

Formulação de Política Exterior do Brasil: O Caso da Informática

Tullo Vigevani



FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL: O CASO DA INFORMÁTICA¹

I. O contexto geral do contencioso da informática

A análise que desenvolveremos sobre o contencioso Brasil - Estados Unidos, no campo da informática, nos levará à necessidade de defrontar-nos, também, com temas propriamente ideológicos e com as diferentes *weltanschauung* presentes neste intrincado jogo, no qual, além de interesses, estão presentes concepções distintas que levam à elaboração de propostas diferentes e até contrapostas. Cruzaremos com correntes de pensamento liberais, nacionalistas, protecionistas, estatistas, globalistas, etc., todas existentes na arena em que se travou o embate relativo à política brasileira de informática.

A questão da informática provocou um dos mais sérios e prolongados contenciosos nas relações do Brasil com os Estados Unidos e, segundo diferentes opiniões, poderá para os historiadores ser o símbolo do fim de uma determinada fase e concepção de desenvolvimento econômico e social brasileiro, assim como de inserção internacional do Brasil. Da mesma forma que outros símbolos representam diferentes momentos históricos: são os casos, para lembrar alguns, do aço de Volta Redonda e do petróleo da Petrobrás. Apesar deste possível significado, a opinião pública no Brasil tomou conhecimento das verdadeiras implicações internacionais da política brasileira da informática sob forma de relâmpago em aparente céu azul, através de um famoso discurso do presidente Ronald Reagan, pronunciado em 7 de setembro de 1985. Não que a sociedade no Brasil não tivesse acompanhado a formulação da política para o setor. Em 1984 havia sido debatido, e aprovado em 3 de outubro de 1984, o Projeto de Lei nº 10/84 que dispõe sobre a Política Nacional de Informática. Mas, certamente, não se compreendiam todas as conseqüências internacionais que poderiam advir, apesar de indícios mais e menos remotos, situados ainda nos anos setenta. Estas conseqüências começaram a ser sentidas através daquele discurso de Reagan, no qual se formulava oficialmente a possibilidade de retaliações econômicas de parte dos Estados Unidos contra o Brasil, no caso de não haver modificações na política brasileira de informática. Apesar dos indícios, que analisaremos a seguir, a verdade é que da parte brasileira - e dizemos isso em sentido geral, da sociedade e não apenas do governo - parece não ter havido noção clara do precipitar dos acontecimentos. Isto é, sabia-se da possibilidade de pressões por parte dos Estados Unidos. Mas não estava desenhado, do lado dos formuladores da política brasileira, o quadro no qual o governo norte-americano estava dando início a uma ação de

¹ Este trabalho é o resultado parcial da pesquisa desenvolvida inicialmente no CEDEC, que contou com financiamento parcial da Fundação Ford e da Finep. A redação final foi desenvolvida no Instituto de Estudos Avançados da USP, onde o autor é professor visitante no biênio 93/94. A pesquisa, voltada para o estudo da formulação de política exterior do Brasil, compreende, também, a análise do caso da dívida externa, desenvolvida por João Paulo Veiga. Como se verá pela leitura, as partes aqui apresentadas constituem capítulos de um trabalho mais amplo.

longo período, persistente e eficaz, capaz de impor modificações reais e em profundidade, como aquelas que - *ex post facto* o sabemos - efetivamente o Brasil acabaria tendo de implementar.

As razões da dificuldade de percepção, do que chamamos precipitar dos acontecimentos, estão ligadas à insuficiente absorção das modificações do panorama internacional. E as modificações têm motivações bem mais relacionadas com a evolução da economia internacional e da norte-americana em particular, do que com a política brasileira de informática *strictu sensu*. Como veremos adiante, quando a crise se oficializou, em termos interestatais e diplomáticos (setembro de 1985), com a ordem presidencial de início de investigações contra o Brasil, sob acusação de que o país pratica formas desleais de comércio (*unfair trade*) com os Estados Unidos, utilizando para este objetivo a seção nº 301 do Ato de Comércio (*Trade Act*) de 1974, nos Estados Unidos estava se desenvolvendo um intenso debate relativo à própria posição no cenário internacional, que arregimenta declinistas e não-declinistas. Deste debate, depois dos primeiros anos de administração Reagan, quando o déficit público e o déficit da balança comercial começavam a se agigantar, concorrendo para promover o crescimento econômico e a diminuição do desemprego, considerados por muitos estruturalmente débeis, acabam surgindo políticas paliativas. Independentemente de uma opinião global sobre os fundamentos analíticos de uma posição ou outra, é evidente que a sociedade e a administração norte-americana começam a discutir que objetivos poderiam colocar-se para reagir a uma situação em que parecia haver diminuição relativa do próprio poder internacional. Quaisquer que sejam as saídas propostas, defrontando-se, como vimos, posições opostas que oscilam entre a defesa de uma maior internacionalização e abertura (*exposure*) da economia dos Estados Unidos e uma ação mais forte do Estado para o fortalecimento da própria competitividade, o fato é que foi-se delineando na Administração e no Congresso e, em geral, na sociedade norte-americana, a opinião de já não ser suportável uma situação em que, nos planos comercial e produtivo, as desvantagens seriam evidentes. Isto implicou, também, a discussão da necessidade da defesa de setores não competitivos, mas estrategicamente importantes, ainda que estimulando sua renovação e competitividade. As análises e propostas de Gilpin² expressam claramente este ponto de vista, ainda que as decisões efetivamente tomadas considerem aqueles pontos de vista apenas parcialmente.

O Brasil, como o atestam inúmeros fatos, documentos, declarações e, sobretudo, a sucessão de contenciosos com os Estados Unidos, acaba ficando numa situação extremamente desfavorável, pagando, no que se refere a sua inserção econômica internacional, tanto pelos seus pecados quanto por suas virtudes. Dizendo o mesmo com outras palavras, o Brasil terminou situando-se numa faixa própria. Na literatura especializada, nos anos imediatamente anteriores e posteriores a 1980, na maioria das vezes, é considerado como um novo país industrializado (NIC). Não tendo, ao mesmo tempo, as condições que permitiram aos outros NICs negociar com cacifes mais altos.

² Gilpin, Robert, *The political economy of international relations*, Princenton University Press, 1987, Princenton.

Isto por razões e circunstâncias diversas, como atestam os casos dos quatro NICs asiáticos e do México. Estes cacifes certamente devem-se a diferentes motivos: desde a capacidade de proceder a um relativamente rápido ajuste interno (República da Coreia) até a existência de evidentes interesses geo-econômico-políticos (México).

Desta forma, o Brasil esteve sujeito a negociações no plano internacional em que surgia como relativamente capaz, com razoável industrialização e competitividade. Sendo considerado portanto um país que deveria dar sua contribuição aos ajustes necessários no plano internacional, sobretudo ao saneamento da situação de grave desequilíbrio nas relações dos Estados Unidos com o resto do mundo. Desequilíbrio existente, também, no caso da relação com o Brasil. Ao menos quanto ao comércio.

Note-se que ao assinalarmos a peculiaridade da posição do Brasil, não se está afirmando que o país estivesse sujeito a uma penalização específica, determinada por razões particulares, eventualmente atribuíveis a problemas políticos e até ideológicos. Na verdade, nos contenciosos com os Estados Unidos, ao Brasil aplicaram-se as mesmas regras e modalidades aplicadas em geral. O que estamos sublinhando é apenas o fato de que no caso do Brasil, estas regras e modalidades acabaram atingindo alguns projetos nacionais de forma particular. O caso da informática é exemplar: países como Argentina e México, não estiveram sujeitos às pressões havidas em relação ao Brasil pela simples razão de que neles não se desenvolveu esta indústria, e, sobretudo, porque para eles, o conceito de capacitação nacional em engenharia de projeto não vingou no caso da informática. Nos casos em que vingaram os conceitos, na tecnologia nuclear, na Argentina, por exemplo, sob outras formas e com motivações distintas, as pressões se fizeram sentir. Nos casos da República da Coreia e Taiwan, o ajuste havido, no final dos anos setenta e início dos oitenta, colocou as bases para as possibilidades que foram se consolidando no decorrer dos anos oitenta, isto é, uma inserção competitiva no mercado internacional em alguns nichos dos setores eletrônico e de informática, situação consolidada por uma estratégia inicial de forte ação e proteção do Estado, mas sem reserva de mercado. Nestes casos, a concentração e a capacidade industrial possibilitaram a flexibilidade necessária às adaptações posteriormente exigidas no desenvolvimento das relações com outros *partners* comerciais e tecnológicos, sobretudo os Estados Unidos.

Ao nos propormos estudar os atores intervenientes na formação da política brasileira em relação aos Estados Unidos no campo da informática, observamos não ser razoável presumir que os atores no Brasil se movessem de maneira absolutamente autônoma consideramos que, além de manifestar seus próprios interesses, suas escolhas são respostas a ações de parceiros internacionais. Esta questão, no decorrer da pesquisa, ganhou maior dimensão, visto o caráter reativo da posição do Brasil. Isto é, não será possível equacionar os termos do contencioso, sem compreender o debate internacional e interno em relação à informática. Será difícil a compreensão dos movimentos da diplomacia brasileira neste campo, se não tivermos em conta o fato de que se

tratou de um debate no qual a posição do Brasil foi defensiva, agindo sobretudo reativamente a determinações que partiam de interesses exógenos ao contexto nacional.

Desta forma, os mecanismos do fazer política (*policy making*), acabaram interferindo sim e contribuíram de algum modo para a formação da vontade estatal e do governo a fim de que este agisse desta ou daquela maneira. Fizeram-no num plano de defesa de interesses constituídos com anterioridade e que buscavam afirmar-se. Ao mesmo tempo, o contexto modificava-se e o fôlego propositivo perdia oxigênio. Não apenas em razão do *environment* mundial, mas também pela modificação de posições internas, inclusive de parte dos atores que haviam se fortalecido com as posições anteriores. Em 1984, Setubal afirmava que "a sociedade brasileira precisa estar convencida de que o objetivo é atingir, a médio e longo prazos, o domínio da tecnologia de informática, e não obter imediatamente a última palavra em equipamento, a preço competitivo... Por isso, a reserva de mercado é uma decisão política, embasada no desejo de atingir o domínio da tecnologia de informática. Não é uma decisão de caráter econômico"³. Assim, pode-se perceber que o bloco que implementou a política brasileira de informática não tinha nas "guerrilhas pragmáticas da anti-dependência", usando os termos de Adler⁴, o sustentáculo principal. No momento do embate político pela Lei de Informática e, sucessivamente, no momento inicial do contencioso com os Estados Unidos, o bloco estava razoavelmente estruturado e enraizado na sociedade civil e política. Resta a dúvida de quão amplo e sólido era este bloco, vista sua intrínseca incapacidade - como bloco e não segmentos dele - em expressar projetos de longo alcance, com densidade social.

Assim, os atores intervenientes foram levados, na medida em que o contencioso ia se desenvolvendo e prolongando durante anos, à necessidade de definição de novos espaços, numa situação em que o campo de manobra se restringia, cabendo claramente a iniciativa ao *partner* comercial e diplomático. Hoje, isto é facilmente visível: a iniciativa norte-americana manteve permanentemente seu fôlego e - provavelmente - foi estrategicamente planejada, porque no seio do bloco brasileiro, antes mesmo do contencioso, desprendiam-se sinais de novos interesses em gestação, como examinaremos adiante. É por isto que a compreensão das motivações de fundo dos Estados Unidos é importante, pois oferece-nos uma nova dimensão do espaço de manobra efetivamente existente para a defesa dos interesses brasileiros pré-existentes. Conhecendo-se *a posteriori* os efeitos do contencioso, e não só dele, sobre a política de reserva de mercado no setor de informática, pareceria difícil compreender porque no momento inicial da crise, em setembro de 1985 e nos meses seguintes, o bloco brasileiro pôde inicialmente se fortalecer, marginalizando forças que se demonstrarão fortes apenas em seguida. Como analisam Hirst e Soares de Lima, "a iniciativa norte-americana ampliou a voz da aliança de apoio à informática... reforçou o componente de soberania, elemento ponderável nas orientações dos militares. Dentro

³ Setubal, Olavo. Reserva de mercado, Editora Brasiliense, 1984, S. Paulo, p. 69.

⁴ Adler, Emanuel, The power of ideology: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil, University of California Press, Berkeley, 1987.

do aparelho de Estado, o processo contra a informática reforçou a posição da SEI (Secretaria Especial de Informática) e do Ministério de Ciência e Tecnologia *vis-à-vis* outras agências encarregadas da regulamentação dos demais segmentos industriais que compõem o setor eletrônico, a saber o Ministério das Comunicações e SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus)"⁵.

Talvez, o fato de não ter havido, desde o início, uma precisa dimensão dos interesses em jogo da parte norte-americana acabou condicionando a capacidade de resposta. Podemos afirmar que não se tratava de interesses de *lobbies* específicos nos Estados Unidos, apesar de existirem e agirem, muito menos da ação de alguma grande companhia, como a IBM por exemplo. Quem estabeleceu as diretrizes dos negociadores dos Estados Unidos foi a Administração. A ação diplomática brasileira nos meses iniciais do contencioso, pelo menos até a reunião de Paris, de julho de 1986, entre as delegações norte-americana, chefiada por Yeutter, e a brasileira, chefiada por Flecha de Lima, moveu-se a partir de pressupostos ideológicos, em defesa dos interesses considerados nacionais e dos pré-existentes interesses brasileiros na área da informática. Isto é, os equilíbrios internos no Brasil, até julho de 1986, faziam acreditar na possibilidade de defesa da hipótese mais favorável ao bloco que havia liderado a aprovação da Lei de Informática: a de defender a totalidade da política, desprezando a capacidade de pressão exterior e os elementos de desagregação da frente interna, cujas manifestações já se faziam sentir (por exemplo, o crescimento proporcionalmente maior da indústria com respaldo nos grandes grupos bancários e *holdings* industriais, em detrimento das pequenas empresas que, desde 1974 e 1975, investiram na possibilidade de desenvolvimento próprio de tecnologia, ainda que utilizando-se da cópia reversa de projetos já desenvolvidos no exterior).

As modificações na política econômica internacional de 1984 a 1988

A política econômica do governo Reagan, em particular a do comércio exterior, sofreu forte inflexão no segundo semestre de 1984. O primeiro mandato Reagan (1981-1984) caracterizou-se por uma política fortemente expansionista, de aparente pleno emprego, de estímulo ao consumo e, ao mesmo tempo, de forte crescimento do déficit público e do déficit na balança de pagamentos, dando início a fluxos financeiros, com as mais diferentes origens, nunca antes vistos, em direção aos Estados Unidos. O debate sobre o declínio ou não da potência do país, assim como as propostas de remédios possíveis, que variavam, como já discutimos, de soluções de absoluta liberalização a soluções inerentemente vinculadas a novas formas de intervenção pública e, até mesmo, protecionistas, acentuou-se já na segunda metade do primeiro mandato Reagan. Vistos os perigos emergentes, a tentativa - como hoje sabemos, fracassada - de reequilíbrio do orçamento e

⁵ Hirst, Mónica e Soares de Lima, Maria Regina, Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos, in Russell, Roberto (Editor), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Programa Rial, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, Buenos Aires, pp. 95,96. Versão diferente deste texto, com o mesmo título, em Brasil II, Síntesis nº 12, setembro-dezembro 1990, Madrid.

do déficit norte-americano, acabou levando, ainda no segundo semestre de 1984, a uma forte inflexão, cujas conseqüências foram, em parte, amplificadas pelo momento de nova campanha eleitoral presidencial. Mas não se tratava de manobra de cunho imediatista.

Como previu Lipkin⁶ em 1985, "quando, em 1990, for efetuado um balanço da política comercial norte-americana ao longo da década de 80, o segundo semestre de 1984 certamente será lembrado como um período no qual operou-se um importante ponto de inflexão em sua trajetória. Exatamente nesse período, através de inúmeros pronunciamentos de representantes do governo e de novas provisões legais incorporadas em outubro à legislação comercial, a administração Reagan deixou claro ao mundo que os EUA estariam dispostos a assumir uma nova postura, mais dura e coercitiva, em defesa de seus interesses e prioridades de negociação comercial. Até então, o governo norte-americano, de certa maneira sensível aos problemas que afligiam a economia internacional, em particular o grave problema da dívida externa dos países em desenvolvimento, havia adotado um enfoque pragmático e 'flexível' de aplicação dos princípios e diretrizes básicas de sua política comercial, definida logo ao início da gestão republicana. Entretanto, de 1985 em diante, os EUA se voltariam à implementação rigorosa da legislação comercial existente e a flexibilidade em seu manejo, se porventura houvesse, estaria estritamente condicionada à disposição dos demais governos em facilitar o acesso das mercadorias, dos serviços e do investimento de risco norte-americano às suas economias" ⁷.

Em verdade, insistimos uma vez mais, trata-se de um repensamento da colocação dos Estados Unidos no mundo. Apesar da importância do segundo semestre de 1984, hoje pode-se afirmar que as modificações deram apenas início a um processo prolongado de alterações estruturais nas relações econômicas internacionais. Para as dificuldades norte-americanas procuraram-se remédios. Entre eles estava a proteção contra práticas desleais (*unfair*) de comércio. Esta era uma medida importante, mas deve ser compreendida no contexto mais amplo, que leva à proposta de uma nova rodada de negociações globais no GATT, que será a rodada Uruguai, iniciada em 1986. Visaram estender os princípios liberais do comércio internacional para novas categorias, como os serviços, os direitos autorais (*copy rights*), as patentes e os investimentos, além da insistência, da parte norte-americana, no combate a todo tipo de subsídio, inclusive na agricultura. Para os Estados Unidos, a questão do ajustamento do setor externo passa a ser prioridade. Busca-se com todos os grandes parceiros comerciais, inclusive Japão, NICs asiáticos e Brasil, entre outros, a reversão dos movimentos de comércio e também busca-se a tentativa de revigoramento do investimento no exterior. Esta política produziu resultados e, segundo alguns autores, no caso das relações com o Japão, chegou até à criação de uma economia *nichibei* - em japonês, *Nihon* é Japão e *Beikoku* é América - pela qual, os japoneses financiaram amplamente os déficits dos Estados Unidos. Apesar disto, os anos oitenta acentuaram o discurso

⁶ Lipkin, Sérgio M., Impondo o livre-comércio? A política comercial do Governo Reagan, Contexto Internacional nº 2, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, 1985, Rio de Janeiro.

⁷ Lipkin, Sérgio M., op. cit., p. 53.

liberal, internacionalista (no sentido de Rosecrance) e as vantagens do livre comércio, mas contemplando, porém, uma realidade de medidas protecionistas, ainda que não declaradas. Os mecanismos pelos quais o livre-comércio e a globalização tornaram-se regimes internacionais, a partir de um reconhecimento deles como bens públicos universais, devem ser estudados, e tentaremos fazê-lo parcialmente naquilo que tangencia a questão do contencioso da informática.

Pode-se perceber na Administração e na sociedade norte-americana, a partir de 1985, um grande esforço de formulação de novas estratégias. No bojo deste debate é que surge a importância de insistir em novas áreas. Estas têm um crescente significado econômico e estratégico, representando a ciência e a tecnologia (ou P & D, Pesquisa e Desenvolvimento) partes cada vez maiores do valor dos produtos no mercado. Ao mesmo tempo, os norte-americanos parecem continuar detendo notáveis vantagens comparativas, sendo os Estados Unidos, ainda, o grande armazém de massa cinzenta do mundo.

Dentro deste contexto amadurece a ação política e econômica dos Estados Unidos, e se consolida uma legislação que servirá como instrumento de ação e de pressão nas negociações bilaterais e nas multilaterais, como é o caso da Rodada Uruguai do GATT. Em outubro de 1984 é aprovada uma nova lei de comércio, *Trade and Tariff Act*. Reforça-se a ação visando constituir um regime internacional, no âmbito do GATT, de regras e procedimentos liberais, no que tange a serviços e investimentos. Para atingir este objetivo, nos casos concretos, como o da informática brasileira, insiste-se na negociação bilateral, que deve servir para consolidar o quadro geral. No final do segundo mandato Reagan, em agosto de 1988, é aprovada nova Lei de Comércio, que absorve amplamente os conceitos aqui discutidos e paulatinamente implementados após 1984⁸. Nela assinalam-se formalmente as modificações havidas nos últimos dez anos, com uma nova economia global, na qual o comércio, o desenvolvimento tecnológico, os investimentos e os serviços formam um sistema integrado e dentro dele cada parte afeta as outras e em particular a saúde da economia dos Estados Unidos. Reconhece-se, no mais alto nível formal e estatal, a gravidade do desequilíbrio comercial e de conta corrente. Apesar de aceitar-se explicitamente a responsabilidade interna relativa ao déficit orçamentário, estabelece que "o Presidente deve ser autorizado e encorajado a negociar acordos comerciais e relações de investimento, financeiros, de propriedade intelectual, e acordos de serviços que vão na direção dos objetivos estabelecidos neste capítulo; ... os objetivos deste capítulo são... impulsionar o desenvolvimento e condução da estratégia de comércio dos Estados Unidos; e através destas ações melhorar os níveis de vida no mundo"⁹. Percebe-se, assim, a superposição de conceitos ligados a uma visão liberal e globalista com outros conceitos vinculados à permanência de uma visão neo-realista que não abdica do conceito de *lender of last resort* ou de estabilidade hegemônica. Nestes anos, a preocupação em relação aos países em desenvolvimento mais avançados - categoria na qual se inclui o Brasil - é

⁸ Congressional Record, Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, vol. 134, 1988, Washington.

⁹ Congressional Record, op. cit., 102 STAT, 1120.

explícita, traduzindo-se em artigos visando a redução do comércio no qual os Estados Unidos não tenham "benefícios recíprocos".

No que tange à questão da tecnologia de ponta (*high tech*), a posição formal e real dos norte-americanos acaba por expressar uma política que nos fatos se volta contra tudo aquilo que havia sido a elaboração conceitual de cientistas, técnicos e altos burocratas brasileiros no que se refere à informática. No sub-título A, Parte 1, da lei de 1988, esta posição é explícita quando se faz a leitura combinada dos parágrafos relativos às práticas de comércio desleal, ao comércio de serviços, à propriedade intelectual, aos investimentos estrangeiros diretos e à alta tecnologia. De fato, trata-se de "reduzir ou eliminar as barreiras, ou outras distorções ao comércio internacional de serviços, incluindo as barreiras que negam o tratamento (de) nacional e restringem o estabelecimento e operação em tais mercados". Ao mesmo tempo é preciso "esforçar-se para que os países estrangeiros legislem e apliquem efetivamente leis que reconheçam e protejam adequadamente a propriedade intelectual, incluindo os direitos autorais, patentes, marcas, desenhos e projetos de *chips* de semicondutores, e segredos comerciais". Finalmente, outro objetivo principal visa a "reduzir e eliminar as barreiras artificiais ou comercialmente distorcidas ao investimento estrangeiro direto, a fim de ampliar o princípio de tratamento como nacional, e reduzir as barreiras não razoáveis para seu estabelecimento"¹⁰.

O que estamos assinalando é que o período no qual, não por simples coincidência, se trava o contencioso da informática é também aquele da tentativa norte-americana de adequação aos novos tempos. Lipkin, ao mostrar as inovações da Lei de Comércio de outubro de 1984, mostra também o significado de outras medidas tomadas no mesmo período: a renovação do sistema generalizado de preferências, que gradua as relações com os NICs e atribui ao Presidente grande poder de pressão relativamente às negociações nas novas áreas de interesse; a criação de uma zona de livre comércio (*Free Trade Area*) com Israel, que prenuncia a possibilidade de novos acordos; a promulgação de legislação específica destinada a assegurar relações comerciais "equitativas, autorizando a Administração à tomada de medidas apropriadas e retaliatórias, apesar de já estabelecidas pela Lei de 1974 e também pela de 1984. Em verdade, trata-se de uma investida estabelecida no coração dos poderes decisórios norte-americanos. A firme adesão ao enfoque da reciprocidade traz como corolário o reforço dos canais bilaterais de negociação, de fato amplamente estimulados pelo *Trade and Tariff Act*. A ênfase da administração Reagan, no bilateralismo, repousa na convicção de que os progressos graduais obtidos em arranjos contratuais sucessivos, firmados isoladamente com certos parceiros, serviriam para apressar a emergência de uma nova rodada de conversações multilaterais"¹¹. A Rodada Uruguai do GATT demonstrou ser esta interpretação verdadeira, provando que os temas do bilateralismo necessitavam consolidar-se no órgão multilateral, apesar de todas as dificuldades. Talvez tenha sido Brock¹², representante

¹⁰ Congressional Record, op. cit., 102 STAT, 1123, 1124.

¹¹ Lipkin, Sérgio M., op. cit., p. 59.

¹² Brock, William, *Trade and Debt: The vital linkage*, Foreign Affairs, Summer, 1984, New York.

comercial dos Estados Unidos (USTR), quem melhor sinalizou a nova situação em 1984, ao endossar o princípio da reciprocidade no tratamento econômico dos *partners* dos Estados Unidos.

As entrevistas tidas com funcionários norte-americanos para o esclarecimento das posições relativas ao contencioso da informática, são extremamente esclarecedoras do sentido da negociação por parte dos Estados Unidos. "Não há possibilidade de negociar assunto como este (da informática) no âmbito do GATT. Estamos tentando agora modificar as regras. Mas é preferível negociar bilateralmente"¹³. Por outro lado, parece que a posição brasileira, com oscilações e com dificuldades no oferecimento de alternativas, situação que perdurou até o encontro de julho de 1986 em Paris e até a viagem de Sarney a Washington em setembro de 1986, reforçou a decisão de recorrer à ameaça de retaliação. "O Brasil não respondeu de forma muito boa para nós, afirmava não saber exatamente o que a Lei estabelece. Foi difícil chegar a qualquer tipo de acordo. Por isso, foi por fim necessário utilizar a seção nº 301 do Ato de Comércio para forçar a chegar a um acordo. ... A posição brasileira foi extremamente rígida. Participei de uma sessão em Brasília no ano de 1985 e o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima negou-se absolutamente a discutir o assunto. Ele disse que não, que não podemos discutir nada, não podemos pronunciar a palavra informática"¹⁴. Esta percepção de parte norte-americana é geral. Outros funcionários¹⁵ têm insistido na tentativa de explicação ao público brasileiro ou aos formadores de opinião sobre os interesses gerais em jogo e, portanto, sobre o fato de não poder atribuir-se à IBM ou à Microsoft, por exemplo, a responsabilidade das retaliações. A descrição de Frechette¹⁶ das razões da investigação ordenada contra o Brasil em julho de 1989, reproduz exatamente os preâmbulos da lei de Comércio de 1988. De certa forma, concordando com Dachi¹⁷, deve-se reconhecer que as relações Estados Unidos-Brasil mudaram de característica nos anos que também foram os anos do contencioso da informática, antes ainda do colapso do chamado bloco socialista e da desestrategização, segundo Fonseca Júnior¹⁸, das relações internacionais. Pode ser que esta mudança seja uma das percepções que Estado e sociedade no Brasil não tiveram ou não puderam ter. Para Dachi, se tratariam de relações que saíram da fase tradicional (interesses políticos, afinidades culturais, alianças ideológicas) para uma fase que ele classifica como contemporânea, que seria a fase de prevalência da economia (comércio, investimentos, dívida).

Pelo que desenvolvemos até aqui, sabemos que esta contemporaneidade não é casual, e sobretudo não é um resultado neutro de agregações que promovem a emergência ao primeiro

¹³ Funcionário do Departamento de Estado, Cônsul para Assuntos Econômicos, entrevista, 23 maio 1991.

¹⁴ Funcionário do Departamento de Estado, op. cit..

¹⁵ Funcionário do Departamento de Estado, Cônsul-Geral, Seminário no CEDEC, 10 agosto 1988. Funcionário do Departamento de Comércio, Cônsul para Assuntos Comerciais, entrevista, 17 maio 1991.

¹⁶ Frechette, Myles Robert René (Cônsul-Geral dos Estados Unidos em S.Paulo), EUA/Brasil: negociação ou retaliação, O Estado de S.Paulo, 4 julho 1989.

¹⁷ Dachi, Stephen, Dachi defende integração do Brasil na economia mundial, Folha S.Paulo, 28 agosto 1988.

¹⁸ Fonseca Júnior, Gelson, Aspectos da multipolaridade contemporânea, Contexto Internacional n.11, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, 1990, Rio de Janeiro.

plano de novos regimes internacionais. Mas a adequação a novas necessidades, produzidas e implementadas exogenamente, faz parte dos recursos ideais aos quais cada Estado pode recorrer para alcançar um objetivo tradicional e central de sua política exterior: a maximização de suas vantagens relativas. A evidência da crescente importância das questões econômicas não tolhe em nada que os interesses diverjam. A concepção da estabilidade hegemônica que permeia toda a ação internacional dos Estados Unidos os leva a supor, como está afirmado em suas próprias leis ("guiar o mundo, melhorar os níveis de vida no mundo"), que seus interesses, que se transferem às suas concepções, efetivamente coincidem com os de outras nações. Sabemos que não é assim e que, em consequência, permanentemente, ao menos nesta etapa da história, se reproduz a geração de interesses nacionais particulares e distintos. Aliás, a contemporaneidade, já o vimos, não exclui o debilitamento de velhas nações, mas, ao mesmo tempo, pode ensejar o fortalecimento de novas agregações ou blocos.

II. O conceito de capacitação nacional

Supor que o conceito de capacitação nacional no campo da tecnologia seja apenas instrumental e, no caso da informática, apenas funcional aos interesses dos que defenderam a reserva de mercado seria primário. Este conceito tem raízes em concepções distintas, acumuladas ao longo do tempo, tanto nos países centrais quanto nos subdesenvolvidos. Os defensores da reserva de mercado no Brasil, reiteradamente, fizeram referências ao alemão Friederich List como um dos primeiros elaboradores da teoria que considera o atraso econômico gerador de mais atraso e de mais marginalidade econômica.

Como é conhecido, a reserva de mercado no setor de informática se inicia no Brasil, em fins de 1975. O instrumento burocrático para esta finalidade foi a CAPRE (Coordenação de Atividades de Processamento Eletrônico), criada por Reis Velloso, Ministro do Planejamento do Presidente Médici, com o Decreto 70.370, de 5 de abril de 1972. Mas apenas três anos e meio depois, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) resolveu, através da Resolução 104, de 3 de dezembro de 1975, do Conselho Nacional de Comércio Exterior, dar um passo decisivo em direção à reserva. Condiçãoou-se à anuência prévia da CAPRE a importação de computadores eletrônicos e seus periféricos e outros equipamentos compreendidos nas posições 84.53 e 84.55.11 da tarifa aduaneira do Brasil. Logo depois, foi estabelecido o teto de 100 milhões de dólares de importações por ano.

A Resolução 104, que reforçava uma estrutura administrativa tendencialmente protecionista, já é resultado da coincidência de diversos interesses e diferentes posições. Sob a proteção do Ministro da Fazenda, Simonsen, Moacyr Fioravante assume a superintendência do SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) em 1974. Sob sua orientação, cria-se um comitê para a coordenação das atividades de pesquisa antes desenvolvidas em diferentes departamentos do SERPRO, coordenado por Mário Ripper, que por sua vez estava ligado ao grupo de cientistas

que compunham a CAPRE. Ripper organiza uma revista, "Dados e Idéias", do SERPRO, que conta em seu Conselho Editorial com alguns dos cientistas e técnicos que estavam desenvolvendo e defendendo o conceito de capacitação nacional para o Brasil na área da informática. São eles, Cláudio Mammana, Ivan da Costa Marques, Luís Martins, Ricardo Saur, Sérgio Telles Ribeiro. Neste mesmo período, outros órgãos vinculados à área econômica do Governo, principalmente a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), acumulavam informações e análises relativas à precária situação do comércio exterior do Brasil, pressionando por medidas restritivas das importações, insistindo particularmente nos aspectos negativos do comércio intra-empresas das multinacionais. Estes dados foram fortemente trabalhados em "Dados e Idéias", onde publicaram-se sucessivas reportagens relativas ao peso que computadores e componentes eletrônicos tinham no estabelecimento de uma balança comercial desfavorável ao Brasil. É neste contexto que as idéias - trata-se ainda de idéias e não de medidas! - relativas à necessidade de uma indústria nacional de computação se desenvolvem. Os conceitos são muito diferentes daqueles que vicejaram em outras fases do nacionalismo econômico, do tipo do aço e do petróleo, por exemplo, e do desenvolvimentismo, que levou à implantação de uma indústria auto-motriz com marcas e tecnologia estrangeira, tendo, ao mesmo tempo, a proteção de uma estrita reserva de mercado. Em "Dados e Idéias", no mesmo momento em que a CAPRE ganhava o direito ao controle das importações da área de informática, assinala-se que "se as iniciativas nacionais não se estabelecerem rapidamente, será extremamente mais difícil conseguir viabilizá-las após a implantação, em nosso país, de companhias estrangeiras e uma oportunidade única viria, talvez, a se perder"¹⁹.

Dizíamos que o conceito de capacitação nacional tem raízes distintas. Lewis, discutindo no final da década de setenta a economia internacional, ecoando, também, ensinamentos de Schumpeter, indica que o comércio internacional, apesar de ter sido o motor do desenvolvimento no século XIX, não é o mais indicado para tal objetivo. Para ele, o "motor do desenvolvimento deveria ser o progresso técnico, enquanto que o comércio internacional deveria servir como óleo lubrificante e não como combustível"²⁰.

Para Lewis, a referência aos formuladores iniciais do protecionismo industrial é imprescindível: "desde 1841 Friederich List tinha assinalado que as forças do mercado numa economia agrícola agem de forma a manter agrícola aquela economia, a menos que providências oportunas sejam tomadas para frear tal pressão e modificar sua direção. O remédio proposto por List, se baseava na proteção estabelecida pelo Estado à indústria manufatureira nascente, através de um sistema de taxas alfandegárias e de contingenciamento da importação"²¹. Para Lewis,

¹⁹ Dados e Idéias, vol. 1, nº 3, SERPRO, dezembro 1975-janeiro 1976, 1976, Rio de Janeiro.

²⁰ Lewis, W. Arthur, L'evoluzione dell'ordine economico internazionale, Giulio Einaudi Editore, 1983, Torino (The evolution of the international economic order, Princenton University Press, 1978, Princenton), p. 64.

²¹ Lewis, W. Arthur, op. cit., p. 20.

porém, para que esta política tenha êxito, é preciso que se altere a relação de forças políticas no país, senão aquelas medidas seriam inconseqüentes.

Na América Latina, a questão do progresso técnico estava desde o final dos anos quarenta no foco de discussões políticas e de debates teóricos: e estas discussões tiveram seus canais intelectuais e burocráticos de inserção no debate sobre a informática no Brasil. Cardoso, revendo as idéias da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina, da ONU), mostra como há algumas linhas básicas e inovadoras, sendo a questão do desenvolvimento técnico aspecto não desprezível: "opondo-se à idéia prevalecente nos meios liberais-ortodoxos que aceitavam a premissa fundamental da teoria de mercado relativa às vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, Prebisch afirma que as relações econômicas entre o Centro e a Periferia tendem a reproduzir as condições do subdesenvolvimento e a aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A mão invisível do mercado aparecia, para Prebisch, como madrasta: em vez de corrigir as distorções, acentuava-as. Por que isso? Porque os países centrais se apropriam da maior parte dos frutos do progresso técnico"²². A questão do progresso técnico, portanto, está intimamente associada a uma determinada concepção das relações internacionais, particularmente econômicas. Para Costa Marques, "na era moderna a definição da relação de poder entre nações passa pelo nível da capacidade de prover a própria subsistência social, antes de atingir o nível das armas ou da força propriamente dita"²³. Isto é, na concepção de capacitação nacional, é central a idéia de que não se pode alcançar o desenvolvimento sem uma capacitação à autonomia. E a capacitação à autonomia parte do entendimento de que é imprescindível a existência de "uma massa crítica de técnicos brasileiros, disseminados no mercado de trabalho e integrados em equipes nas empresas, realizando inclusive o trabalho de concepção e projeto de uma ampla gama de produtos tecnológicos e de insumos para a sua fabricação"²⁴. Nesta linha de raciocínio, o domínio da tecnologia é essencial para uma nação implementar e manter seu próprio poder de decisão, com independência política e com potencialidade para estabelecer seu desejado grau de interdependência econômica *vis-à-vis* às demais nações.

Analisando, *a posteriori*, os êxitos e os fracassos dos defensores de uma política nacional de informática, é estimulante retomar algumas discussões que já se tornaram de certa forma clássicas. Pode-se afirmar que a política de informática foi o resultado de necessidades econômicas de tipo defensivo - balanço de pagamentos desfavorável, por exemplo - mais do que de necessidades ligadas a um processo de tipo linear de acumulação de capital. Pode-se ainda acrescentar que a política nacional de informática, mais que o resultado de uma lógica de acumulação do capital, resulta de uma lógica de interesses que, apesar dos êxitos iniciais, tiveram dificuldade em tornar-se

²² Cardoso, Fernando Henrique, As idéias e seu lugar, Editora Vozes, Cadernos CEBRAP nº 33, 1980, Petrópolis, p. 23.

²³ Costa Marques, Ivan da, Computadores: parte de um caso amplo da sobrevivência e da soberania nacional, Revista de Administração Pública, vol. 14, outubro-dezembro 1980, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p. 112.

²⁴ Costa Marques, Ivan da, *op. cit.*, p. 116.

hegemônicos na formulação da política do Estado e na estimulação de novas formas de agregação do capital. Os dois aspectos, muito pelo contrário, foram satisfatoriamente equacionados, por exemplo, na República da Coreia e em Taiwan: a indústria eletro-eletrônica constitui-se num dos pilares dos grandes conglomerados e a política estatal trabalha de forma articulada e incide fortemente sobre eles. Pereira Nunes, ainda no momento de ascenso da política, indica que as indústrias nacionais de informática resultaram de uma ação governamental que se viabilizou num contexto de existência de "algumas condições conjunturais (que) facilitaram significativamente essa experiência. A existência de uma relativa capacitação tecnológica endógena; o consenso entre representativos grupos nacionais de pesquisa a respeito das necessidades básicas ao desenvolvimento do setor; a conjuntura desfavorável do nosso balanço de pagamentos e a identificação de segmentos da burocracia estatal, civil e militar, com um conjunto de proposições veiculadas na comunidade técnico - científica"²⁵. Tudo isto somado propicia o empreendimento.

Alguns debates já clássicos sobre a relação entre as inovações tecnológicas e a acumulação de capital são certamente interessantes para a compreensão dos termos do problema, ainda que não sejam suficientes para análises acabadas ou conclusões definitivas. Furtado, em "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento" e, particularmente, em "Teoria do Desenvolvimento Econômico", aponta-nos traços importantes da evolução do pensamento cepalino no que se refere à crítica de Schumpeter. Isto no que tange à importância por ele atribuída às inovações tecnológicas. Este raciocínio, a nosso ver, ajuda a pensar questões postas pela crise da política nacional de informática a partir de 1985, que, pouco antes, ainda em 1984, tinha parecido consolidar-se. Isto é, ajuda a compreender as razões de fundo de sua crise e talvez sejam estas razões mais significativas que aquelas que atribuem a crise à ação conjugada de dois fatores: as modificações internas nas condutas do bloco que havia sustentado a política nacional de informática e as pressões norte-americanas sobre o governo brasileiro. Furtado reconhece a importância das inovações tecnológicas, mas procura demonstrar como não podem ser analisadas separadamente do fenômeno da acumulação do capital. "As inovações schumpeterianas são, sem dúvida, um dos elementos motores do processo de desenvolvimento, mas a espinha dorsal deste está na acumulação do capital. Schumpeter reconhece que as inovações exigem acumulação de novo capital, mas raciocina como se a introdução de uma nova combinação de fatores provocasse uma ruptura do circuito econômico e fizesse surgir, por meio do sistema de crédito, os recursos necessários a financiá-la. Ora, o desenvolvimento deriva tanto da introdução da nova combinação de fatores quanto de sua difusão, e esta se apoia sobre uma acumulação de capital não financiada pela expansão do crédito"²⁶. O que significa, para a nossa análise, esta crítica de Furtado? Significa que o núcleo do bloco que levou avante desde o início, nos anos setenta, a política

²⁵ Pereira Nunes, Arthur, Apresentação, Revista de Administração Pública. vol. 14, outubro-dezembro 1980, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p. 6.

²⁶ Furtado, Celso, Teoria dello sviluppo economico, Editori Laterza, 1972, Bari (Théorie du développement économique, Presses Universitaires de France, 1970, Paris), p. 67.

brasileira de informática, que tinha poder na CAPRE, no SERPRO, no BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), na Secretaria de Planejamento, em partes das Forças Armadas, etc., e que no momento inicial não estava articulado com o capital - nem o grande nem o pequeno -, este núcleo não teve condições de se aperceber que a questão da tecnologia não tem condições de se desprender das formas de sua articulação com o capital, ao menos no contexto sócio-econômico mundial e brasileiro em que se encontrava. É verdade que houve estudos precursores, como o de Tigre²⁷, em 1987, mas estes não incidiram num quadro que já estava velozmente se modificando. Isto é, utilizando as palavras de Furtado, o fator acumulação de capital, ou melhor, a marcha desta acumulação, no caso brasileiro, acabou determinando a condução histórica do processo, impedindo que a visão daqueles que possuíam a compreensão do papel do paradigma tecnológico pudesse se sobrepor. No Brasil, como, aliás, em outros países, a indústria de informática não surgiu como conseqüência do fluir das forças produtivas ou da mão invisível do mercado, mas como conseqüência de uma ação deliberada do Estado, que foi levado a isto pela conjugação de diferentes razões, inclusive e principalmente pela vontade política e interesses que não eram diretamente empresariais, ao menos na origem. Por outro lado, os formuladores iniciais da política de informática não eram socialistas nem estavam, ao menos como grupo, vinculados a qualquer perspectiva política. Suas perspectivas remetiam-se ao interesse e à vontade que empresários nacionais, novos ou já estabelecidos, tivessem de trilhar o caminho que lhe apontavam. "Para que o caminho até aqui trilhado tenha alguma chance de sucesso será preciso que os empresários nacionais, em cujas mãos estão sendo colocados os instrumentos operacionais de construção do parque industrial, tenham consciência das dimensões da responsabilidade que estão assumindo perante a nação. Como empresários e investidores, têm o direito de exigir que o governo viabilize seus empreendimentos por meio de fixação de regras de disciplinamento do mercado, mas este direito só tem validade na medida em que sejam cumpridos os compromissos de investimentos necessários para atingir o estágio em que os produtos sejam concebidos e desenvolvidos por técnicos e profissionais brasileiros"²⁸.

A vinculação entre o conceito da capacitação nacional e as teorias relativas ao desenvolvimento, não é apenas de caráter ideal. Há, no Estado brasileiro, núcleos, que permaneceram ao longo do tempo e que poderíamos chamar de tecno-burocracia, que produziram conseqüentemente uma reflexão ligada aos chamados interesses nacionais, apesar de não terem vinculações ideológico-partidárias. No que tange ao relacionamento com o exterior, estes núcleos não tinham posições pré-concebidas, estabelecendo linhas de conduta apenas pragmáticas, caso a caso, de acordo com as necessidades colocadas pelos fatos concretos. Estes núcleos têm diferentes origens: escolas de alto gabarito tecnológico (Politécnica da USP, ITA, Engenharia da PUC/RJ, COPPE-UFRJ), técnicos especialmente voltados à política de desenvolvimento em órgãos públicos, etc.. Pelúcio Ferreira, por exemplo, que teve papel destacado nos momentos

²⁷ Bastos Tigre, Paulo, Indústria Brasileira de Computadores, Editora Campus, 1987, Rio de Janeiro.

²⁸ Costa Marques, Ivan da, op. cit., p. 139.

heróicos da política de informática, era funcionário do BNDE desde 1952. Antes, havia sido Roberto Campos, na qualidade de Secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento Nacional, em 1958, a criar o grupo de trabalho sobre computadores que deu origem, em 1959, ao Grupo Executivo para Aplicação de Computadores Eletrônicos (GEACE). Sob os auspícios deste, em 1960, realizou-se o primeiro Simpósio sobre Computadores Eletrônicos. No BNDE, em razão do Grupo misto BNDE-CEPAL, que funcionou sob a coordenação de Furtado em 1953 e 1954, as idéias desenvolvimentistas criaram sólidas raízes. O golpe de Estado de 1964 alijou alguns dos intelectuais ativos no debate, entre eles Leite Lopes, mas no BNDE continuou a reflexão sobre a questão do papel da tecnologia como base do desenvolvimento.

Em 1967, sob a coordenação de Reis Velloso, o Plano Estratégico de Desenvolvimento criou instrumentos mais eficazes de apoio à pesquisa científica: foi criada a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), constituído o FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e fortalecido o CNPq. No BNDE, o Núcleo de Programas Especiais ganhou especial destaque e era dirigido por Pelúcio. Este núcleo, elo de ligação entre cientistas, pesquisadores, técnicos, profissionais, professores universitários e órgãos públicos com capacidade de financiamento, acabou desempenhando papel de imã, atraindo os setores interessados no desenvolvimento da informática no Brasil. A literatura tende a situar o momento inicial da informática no Brasil em 1968, quando para o Núcleo de Programas Especiais do BNDE convergiu o interesse da Marinha, representada pelo capitão - de - fragata Guaranys Rego, em desenvolver projetos que permitissem o domínio da tecnologia dos computadores com os quais estariam equipadas as fragatas em fase de aquisição e construção na Inglaterra²⁹.

Em 1971, por ocasião do simpósio sobre política científica, discutiu-se amplamente o conceito de progresso tecnológico e sua relação com a capacitação nacional. As idéias de Schumpeter relativas às novas combinações de materiais e fatores de produção são traduzidas nas de Pesquisa e Desenvolvimento. Na interpretação de Pelúcio, estas idéias implicam necessariamente as de engenharia de processo, de produto e de fabricação. Há mais: Pesquisa e Desenvolvimento é um binômio que deve operar em interação com o sistema econômico, a fim de que os investimentos em pesquisa produzam resultados para o desenvolvimento econômico. Como já vimos, uma contradição existente, percebida pelos "guerrilheiros tecnológicos", mas que certamente não se poderia resolver, refere-se à inércia do empresariado nacional. Furtado apontou a questão da relação entre tecnologia e acumulação, mostrando como esta última acaba sendo determinante. Para Costa Marques, trata-se de apelar aos empresários brasileiros. No caso do Brasil, Pelúcio percebe as dificuldades para a otimização daquela relação: "Como, no Brasil, por circunstâncias várias, a produção científica concentra-se no setor público, com reduzida

²⁹ Há extensa literatura a respeito da história da informática no Brasil. Piragibe estabelece a seguinte periodização: 1970-1975, Projeto Guaranys e criação da CAPRE; 1976-1979, estabelecimento da reserva de mercado à criação da SET (Secretaria Especial de Informática); 1979-1983, atuação da SEI. Não sendo nosso objetivo a discussão desta história, indicamos, entre outros: Piragibe, Clélia, Indústria da Informática, Editora Campus, 1985, Rio de Janeiro. Dantas, Vera, Guerrilha Tecnológica, LTC-Livros Técnicos e Científicos Editora, 1988, Rio de Janeiro.

participação da empresa privada, há uma tendência natural ao divórcio entre aquilo de que necessita a economia nacional, e em especial o empresário brasileiro, em termos de soluções técnicas, e aqueles problemas que, por inspiração própria, podem motivar o pesquisador, dada a distância e a pouca comunicação existente entre as duas áreas. O continuado aperfeiçoamento dos programas nacionais de desenvolvimento, com a explicitação cada vez mais precisa dos seus objetivos, é que tornará efetiva a criação de canais adequados de comunicação entre o setor de pesquisa e o setor econômico. O Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, alcançada melhor qualidade na tarefa do planejamento, constituirá, então, de fato, um valioso instrumento para a realização dos objetivos nacionais³⁰. Ele não desconhece as dificuldades da situação brasileira, onde o processo de acumulação não implica intervenção do empresário no estímulo e incorporação de tecnologia. A acumulação tem outros canais, bem analisados por Evans³¹, que passam por formas especiais de relações com o exterior. Para Pelúcio, fica, portanto, ao Governo a responsabilidade pelo financiamento em ciência e tecnologia e, mais, caberá ao governo suprir a abstenção do empresário no processo de incorporação ao sistema econômico das inovações produzidas. Contrariamente a idéias também presentes no início dos anos setenta no Brasil, que teorizavam a impossibilidade de uma ciência e pesquisa autóctones, visto implicar má distribuição de recursos escassos e ineficiência, pois, em última instância, sendo a ciência universal, seria inútil querer descobrir o que já foi descoberto. Para os propugnadores da capacitação nacional trata-se, pelo contrário, não apenas de construir um projeto tecnológico mas também de suprir a falta de interesse do empresariado nacional por este caminho da acumulação.

Talvez aí esteja um calcanhar de Aquiles da Política Nacional de Informática muito importante. Esta análise não é nova. Evans³² em 1986 já havia claramente percebido que a iniciativa veio do Estado e não do capital. Conforme os documentos da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) comprovam, em geral os industriais eram contrários à reserva de mercado e não tinham interesse em investir neste setor. Mas dentro do Estado não se pode dizer que houvesse unanimidade quanto à política de informática: "Os principais desencadeadores dessa história são tecnocratas de médio escalão, e não pessoas dos centros decisórios. A adoção da política dependeu de uma luta intrincada entre as várias interpretações e interesses dentro da máquina estatal. O processo em questão não foi simplesmente de 'lutas burocráticas intestinas', em que diferentes órgãos estavam cuidando dos seus próprios interesses particulares. Ao contrário, uma variedade de concepções de desenvolvimento nacional estavam incorporadas em diferentes entidades organizacionais dentro da máquina estatal. O desfecho da política de informática

30 Pelúcio Ferreira, José, Estruturação do órgão responsável; in Souza, Heitor G. de Almeida, Darcy F. de e Ribeiro, Carlos Costa, Política Científica, Editora Perspectiva, 1972, São Paulo, p. 245.

31 Evans, Peter, A tríplice aliança., Zahar Editores, 1980, Rio de Janeiro (Dependent Development, Princenton University Press, 1979, New Jersey).

32 Evans, Peter, Informática: a metamorfose da dependência, Novos Estudos CEBRAP n° 15, CEBRAP, 1986, S.Paulo.

dependeu em parte de uma configuração organizacional pre-existente..."³³. Não resta dúvida de que este quadro relativo às motivações e interesses que sustentaram a Política Nacional de Informática é esclarecedor, também, das debilidades do bloco social que buscará defender esta mesma política das pressões norte-americanas que se desencadearão de forma sistemática após setembro de 1985.

Vimos que o conceito de capacitação nacional tem embutidas as idéias de engenharia de processo, de produto e de fabricação, o que significa, em outras palavras, uma capacidade de produção que parte da pesquisa e que vai até o teste do mercado e da comercialização. Os "guerrilheiros tecnológicos" que, no Brasil, levaram avante a luta pela informática partiram do diagnóstico correto de que as condições sociais que poderiam propiciar a afirmação da nova tecnologia existiam: de fato, como o comprovam documentos oficiais, de órgãos de pesquisa, da ABICOMP (Associação Brasileira de Indústria de Computadores e Periféricos), a CAPRE passa a controlar o mercado de informática no momento em que este já existia e se mostrava dinâmico. A ação do Estado soube incidir na engenharia de processo e de produto, mas não foi suficiente na engenharia de fabricação. Esta insuficiência será um dos fatores que debilitarão por dentro a capacidade brasileira de formulação de uma política negociadora, a partir do momento em que se inicia o contencioso com os Estados Unidos.

Anteriormente tivemos ocasião de considerar a posição de parte dos empresários brasileiros, pela voz de Setubal, principal dirigente do grupo ITAÚ, na defesa da política de reserva de mercado. Setubal, em 1984, dizia que a decisão favorável à reserva é essencialmente política e não de caráter econômico. Retomamos esta análise porque ela é ilustradora do enfoque daqueles setores que aderem à defesa da reserva. Percebem nela uma possibilidade - ainda que temporária - de forte realização de lucros, sem necessidade de investimentos proporcionais. Entre estes setores encontram-se, sobretudo, os bancários e os financeiros (ITAÚ, BRADESCO, Docas, UNIBANCO, IOCHPE), visto que os grupos industriais, com pouquíssimas exceções, permaneciam contrários à reserva. Como veremos adiante, o mecanismo que levou estes grupos nos anos seguintes, isto é, após 1985 e de forma mais decidida depois de 1987, a abdicar paulatinamente da política de reserva não foi a nova ou velha perspectiva de utilização de tecnologia estrangeira. Se assim fosse, não teriam porque ter-se associado, de 1976 em diante, à política de informática propugnada pela tecno-burocracia. Esta abdição, entre outras razões, deve-se a uma de caráter estrutural, que teve nas dificuldades da engenharia de produção um ponto altamente significativo.

Outro qualificado dirigente de uma *holding* bancária com forte presença no setor de informática, quando entrevistamos, em 1991, continuava reconhecendo o significado positivo da Política Nacional de Informática e suas boas intenções. Dentro deste raciocínio, que é particularmente interessante e complementa bem os estudos explicativos do êxito da capacitação

³³ Evans, Peter, op. cit., p. 31.

da República da Coreia e Taiwan, além do Japão, em informática, insiste-se no desequilíbrio havido na implementação da política brasileira de parte da SEI e dos órgãos governamentais competentes. Assim, a administração da política teria sido desequilibrada e má por não ter considerado o conjunto das questões. Uma delas refere-se aos impecilhos existentes para a criação de conglomerados. O modelo brasileiro teria se inspirado mais em *Syllicon Valley* que nos *Zaibatsus*. O que significa isto?

Privilegiou-se, até certo ponto, a pesquisa e, até mesmo, a formação de empresas de pequeno e médio porte, quando a análise comparativa demonstraria não ser este o caminho a percorrer. "Esse foi o modelo desenvolvido no Brasil, evidentemente com uma proliferação enorme de empresas e com uma pulverização da produção, portanto com uma grande dificuldade em estabelecer escala de produção, conseqüentemente nunca houve plena eficiência na produção"³⁴. Isto é, os grupos econômicos que intervieram na indústria de informática, com origem bancária ou industrial, a partir de determinado momento, chegaram à conclusão que a política inicialmente predominante no governo, levava a uma desaceleração da produção. As razões são duas: para eles havia excessiva burocracia que levava a lentidão nas decisões, que, quando tomadas, em muitos casos já não serviam, dada a velocidade de surgimento de novos produtos e necessidades. A outra razão, que para a nossa análise é a principal, refere-se à falta de preocupação pela eficiência industrial. Note-se bem: não se trata de uma crítica abstrata ao Estado, que serviu num determinado momento aos seus interesses, e que é reconhecidamente determinante nos NICs asiáticos, no Japão e, sob outras formas, nos próprios Estados Unidos. O miolo da questão, reiteramos, vem à tona após 1985, e o governo norte-americano em suas pressões teve em conta este aspecto, refere-se à eficiência industrial. "O governo de Taiwan, através do Ministério da Fazenda, em 1975, resolve fazer um programa de desenvolvimento industrial. O objetivo era substituir a indústria de roupas e calçados por uma indústria de ponta. E escolheram a indústria de micro-computadores. O planejamento do Estado era muito sério. Mas percebe-se tratar-se de um planejamento que vincula desenvolvimento de projeto à preocupação por uma grande eficiência industrial... Isto é, não é possível separar o problema do desenvolvimento tecnológico do problema da capacidade industrial"³⁵.

Fregni reconhece que esta dicotomia, entre a tecnologia de projeto e a tecnologia de produção, existe e constitui-se em permanente razão de oscilações para os empresários. Mas para ele "a prática é a única forma de evolução tecnológica. Não se pode tentar o desenvolvimento das tecnologias de produção e uso, como querem as empresas nacionais ao produzirem no Brasil produtos projetados no exterior. A interdependência das fases do ciclo tecnológico mostra que o processo tem de ser integrado, pelo desenvolvimento harmonioso das três categorias tecnológicas

³⁴ Dirigente de *holding* bancária e de empresa da área de informática, entrevista ao autor, 10 de abril de 1991.

³⁵ Dirigente de *holding* bancária e de empresa da área de informática, op. cit.

(tecnologia de projeto, de produção, de uso)"³⁶. Enfim, deve-se decididamente combater, de acordo com este ponto de vista, a miragem que leva à tentativa de lançar mão de tecnologia externa, por ser do interesse imediato do empresário. Para a obtenção deste objetivo, cabe ao Estado proibir a celebração de contratos de licença de fabricação e também zelar para que o conjunto tecnológico integrado possa se desenvolver sem solução de continuidade.

Este capítulo teve como objetivo demonstrar a importância das concepções teóricas. Neste sentido, no que se refere à parte brasileira, é impossível reduzir a questão do contencioso da informática, como já o vimos também para o caso norte-americano, a uma questão de grupos de interesses no sentido redutivo de *lobbies*. Os mecanismos de tomada de decisão não podem prescindir das visões conceituais, de uma perspectiva histórica e das ideologias. Adler³⁷ percebe claramente esta importância, reconhecendo o peso que determinados grupos de intelectuais, técnicos ou burocratas, ainda que restritos, podem jogar na formulação da política de seus países quando imbuídos, segundo ele, de um espírito de anti-dependência tecnológica. Para ele, a comparação das políticas argentina e brasileira no caso da informática mostra como a ideologia e as escolhas políticas em relação ao desenvolvimento tecnológico levam a diferentes capacitações. Os defensores da Política Nacional de Informática acreditaram, com razoável razão, que a informática, ao constituir um novo paradigma tecnológico, poderia, pela constituição de uma massa crítica significativa que não pressupunha a existência completa dos outros estágios da civilização industrial, ser o ponto de partida para a saída do Brasil do subdesenvolvimento. Hoje, novos estudos relativos às razões da supremacia do sistema de manufatura sobre o maquinofatura, ampliam o espectro de hipóteses possíveis. Além da questão, que tomamos de Furtado, relativa à relação entre progresso técnico e acumulação, coloca-se o problema das condições sociais e até mesmo da cultura. O fato dos progressos científicos e mesmo da tecnologia aplicada à produção, continuarem a ocorrer em maior escala nos Estados Unidos, enquanto que a capacidade produtiva do Japão e NICs asiáticos ser surpreendentemente mais eficaz que a norte-americana, cria uma situação paradoxal e de difícil resposta. Kaplinsky³⁸, estudando a questão, mostra que, possivelmente, a existência de condições sociais, culturais e, até, morais particularmente favoráveis explicam porque no Extremo Oriente os novos processos produtivos se adaptam melhor e, de alguma forma, acabam moldando um novo paradigma que acaba forjando-se lá. Isto, certamente, com suas vantagens e desvantagens. Weber³⁹, como sabemos, deu grande relevância a este enfoque, na análise das condições de nascimento do capitalismo.

³⁶ Fregni, Edson, Objetivos de uma política tecnológica, in ABICOMP, Reflexões sobre a informática brasileira, Edição ABICOMP, 1984, Rio de Janeiro.

³⁷ Adler, Emanuel, *op.cit.*

³⁸ Kaplinsky, Raphael, 'Technological Revolution' and the international division of labour in manufacturing: a place for the Third World?, The European Journal of Development Research, vol. 1, nº 1. Frank Cass, 1989, London.

³⁹ Weber, Max, A ética protestante e o espírito do capitalismo, Pioneira, 1967, S.Paulo.

Adiantando algumas conclusões, cabe reconhecer que a dicotomia que descreve Fregni acabou ampliando-se e foi uma razão para as modificações que se produziram no bloco consolidado em 1984 com a aprovação da Lei de Informática. A estratégia norte-americana soube captar esta situação, fato que parece não ter acontecido do lado do Brasil.

III. A crise do MS/DOS da Microsoft.

Dissemos que o discurso do presidente Reagan, de 7 de setembro de 1985, que desencadeou o contencioso Brasil-Estados Unidos da informática, e que permitiu, pela primeira vez, à opinião pública tomar conhecimento das implicações internacionais da política brasileira neste setor, foi como que um relâmpago em aparente céu azul. Dissemos que no Brasil não se compreendiam todas as conseqüências internacionais que poderiam advir, apesar de indícios remotos e menos remotos. Portanto, uma história de atritos e confrontos era conhecida aos *policy makers* e às elites em geral. No plano diplomático, antes do discurso do presidente Reagan de 7 de setembro de 1985, tinham existido iniciativas norte-americanas em relação à informática que, aparentemente, não foram suficientemente levadas em conta. Em janeiro de 1985, o governo norte-americano convocou o brasileiro para um *friendly talk*, no GATT, para discutir a informática. Segundo informação transmitida, em novembro de 1985, pelo ministro Setúbal ao ministro Archer, "esta reunião foi realizada no dia 5 de junho (de 1985), em Genebra, onde se concluiu que o Brasil estava protegido por três artigos do tratado do GATT, e se imaginou que nossas dificuldades haviam se encerrado"⁴⁰. Sem dúvida, este havia sido o entendimento brasileiro da questão. Um acompanhamento fino dos mecanismos decisórios norte-americanos, poderia ter facilitado a compreensão das possíveis iniciativas que poderiam surgir depois daquele encontro de junho de 1985.

Novo agravamento do contencioso surge no final de setembro de 1987. A questão é discutida, de forma interlocutória, na reunião do Conselho Econômico e Social dos Estados Unidos de 13 de outubro de 1987. Tem o seu auge quando, em 13 de novembro de 1987, o presidente Reagan anuncia retaliações, no valor de 105 milhões de dólares, contra o Brasil. A causa imediata foi a decisão da SEI, de 23 de setembro de 1987, de proibir a comercialização no Brasil do MS/DOS da Microsoft. A justificação foi a existência de similar nacional, o CISNE, da Scopus. Mais uma vez, o impacto na opinião pública foi grande. De novo, um raio em aparente céu azul. Desta vez, depois de acostumada em mais de dois anos de negociação, a força do raio foi menos intensa. Fazemos questão de retomar a imagem porque, mais uma vez, o *brain trust*, ou parte dele, que formulava as decisões brasileiras, parece não ter avaliado globalmente o *environment* que havia amadurecido no primeiro semestre de 1987, nos Estados

⁴⁰ CONIN, Ata Sumária da Quarta Reunião do CONIN, 22 de dezembro de 1986, CONIN, 1986, Brasília, p. 15.

Unidos. Este fora claramente expresso por ocasião da decisão do presidente Reagan, de 30 de junho de 1987, em que, mais uma vez, adiava as retaliações.

Como ressaltam Hirst e Soares de Lima, "o conflito nesta nova etapa teve uma configuração diferente em relação à fase anterior, particularmente em relação aos meses que sucederam o 7 de setembro de 1985"⁴¹. O principal aspecto desta diferente configuração está na definitiva ruptura do bloco favorável à política brasileira de informática e seu debilitamento. O ministro Archer, grande defensor dos fundamentos da política, é substituído por Luiz Henrique da Silveira, deputado do PMDB de Santa Catarina, exatamente no intervalo entre a explosão da nova crise e o anúncio das retaliações, no fim de outubro de 1987. Archer não saiu do caso totalmente derrotado, pois foi nomeado por outro ministério, o da Previdência Social. Mas sua saída da Ciência e Tecnologia sinalizou o crescimento da força dos seus adversários na formulação da política do setor e o debilitamento dos defensores dos conceitos de capacitação nacional e de reserva de mercado. Apesar disso, no governo, estes conceitos não haviam sido claramente derrotados. Isto dava força à SEI e a seus aliados, entre empresários, técnicos e cientistas. O caso do MS/DOS colocaria grandes empresas nacionais de informática em posição frontalmente oposta à SEI. Se esta era uma tendência esboçada desde 1985, e consolidada em 1986 e 1987, na nova crise, a oposição toma contornos definitivos e irreversíveis. Os opositores ganham para suas posições grupos que defendiam a reserva de mercado até há pouco tempo. A razão imediata da reação norte-americana surge da interferência ativa das empresas que, até o início de 1987, não haviam intervindo significativamente na disputa. É o caso da Microsoft e da Apple, que não tinham maior presença no mercado brasileiro. A reação se origina também na avaliação dos *policy makers* norte-americanos de que a configuração diferente no Brasil possibilitaria, se não derrubar a política de informática, ao menos dar novos passos. Os novos passos são considerados necessários frente aos interesses específicos nas relações bilaterais. Consideram-se, também, o significado do contencioso para outros países, as posições defendidas pelos Estados Unidos na nova rodada do GATT e as relações econômicas internacionais.

O debilitamento das posições mais duras do ministério de Ciência e Tecnologia e da SEI, incentivava novos investimentos estrangeiros e novas *joint-ventures*. Além das da Gerdau-IBM e da EDISA-Hewlett-Packard, a Hering discutia uma associação com a Siemens e a LABO Eletrônica com a Nixdorf, submetendo os projetos à apreciação da SEI. A crise econômica que atingia as empresas acentuava o interesse por novas associações com empresas estrangeiras. Por outro lado, no plano geral, os Estados Unidos podiam contabilizar a seu favor uma tendência do Brasil mais conciliadora no que se refere à dívida externa e mais acessível na questão da inclusão de serviços e investimentos na pauta da Rodada Uruguai. Uma questão

⁴¹ Hirst, Mônica e Soares de Lima, Maria Regina, op. cit., p. 102.

importante continuava sendo a da necessidade de enfraquecer mais os órgãos duros da política brasileira. O debilitamento do ministro Archer, ao invés de enfraquecer a ofensiva contra a política de informática, a fortalece, ao se mostrar possível alcançar novos objetivos. A SEI passa a ser um alvo cada vez mais importante. O caso MS/DOS fornece a ocasião.

A capacidade de manobra estava se demonstrando débil no caso brasileiro. A caracterização do governo Sarney como absolutamente inábil na administração de políticas coerentes, como fazem Felder e Hurrell, demonstra-se especialmente nesta fase da crise, no final de 1987. Deutsch mostrou que a comunicação é um aspecto importante de qualquer organização social e, também, da formulação da política externa⁴². A capacidade de manobra tem uma de suas bases no fluxo de informações. Estas podem ser determinantes se houver capacidade de sintetizá-las. Portanto, ainda de acordo com Deutsch, sempre é preciso ter em conta algumas perguntas: para onde vamos?, quais as escolhas?, porquê?, como?. É possível pensar-se que as organizações, as pessoas, ou qualquer sistema auto-regulável sejam obrigados a reagir ao meio, fazendo manobras no processo de aprendizagem e na fase em que, na política externa, se testa a decisão do adversário ou do *partner*. É importante ter em conta que a aprendizagem implica sistema de alimentação e processamento de informações visando manter o objetivo fixado e considerado justo e necessário. Uma alimentação positiva ampliará ou reforçará o nosso comportamento, estimulando-nos a manter a mesma direção e a não modificar o comportamento. No caso em que o processo alimentador seja negativo, e nos esteja indicando um afastamento cada vez maior em relação ao objetivo fixado, é preciso reajustar os mecanismos promotores da atuação para realinhá-la com o objetivo. Para Russett e Starr, as formas como estas informações são captadas e o processo de análise a que são submetidas condicionam nossa imagem do mundo e nosso comportamento. Por isso, há "dilemas relativos à capacidade de manobra, como no caso de pequenas decisões que terminam por afastar-nos dos próprios objetivos"⁴³. Parece que no curso do contencioso da informática, mesmo quando se declarava adesão aos princípios promotores da política, pequenos passos dados produziam o resultado de afastamento cada vez maior do objetivo inicial. Esta tendência não está determinada apenas pela fragmentação inicial da própria equipe do governo. Esta fragmentação é inicialmente limitada em suas conseqüências, pela decisão do presidente Sarney em defender a política. À medida que a coerência dos grupos decisórios norte-americanos mostra continuidade no tempo, a lógica do menor custo político leva a novas concessões, certamente necessárias numa negociação, mas debilitadoras de uma política, se incoerentes com a necessidade de alimentar positivamente a manutenção do objetivo fixado. Em outras palavras, quando a manobra se dá, mas produz pequenas decisões independentes do próprio objetivo,

⁴² Deutsch, Karl, *The nerves of government*, Free Press, 1966, New York.

⁴³ Russett, Bruce e Starr, Harvey, *La politica mondiale*, Il Mulino, 1992, Bologna (*World Politics: the Menu for Choice*, W.H. Freeman and Company, 1992, New York), p. 319.

acumulam-se riscos para uma determinada política. Este é um ponto importante a ser tido em conta, pois, apesar disso, ainda havia energia para a defesa dos conceitos iniciais. Chama-nos a atenção como, depois de mais de dois anos de negociações, ainda havia capacidade de resistência a pressões tão significativas. A constante reprodução de interesses nacionais, ou que assim se consideram, tem raízes sociais em interesses fortes e profundos.

Do ponto de vista dos Estados Unidos, um aspecto dos mais relevantes de sua coerência, está na capacidade de sustentar a concepção dominante de seus *policy makers*. Para eles, a ordem e a estabilidade só podem ser atingidas e mantidas se o país ou grupo de países que as desejarem dispuserem-se a arcar com os custos que são necessários para manter ou alcançar aqueles objetivos. Esta idéia não se refere, necessariamente, a uma pressuposição de força, mas, sobretudo, a uma idéia de hegemonia. Por isso falamos em multipolarismo com um polo central. Uma hegemonia, como o próprio termo indica, pressupõe reconhecimento de tal situação, por considerar-se, de alguma maneira, mais vantajosa que outras situações. Para uma formulação precisa desta idéia, é útil lembrar o que Keohane afirma: "Uma das duas proposições centrais da teoria da estabilidade hegemônica é que a ordem na política mundial é tipicamente criada por uma única potência dominante. Desde que os regimes constituem os elementos de uma ordem internacional, isto implica que a formação de regimes internacionais normalmente dependa da hegemonia. A outra maior proposição da teoria da estabilidade hegemônica é que a manutenção da ordem requer uma hegemonia contínua. Como Charles P. Kindleberger disse, 'para que a economia mundial seja estável, é preciso que haja um estabilizador'. Isto implica que a cooperação, que nós definiremos no próximo capítulo como um mútuo ajustamento de políticas estatais de um frente a outro, também depende da perpetuação da hegemonia"⁴⁴. Para parte dos formuladores da política norte-americana, portanto, ao defenderem a cooperação com o Brasil, mesmo neste caso da informática, a idéia de conflito de interesses está numa relação simbiótica com a de cooperação. A cooperação não significa ausência de conflito, um elemento constitutivo das relações internacionais. Ao contrário, a cooperação é um processo que envolve o uso do confronto para estimular ajustes recíprocos. Esta compreensão é necessária ao entendimento do porquê do aguçamento do confronto no final de 1987.

As motivações imediatas da crise

O novo presidente da ABICOMP, Claudio Zamitti Mammana, eleito em junho de 1987, em julho de 1987 é alertado por Motley de que a decisão de 30 de junho de 1987, do Presidente Reagan, não poderia ser considerada um encerramento do contencioso. Para Motley, a aprovação da lei do *software* pelo Senado adiará, por longo tempo, a ameaça de

⁴⁴ Keohane, Robert O., *After hegemony*, Princenton University Press, 1986, Princenton, p. 31.

iminente retaliação. Apesar disso, os atritos entre os Estados Unidos e o Brasil, relativamente à informática, continuarão. Mesmo se os Estados Unidos adotassem táticas de menos confronto, "Washington não abandonará seus esforços para proteger os interesses das companhias americanas e para abrir o mercado brasileiro para produtos e capital norte-americano"⁴⁵. Um exemplo desta tendência, era a retomada dos *hearings* pela Câmara dos Representantes, em 15 de julho de 1987. Por outro lado, no plano das relações de governo a governo, alcançados parcialmente os objetivos norte-americanos no contencioso, se esperaria que a luta se desse mais no plano multilateral, através de uma ação decidida de discussão das questões no quadro da Rodada Uruguai. Enquanto isso, a piora da situação econômica do Brasil, com conseqüências sobre a rentabilidade das empresas, acentuaria a tendência ao crescente relacionamento empresa a empresa, visando, as brasileiras, melhorar sua situação. Isto levaria à acentuação do interesse de uma parte dos empresários de informática em entendimentos específicos com as transnacionais. Como se verá com a crise do MS/DOS, esta tendência efetivamente se acentua. Com conseqüências conflitantes: alguns a favor, outros contrários à aproximação com as empresas estrangeiras. Isto será o estopim de novo aguçamento do conflito. As preocupações no Congresso norte-americano em relação ao Brasil não amainavam. O Senador Heinz, ao pedir a inclusão nos anais de um artigo de Norman Gall, reafirmava, em setembro de 1987, que o exemplo do Brasil servia para demonstrar que o livre comércio interessava a todos, sobretudo na medida em que os Estados Unidos aceitassem, cada vez mais, aumentar as suas importações. Concluindo ser necessária, para evitar maiores prejuízos, a utilização de táticas duras⁴⁶.

De acordo com os documentos examinados, a primeira discussão da USTR com o objetivo de reativar o mecanismo das retaliações, no quadro do contencioso da informática com o Brasil, é realizada em 24 de setembro de 1987, logo após a decisão da SEI sobre o MS/DOS. Uma preocupação imediata dos funcionários da USTR foi a de transmitir às entidades empresariais brasileiras, e às maiores empresas brasileiras potencialmente afetadas, a discussão em andamento. Esta forma de atuação, que havia se tornado rotineira nas fases anteriores, era considerada um dos mecanismos necessários para incentivar, se fosse possível, a mobilização das forças que poderiam ser atingidas pelas retaliações, em geral em condições para tentar influenciar as decisões do governo brasileiro. A decisão da SEI de recusar o registro do programa MS/DOS da Microsoft, registro pedido pela SID Informática, Microtec, LABO e Polimax, era considerada, pela USTR, suficientemente grave para reabrir a Seção 301 do *Trade Act*. Utilizando procedimentos diretos e ágeis, de forma a acionar as retaliações em questão de semanas. Os pontos de partida da USTR, eram as decisões do presidente Reagan de 30 de dezembro de 1986 e de 30 de junho de 1987. Nelas dizia-se que dos quatro pontos

⁴⁵ Langhorne A. Motley a Claudio Zamitti Mammana, carta, 13 de julho de 1987, Arquivo ABICOMP.

⁴⁶ Congressional Record, Senate, Mr. Heinz, Free Trade? Why only the United States, 1987, Washington, S 12602.

controversos três estariam suspensos, mas não terminados, continuando sob monitoramento. O quarto ponto, o dos investimentos, continuava sendo investigado, ainda que sem data para conclusão. Para o governo dos Estados Unidos, a decisão da SEI anulava todos os resultados alcançados na negociação relativa à proteção do *software*.

A ocasião era propícia para os Estados Unidos tentarem dois objetivos. Um, atender às reivindicações da Microsoft. O outro, com expressão formal menos visível, modificar a parte da lei do *software* considerada insatisfatória. A parte da lei que reiterava o princípio da similaridade da Lei de Informática de 1984, também para o *software*, passava a ser inaceitável para os negociadores norte-americanos. Para estes, a tramitação no Senado brasileiro deveria servir para eliminar este princípio, de forma a atender os reclamos dos Estados Unidos. Na percepção dos funcionários norte-americanos, a SEI, ao tomar a decisão em relação ao MS/DOS, agiu preventivamente, de forma a condicionar as decisões do Senado. Isto é, na percepção norte-americana, a recusa do registro na SEI do programa da Microsoft, a pedido de empresas brasileiras, não tinha conseqüências apenas comerciais, mas tratar-se-ia de uma medida com rebatimentos políticos dos mais importantes. Nesta ocasião, a USTR conseguia unificar plenamente o interesse pontual de empresas norte-americanas com os interesses estratégicos do governo. A acusação da Microsoft em relação à Scopus era de pirataria. Companhias brasileiras buscavam o registro de um programa equivalente ao do MS/DOS. Algumas delas, porém, tendo em conta o peso da Microsoft como líder mundial no setor de *software*, resolveram entrar em acordo com a Microsoft, buscando para isso o registro na SEI do MS/DOS. O envio de cartas, informando a decisão da SEI, às empresas, a partir de 23 de setembro de 1987, precipitou os acontecimentos. A decisão significava a recusa do registro, vista a existência do SISNE da Scopus, considerado similar nacional do MS/DOS da Microsoft.

Quem se interessou, inicialmente, por reagir firmemente à decisão da SEI, foi a Microsoft. Em 23 de setembro de 1987, a Microsoft faz à USTR um telefonema, classificado por funcionário da agência como histórico, relativo à decisão brasileira. Ao mesmo tempo, a própria Microsoft, juntamente com a Ashton - Tate, a Autodesk, a Lotus e outras empresas, buscam agitar no Congresso dos Estados Unidos a mesma questão. Nestas condições, Yeutter declara-se, nas reuniões de funcionários, numa situação limite e à beira das retaliações. A situação é transmitida pessoalmente por Yeutter a Flecha de Lima, caracterizando a ação da SEI como provocativa. O embaixador Marques Moreira é também informado. Nesta ocasião, o que sugere que a decisão norte-americana tem como objetivo deslocar bem mais os equilíbrios internos no Brasil, "o departamento de Estado, normalmente a agência mais reticente quando se trata de atacar as práticas comerciais do Brasil, está apoiando plenamente a ira da USTR"⁴⁷.

⁴⁷ Donald E. Santarelli e Hilary D. Florance a Ozílio Carlos da Silva e Newton U. Berwig, *memorandum*, telex, 29 de setembro de 1987, Arquivo ABICOMP, p. 4.

Considerações não diretamente ligadas à questão da informática, pareciam pesar para um encaminhamento mais duro de parte da USTR. A discussão relativa às patentes farmacêuticas tampouco caminhava, além de outras dificuldades não relativas ao Brasil, como as das negociações com o Canadá sobre um tratado de livre comércio.

Nos contatos diplomáticos havidos nos últimos dias de setembro de 1987, o governo norte-americano sugeriu ao brasileiro algumas possibilidades para a reversão da ameaça de retaliações, ou, ao menos, para adiar a questão: a) revogação da decisão da SEI; b) se não fosse possível, sua suspensão até a votação pelo Senado da lei do *software*. O presidente Sarney transmitiu ao governo dos Estados Unidos a informação de que tomaria atitudes apropriadas. Assim, os norte-americanos esperavam um esclarecimento sobre a decisão da SEI ou, até, uma sua reversão. O presidente Sarney encarregou, mais uma vez, Flecha de Lima coordenador da posição do Brasil. Este mantinha-se em contato com o embaixador Schlaudeman. Do maior interesse é a compreensão dos mecanismos exatos pelos quais canalizavam-se as pressões que poderiam levar a modificações na posição brasileira. Neste caso, o papel das empresas potencialmente afetadas poderia ser importante e elas são instadas a agir.

Vejamos estes mecanismos através de um exemplo. A atitude em relação a uma empresa brasileira importante, com vendas significativas no mercado norte-americano de produtos de tecnologia razoavelmente avançada, ilustra como isto acontece. "Nós somos solicitados pela USTR a solicitar a você e a ... (nome do presidente de outra empresa) para que exerçam sua influência sobre o governo brasileiro para retirar ou retardar a medida impreviável da SEI. Se nada for feito para frustrar o ato da SEI, a retaliação é iminente. Uma reunião em nível de subgabinete está marcada para quarta-feira, 30 de setembro de 1987, para discutir as opções de retaliação. Estamos informados que a ação acontecerá tão rapidamente, que todos serão tomados de surpresa'. *Hearings* serão realizados pela USTR em questão de semanas para decidir os alvos das retaliações. Apesar do acúmulo de boa vontade com que a Administração tem em conta a ... (nome da empresa), que nós cultivamos carinhosamente, não há ainda qualquer garantia que a ... (nome da empresa) possa escapar intocada. Por outro lado, o escritório da USTR afirma que eles estão 'muito cheios' das queixas quase diárias da ... (entidade representativa das empresas norte-americanas fabricantes dos mesmos produtos que a empresa brasileira) em relação à ... (nome da empresa) e às políticas brasileiras de importação. Eles, ou outros em nível mais alto ou em nível politicamente mais cuidadoso, poderão ser levados a ver a ... (nome da empresa) como um objetivo de alta visibilidade simbólica de forma

a silenciar ou aplacar a indústria doméstica (do setor) assim como para outros objetivos exemplares"⁴⁸.

As estratégias de busca de soluções

Nesta nova fase da crise, a decisão dos Estados Unidos de alcançar alguma solução favorável, tanto em termos de curto prazo quanto numa perspectiva mais distante, é total. Mostra-se pelo desencadeamento de ações que procuram mobilizar, rapidamente e ao mesmo tempo, todos os atores que poderão colaborar para isto. Uma das percepções norte-americanas era a de que o Brasil não cumpria os acordos estabelecidos em junho de 1987, na reunião do México ou logo depois. O governo dos Estados Unidos, evidentemente, acreditava ter obtido garantias do Brasil, cujo valor estaria sendo colocado em dúvida. A tensão, no início de outubro de 1987, era maior do que em qualquer período anterior do contencioso⁴⁹.

Do lado brasileiro, também houve percepção da gravidade da situação. As dificuldades políticas estimularam soluções, mais uma vez, de compromisso. A precariedade da posição do ministro Archer, estimulou que se ventilasse, nos primeiros dias de outubro de 1987, a extinção do ministério de Ciência e Tecnologia. Esta medida acabou não sendo tomada, havendo substituição de ministros, com Archer passando à Previdência Social. No bojo deste debate, também se discutiu o realocamento da SEI no governo, que poderia sair da área de Ciência e Tecnologia, voltando à área do Conselho de Segurança Nacional, a quem esteve sujeita durante o governo Figueiredo. De acordo com uma fonte do governo, a possibilidade de realocamento seria " parte de uma estratégia para garantir ao Palácio do Planalto maior controle das decisões da SEI, que tem provocado dificuldades nas relações com os Estados Unidos".

Dentro da SEI, seus funcionários mais importantes defendem a decisão relativa ao não registro do MS/DOS da Microsoft. José Ezil Veiga da Rocha, secretário da SEI, afirmou "que a decisão foi técnica, e está embasada na Lei, e por isso não será revista. Na defesa dos interesses nacionais, o que não fizermos por nós, ninguém fará". O ministro Archer, às vésperas de sair do ministério de Ciência e Tecnologia, defende a decisão da SEI, atribuindo-a a razões técnicas. "Eles gostariam que nós interferíssemos no processo e, contra a Lei, permitíssemos a entrada de *softwares* estrangeiros que concorressem com os nossos. Estamos conseguindo manter a política de informática sem nenhuma concessão, enfrentando pressões externas. A decisão da SEI em relação à Microsoft não será revista"⁵⁰. Do ponto de vista formal, ao não

⁴⁸ Carta de representante de empresa brasileira nos Estados Unidos a presidente da empresa no Brasil, setembro de 1987, confidencial, Arquivo ABICOMP.

⁴⁹ Langhorne A. Motley a Claudio Zamitti Mammana, telex, sem data, Arquivo ABICOMP.

⁵⁰ O Estado de S.Paulo, A SEI poderá voltar para o CSN, 9 de outubro de 1987, São Paulo.

existir ainda a lei para o *software*, seria difícil estabelecer parâmetros jurídicos que permitissem a reconsideração do caso. Sobre esta posição, basearam-se os que defendiam a SEI e a reserva de mercado. Enquanto isso, nos Estados Unidos, entidades empresariais discutiam com a USTR a lista de retaliações, fixando-se para 13 de outubro de 1987 a reunião do Conselho de Política Econômica, para fixar as diretrizes do caso.

A posição do ministro Abreu Sodré, mais uma vez, parecia flexível. Depois de reunião do grupo *ad hoc* de funcionários brasileiros com funcionários da embaixada dos Estados Unidos em Brasília, realizada em 8 de outubro de 1987, o ministro reconhece a dificuldade da situação, mas sugere uma possibilidade de saída. O Conselho de Política Econômica, reunido em 13 de outubro de 1987, adia uma decisão sobre o caso da informática, certamente esperando os resultados das negociações bilaterais. Ao lado do caso da Microsoft, surge outra questão para agravar mais o ambiente. A empresa brasileira Unitron lança no mercado um microcomputador denominado MAC-512, considerado, pela Apple norte-americana, copiado de seu Macintosh. A Apple imediatamente decide reagir contra a decisão da SEI de registrar o produto da Unitron. Carta de Flecha de Lima a Yeutter, enviada em 8 de outubro de 1987, depois da reunião do grupo *ad hoc*, reitera o apelo à razão, mas sem oferecer, de imediato, qualquer solução. Como havia indicado Abreu Sodré, Flecha de Lima insiste nos argumentos de ordem geral: o conjunto das relações entre os dois países, as dificuldades econômicas brasileiras, o momento político, concluindo com o pedido de que os Estados Unidos nada fizessem para agravar mais a situação. Do próprio ministério de Ciência e Tecnologia, no limite da gestão Archer, surge uma proposta de encaminhamento. O coronel Leo Cinelli, coordenador para assuntos do CONIN do ministério, lembra a possibilidade de recurso ao CONIN de parte das empresas afetadas pela decisão, SID, Microtec, LABO e Polimax. Seria um processo lento, mas é uma saída que poderia ser aceita a contragosto pelos setores que se mantêm na defesa da política de informática, por sua vez muito pressionados pelas áreas conciliadoras. Esta possível saída refletia, também, o crescimento da preocupação de setores militares pelo desgaste da política de informática, com a continuação do contencioso. O Diário Oficial da União publicou a decisão da SEI sobre o MS/DOS em 8 de outubro de 1987, a partir daí poderia-se abrir um lento processo de recurso. Tendo em conta os prazos formais para análise, pareceres, etc., qualquer decisão se daria apenas em 1988. Outra possibilidade seria reapresentar o pedido de registro do MS/DOS ao ministro de Ciência e Tecnologia, mas esta é uma solução considerada menos viável ⁵¹.

O ministro Abreu Sodré, por ocasião da viagem a Washington, na primeira quinzena de novembro de 1987, busca, de novo, adiar a decisão norte-americana. Em reunião paralela à da Organização dos Estados Americanos (OEA), discute, com o secretário de Estado, George

⁵¹ O Estado de S. Paulo, CONIN, decisão demorada, 14 de outubro de 1987, São Paulo.

Shultz, a questão da informática, em 9 de novembro de 1987. Os resultados são quase nulos, estando o processo de decisão sobre a retaliação em adiantada fase decisória. Apesar da indecisão do secretário de Estado, nada se avançou. Os funcionários norte-americanos já estavam discutindo o valor monetário da retaliação e os produtos a serem atingidos. A decisão já não dependia nem mesmo de uma nova reunião do Conselho de Política Econômica. Uma das razões de não ter havido, ainda, uma decisão, ligava-se às negociações sobre a dívida externa. O departamento do Tesouro, no início da crise, considerou que qualquer ação na área de informática seria destrutiva para o reatado diálogo do Brasil com os banqueiros privados. Depois, um acordo provisório, ligado a um acordo de longo prazo, a ser discutido no final do ano, provocou a aceleração da decisão norte-americana sobre as retaliações. Os funcionários norte-americanos voltaram ao argumento anterior, de que dívida externa e informática são assuntos que nada tem a ver um com o outro⁵². No Brasil, os defensores da política de informática começavam a crer na inevitabilidade das retaliações. Para Veiga da Rocha, tratava-se de ter consciência de que elas fazem parte do mundo moderno. Para Archer, as retaliações deveriam ser encaradas com naturalidade. Mas estas não eram posições consensuais entre os *policy makers* brasileiros.

A reunião de 9 de novembro de 1987, foi seguida de outra, em 11 de novembro de 1987, entre Abreu Sodré e Shultz. Exatamente no momento do segundo encontro, o Brasil e os bancos privados chegaram a um acordo provisório, sob pressão do secretário do Tesouro, Baker, mas nada influenciou para solucionar o caso da informática. Shultz, no segundo encontro, melhor assessorado, respondeu que "o governo norte-americano levaria em conta as ponderações que lhe foram apresentadas, sem, no entanto, comprometer-se a paralisar o processo de retaliações, que poderá atingir produtos como aviões, sapatos e têxteis, num total de 50 a 150 milhões de dólares"⁵³. Um dos argumentos de Abreu Sodré era claramente político: as retaliações poderiam radicalizar o ambiente no Brasil, favorecendo os mais inamistosos com os Estados Unidos. O governo norte-americano considerou estes argumentos e fez saber ao governo do Brasil qual seria o significado exato das retaliações: Shultz garantiu que qualquer decisão tomada terá um prazo para ser implementada, o que poderia atender às preocupações transmitidas por Abreu Sodré. Haveria um novo prazo. Da abertura das audiências públicas até a aplicação efetiva das sanções, haveria mais de um mês de prazo, dando mais tempo às decisões brasileiras. Do lado dos Estados Unidos, de fato, a implementação das decisões seria efetivada somente em 1988. O padrão negociador norte-americano, neste caso, se aprimora. Utilizar o parágrafo 301 do *Trade Act* de 1974 serviria para promover um novo deslocamento na posição brasileira e na dos agentes específicos. Sem obrigar o Brasil a abdicar de princípios, mas certamente estimulando mudanças cujas conseqüências surgirão à plena luz nos anos

⁵² O Estado de S.Paulo, EUA prontos para a represália, 11 de novembro de 1987, São Paulo.

⁵³ O Estado de S.Paulo, EUA mantêm processo contra país, 12 de novembro de 1987, São Paulo.

sucedidos. Uma dessas mudanças, que o governo Sarney não chegou a aceitar formalmente, mas que no início do contencioso tinha sido muito reclamada, é a da garantia de que em 1992 não haveria prorrogação da reserva de mercado, respeitando-se rigorosamente o estabelecido pela Lei de Informática de 1984. Este item do contencioso, apesar de formalmente deixado de lado, acabou sendo endossado por uma parte dos empresários do setor, por uma parte da opinião pública e das forças políticas. De forma que acabou sendo efetivamente absorvido, ainda que sem a existência de compromisso formal.

Antecipando-se à decisão, sobre as retaliações, do presidente Reagan, o novo ministro de Ciência e Tecnologia, Henrique da Silveira, e Flecha de Lima anunciam que o CONIN examinaria o recurso apresentado pela SID Informática e Polimax contra a decisão da SEI. Mas tampouco este anúncio, de 11 de novembro de 1987, impediu a decisão sobre as retaliações dois dias após. O próprio ministro Abreu Sodré, ainda em Washington, reconhecia, às vésperas da decisão do presidente Reagan, amplamente prevista por jornalistas e por porta-vozes, pois o Conselho Econômico e Social já a havia aprovado, que dever-se-ia dar continuidade às negociações nas novas condições. Abreu Sodré falava em não emocionalizar o problema, reconhecendo que as duas reuniões, com o secretário Shultz, serviram para amenizar a situação, sem, porém, resolvê-la. Defendeu a reserva de mercado, mas considerava, na mesma ocasião, que os mecanismos decisórios da informática brasileira deveriam ser menos burocratizados⁵⁴.

A declaração do presidente Reagan, de 13 de novembro de 1987, informa a decisão de impor as retaliações. "Estou anunciando hoje a minha intenção de aumentar as tarifas sobre as exportações brasileiras aos Estados Unidos e de proibir importações do Brasil de determinados componentes de computador como reação à manutenção por parte do Brasil de práticas comerciais injustas na área de produtos de computação.... Fatos recentes no Brasil deixam claro que esses compromissos não estão sendo cumpridos Reagindo a isso, tenho a intenção de aumentar tarifas para compensar as oportunidades de vendas perdidas das empresas norte-americanas, avaliadas em 105 milhões de dólares ..."55. A decisão a respeito das retaliações, como vimos, resulta de uma combinação de interesses. Um deles é a emergência, como atores centrais, de associações e empresas que nada tinham a perder no Brasil, são os casos da Microsoft e da Apple. O outro, é a necessidade do governo norte-americano, como objetivo estratégico nacional, mostrar-se decidido, tanto frente ao público interno, quanto frente ao Brasil. E também frente a outros países que, porventura, confiassem no debilitamento da vontade da Administração em impor um regime internacional liberal. Regime que quer estender além dos aspectos comerciais. Esta oportunidade, surgida com o caso MS/DOS, foi bem

⁵⁴ O Estado de S.Paulo, Medidas podem sair hoje, 13 de novembro de 1987, São Paulo.

⁵⁵ The White House, Office of the Press Secretary, Statement by the President, 13 de novembro de 1987, Washington.

aproveitada: o governo Reagan podia mostrar sua capacidade de defender os interesses nacionais, apoiado numa coalizão de empresas inédita no contexto do contencioso. A rápida busca da Microsoft e de seu presidente, Bill Gates, pela USTR, demonstrava interesse em apressar os tempos. No Brasil, havia ainda a possibilidade de utilizar os caminhos legais existentes. Daí a conclusão de Evans da oportunidade única de uso do aparelho de Estado de parte dos Estados Unidos, que não poderia ser desperdiçada.

Mesmo nestas condições tensas, os atores principais dos dois países sabiam que o anúncio de 13 de novembro de 1987 ainda não significava a aplicação das sanções. Elas correspondiam ao padrão norte-americano de negociação, que visava obter alguns dos objetivos desejados. A própria Microsoft, em declaração de 13 de novembro de 1987, afirmava que "as retaliações decididas deveriam levar os governos norte-americano e brasileiro a intensificar as discussões que resolvam este difícil problema". Funcionários dos departamentos de Estado, Comércio e Tesouro declaravam, na mesma ocasião, não haver nenhuma disposição para uma guerra comercial contra o Brasil. Diziam considerar que o anúncio das retaliações serviria para promover novos contatos, havendo a esperança de que, antes da escolha dos produtos atingidos, possa se chegar a algum entendimento⁵⁶.

A reação do governo brasileiro pareceu repetir o padrão implementado em setembro de 1985. Uma atitude dura, afirmando-se disposto a reagir à altura da decisão norte-americana. Se este foi o tom da nota oficial do presidente Sarney, divulgada no mesmo 13 de novembro de 1987, em seguida, a desmobilização da pressão nacionalista e de defesa da soberania nacional levou a outros rumos. O quadro da disputa era muito diferente. Em 1985 o governo dos Estados Unidos questionava a Lei de Informática. Em novembro de 1987, formalmente, questionava uma medida administrativa da SEI frente a um pedido de uma empresa norte-americana e de empresas brasileiras. Na nota oficial, o Presidente Sarney, classificava o comunicado do presidente dos Estados Unidos uma ameaça indébita e discriminatória. "Contesto que o Brasil tenha assumido compromisso pela modificação da Lei de Informática. A questão agora alegada pelo governo americano é de caráter menor em face de nossas relações. Nasceu de uma decisão proferida por uma repartição governamental nos limites de sua competência legal. Contra esse ato houve recurso ao CONIN, órgão assessor do presidente da República, a quem cabe a solução final". Percebe-se que, ao mesmo tempo em que se reitera a defesa da legislação, abre-se a porta para uma saída negociada. O governo brasileiro reitera considerar-se dentro das regras do GATT, prometendo recorrer a ele "com o objetivo de enquadrar a discussão do assunto na legalidade internacional". Num anúncio de eventualidade de contra-medidas, Sarney conclui: "Determinei ao ministério das Relações Exteriores e da Fazenda um estudo imediato de medidas a serem eventualmente adotadas sobre a importação

⁵⁶ O Estado de S.Paulo, EUA decidem retaliar o Brasil, 14 de novembro de 1987, São Paulo.

de produtos norte-americanos, caso concretizadas as ameaças hoje divulgadas"⁵⁷. O produto sugerido para a contra-retaliação brasileira, para o qual foi elaborado um decreto que permaneceu na gaveta, era o trigo. Esta sugestão tinha sua lógica, era ventilada numa circunstância de aproximação do Brasil com a Argentina e para a informática se discutiam planos em comum.

Da mesma forma que em setembro de 1985, as reações públicas, dos integrantes do governo, de políticos e empresários no Brasil, foram críticas à posição dos Estados Unidos. O tom das reações, porém, mostrava que a medida era considerada instrumento de negociação. A tendência que prevaleceu foi a de considerar o caso como um ponto do relacionamento geral, sujeito, portanto, a reconsideração. Foi esta a reação do ministro da Fazenda, do da Indústria e Comércio e de outros. Conseqüência concreta foi a aceleração da tramitação da lei do *software* no Senado. Do lado brasileiro, os objetivos norte-americanos ficavam, aos poucos, claros. Apesar disso, a tendência foi a de, cada ator, buscar defender seus interesses particulares. O ministro de Ciência e Tecnologia, Henrique da Silveira, afirmava que os Estados Unidos pretendiam dividir os brasileiros, jogando setores de exportadores, empresários e trabalhadores contra uma política que é correta.

A intervenção dos empresários brasileiros

No plano geral, a defesa do conceito básico de reserva de mercado parecia manter-se. Em 14 de novembro de 1987, a Constituinte aprovou o capítulo sobre a informática, mantendo os conceitos de reserva de mercado, de capacitação nacional e todos os princípios considerados nacionalistas. À medida em que outros setores vão intervindo no debate e tomando posições públicas e concretas, consolida-se, novamente, um contexto que evidencia a assimetria estrutural nas relações entre Brasil e Estados Unidos. A ameaça de retaliações dos Estados Unidos, *vis à vis* o Brasil, ainda que limitada a 105 milhões de dólares, provoca ampla mobilização dos interessados, o que repercutirá poderosamente no *policy making* brasileiro. A ameaça inversa, praticamente cai no vazio, apesar de reiterada por inúmeros funcionários. Esta assimetria evidencia um tema permanente nas relações internacionais e, particularmente, para a política exterior do Brasil: a centralidade, na segunda metade do século XX, talvez assim permanecendo no início do século XXI, dos Estados Unidos. Não se trata apenas de fluxos comerciais e financeiros. Esta centralidade tem pouca possibilidade de ser contornada, pelo fato de tratar-se de ator hegemônico. Desenha os equilíbrios gerais da economia internacional, ainda que enfraquecido no seu poderio produtivo e comercial.

⁵⁷ O Estado de S.Paulo, Nota do presidente Sarney, lida pelo ministro interino das Relações Exteriores, Paulo Tarso Flecha de Lima, 14 de novembro de 1987, São Paulo.

As entidades empresariais brasileiras e as principais empresas ameaçadas de retaliação, que, pela decisão do presidente Reagan, se efetivariam pela sobretaxação das exportações brasileiras, se posicionam. Unanimemente declaram-se contrárias ou, ao menos, fazem fortes restrições à política da informática. Como sabemos, em todo o processo de montagem da política, nunca houve apoio do empresariado a ela. Na nova situação, a política norte-americana contribui para transformar esta oposição num movimento cada vez maior de *lobby* contra a política e seus instrumentos. Entidades e empresas preparam-se para intervir nos *hearings* da USTR que deverão definir os produtos retaliados, buscando salvar seus interesses particulares. Assim a Associação Nacional da Indústria de Cítricos (ANIC), a Associação das Indústrias de Calçados do Rio Grande do Sul (ADICAL), a Associação Brasileira de Sucos (ABRASSUCOS), a EMBRAER, a PETROBRÁS e, particularmente, a Associação de Comércio Exterior. Mário Amato, presidente da FIESP, declara "que se o governo brasileiro não encontrar uma solução para o problema da informática com os Estados Unidos, criará mais um obstáculo, mais uma dificuldade para o desenvolvimento brasileiro"⁵⁸. O governo, ao mesmo tempo, retarda qualquer iniciativa junto ao GATT. Prevalece indecisão na condução da nova fase de negociações. O governo sabia que o recurso ao GATT só poderia ser acionado se houvesse a efetiva aplicação das retaliações. Mesmo neste caso, dependeria da forma de sua aplicação. Se o mecanismo fosse o da diminuição do favorecimento por meio do Sistema Geral de Preferências, o risco de um painel do GATT não reconhecer a correção do recurso brasileiro seria grande. Ainda assim, uma iniciativa brasileira demonstraria decisão.

Os empresários brasileiros sabem que os fatores que pesarão na escolha dos produtos a serem retaliados serão de tipo político e econômico. Os aspectos políticos serão definidos pelos funcionários da USTR, os econômicos dependerão dos interesses norte-americanos no enfraquecimento de competidores. Colocar-se numa posição política satisfatória, implica agir rapidamente sobre o governo brasileiro. O presidente da EMBRAER, Ozílio Carlos da Silva, ataca diretamente a SEI e sugere que qualquer saída seria honrosa, pois a honra nacional não estava em jogo. Os produtores de calçados de Franca, Vale dos Sinos, Nova Hamburgo, acionam os ministérios de Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores, da Indústria e Comércio⁵⁹. Os setores empresariais brasileiros que se mobilizam a favor da política de informática, parecem concentrar-se na ABICOMP. Desta vez debilitada no seu interior, pois algumas das grandes empresas que a compõem são contrárias à política. Mammana, presidente da ABICOMP, faz uma declaração pública em 16 de novembro de 1987, mostrando que o objetivo das retaliações distanciava-se em demasia de sua justificativa imediata. Para ele, as perdas da Microsoft seriam de um milhão e meio de dólares, frente aos 105 anunciados para

⁵⁸ O Estado de S.Paulo, Decisão foi política, diz Amato, 17 de novembro de 1987, São Paulo.

⁵⁹ O Estado de S.Paulo, EMBRAER critica a SEI e adverte que o país perderá mercados, 18 de novembro de 1987, São Paulo.

retaliações. Portanto, uma desproporção explicável apenas em razão de objetivos muito mais abrangentes. Em 18 de novembro de 1987, o Senado brasileiro aprova a lei de *software* que, vistas as modificações introduzidas, deve retornar à apreciação da Câmara dos Deputados. É um sinal, para os Estados Unidos, que indica a vontade de negociar.

Em 19 de novembro de 1987, a USTR divulga a lista dos produtos brasileiros a serem retaliados. Esta lista seria submetida aos *hearings*, para uma definitiva decisão. O início das sessões é fixado para 18 de dezembro de 1987, podendo os interessados apresentar defesa oral ou escrita. A tática da USTR é fazer uma lista muito abrangente, incluindo produtos que seriam certamente excluídos na fase sucessiva: cerâmicas, artigos sanitários, máquinas industriais, de calcular, caixas registradoras, telefones, equipamentos de radiotelegrafia e telefonia, tubos eletrônicos, veículos, aviões, calçados, etc A lista é ampla, mas não inclui produtos importantes como aço e têxteis, já sujeitos a regras específicas. Suco de laranja tampouco é incluído, visto o interesse pelo produto brasileiro. A lista, abrangente, mesmo sabendo-se que será reduzida, ao ser divulgada, produz resultados concretos. A EMBRAER, que já tinha na Fairchild um adversário poderoso, imediatamente teve suas vendas colocadas em discussão, visto que compradores, como a Air Texas, passaram a exigir garantias suplementares. Os mecanismos de pressão sobre o governo brasileiro, desencadeados pela publicação da lista, acentuavam-se ainda mais. O documento divulgado pela USTR, em 19 de novembro de 1987, faz referência a compromissos brasileiros descumpridos, sinalizando para onde deveriam se encaminhar novos acordos, caso a eles os dois governos chegassem. Referia-se à suspensão das investigações, em 30 de dezembro de 1986 e em 30 de junho de 1987, pelo presidente Reagan, "baseado em parte pelo compromisso do governo brasileiro em não estender as práticas da reserva de mercado a novas áreas, ou depois do ano de 1992 o presidente suspendeu os aspectos sobre a propriedade intelectual das investigações, baseado nos progressos do Brasil em direção a uma adequada e efetiva proteção ao direito autoral para programas de computadores ... A decisão da SEI contraria os entendimentos, acima descritos, alcançados entre o governo dos Estados Unidos e o governo do Brasil ... Especificamente, a decisão da SEI viola os entendimentos de que a interpretação da própria SEI sobre 'produtos equivalentes' de *software* fosse objetiva. Abriu o precedente que efetivamente bane as companhias norte-americanas do mercado de *software* brasileiro. Com exceção de grandes computadores *mainframe* e computadores similares, as companhias norte-americanas já estão proibidas de participar do mercado brasileiro de *hardware*"⁶⁰. O documento da USTR, com sua dureza e com sua pressuposição de acordos que o Brasil declarava não ter aceito, ao fixar a data das audiências para 18 de dezembro de 1987, nos fatos, aceitava haver espaço para retomada do diálogo, objetivo que estava sendo costurado pelo embaixador Marques Moreira. O documento da USTR parece evidenciar ambiguidades nas autoridades brasileiras, pois os compromissos, ao

⁶⁰ USTR Office, Unfair Trade practice: Brazilian informatic politics, 19 de novembro de 1987, Washington.

menos, deixavam margem a interpretações. A divulgação da lista preliminar da USTR, além de dinamizar a mobilização dos empresários contrários à Lei de Informática, contribuiu para aprofundar a posição do Itamaraty favorável a maiores compromissos. Produziu deslocamentos precisos em outras áreas. O ministério da Aeronáutica, pela voz do ministro Octávio Júlio Moreira Lima, solidário com a EMBRAER, passava abertamente a defender posições mais flexíveis.

Discutimos até aqui os movimentos desencadeados, nos planos empresarial e político, pela decisão norte-americana de retaliar, cuja implementação ainda passaria por um novo processamento. É preciso, agora, examinar melhor como iniciou a se delinear uma solução para a crise, no seio das organizações mais comprometidas com a política de informática. É o caso da SEI, a executora da política. É o caso da ABICOMP, que reunia os empresários do setor. A ABICOMP, num documento interno, em que sua diretoria procurava alinhar seus pontos de vista, escrito nos últimos dias de novembro de 1987, depois de analisar os argumentos do presidente Reagan e da USTR, relativamente ao caso da Microsoft, fixa suas posições. Neste processo de fixação de posições evidenciam-se os caminhos de possíveis soluções que, como veremos, coincidem com a evolução da SEI e do ministério de Ciência e Tecnologia. A ABICOMP rejeita a idéia que o caso do MS/DOS constitua um precedente, como os norte-americanos afirmaram. "Não há fixação de precedente com a decisão tomada pela SEI em aceitar que o sistema operacional SISNE seja funcionalmente equivalente ao sistema MS/DOS da companhia norte-americana Microsoft. Esta decisão refere-se a um produto não se estendendo a nenhum dos outros produtos dessa mesma companhia. Não se pode concluir, portanto, que essa restrição seja extensiva a outras companhias estrangeiras". No tocante à pirataria, a ABICOMP declara-se empenhada em combatê-la, acrescentando ser necessário qualificá-la como crime contra a propriedade e também contra o esforço de capacitação tecnológica nacional. A entidade apóia a lei aprovada pelo Senado sobre o *software*, considerando-a base suficiente para superar pontos colocados pelos Estados Unidos. A ABICOMP apóia a lei tal como foi aprovada pelo Senado, que regulamenta o acesso ao mercado brasileiro de *software*, mas, ao mesmo tempo, explicita o critério de similar nacional, sem haver, porém, o critério de precedente. Mostra-se, assim, a ABICOMP disposta, mais uma vez, à busca de uma solução, vislumbrando-a na possibilidade de registro de outros produtos da Microsoft e de outras companhias estrangeiras. Mas mantém-se aderente aos princípios balizadores da política de informática. Procura, assim, encontrar uma solução para o caso em debate, mantendo seus princípios. Conclui, o documento, dando sinais de combatividade no plano geral. "A ABICOMP entende que a decisão do governo dos EUA representa um rompimento dos acordos firmados com o Brasil no GATT e que, para tanto, o governo brasileiro deve buscar instrumentos de defesa. Conseqüentemente, entende que o MBI (Movimento Brasil Informática) poderá mobilizar-se visando a aprovação do projeto de lei do

senador Severo Gomes em tramitação no Senado Federal"⁶¹. O projeto do senador era o de uma lei de comércio para o Brasil, estabelecendo, também, medidas retaliatórias quando prejudicados os interesses nacionais.

A reunião do CONIN de novembro de 1987: modifica-se a posição do governo brasileiro

A posição da SEI, negociada no governo, sob pressão de outros setores governamentais, evolui para a utilização do recurso ao CONIN, apresentado pela Polimax e pela SID, como caminho para a superação do impasse. Outra possibilidade seria a aprovação definitiva da lei de *software*, sua regulamentação e a posterior re-análise do pedido de registro do MS/DOS. Esta segunda solução seria mais demorada. Uma declaração do secretário da SEI, de 20 de novembro de 1987, sugere a solução do recurso ao CONIN. Este Conselho se reuniria em 25 de novembro de 1987 e o processo do recurso poderia iniciar-se imediatamente. Veiga da Rocha, secretário da SEI, admite "que as novas versões do MS/DOS terão um tratamento diferente". Coutinho, secretário geral do ministério de Ciência e Tecnologia, admitia, na mesma ocasião, que o CONIN, utilizando-se ou não da lei, poderia tomar medidas conciliadoras. Se esta decisão for tomada dentro das normas da política de informática, "não deve ser considerada uma capitulação às pressões norte-americanas. Capitulação seria uma atitude ferindo os princípios dessa política. Existe espaço dentro da política para uma negociação satisfatória entre os dois países"⁶². A política norte-americana ia produzindo resultados. Conforme nota oficial do Itamaraty, de 20 de novembro de 1987, e cálculos da CACEX, frente a prejuízos da Microsoft avaliados entre 1,5 e 4 milhões de dólares, a pauta de produtos ameaçados pelas retaliações correspondia a 37% do total das exportações brasileiras. Isto é, o total de produtos brasileiros ameaçados correspondia a valores que iam de 700 milhões a 2,4 bilhões de dólares em 1987, conforme fosse a interpretação dada à decisão dos Estados Unidos. Para Benedito Moreira, presidente da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), a escolha tinha sido inteligente para o objetivo dos Estados Unidos, pois atingia produtos com potencial de crescimento, excluindo outros dificilmente atingíveis. Por outro lado, ao ser tão ampla a escolha, estimulava a rápida mobilização no Brasil para provocar mudanças na política. Daí a necessidade do Itamaraty volta a se manifestar. O vulto da decisão dos Estados Unidos ia muito além do cabível, de acordo com o Direito Internacional e as regras do GATT⁶³. Do ponto de vista da política interna norte-americana, o vulto potencial da ameaça

⁶¹ ABICOMP, Memorando: posição interna da ABICOMP face à decisão dos EUA de aplicar sanções contra o Brasil, reservado, s.d., Rio de Janeiro.

⁶² O Estado de S.Paulo, País deve recuar na informática, 21 de novembro de 1987, São Paulo.

⁶³ Nota do ministério das Relações Exteriores do Brasil, 20 de novembro de 1987, Brasília.

visava a acomodar protestos internos de outras áreas empresariais, que também conseguiam mobilizar grupos importantes de congressistas⁶⁴.

A disponibilidade brasileira, confirmada pela adesão da ABICOMP e da SEI, a uma solução negociada, rapidamente consolidava-se no seio do governo. O diretor da ABICOMP, Rego Gil, também presidente da SID, em 20 de novembro de 1987, confirma que do lado norte-americano havia sinais de aproximação de posições. Para a superação da ameaça de retaliação, surgem indicações dos pontos a serem aproximados, segundo os Estados Unidos, apesar de ainda não definitivos. São eles, "a) A aprovação final da lei de *software*, b) Apreciar o caso MS/DOS à luz da lei aprovada"⁶⁵. Apesar destes sinais de aproximação, o empresariado brasileiro potencialmente atingido, mantém a pressão sobre o governo. Setores há muito contra a política de informática redobram seus ataques. São os casos da ABINEE, pela voz de seu presidente, Aldo Lorenzetti, e da Associação dos Exportadores Brasileiros, pelo seu presidente, Norberto Ingo Zadrozny. Nesta fase, sugerem publicamente a rediscussão da Lei de Informática. O movimento de mobilização se alastra, atingindo pequenos e médios empresários, que sentiam-se ameaçados pela lista da USTR. Mobilizam-se, apresentando seus argumentos nos *hearings*. Em 20 de novembro de 1987, os funcionários da USTR atuantes no caso brasileiro, inclusive a diretora da área do Brasil, Christina Lund, conheciam a disponibilidade brasileira para encontrar uma saída.

A definição das posições brasileiras, quando atores os mais diferentes tinham-se tempestivamente mobilizado, iria surgir na reunião do CONIN fixada para 25 de novembro de 1987. A orientação do governo é decidida em reunião do presidente da República com os ministros da Fazenda, Ciência e Tecnologia e Relações Exteriores, os chefes do SNI (Serviço Nacional de Informações) e da Casa Civil, contando com a presença do secretário - geral do ministério das Relações Exteriores, realizada em 23 de novembro de 1987. A consolidação das decisões deu-se na reunião do CONIN, que, com a saída do ministro Archer, acabaria se demonstrando mais efetivo. Uma das razões de sua ineficácia anterior, liga-se à sabotagem de seu funcionamento. A pauta da reunião incluía todos os pontos polêmicos do setor de informática: recurso da SID Informática e Polimax relativo à decisão da SEI, recurso da RHEDE Tecnologia, aspectos de relações internacionais, lei do *software*. Estava, portanto, aberta a decisões substantivas. O encaminhamento do recurso da SID e da Polimax foi rapidamente resolvido, sendo esclarecedor dos equilíbrios que haviam se estabelecido dentro do governo. O ministro coordenador, Henrique da Silveira, utilizando a regulamentação do CONIN, revista em 13 de junho de 1986, que havia dado margem a tantas polêmicas entre

⁶⁴ Congressional Record, Senate, Mr. Adams, Mr. Cranston, Mr. Wilson, Mr. Kerry, Mr. Kennedy and Mr. Lautenberg, Resolution expressing the Sense of the Senate concerning Brazilian trade and investment informatics policies, 5 de novembro de 1987, Washington.

⁶⁵ Claudio Zamitti Mammana ao ministro general Ivan de Souza Mendes, telex, 20 de novembro de 1987.

Archer e Magalhães, informa que o presidente do órgão (não presente), o presidente da República, designava relator do processo do recurso contra a decisão da SEI, o ministro da Fazenda, Bresser Pereira. O processo seria julgado na próxima reunião do CONIN, em 1988. Nesta fase, a posição do governo é bem conhecida. Entre os defensores dos princípios originais da política de informática, Sérgio Ferraz, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), manifesta-se discordante da forma de designação do relator. Permanece voz isolada. O ministro coordenador, depois de argumentar sobre o conteúdo do Regimento interno do CONIN, confirma a designação. A questão do recurso da RHEDE não o discutiremos, visto não interferir diretamente em nossa discussão do contencioso Brasil-Estados Unidos.

O terceiro ponto da pauta daquela reunião do CONIN, proporcionou uma ampla discussão sobre os aspectos das relações internacionais que se referem ao setor de informática. O ministro Henrique da Silveira, relata as decisões da reunião com o presidente Sarney, havida em 23 de novembro de 1987: 1) A Lei de Informática é intocável, 2) o recurso à retaliação constitui descumprimento inaceitável dos princípios básicos do Direito Internacional, 3) as represálias comerciais serão contestadas no GATT, 4) o Brasil continua aberto ao diálogo e seguirá buscando uma solução diplomática, 5) a questão específica que provocou as ameaças e pressões norte-americanas encontra-se em exame no CONIN que a considerará de acordo com a legislação brasileira. Surge da exposição do ministro, portanto, que a discussão do Conselho, ao considerar o recurso relativo ao caso MS/DOS, poderia se tornar determinante. O ministro Abreu Sodré retoma os argumentos da nota oficial do Itamaraty, insistindo sobre a ilegalidade e desproporção das retaliações. Para ele, os Estados Unidos estariam violando os artigos 1º, 2º, 13º e 18º do GATT. Mas sua conclusão é claramente favorável à busca de algum acordo. "O Itamaraty de sua parte, no que lhe concerne, deseja dialogar, respeitando o que está contido na nota do presidente, a intocabilidade da Lei de reserva, mas reserva-se no direito de entrar em conversação com a nação que contestou e retaliou de uma forma unilateral, e que não podemos aceitar". Vistas as considerações dos ministros de Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores, fica claro que a indicação do governo para o CONIN é a de facilitar o diálogo e não dificultá-lo. Quase todos os conselheiros que se manifestaram apoiaram o encaminhamento da presidência da República, inclusive o representante da ASSESPRO, os ministros das Comunicações e da Marinha. O representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados (APPD), Ezequiel Pinto Dias, surge como voz discordante, não no que toca ao encaminhamento diplomático, mas no que toca às conseqüências que supõe poderiam advir para a política de *software*. Para ele, as preocupações derivam de algumas posições da própria SEI neste setor. O ministro Bresser Pereira "ressaltou a necessidade de se considerar, também, o ponto de vista das nossas exportações, ..., deixando claro que, ao mesmo tempo em que não aceitamos a posição do governo norte-americano, estamos prontos ao diálogo". O ministro da Aeronáutica, tal como havia feito publicamente, lembrou sua

responsabilidade em relação à EMBRAER, com possibilidade, segundo ele, de prejuízo que vai a mais de um bilhão de dólares, concluindo ser necessária a aprovação, mais rápida possível, da lei do *software*. A conclusão do ministro Abreu Sodré foi a da necessidade de uma nova reunião, o mais rápido possível, do CONIN, "pois isso facilitará muito a conversação". Para o ministro Henrique da Silveira, se não houver retaliações, este será o caminho a ser seguido. "Se de um lado devemos agir com firmeza na defesa da soberania, da capacitação e autonomia tecnológica nacional, de outro temos a considerar o nível de co-relações de forças que há nesse caso e os Objetivos Nacionais, e os problemas que podem advir de uma retaliação desse nível". Pela primeira vez, no ministério de Ciência e Tecnologia, surgia uma relativização do conceito de capacitação nacional. No tocante à nova fase do contencioso, abria-se, formalmente, o caminho para a sua superação.

O último ponto da pauta foi a lei do *software*, que pouco debate gerou. Todos os conselheiros declararam-se a favor da rápida aprovação da lei pela Câmara, para onde havia voltado, vistas as modificações introduzidas pelo Senado, e a favor, também, de sua rápida regulamentação. O ministro de Ciência e Tecnologia informou que, adiantando-se à aprovação, já determinara a elaboração da minuta do Decreto regulamentador. Os representantes da ASSESPRO e SUCESU, apoiaram a rápida aprovação da lei. Apenas o representante da ABICOMP, refletindo os diferentes pontos de vista e de interesses entre as associações da área da informática, "declarou que desejava registrar que a associação, que representa, foi partidária dos frutos que a regulamentação e a institucionalização do *software* traria à atividade de informática e à sociedade brasileira como um todo, desde a primeira vez que esse assunto foi votado, em condições bastante polêmicas, neste conselho"⁶⁶. Na parte final da reunião, Eugênio Staub, representante da CNI e CNC, e Antonio Carlos Magalhães, refletindo o novo ambiente vivido no governo em relação à informática, afirmaram que a SEI vivia dias melhores, apesar de não estarem ainda melhor definidas as suas atribuições. Sugeriam limitar suas funções. Apenas o representante da APPD critica o posicionamento, recomendando o fortalecimento da SEI e do CONIN, de forma a que o desenvolvimento do país não abandone de forma nenhuma a visão estratégica da busca de autonomia tecnológica. Se algo podemos concluir é que, mesmo ainda tendo defensores, o conceito de capacitação nacional, do qual se originam, no caso da informática, os conceitos de reserva de mercado, de similar nacional, etc, estavam enfraquecidos. O contencioso e o padrão de negociação, tanto norte-americano quanto brasileiro, contribuíam muito para isso.

As posições dos empresários norte-americanos

⁶⁶ CONIN, Ata Sumária da Sexta Reunião do CONIN, 25 de novembro de 1987, CONIN, 1987, Brasília, pp. 13, 14, 15, 16, 17.

Como vimos, a posição dos defensores do conceito de capacitação nacional estava enfraquecida, mas não derrotada. Por isto, depois da reunião do CONIN de 25 de novembro de 1987, que deu aval à decisão do governo de negociar uma solução nesta nova fase do conflito, os interesses norte-americanos, do governo e das empresas, continuam se manifestando. Além da busca de soluções específicas, debilitar o conjunto da política brasileira mantém-se como alvo. Nos meses e anos sucessivos, o impasse da política brasileira persiste, ainda que numa perspectiva de fortalecimento dos setores internacionalistas da economia. É a compreensão desta tensão que nos dará uma das dimensões dos acontecimentos sucessivos. A diplomacia norte-americana, mesmo quando a perspectiva cooperativa prevalecia, mantinha-se atenta à questão. Tanto no que se refere ao relacionamento bilateral, quanto na busca de manter coesa a frente governo-empresas. O cônsul geral dos Estados Unidos em São Paulo, Stephen Dachi, dirigindo-se aos membros da Câmara de Comércio Americana para o Brasil, no mês de dezembro de 1987, insiste sobre a necessidade de que a política econômica brasileira reflita a posição de interdependência na nova ordem econômica mundial. Para ele, se esta necessidade conviria ao Brasil, por outro lado, as dificuldades norte-americanas limitam cada vez mais seu espaço de manobra, levando-os a necessariamente buscar medidas mais duras em defesa de seus interesses⁶⁷.

Algumas associações empresariais e empresas norte-americanas de informática, atuam nos *hearings* reforçando, em parte, o setor do governo favorável a uma ação decidida. Suas posições são, porém, diferenciadas. Quase sempre atendo-se a situações específicas. Outros setores empresariais, manifestam-se contra as retaliações. A CBEMA intervém, nas reuniões convocadas pela USTR, por meio de Oliver R. Smoot, representante de seu presidente, e por meio de seu diretor de assuntos internacionais, William Maxwell. Manifesta-se a favor de sanções, mas apresenta inúmeras ressalvas para sua aplicação. Recorde-se que a CBEMA representa um pequeno número de empresas, todas de grande porte, a maioria com interesses no Brasil, são os casos da IBM, da Unisys (fusão da Burroughs com a Sperry) e de outras. A ressalva principal da CBEMA refere-se aos objetivos das sanções: para ela devem ser específicas, não gerais, o que tornaria difícil a solução do problema. Por isso, sugere que os objetivos das sanções sejam atentamente identificados. Que se apliquem apenas no caso em que não haja solução dos casos Microsoft-Scopus, Apple-Unitron e, também, se não houver proteção eficiente contra a pirataria de *software* e garantia de acesso de programas ao mercado brasileiro. A CBEMA volta a insistir, como já o havia feito em outubro de 1985, na necessidade de precisão na identificação das medidas necessárias a sustar ou, depois, a revogar as sanções. No que tange às sanções, preocupada a CBEMA pelas filiais de suas associadas, reage duramente contra a proposta de proibir as importações de produtos de informática, apresentada pelo presidente Reagan na declaração de 13 de novembro de 1987. A CBEMA declara-se

⁶⁷ O Estado de S.Paulo, Cônsul defende retaliação dos EUA, 10 de dezembro de 1987, São Paulo.

contrária a qualquer forma de embargo. Se as sanções forem inevitáveis, o caminho é o da utilização de sobretaxas tarifárias⁶⁸.

A posição da CBEMA é conciliadora e cooperativa, o que confirmaria análises de inúmeros autores, entre eles Rosecrance, de que a perspectiva internacionalista das empresas transnacionais é um dos caminhos para o reforço da cooperação internacional. Oposta é a posição de empresas excluídas do mercado brasileiro. É o caso da Apple. Esta empresa, visto o conflito com a Unitron, brasileira, e a SEI, que aprovou o computador MAC512, considerado um *clone* do seu produto, age ativamente nos Estados Unidos visando a mobilizar o governo para atuar em forma pesada contra o Brasil. Em suas cartas aos secretários de Estado, do Tesouro, do Comércio, ao USTR, Yeutter, ao subsecretário de Estado, Whitehead, e a outros altos funcionários, o presidente da Apple, John Sculley, logo depois da aprovação, em 11 de dezembro de 1987, do MAC512 da Unitron, declara a medida uma provocação, não apenas à Apple, mas ao próprio presidente dos Estados Unidos. Dai a necessidade das sanções, única medida ainda não executada. Nas cartas a estes secretários do governo Reagan e outros altos funcionários, o presidente da Apple chama a atenção para as perdas econômicas e, também, para os riscos futuros em termos de competitividade internacional. "Até hoje, as práticas ilegais e o tratamento desleal da propriedade intelectual pelo Brasil custaram à Apple Computer centenas de milhões de dólares em perdas de vendas. A maior preocupação para mim, apesar disso, é o impacto de longo prazo e a posição no mercado internacional da competitividade da Apple, se estas práticas destrutivas forem permitidas sem serem reprimidas"⁶⁹. A empresa agia energeticamente nos Estados Unidos. Bem assessorada, intervém com uma ofensiva publicitária no Brasil, atacando não só a empresa que seria pirata, mas frontalmente a SEI e o ministério de Ciência e Tecnologia. Em dezembro de 1987, utiliza a ameaça das retaliações para tentar barrar a decisão da SEI favorável à Unitron. Mais interessante, é a justificação do porquê agora decidia se defender, quando antes, apesar de outros *clones*, não o havia feito. A explicação baseia-se nos erros cometidos pela IBM, que, ao permitir o surgimento de um grande número de *clones* em todo o mundo, pensando ser isso necessário para garantir a hegemonia da arquitetura da empresa, cometeu um erro que, depois, corroeu os mercados da IBM. Agora, trata-se de evitar o erro. Por isso, a Apple quer o Macintosh protegido por patentes e *copyrights* que garantam o retorno dos investimentos. A acusação à SEI não é, apenas, de ter registrado o produto da Unitron, mas também de ter ajudado diretamente na pirataria, apoiando-a através do Centro Técnico para a Informática (CTI)⁷⁰. Numa demonstração do

⁶⁸ CBEMA, Testimony of Oliver R. Smoot, acting president, on Proposed U.S. Sanctions against Brazil Before the Section 301 Committee, 17 de dezembro de 1987, CBEMA, Washington.

⁶⁹ John Sculley, Chairman and Chief Executive Officer, to James A. Baker III, Secretary of the Treasury, carta, s.d. Cartas do mesmo teor a: C. William Verity Jr., Secretary of Commerce, George P. Shultz, Secretary of State, Clayton Yeutter, USTR, John C. Withead, Deputy Secretary of State, Arquivo ABICOMP.

⁷⁰ Apple Computer, Inc., O caso Unitron: um enorme (e desnecessário) conflito em potencial, dezembro de 1987.

peso dos setores duros da SEI, apesar das conseqüências que poderiam advir, em dezembro de 1987, concluem o parecer favorável à aprovação do produto da Unitron.

Nos Estados Unidos, numa demonstração das dificuldades existentes para executar uma política totalmente dura, inúmeras empresas intervêm nos *hearings* contra a aplicação das sanções. Além das saídas intermediárias propostas pela CBEMA, outras empresas expressaram-se francamente contrárias às sanções. Algumas, em razão das preocupações pelos seus investimentos no Brasil. Outras, em razão dos interesses de seus clientes e consumidores nos Estados Unidos. General Electric, Volkswagen, Alcoa, General Motors, etc., depuseram frente à USTR manifestando-se contra as sanções. A IBM mostrou-se francamente conciliadora. A favor das sanções as empresas de *software*, sobretudo as que não tinham investimentos no Brasil, suas associações, as indústrias de pequenos aviões e os produtores de sapatos. Parte da responsabilidade por este êxito relativo para o Brasil, provinha dos representantes das empresas e associações brasileiras potencialmente afetadas e das atividades da Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), cuja ação internacionalista há muito vinha se manifestando, inclusive em relação ao contencioso. Ainda assim, em janeiro de 1988, a posição oficial do governo norte-americano parecia ser a da continuidade dos procedimentos para a aplicação das retaliações.

Conclusão desta fase da crise

Outro fator que contribuiu para a distensão das tensões, foi a decisão do presidente Sarney de sancionar a Lei de *Software* com vetos. Em 18 de dezembro de 1987, sanciona a lei nº 7.646. Durante a fase final de aprovação da lei de *software* pelo Congresso, os negociadores norte-americanos transmitiram ao embaixador Marques Moreira os pontos considerados necessários à superação das retaliações: além da questão da Microsoft, como vinha sendo discutido, há muito, seria necessário que a lei do *software* garantisse melhor os direitos de autor e a comercialização de produtos importados. Frente à situação de uma lei aprovada pelo Congresso, o caminho possível a curto prazo seria a utilização do veto presidencial a alguns artigos. Outro caminho, que será utilizado depois de alguns meses, é o de flexibilizar a lei em sua regulamentação. A mesma proposta é transmitida pelo embaixador Shlaudeman ao ministro das Relações Exteriores, sob forma de um texto informal. Empresários brasileiros, como Mathias Machline da Sharp-SID, sugerem os prováveis vetos. Finalmente, a Lei é sancionada com 13 vetos ao texto aprovado pelo Congresso. Um dos vetos foi aplicado ao artigo que criava um Fundo Especial de Informática e Automação, a ser criado com a taxação dos *softwares* importados. Outro artigo vetado referia-se ao título de uso para a comercialização de programas estrangeiros no Brasil. Apesar dos vetos, a concepção da Lei continua fiel ao

conceito de capacitação nacional, permanecendo, assim, por longo tempo, sujeita a controvérsias.

As negociações entre funcionários norte-americanos e o embaixador brasileiro, entre Flecha de Lima e o embaixador norte-americano, havidas nas últimas semanas de 1987 e primeiras de 1988, confirmam que a flexibilização da resolução da SEI em relação ao MS/DOS seria uma forte contribuição à solução desta fase do contencioso. Nestas condições e com estas informações, nova reunião do CONIN é marcada, para 20 de janeiro de 1988. O relatório, conforme decidido na sexta reunião do CONIN, em novembro de 1987, sobre o recurso da SID e da Polimax contra a decisão da SEI não autorizando o registro do MS/DOS da Microsoft, é apresentado pelo ministro Máilson da Nóbrega, novo ministro da Fazenda, substituindo Bresser Pereira. O CONIN aprova o parecer do ministro, "autorizando a SEI a permitir à empresa norte-americana Microsoft comercializar, no Brasil, seu sistema operacional MS/DOS 3.3"⁷¹. Como têm escrito os autores que discutem esta decisão do governo brasileiro, confirmada pela SEI, a medida foi tipicamente de oportunidade, sem resultar de uma discussão de fundo da política de informática. Para Evans, "a reação brasileira foi característica"⁷². Com a decisão do CONIN, o governo brasileiro esperava levar os Estados Unidos a recuarem em sua decisão de aplicar as sanções comerciais. O CONIN manteve a resolução da SEI de não autorizar a Microsoft a comercializar seus modelos MS/DOS 3.0, 3.1 e 3.2, considerando que estes tinham realmente similar no Brasil, sendo o Sisne da Scopus considerado equivalente. Dos 23 conselheiros presentes à reunião, 16 concordaram com o parecer do relator: todos os ministros de Estado, e ainda Eugênio Staub, representante da CNI e CNC, e Carlos Alberto Silva, representante da SUCESU. Votaram contra, os outros seis representantes de entidades não governamentais. Para o presidente do SERPRO, Ricardo Saur, a decisão do CONIN justificava-se por ter obedecido a critérios técnicos, mostrando haver possibilidades para isso, o que evitaria à SEI a acusação de utilizar-se de critérios não objetivos e, por outro lado, tirava de qualquer decisão na área de informática o caráter de estabelecimento de precedentes. O parecer do ministro da Nóbrega, apoiado em estudos técnicos da SEI, da PUC-RJ e da Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da USP, afirmava que "o SISNE, original e independentemente desenvolvido pela Scopus Tecnologia S.A., tem as mesmas características de desempenho do MS/DOS da Microsoft, os dois operam em equipamentos similares e executam as mesmas funções. Não existe, no entanto, similaridade nacional para a versão MS/DOS 3.3 do modelo operacional americano. Este, portanto, poderá ser comercializado no Brasil, sob o argumento apresentado pelas empresas SID Informática e Polymax Informática, autoras do recurso ao CONIN, de que o sistema MS/DOS poderá levar a constantes avanços

⁷¹ CONIN, Ata Sumária da Sétima Reunião do CONIN, 20 de janeiro de 1988, CONIN, 1988, Brasília, p. 7.

⁷² Evans, Peter B., op. cit., p. 336.

científicos"⁷³. Todos os ministros votaram de acordo com orientação explícita do presidente Sarney, para que fosse liberado o registro dos modelos mais modernos de programas da empresa.

Mammana, da ABICOMP, uma das entidades que votaram contra o parecer do relator declarou: "pagamos um preço caro, sem garantia alguma de que as retaliações não virão". Para ele, os riscos para o setor de *software*, mais novo do que o de *hardware*, seriam pesados. Já para Francisco Ramalho, da ASSESPRO, e Luiz de Castro Martins, da SBPC e SBC, que também votaram contrariamente ao parecer, "a resolução do CONIN vai contra a política nacional de informática. Trata-se de uma incoerência do governo, de um desestímulo para a formação de recursos no Brasil; trata-se de um precedente grave. O teor deste *software* importado é o mesmo dos similares nacionais já existentes. O CONIN está abrindo mão do que tende a ser mais importante no futuro: a tecnologia nacional do *software*"⁷⁴. Conforme declarou à época Fregni, presidente da Scopus, o episódio serviu, sobretudo, para trazer de forma clara, à tona, a ruptura entre os interesses dos empresários da informática. Os lentos deslocamentos para os quais contribuiu a política norte-americana, mas não só derivados desta, finalmente produziam frutos. Sendo a decisão política, tomada, segundo Fregni, pelo governo em razão daquilo que considerava um interesse nacional imediato, não haveria mais razão para se opor, para recorrer da decisão. O ataque de Fregni, mais que ao governo, dirige-se a outros empresários, ou seja, a pessoas que neste episódio "se mostraram mais interessadas em atender a suas necessidades imediatas, do que empenhadas em defender a política de informática, que as beneficiou no passado. Mathias Machline, presidente do grupo SID-Sharp, solicitou o licenciamento do MS/DOS 3.2 para utilizá-lo nos computadores que produz, dando origem a toda a polêmica ... Ganharam os mais espertos e os que são amigos do presidente"⁷⁵. A própria Scopus reconhecia ter-se utilizado, no seu programa, da tecnologia da Microsoft, alegando porém modificações posteriores que o tornaram outro produto. A curto prazo, o SISNE mantinha um mercado: os computadores da Scopus e os da COBRA. Para o advogado da Microsoft no Brasil, Georges Charles Fischer, o resultado da decisão do CONIN foi estimulante, apesar de o CONIN não reconhecer a pirataria dos modelos 3.0, 3.1 e 3.2, mas, segundo ele, isto é normal, "afinal, vivemos no país do faz-de-conta"⁷⁶.

A decisão do governo, referendada pelo CONIN, não pode ser considerada uma radical mudança na política brasileira de informática. Os deslocamentos nas posições brasileiras foram se dando, desde o início do contencioso, provenientes, parcialmente, do padrão de negociação norte-americano. Após as declarações de setembro de 1985, de que nada havia a negociar,

⁷³ CONIN, op. cit.

⁷⁴ O Estado de S.Paulo, Para ABICOMP, preço alto demais, 21 de janeiro de 1988, São Paulo.

⁷⁵ O Estado de S.Paulo, Para Scopus, país é preservado, 21 de janeiro de 1988, São Paulo.

⁷⁶ O Estado de S.Paulo, Um passo na direção certa, 21 de janeiro de 1988, São Paulo.

muito menos a modificar, chegou-se a janeiro de 1988 com muita coisa mudada. Apesar disso, a decisão relativa à pendência Microsoft-Scopus ainda representou uma medida pontual. Não havia rediscussão da política. Apenas um empírico deslocamento, sem clareza sobre os rumos futuros. Apesar disso, a estratégia das maiores empresas vinha-se delineando. As decisões que a administração norte-americana tomara tinham muito a ver com as perspectivas gerais, não apenas com os objetivos desejados em casos específicos. Logo após a reunião do CONIN de janeiro de 1988, funcionários norte-americanos admitiram a diminuição do valor total das retaliações, inicialmente fixado em 105 milhões de dólares, mas não a suspensão de todas as retaliações. O ambiente, sobretudo no departamento de Estado, a partir de 20 de janeiro de 1988, era de certa distensão. De qualquer maneira, nos dias seguintes à solução do caso do MS/DOS, os Estados Unidos mantiveram a tramitação do processo de retaliação. Este processo deveria concluir-se com a publicação, pelo *Federal Register*, da listagem dos produtos sobretaxados. Diante da situação, novas iniciativas são desencadeadas pela Associação Brasileira das Empresas de Comércio Exterior, presidente Paulo Protásio, pelo Grupo dos 30 (maiores exportadores do Brasil) e por empresas fortemente interessadas, EMBRAER, Gerdau, CONFAB, Romi e outras. Buscam levar os norte-americanos a decidir pelo levantamento definitivo da ameaça de retaliações. Desta vez, apoiando-se sobre os sinais cooperativos do governo brasileiro.

O presidente da Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), Ingo Zadrozny, e outros empresários, logo após a reunião do CONIN, informam que as perdas brasileiras, pelo simples anúncio das retaliações, já haviam alcançado 100 milhões de dólares, além de outros 60 milhões gastos com advogados e lobbistas nos Estados Unidos. Daí seu apoio à decisão do CONIN, que colocaria os Estados Unidos na obrigação de cancelar a ameaça. Em 22 de janeiro de 1988, estas entidades e inúmeras outras envolvidas com as ameaças, enviam documento ao presidente Sarney apoiando a decisão do CONIN.

Sinais concretos começam a surgir nos Estados Unidos após 22 de janeiro de 1988. O processo formal estava concluindo, faltava a definição da USTR quanto aos produtos retaliados e o montante das sobretaxas. Naquela data, a assessoria de imprensa da Casa Branca informa o adiamento da decisão até 26 de janeiro de 1988, para dar tempo a um encontro do embaixador Shlaudeman com o presidente Sarney, com o objetivo de verificar até onde estaria modificada a posição brasileira. É a primeira consequência concreta da decisão do CONIN, mas que se dá de forma tal a manter mobilizado o empresariado brasileiro favorável a acordos maiores com os Estados Unidos. As decisões norte-americanas refletem a existência de pontos de vista divergentes. "A divisão dentro do governo norte-americano não se refere propriamente à decisão de manter as represálias comerciais após o gesto de boa vontade demonstrado pelo CONIN, durante a semana, mas, sim, sobre a oportunidade de aplicá-las agora, enquanto se

atravessa um momento delicado nas negociações da dívida"⁷⁷. Desta vez, é o padrão brasileiro de negociação a incidir sobre o *policy making* dos Estados Unidos. Os sinais conciliadores brasileiros davam margem a que os distintos interesses do partner e adversário viessem mais fortemente à tona. Para os que estavam mais preocupados pela questão da dívida externa do Brasil, uma ação na área da informática poderia prejudicar as negociações da dívida, mais importante para o sistema financeiro norte-americano que a informática. Neste caso, as decisões brasileiras tinham alguma capacidade de impacto sobre as norte-americanas. O Brasil, reiterando seu padrão negociador defensivo, permanecendo atado às decisões caso por caso, teria pouca possibilidade de aproveitar a nova situação para estabelecer um campo de negociação global.

Em 2 de fevereiro de 1988, oficiosamente, o governo norte-americano anuncia novo adiamento da decisão sobre as sanções. Deixa filtrar uma lista de produtos eventualmente punidos, de forma que atenua as pressões de parte de grupos e empresas beneficiadas pela exclusão. A principal medida anunciada como possível, referia-se a sobretaxas de 100% sobre o Fox (Voyage) da Volkswagen do Brasil. A situação da EMBRAER, permanecia duvidosa. Petrobrás e outras grandes empresas pareciam estar livres das ameaças. No anúncio oficioso do governo, dizia-se que " não se deve esperar a divulgação da lista num futuro imediato. O governo americano voltou a discutir o assunto. Os contatos do departamento de Estado com o Itamaraty foram intensos, nos últimos dias, e o embaixador norte-americano no Brasil, Harry Shlaudeman, encontrou-se com o presidente Sarney"⁷⁸. Sem dúvida, a negociação da dívida ao mesmo tempo, quando o ministério da Fazenda revertia a linha dura adotada pelo ministro Funaro, contribuía para a suavização norte-americana, assim como a nova regulamentação do processo de conversão dos títulos da dívida externa. O Brasil, até a conclusão do governo Sarney, não solucionou a questão da dívida, deixada para o sucessor, Collor de Mello. Mas a atitude flexível, acabou por dificultar a continuidade da posição agressiva da secretaria do Tesouro. Permaneceram a secretaria do Comércio e a USTR com o papel de negociadores mais duros.

A decisão oficial dos Estados Unidos é amadurecida ao longo do mês de fevereiro de 1988. Finalmente, consolidando aquilo que as manifestações anteriores vinham indicando, em 29 de fevereiro de 1988, Yeutter anuncia que "os Estados Unidos irão protelar as sanções contra o Brasil até a revisão das regulamentações para a implementação da nova Lei dos *Softwares* do Brasil". A decisão permitia o retorno à normalidade das relações comerciais e a superação da crise da Microsoft. A nota de Yeutter, indicando que o objetivo estratégico norte-americano não se alterava, reiterava, "analisaremos nossas opções e consideraremos que ações

⁷⁷ O Estado de São Paulo, Retaliação suspensa até terça-feira, 23 de janeiro de 1988, São Paulo.

⁷⁸ O Estado de S.Paulo, As retaliações têm novo adiamento, 3 de fevereiro de 1988, São Paulo.

devemos tomar, se necessárias. Este caso continuará sendo uma alta prioridade para o governo dos Estados Unidos". Os Estados Unidos interpretavam as medidas do Brasil como não definitivas, mantendo, por isto, os mesmos critérios de dezembro de 1986 e junho de 1987. Yeutter reitera ameaças para o futuro, mantendo os condicionamentos da política brasileira. "As recentes decisões brasileiras, e as discussões com representantes do governo do Brasil demonstraram progressos nesta questão. Algumas de nossas questões mais imediatas foram atendidas. E por isso achamos inapropriado e contraprodutivo prosseguir com o plano de retaliações previamente anunciado. A ação proposta ficará suspensa até que tenhamos a chance de avaliar a regulamentação da Lei de *Software*"⁷⁹. As ameaças, portanto, permanecem, e vão se consolidando como fator permanente no padrão negociador dos Estados Unidos nas décadas de 80 e de 90.

Ao mesmo tempo em que a suspensão da ameaça era formalizada, o embaixador brasileiro, Marques Moreira, preocupado com a importância do relacionamento global, chegava a afirmar: "estamos entrando na primavera de nossas relações"⁸⁰. Estava otimista. Os *inputs* em movimento naqueles mesmos dias davam indicações contraditórias. O ministro Mailson da Nóbrega, recebia telefonema de felicitações do secretário do Tesouro, Baker, pela retomada das negociações do Brasil com o FMI. Mailson, quando as iniciou, havia aproveitado sua estada em Washington para assegurar aos norte-americanos que, também na disputa Apple-Unitron, haveria uma solução satisfatória. Como a mostrar com vivas cores os cenários atuais e futuros de uma história sem fim, enquanto, ainda em 29 de fevereiro de 1988, Shlaudeman reunia-se com o presidente Sarney e o ministro interino das Relações Exteriores, Flecha de Lima, para antecipar a decisão norte-americana, outra delegação da USTR, com a participação de Christina Lund, Jon Rosenbaum e outros técnicos, encontrava-se com funcionários brasileiros, sob a coordenação do ministro Samuel Pinheiro Guimarães, para discutir outro tema que permanecerá na agenda bilateral durante anos. Era a quarta reunião técnica entre Brasil e Estados Unidos sobre o tema das patentes, envolvendo o setor farmacêutico e o da química fina.

O contencioso da informática contém ensinamentos preciosos para o Brasil e sua política exterior. Seu estudo fornece elementos para compreender modificações na estrutura da economia e das relações internacionais, que produziram efeitos importantes no país, inicialmente não suficientemente percebidos. Não se trata de adaptar-se, mas de compreender as forças atuantes, sua profundidade e extensão, para melhor agir em relação a elas.

⁷⁹ USTR, Clayton Yeutter, Statement, Press Release, USTR, 29 de fevereiro de 1988, Washington.

⁸⁰ O Estado de S.Paulo, Washington adia sanção a produtos brasileiros, 1 de março de 1988, São Paulo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor

Prof. Dr. Flávio Fava de Moraes

Vice-Reitora

Profa. Dra. Miriam Krasilchik

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS

Umberto Giuseppe Cordani – IGc-USP (Diretor)

Alfredo Bosi– FFLCH-USP (Vice-Diretor)

Walter Colli – IQ-USP

Maria Victória de Mesquita Benevides Soares Escola de Governo-USP

Edison Barbieri – Aluno de Pós-Graduação-USP

Henrique Fleming – IF-USP

Rodolfo Hoffmann – Esalq-USP

Fernando Leça – Memorial da América Latina