 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 programas desenvolvidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia.”.

### **A Lei de 2001: continuidade da anterior**

As “boas intenções” dos incentivos fiscais para o investimento em pesquisa da Lei de 1991 foram seguidas pela lei que sucedeu-lhe em 2001. Porém uma de suas novidades foi a especificação de que os incentivos deveriam ser aplicados em “centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas” (Art 2º). Assim procurou-se estabelecer um melhor controle da isenção fiscal, ao restringir-se os investimentos apenas para as instituições de pesquisa reconhecidas pelo governo. Outra novidade foi a redução gradual dos incentivos fiscais de acordo com este

---

<sup>2</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".

mesmo Artigo 2º, no qual se previa que o incentivo seria reduzido até 2009 de acordo com os seguintes percentuais:

*“§ 6º Os investimentos de que trata este artigo serão reduzidos nos seguintes percentuais:*

*I – em cinco por cento, de 1º de janeiro de 2001 até 31 de dezembro de 2001;*

*II – em dez por cento, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2002;*

*III – em quinze por cento, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2003;*

*IV – em vinte por cento, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2004;*

*V – em vinte e cinco por cento, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2005;*

*VI – em trinta por cento, de 1º de janeiro de 2006 até 31 de dezembro de 2009.”*

O problema daquela política de incentivos fiscais está 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. O jornalista Ricardo Balthazar, em artigo no Valor Econômico de 27/6/2005, revelou os indícios do “esquema”:

*“Nos cálculos do ministério, essas 52 companhias acumularam nos últimos oito anos uma dívida de R\$ 501 milhões 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.

Concluindo, a Lei de 2001 veio apenas para 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 investir em desenvolvimento tecnológico. 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 neo-

liberal da década de 1990. Resumindo, a Lei de 2001 é basicamente a de 1991 com alguns ajustes e, portanto, é basicamente, perante a Lei de 1984, uma anti-lei.

### **Fontes e referências bibliográficas**

Balthazar, Ricardo, 2005, *MCT cobra os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de 52 empresas beneficiadas pela Lei de Informática*. 27 de junho, Valor Econômico.

Costa, Simone Aparecida, 2007, *Sobre-representação e interesses regionais: o caso da lei de informática*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.

Diário do Congresso Nacional, disponível em <http://www.senado.gov.br>

Latour, Bruno, 2005, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford, Oxford University Press.

Perrone-Moisés, Leyla, 2007, *Vira e mexe, nacionalismo – Paradoxos do nacionalismo literário*. São Paulo, Companhia das Letras.

Vardalas, John N., 2001 *The Computer Revolution in Canada: Building National Technological Competence*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.