



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Germano Rama Molardi

DEPENDÊNCIA, TECNOLOGIAS DIGITAIS E POLÍTICAS SOCIAIS
ontogênese, desenvolvimento e atualidade da Dataprev

Florianópolis
2025

Germano Rama Molardi

DEPENDÊNCIA, TECNOLOGIAS DIGITAIS E POLÍTICAS SOCIAIS

ontogênese, desenvolvimento e atualidade da Dataprev

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Prof. Jaime Hillesheim, Dr.

Florianópolis
2025

Molardi, Germano

Dependência, tecnologias digitais e políticas sociais :
ontogênese, desenvolvimento e atualidade da Dataprev /
Germano Molardi ; orientador, Jaime Hillesheim, 2025.
774 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Crítica da economia política. 3.
Dependência. 4. Políticas Sociais. 5. Empresas Estatais.
I. Hillesheim, Jaime. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
III. Título.

Germano Rama Molardi

DEPENDÊNCIA, TECNOLOGIAS DIGITAIS E POLÍTICAS SOCIAIS: ontogênese, desenvolvimento e atualidade da Dataprev

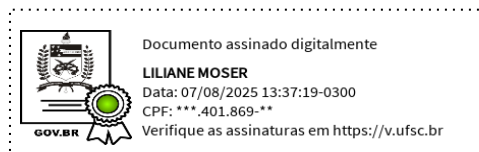
O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 09 de maio de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Evilasio da Silva Salvador, Dr.
UnB [Universidade de Brasília]

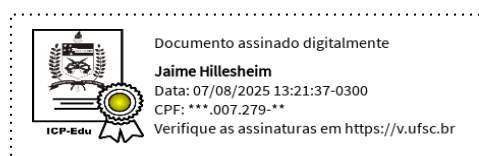
Prof^a Yolanda Aparecida Demetrio Guerra, Dr^a
UFRJ [Universidade Federal do Rio de Janeiro]

Júlio César Lopes de Jesus, Dr.
INSS [Instituto Nacional do Seguro Social]

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Jaime Hillesheim, Dr.
Orientador(a)

Florianópolis, 2025

À Letícia,
dádiva, dívida, dúvida.

À Manuela e ao Enzo; à Lívia e à Olívia,
certo de que viverão melhores dias.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. O financiamento da ciência e da pesquisa no Brasil é temática controversa. De todo modo, o que quero destacar é que, se as fontes de financiamento da CAPES dependem, essencialmente, do trabalho, do suor e do sangue das classes trabalhadoras brasileiras, é a elas que agradeço em primeiro lugar. Espero que a Tese, na qual objetivamos debates, reflexões, escrita, sirva de instrumento às suas lutas e à emancipação humana. Nesse sentido, agradeço ao movimento comunista internacional, que me ensinou a ser rigoroso com a verdade.

Entre outros cânones, o filósofo com o qual trabalhei ao longo do Doutorado, Álvaro Vieira Pinto, cuja obra conheci e na qual me aprofundei, ensinou-me a produzir teoria social sem vaidades, certo de que para desenvolver o trabalho de análise do presente e do futuro, precisei assentá-lo no acúmulo de conhecimentos que os seres humanos desenvolveram para resolver os problemas existenciais postos como desafios à produção e reprodução de si mesmos enquanto exemplares genéricos de nossa espécie. Nesse sentido, agradeço a todas as pessoas que produzem teoria social crítica, comprometida com a emancipação humana e com a reprodução teórica do movimento da realidade no plano da totalidade.

Gostaria de agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e ao Departamento de Serviço Social da UFSC, pelo espaço institucional que significam, no qual me inseri na condição de discente. Ao longo dos anos de construção da Tese, amadureci, debati, equivoquei-me, revi-me, precipitei-me, mas fui genuíno no que defendi, de concepções políticas em reuniões do Colegiado aos debates teóricos desenvolvidos em aula ou noutros espaços. Importante reconhecer o espaço institucional e de debates construído no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC (PPGSS/UFSC), e agradecer em especial às/aos camaradas e colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Trabalho e Questão Social na América Latina (NEPTQSAL), bem como do Projeto de Pesquisa “*As TICS nas políticas sociais: desafios do acesso e intervenções profissionais*” pelas segundas, terças ou sextas-feiras de leituras e debates coletivos sobre obras fundantes para a compreensão da contraditória formação social brasileira.

Queria fazer um agradecimento muito especial ao meu orientador, Jaime Hillesheim. Saí de uma experiência traumática de orientação no Mestrado para uma relação nova de orientação no Doutorado, oxigenada em suas sínteses. O Jaime me recebeu na condição de meu orientador, com quem pude estabelecer trocas, produção conjunta, também amenidades, mas sobretudo um respeito mútuo. Não houve uma única orientação, nesses três últimos anos, da qual eu não tenha saído energizado, animado, confiante de que estava conduzindo um trabalho importante. Se, ao transformar-me em professor e pesquisador, eu conseguir ser mesmo somente um pouco do que Jaime é, estarei realizado.

Gostaria de agradecer à membra e aos membros da banca, Yolanda Guerra, Evilasio Salvador e Júlio César de Jesus. Yolanda, com quem tive trocas teóricas importantíssimas, deu-me uma lição de honestidade e humildade intelectual que levarei para a vida: em certa reunião de estudos do nosso Projeto de Pesquisa, já aposentada mas firmemente trabalhando, estudando e produzindo, Yolanda fez menção às minhas provocações e reflexões quanto à inexistência de uma “racionalidade da técnica”, porquanto a racionalidade é um atributo humano, somente cristalizado nas técnicas na maneira de expressões desse atributo, que com ele guardam relações de unidade, mas não de identidade. Yolanda, ao final da leitura do volume I d’O Conceito de Tecnologia, afirmou em frente a todo o grupo do Projeto de Pesquisa que havia compreendido essa diferenciação e que mudaria o teor das suas formulações no tocante à dimensão técnico-operativa das competências profissionais do Serviço Social. Independentemente de ter mantida ou não essa posição, o que fica é a permanente abertura à crítica e autocrítica, a disposição de continuamente rever-se, algo que somente grandes intelectuais, como Yolanda, têm. Gostaria de também agradecer ao Evilasio pelas contribuições críticas às discussões sobre as políticas sociais – sua obra é incontornável ao pleno entendimento do problema, pelo menos no tocante aos direitos do trabalho, que precisamos resolver no nosso Brasil contemporâneo. Ao Júlio César, agradeço sobretudo em razão de que, se existe uma representação de a quem minha Tese deve servir de instrumento para a luta, são aos trabalhadores “na ponta” dos serviços públicos. Enfim, ao Jaime, à Yolanda, ao Evilasio e ao Júlio César: que as suas participações nessa minha banca, como parte incontornável da construção desse trabalho, sejam o firmamento de relações de camaradagem; marchando

juntos chegaremos à liberdade substantiva de toda a classe responsável pela produção da riqueza social!

Falando em camaradagem, gostaria de agradecer à Letícia, minha dádiva, dívida e dúvida. Conheci a Letícia em Santa Maria, cidade para a qual me mudei para fazer minha primeira graduação, em Jornalismo, quando esse nem era meu primeiro plano. Não tinha projetado essa mudança, mas no coração do estado do Rio Grande do Sul eu tive o meu coração conquistado, uma coincidência muito feliz, uma *dádiva*. A Letícia, aliás, tem um coração enorme, é uma pessoa especial, cheia de amor, inteligentíssima, à frente do próprio tempo em muitos sentidos, que me fez amadurecer e crescer para ser do tamanho que ela tem, grandiosa. Há uma década, crescemos juntos, e continuar crescendo para ser do tamanho dela é uma *dívida* que cumpro, todos os dias, sem reclamações. Te amo e te quero na minha vida até o último dia dela – e até lá estarei certo disso na mesma proporção em que te conhecer mais, todos os dias, é um desejo. Para alguém como eu, estar sempre em *dúvida* é a medida correta da felicidade.

À minha família: Paulo, Valeska, Bernardo, Gabriella, Enzo, Manuela e Olívia. Meu núcleo familiar, desde muito cedo, teve a educação como um plano de nossa realização no mundo, bem como de nossa mobilidade social. Com esse plano, concordo, nele sigo e com ele me realizo enquanto sujeito – abstraídas as determinações que incidem sobre o ato educativo na sociedade burguesa. Educar é (ou pode ser) um trabalho revolucionário. Levo muito de cada um de vocês comigo. A disciplina, a disposição, o comprometimento, o espírito de liderança, a educação, a gentileza, a honestidade, o amor e o afeto. Na extensão dos meus familiares, agradeço também ao Sérgio, à Valquíria e à Giovana, bem como à Lourdes. À Terezinha das Graças Rodrigues, pés no chão de uma cabeça que voa alto.

À família da Letícia, nomeadamente Ailson, Stela, João Pedro, Lívia, Júnior e Marília. *It takes a village*.

Agradeço à minha psicóloga (e também amiga, por que não?), Raquel Vicenzo, pelo trabalho e acompanhamento ao longo dos últimos anos. Conhecer a si próprio é a busca laboriosa do *vir-a-ser* de um adulto saudável. Somente um adulto saudável consegue educar crianças saudáveis; viver, dentro dos termos que a sociedade do capital nos exige, mais saudavelmente; e para educar outros adultos a trabalharem-se e se tornarem melhores.

A muitas e muitos amigas/os e camaradas que me acompanharam nessa jornada: Ricardo Gancine, Camila Stefanello, Mariana Flores, Mariana Pahim, Guilherme Berndt, Theo Comissoli, Geraldo Miranda, Paola Matos, Allam Zimmer Matte, Vinícius Viecegli, Ramon Sobrosa, João Drey, Eric Finger, Bianca Poletto, Gaia, Raíssa Oliveira, Gabriela Slaviero, Raíssa Oliveira. Às amizades que fazemos na vida adulta: Gustavo e Júlia

Ora, embora paradoxal, o que se deve dizer *é ser urgente proteger o atraso*. Com esta expressão, aparentemente irracional, pretendemos enunciar a necessidade de fundar sobre o lado atrasado de nossa existência, aquele que infelizmente a exprime com plena veracidade no momento atual, os alicerces do progresso, e não pretender construí-lo por transplantação, localizando-o no segmento relativamente desenvolvido, *o que equivale a fazer desenvolver-se aqui o progresso dos outros*" (Álvaro Vieira Pinto, 2005a, p. 334, grifo nosso).

RESUMO

Na presente Tese de Doutorado, desenvolvemos o argumento de que, em sua ontogênese, desenvolvimento e atualidade, a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev) foi e é um suporte da acumulação privada de capitais e, nessa condição, instrumento para a transferência de valor dos fundos públicos principalmente às multinacionais fabricantes de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Com o auxílio de revisões bibliográficas e pesquisas documentais, partimos da forma de manifestação da problemática de nossa Tese na contemporaneidade, as contradições entre o aprofundamento da digitalização dos serviços públicos pelo Estado, notadamente no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e, incongruente com esse processo, a pouca familiaridade da população usuária das políticas sociais com essas tecnologias, que assumem a forma de plataformas (*softwares*) para a requisição de acesso a direitos. Perguntamos pela fabricação dessas aplicações e suas respectivas sustentações infraestruturais, para percebermos as formas contemporâneas de saque do fundo público por multinacionais da tecnologia como Amazon, Oracle e Huawei, que fornecem serviços para sustentar sistemas de informação operacionalizados por órgãos governamentais. As formas de manifestação das relações entre a Dataprev e os circuitos de valorização do valor são históricas, e se apresentam na ontogênese da empresa, em 1974, quando passou a funcionar sustentada em operações em computadores da Burroughs, uma multinacional estadunidense. A Dataprev também foi consumidora da produção nacional de equipamentos, componentes e periféricos para informática durante o período de vigência da 1ª Política Nacional de Informática (1ª PNI), a qual foi desmantelada na “abertura dos mercados”, quando se consolidaram os domínios imperialistas, entre outros setores da economia brasileira, sobre o chamado complexo eletroeletrônico. Na virada do século XX para o XXI, sob o imperativo das Reformas do Estado, as TIC foram colocadas na condição de instrumentos para as transformações na operacionalização dos serviços públicos junto às suas respectivas populações usuárias. No caso brasileiro, em particular da Dataprev, essa empresa passou por uma metamorfose, deixando posições de segundo escalão para transformar-se em parceira estratégica dos sucessivos governos, porquanto seria ela, junto do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), responsável pela transformação digital do Estado brasileiro. Além de adequar-se às dinâmicas e estruturas da acumulação flexível, a Dataprev migrou entre os setores, estabeleceu-se em um polo convergente como *Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos*. Inscrita em um setor econômico dominado por empresas multinacionais (conhecidas atualmente como *Big Techs*), a Dataprev desempenha suas atribuições, ao longo das suas cinco décadas de existência, em franca relação com os circuitos privados de valorização do valor. Compreende-se a necessidade de problematizar o aprofundamento da digitalização do Estado e dos serviços públicos nos termos postos atualmente, não somente porque obstam o acesso ao acesso a direitos pela população usuária das políticas sociais, mas porque fazem da condição dependente e subdesenvolvida da formação social brasileira uma alavanca para a atualização dos nexos de dependência e da divisão internacional do trabalho.

Palavras-chave: Dependência; Tecnologias digitais; Políticas Sociais; Empresas estatais; Dataprev; Crítica da economia política.

ABSTRACT

In this doctoral thesis, we develop the argument that the Social Security Information and Technology Company (Dataprev), in its ontogenesis, development, and current configuration, has been and continues to be a support for private capital accumulation. In this role, it serves as an instrument for transferring public funds primarily to multinational information and communication technology (ICT) corporations. Supported by bibliographic reviews and documentary research, we begin from how the thesis's core problem manifests today: the contradiction between the deepening digitalization of public services by the state – especially within the National Social Security Institute (INSS) – and, at odds with this process, the low digital literacy of social policy users, who face platforms (software) as the new interface for accessing rights. We investigate who manufactures these applications and their infrastructural supports to understand how companies like Amazon, Oracle, and Huawei, which provide services to support public information systems, extract public resources. The historical nature of Dataprev's relationship with circuits of value valorization is evident from its inception in 1974, when it operated using Burroughs mainframes – an American multinational. Dataprev was also a consumer of national computer equipment during the era of Brazil's First National Informatics Policy (1st PNI), which was dismantled during "market liberalization," as imperialist domination consolidated over Brazil's electronics industry. At the turn of the 21st century, under state reform imperatives, ICTs became instruments to reshape public service operations. Dataprev underwent a metamorphosis: from a secondary-tier entity to a strategic partner of successive governments, responsible – along with the Federal Data Processing Service (SERPRO) – for Brazil's digital transformation. Adapting to the dynamics of flexible accumulation, Dataprev moved across sectors and emerged as a software industry firm providing public services. Positioned within a sector dominated by multinationals (now referred to as Big Techs), Dataprev has, throughout its five decades, operated in direct relation to private value valorization circuits. It is therefore essential to question the current deepening of state and public service digitalization, not only because it hinders social policy users' access to rights but also because it reinforces Brazil's dependent and underdeveloped status, thus renewing patterns of dependency and the international division of labor.

Keywords: Dependence; Digital technologies; Social policies; State-owned enterprises; Dataprev; Critique of political economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxos do INSS Digital (2018)	89
Figura 2 – Cadeia de valor da Dataprev (2023)	162
Figura 3 – Organograma da Dataprev (2023)	164
Figura 4 – Infraestrutura Nacional de Dados, conforme previsto na ENGD	179
Figura 5 – Jornal do Brasil anuncia ampliação das atividades da Dataprev	347
Figura 6 – Dataprev anuncia seleção de operadores-digitadores	355
Figura 7 – Anúncio da Burroughs Eletrônica Ltda., em 2 de julho de 1977, no Correio Braziliense.....	365
Figura 8 – Ministro da Previdência Social, Jair Soares, anuncia compra de computadores da Cobra S.A. pela Dataprev	368
Figura 9 – Dossiê do Correio Braziliense sobre a Previdência Social mostra computadores da Cobra na Dataprev (11/1979)	369
Figura 10 – Produtos fabricados pela indústria de computadores e periféricos (1984)	447
Figura 11 – Estrutura da Diretoria de Negócios (DNG) da Dataprev.....	725
Figura 12 – Estrutura da DRD e a Dataprev após a criação das Unidades de Desenvolvimento de <i>Software</i>	728
Figura 13 – A DRD da Dataprev, após criação do DEDS e da UDRJ	730
Figura 14 – Etapas de implementação de um ERP	741
Figura 15 – Histórico de implantação do sistema ERP na Dataprev	744
Figura 16 – Organograma da Dataprev (2013)	745
Figura 17 – Sistemas transacionais desativados ou integrados no ERP	747

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Médias de rentabilidade sobre patrimônio líquido (2007-2014), em %..	52
Gráfico 2 – Matérias sobre a Contrarreforma da Previdência Social, nos jornais Folha de São Paulo, Estadão e O Globo, com participação de “especialistas” (janeiro a julho de 2019).....	67
Gráfico 3 – Evolução das aposentadorias de servidores(as) do INSS (2002-2022)..	97
Gráfico 4 – Quantidade de Servidores Ativos (2010-2024)	99
Gráfico 5 – Habilidades básicas, intermediárias e avançadas no Brasil (2015-2023)	107
Gráfico 6 – IEDs dos EUA no Brasil (1929-1952), em milhões de U\$D	286
Gráfico 7 – Parque mundial de computadores <i>mainframes</i> , por origem de fabricação, em % do valor de mercado, ao final do ano de 1980.	429
Gráfico 8 – Os 8 maiores mercados de informática (para computadores general purpose) e a partilha deles entre fabricantes (em US\$ milhões), no final de 1980.	440
Gráfico 9 – Evolução e faturamento das fabricantes de equipamentos de processamento de dados no Brasil (1979-1982), em milhões US\$.....	458
Gráfico 10 – Comercialização bruta do setor de informática brasileiro (1991-1997*), em US\$ bilhões	520
Gráfico 11 – Investimentos no setor de informática, em R\$ milhões (1991-1997) ..	521
Gráfico 12 – Exportação do setor de informática brasileiro (1991-1997), em R\$ milhões.....	523
Gráfico 13 – Aplicações em P&D no setor de informática (1993-1999), em US\$ milhões.....	529
Gráfico 14 – Necessidade de financiamento do setor público, em % do PIB (1991-2006)	629
Gráfico 15 – Títulos públicos federais, em % de participação por indexador (1994-2006)	638
Gráfico 16 – Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (1996-2004), em milhões.....	643

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perdas de receitas do orçamento da Seguridade Social, durante governo Temer.....	64
Quadro 2 – Principais ações do PAEG (1964-1967)	326
Quadro 3 – Indicadores selecionados das demonstrações financeiras da Dataprev (1975-1978), em Cr\$	358
Quadro 4 – Serviços produzidos pela Dataprev (1976-1978).....	366
Quadro 5 – As cinco dimensões da internacionalização tecnológica para as EMNs	406
Quadro 6 – Estrutura Básica dos Computadores (1985).....	412
Quadro 7 – Parque mundial de computadores <i>mainframes</i> instalados por empresas estadunidenses	435
Quadro 8 – Critérios analisados pela Capre, expressos na CDE 05/1977	453
Quadro 9 – Indústria e Serviços de informática, no Brasil (1980-1990), em milhões US\$	509
Quadro 10 – Indústria e Serviços de Informática no Brasil (1991-1997), em US\$ milhões ¹ e por número de pessoas ²	517
Quadro 11 – Leis ordinárias e regulamentos tributários (1995-1997)	626
Quadro 12 – Receitas, despesas e resultados da Seguridade Social (2007-2016), em milhões (valores correntes).	653
Quadro 13 – Condições de segurado antes e depois da MP nº 664/2014	659
Quadro 14 – Trabalhos acadêmicos sobre a Dataprev	686
Quadro 15 – Parque tecnológico da Dataprev (1996-2002).....	691
Quadro 16 – Contratos entre Dataprev e Cobra Tecnologia S.A (2003-2004)	705
Quadro 17 – Projetos de migração e estágio de desenvolvimento (06/2025)	712
Quadro 18 – Equipamentos instalados na Dataprev, após desligamentos da Unisys e Cobra Tecnologia S.A. (2007)	720

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores econômicos selecionados do Brasil (2011-2018).....	51
Tabela 2 – Dívida Ativa Previdenciária (2010-2016), em milhões.	63
Tabela 3 – Benefícios e serviços sociais públicos ofertados (2002-2018)	78
Tabela 4 – Utilização e ampliação da rede de infraestrutura (2002-2018)	79
Tabela 7 – Cobertura previdenciária, por faixa salarial, entre pessoas protegidas (2018-2020).....	104
Tabela 8 – Comparativo de questões relativas a habilidades digitais na TIC Domicílios (2021 e 2022)	106
Tabela 9 – Habilidades digitais por classes sociais (2023)	108
Tabela 10 – Habilidades digitais por nível de renda, em %, 2022-2023.....	108
Tabela 11 – Habilidades digitais por faixa etária (10 a 60 anos ou mais, em 2023).....	110
Tabela 12 – População brasileira total, trabalhadores em manufaturas e nº de manufaturas (Brasil, 1907-1920)	261
Tabela 13 – Previdência e Assistência Social, CAPs e IAPs (1923-1951)*.....	272
Tabela 14 – Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs), entre países do G7 (1914-1960), em %	276
Tabela 15 – Lucros e capital social (em %) dos EUA (nos países subdesenvolvidos e nos EUA), entre 1945 e 1948, em %	278
Tabela 16 – Número de associados (ativos, aposentados e pensionistas) nos CAPs e IAPs (1952-1957)	290
Tabela 17 – Indicadores macroeconômicos selecionados do Brasil (1968-1973)....	331
Tabela 18 – Despesas da União por setor (em %, no período 1965-1969)	332
Tabela 19 – Número de associados (entre ativos, aposentados e pensionistas) no período entre 1959-1968.....	333
Tabela 20 – Rentabilidade das 100 maiores empresas brasileiras	337
Tabela 21 – Criação de Empresas Estatais no Brasil	338
Tabela 22 – Países receptores dos investimentos diretos mundiais (1967-1989)....	390
Tabela 23 – Concentração no mercado de computadores (participação em %).....	394
Tabela 24 – Localização geográfica das atividades de grandes companhias, segundo origem do depósito de patentes (1985-1990), em %	409
Tabela 25 – Participação de empresas dos EUA no mercado de computadores europeu (1962-1969), em % do parque instalado	416
Tabela 26 – Comparação de especificações entre um F8/1976 (microprocessador) e um ENIAC/1946	437
Tabela 27 – Computadores instalados no Brasil, por porte (1981-1982)	457
Tabela 28 – Mercado de computadores na Tríade e no Brasil (1981-1982)	459

Tabela 29 – Investimentos em processamento de dados (PD) no Brasil (1981).....	460
Tabela 30 – Os 10 maiores mercados de computadores no Brasil (1981).....	461
Tabela 31 – Minicomputadores instalados no Brasil (1980-1981).....	463
Tabela 32 – Microcomputadores vendidos até 1982 por empresas brasileiras.....	464
Tabela 33 – Evolução do faturamento da indústria brasileira de informática (1979-1985).....	473
Tabela 34 – Faturamento, nº de empregados e controle acionário das 20 maiores empresas de informática no Brasil (1985).....	476
Tabela 35 – Participação relativa do faturamento da indústria de informática, segundo a categoria de atividade econômica do usuário.....	478
Tabela 36 – Participação relativa das importações no faturamento bruto do setor de informática (1981-1985).....	480
Tabela 37 – Participação da 5 e 10 maiores empresas no mercado brasileiro (exceto empresas estrangeiras), em %.....	496
Tabela 38 – Investimentos da indústria de <i>hardware</i> e <i>software</i> , no Brasil, em US\$ milhões.....	498
Tabela 39 – Serviços Técnicos de Informática, por setor, em US\$ milhões ¹ ou por número de pessoas ² (1985-1990).....	512
Tabela 40 – Difusão de TIC e desenvolvimento econômico brasileiro (1991-1997).....	521
Tabela 41 – Importações brasileiras de informática (1994-1996), em US\$.....	524
Tabela 42 – Resultados da política de incentivo fiscal, a partir da Lei de Informática 8.248/1991 (2ª PNI), de 1993 a 1999, em US\$ milhões.....	528
Tabela 43 – Balança comercial do setor de TIC e eletrônicos brasileiro (1992-1998), em US\$ milhões.....	531
Tabela 44 – Estrutura da Indústria de informática no Brasil (1986 e 1997).....	532
Tabela 45 – Mercado de PCs no Brasil (1997).....	533
Tabela 46 – Mercado de monitores no Brasil (1997).....	535
Tabela 47 – Mercado brasileiro de Tecnologia da Informação, em US\$ bilhões (1991-1997).....	536
Tabela 48 – Balança comercial brasileira (1975-2000), em US\$ milhões.....	574
Tabela 49 – Quem controlava a telefonia celular brasileira em 2002.....	584
Tabela 50 – Aumento da capacidade ociosa (1994-2001), nas telecomunicações brasileiras.....	589
Tabela 51 – Valor médio da conta mensal (R\$) da população brasileira.....	592
Tabela 51 – Dívida líquida do setor público (1994-2005), em % do PIB.....	636
Tabela 52 – Receitas da Seguridade Social por fontes de recursos (comparativos de 1995, 2000 e 2005), em milhões e em porcentagem no montante total.....	644
Tabela 53 – Despesas da União com o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (1994-2005), em % do PIB.....	645

Tabela 54 – Participação do salário, do excedente operacional bruto (EOB) e dos impostos indiretos no valor adicionado (IIVA) (1993-2003), em R\$ milhões	647
Tabela 55 – Comparação histórica da PEA ocupada, entre contribuintes e não contribuintes (1997-2004).....	648
Tabela 56 – Desvios anuais do superávit da Seguridade Social (2007-2015), em milhões (2016) e em % da receita da Seguridade Social	651
Tabela 57 – Indicadores macroeconômicos selecionados (2006-2016), em %	656
Tabela 58 – Despesas com Pessoal Federal, civil e militar (1987-1995)	667
Tabela 60 - Valores envolvidos na importação (Unisys e Dataprev), em R\$	697
Tabela 61 - Contrato nº 01.0876.97 (Dataprev x Unisys)	699
Tabela 62 – Quantias previstas a serem pagas pela Dataprev à Unisys, em R\$/mês, nos sistemas NX4800	700
Tabela 63 – Quantias a serem pagas pela Dataprev à Unisys para os contratos mencionados, após a unificação	701
Tabela 64 – Despesa mensal de locação e manutenção de <i>hardware</i> , em R\$	708
Tabela 65 – Despesas previstas (em R\$) pela Dataprev, para o PMT, para o triênio 2007-2009	718
Tabela 66 – Quantidade de trabalhadores por cargo e setor na Dataprev (2007) ..	731
Tabela 67 – Indicadores selecionados da Dataprev (2008-2014, em R\$).....	746

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 O OBJETO DA TESE, OU A TESE PROPRIAMENTE DITA	23
1.2 OBJETIVO GERAL	24
1.2.1 Objetivos específicos	24
1.3 MÉTODO DE ANÁLISE E MÉTODO DE EXPOSIÇÃO	25
2 A TECNOLOGIA COMO IDEOLOGIA: A ATUALIDADE DIGITAL DA “CRISE” BRASILEIRA	31
2.1 ENSAIO SOBRE OS ASSIM CHAMADOS “TELEFONES INTELIGENTES”....	35
2.2 A TECNOLOGIA DIGITAL NA CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	50
2.2.1 Os “especialistas” e a agenda da contrarreforma da Previdência Social e a sua tramitação no Congresso Nacional	66
2.2.2 A atualidade digital da crise no INSS: os ensaios da Reforma Administrativa e a diminuição artificial da demanda por benefícios previdenciários e assistenciais	72
2.3 A DATAPREV NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL (ENGD): A PRIVATIZAÇÃO DE UMA EMPRESA ESTATAL DO SETOR DE TECNOLOGIAS DIGITAIS	131
2.3.2 A Dataprev na contemporânea transformação digital dos serviços públicos brasileiros	158
3 PARA UMA ONTOGÊNESE DA DATAPREV: A PARTICULARIDADE DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO DE SUA PREVIDÊNCIA SOCIAL	188
3.1 A LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E A DIALÉTICA ENTRE O DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS E A PROTEÇÃO SOCIAL	190
3.1.1 A dialética entre o desenvolvimento das forças produtivas e os direitos do trabalho: a luta de classes e a Lei Geral da Acumulação Capitalista	191
3.2 O IMPERIALISMO E A DIALÉTICA DA DEPENDÊNCIA: A FORMA PARTICULAR DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL.....	219
3.2.1 A formação social capitalista no Brasil e as empresas estatais brasileiras como suportes no Estado à acumulação imperialista de capitais	238
3.3 A DATAPREV COMO <i>NECESSIDADE HISTÓRICA</i> NO CONTEXTO DA DITADURA EMPRESARIAL-MILITAR.....	311
3.3.1 Ditadura empresarial-militar, o “milagre econômico”, a expansão da cobertura previdenciária e a <i>nacionalização</i> da Previdência Social no INPS	319
3.3.2 A gênese e os anos iniciais da Dataprev (1974-1978).....	341
4 AS RAÍZES DA DEPENDÊNCIA BRASILEIRA NO SETOR DE TECNOLOGIAS DIGITAIS.....	373
4.1 A INFORMÁTICA COMO BASE TÉCNICA DA ASSIM CHAMADA <i>MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL</i>	378
4.1.1 O quadro global da indústria de informática antes e durante a PNI.	410

4.2 GÊNESE, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO SETOR BRASILEIRO DE INFORMÁTICA (1975-2000).....	443
4.2.1 Gênese, desenvolvimento e crise da Política Nacional de Informática (PNI): da “democracia relativa” da CAPRE/SEI à “abertura dos mercados”	445
4.3 O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL DA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES E A PARTICULARIDADE BRASILEIRA DA INTERNET	541
4.3.1. A vitória estadunidense na disputa pelo desenvolvimento da interconexão entre terminais processadores de dados	541
4.3.2 A internet e seu desenvolvimento no Brasil: síntese convergente entre a informática e as telecomunicações	559
5 A METAMORFOSE DA DATAPREV EM <i>INDÚSTRIA DE SOFTWARE PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS</i> NA “NOVA REPÚBLICA”	602
5.1 A CONTRARREFORMA GERENCIAL DO ESTADO NO BRASIL DA “NOVA REPÚBLICA” NEOLIBERAL	607
5.1.1 As contrarreformas neoliberais no período FHC:	621
5.1.2 As políticas sociais no período Lula (2003-2010): alterações que miraram a proteção previdenciária.....	640
5.1.3 Os governos Dilma Rousseff (2011-2016) e o ensaio neodesenvolvimentista: os impactos na política previdenciária.....	655
5.2 A CONTRARREFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS TIC	661
5.2.1 As TIC como bases técnicas do Estado gerencial neoliberal	673
5.3 A DATAPREV NO ESTADO GERENCIAL: UMA <i>INDÚSTRIA DE SOFTWARES PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS</i>	684
5.3.1 A superação da dependência econômica e tecnológica com relação à Unisys	688
5.3.2 A constituição da Dataprev como Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos	723
CONSIDERAÇÕES FINAIS	752
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	763

1 INTRODUÇÃO

Os debates propostos nas mesas, minicursos, apresentações de trabalhos, enfim, as temáticas dos eventos científicos de que participei, no decorrer dos anos de realização do doutorado em Serviço Social, deram a tônica dos principais problemas e desafios contemporâneos enfrentados pela classe trabalhadora mundial: 1) a crise ambiental e sanitária, expressa nos desastres climáticos cada vez mais frequentes, espalhados por todo o planeta – como as enchentes que varreram municípios no Rio Grande do Sul, em maio de 2024, e na Espanha, em outubro do mesmo ano –, mas também na recente pandemia global de Covid-19, e que no Brasil sob o governo de Jair Bolsonaro provocou mais de 700 mil mortes; 2) o avanço do fascismo em todos os continentes, mas sobretudo nos países de capitalismo central, com a escalada de conflitos interimperialistas, como o que tem vitimado as classes trabalhadoras russas e ucranianas em função da beligerância entre a Rússia e os países que compõem a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou, ainda, a intensificação do genocídio do povo palestino pelo sionismo; 3) a organização mundial do proletariado, diante do contínuo revolucionamento das forças produtivas pelo capital, já descritas por Marx, processo agora expresso no aprofundamento das mediações, nos processos de valorização do valor, pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC). A presente Tese, portanto, não foi desenvolvida em tempos pacíficos, se é que eles já existiram sob a égide capitalista. Ao contrário, os dias atuais são tempos de aprofundamento da guerra entre as classes sociais, cujas alterações ocorrem cada vez mais rentes ao abismo da barbárie, próximas ao ponto de não retorno. Na ênfase das formas particulares de expressão das crises, ora sanitárias, ora ambientais, ora empregatícias, ora bélicas, obnubila-se a existência delas em um quadro mais amplo, o de crise estrutural do capital (Mészáros, 2011).

Quando entrei para o Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC (PPGSS/UFSC) nos dias finais de 2020, de pronto iniciei as aulas com o Prof. Ricardo Lara na disciplina de Trabalho e Teoria do Valor em Marx, que ocorriam àquela época em razão de atrasos no calendário decorrentes da pandemia do coronavírus. Era um respiro necessário, àqueles tempos, porque

eu saía do Mestrado bastante frustrado com meu desempenho como pesquisador e acadêmico. Agora melhor sei, o maior problema era encontrar, para mim, o lugar certo para desenvolver a pesquisa que pretendia. E nesse sentido, acertei.

Passei no processo seletivo com um projeto de tese em que pretendia desenvolver uma análise histórico-ontológica, assentada na crítica da economia política, da indústria cultural brasileira. Minha suspeita era que, em razão da convergência entre a informática e as telecomunicações, sobretudo a partir da década de 1980, era preciso compreender a condição subordinada de nossa indústria cultural a partir das cadeias globais de produção dos equipamentos de que ela lança mão em seus processos produtivos, bem como da base técnica usada pela audiência para consumir as mercadorias das grandes empresas de comunicação e entretenimento. Eu havia me aproximado, ao longo da escrita da dissertação, da temática das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Naquele contexto, já conhecia a obra *O Conceito de Tecnologia*, de Álvaro Vieira Pinto (ainda que não com a mesma profundidade que no presente), e havia acessado uma literatura que apresentava as raízes históricas da divisão internacional do trabalho na produção das novas TIC, amalgamada no “complexo eletroeletrônico”.

Ao adentrar no PPGSS, troquei de orientação e conheci o Prof. Jaime. Talvez não imediatamente, mas tão breve começamos a dialogar, fui colocado junto ao grupo de pessoas que vieram a desenvolver o Projeto de Pesquisa “Os desafios do acesso e das intervenções profissionais nas políticas sociais diante das tecnologias de Informação e de comunicação (TIC)”, financiado pelo CNPq - Edital da Chamada CNPQ/MCTI/FNDCT n. 40/2022. Na construção do projeto, começamos a debater as incidências dessas tecnologias digitais nas políticas sociais, tão candentes eram as consequências para profissionais que se encontram nas pontas terminais de execução das políticas sociais, como para as populações usuárias delas. Conforme limpamos o terreno de nossos próprios impressionismos, chegamos à hipótese de que seria importante pensar a problemática, sobre a qual nos debruçávamos no Projeto, a partir da mediação digital criada para operacionalização das políticas assistenciais e previdenciárias sob guarda do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Partindo do *software* ‘Meu INSS’, e das

contradições erigidas de sua implementação, compreendemos que era essencial olharmos para a empresa que havia confeccionado aquela tecnologia, e que esse movimento nos daria o assento e a orientação em uma perspectiva de totalidade, porque seria preciso articular teoricamente, mais do que a história da Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev), a sua inserção na história na formação social brasileira, a partir das determinações que lhe erigiram, bem como o quadro de seu desenvolvimento como empresa estatal pública.

1.1 O OBJETO DA TESE, OU A TESE PROPRIAMENTE DITA

Parte-se da tese de que a Dataprev, inscrita como empresa estatal pública no Estado autocrático-burguês brasileiro, desde que foi criada e ao longo de suas cinco décadas de existência, porque responde às determinações essenciais de nossa particular formação social dependente, serve como um instrumento de transferência de valor do fundo público aos circuitos privados de valorização do valor, sobretudo às grandes multinacionais do setor de TIC (as chamadas *Big Techs*). Tal condição é expressa desde seu surgimento, quando o primeiro parque instalado da Dataprev foi adquirido junto à multinacional *Burroughs*, apresenta-se ao longo da história da empresa também durante o período em que o Brasil teve cadeias industriais e de serviços eminentemente nacionais de informática – sendo importante consumidora desses produtos –, e agrava-se quando, já ao final da década de 1990, consolida-se o controle das multinacionais sobre as cadeias de valor do complexo eletroeletrônico no Brasil. Em resposta às formas de governança típicas do período da chamada acumulação flexível, na virada entre os séculos XX e XXI, o próprio Estado burguês (que sempre foi considerável fatia do mercado das TIC, quaisquer que sejam os países considerados) foi colocado na tarefa de digitalizar as suas relações com a “sociedade civil”, para a operacionalização dos serviços públicos que presta, cada vez mais intensa e extensivamente, dar-se pelas mediações virtuais. Contemporaneamente, a Dataprev, inscrita como objeto desses imperativos para o caso brasileiro, transformou-se em uma *Indústria de Software prestadora de serviços públicos*, tornou-se índice da convergência entre

setores econômicos, mas o fez por meio da renovação dos nexos de sua dependência com as empresas multinacionais do setor que lhe fornecem os *hardwares* e *softwares* necessários à realização de suas incumbências no presente das políticas sociais brasileiras.

1.2 OBJETIVO GERAL

Considerando o modo de produção capitalista, a formação social dependente brasileira e a operacionalização de políticas sociais em um Estado nacional que a corresponda, a partir de mediações tecnológicas produzidas e comercializadas por um setor econômico, assentado em uma peculiar divisão internacional do trabalho consolidada nas últimas cinco décadas, objetivou-se caracterizar o processo histórico de constituição da Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev), uma empresa estatal pública brasileira, a partir das determinações essenciais que incidem sobre sua existência desde sua gênese, também há cinco décadas (em 1974), bem como em seu desenvolvimento e contemporaneidade.

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Apresentar uma crítica da assimilação das tecnologias digitais para a operacionalização das políticas sociais no quadro das desigualdades sociais brasileiras, também expressas no campo da chamada “exclusão digital”, que aponta para a diminuição artificial da demanda por benefícios junto ao INSS;
- b) Situar a Dataprev na história idiossincrática da conquista de direitos do trabalho pelas classes trabalhadoras brasileiras, considerando as determinações essenciais que pesam sobre o Sistema Produtivo Estatal (SPE) nessa formação social dependente;
- c) Historicizar o desenvolvimento do chamado complexo de tecnologias digitais, notadamente entre a década de 1970 e os anos 2000, a fim de **demarcá-lo**

como base técnica do capitalismo contemporâneo em sua particular divisão internacional do trabalho;

d) Realizar uma crítica do neoliberalismo, compreendido enquanto forma de gestão da política econômica, e enquadrar as políticas sociais brasileiras no contexto neoliberal das contrarreformas do Estado;

e) Particularizar as metamorfoses por que passou a Dataprev, considerado o setor econômico em que se insere, a partir dos anos 2000, expressas na mudança de sua razão social, em atendimento à incumbência de contribuir na constituição do Estado gerencial.

1.3 METÓDO DE ANÁLISE E MÉTODO DE EXPOSIÇÃO

A tese é construída em quatro grandes seções (além da Introdução e das Considerações Finais), produzidas a partir de análises documentais e revisões bibliográficas, em fontes que serão devidamente descritas no decorrer das argumentações – como será também caracterizado o manejo dos dados que obtivemos ao longo da realização da Tese, quando as circunstâncias da exposição assim exigirem. Cabe destacar alguns aspectos, atinentes ao método escolhido para a reconstrução teórica do movimento real do objeto, e que remetem à nossa concepção de história: deixou-se que a condução fosse dada pelo objeto em processo, para que o desvelamento de suas características pudesse nos oferecer as melhores categorias explicativas que o estruturam.

Daí que se tenha tratado, ao longo das páginas que seguem, do lugar da digitalização na “diminuição artificial da demanda” por benefícios, auxílios, pensões junto ao INSS; que tenhamos caracterizado a Dataprev como *necessidade histórica* decorrente da nacionalização da política previdenciária; que tenhamos abordado as TIC como a “base técnica” do capital em seu processo de mundialização; e que defenda-se a Dataprev, na contemporaneidade, como “Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos”.

Na **segunda seção**, parte-se da forma de manifestação do problema. Nela, discute-se os *smartphones* como mercadorias que qualificadamente expressam a

contemporaneidade do modo de produção capitalista, na medida em que articulam múltiplas necessidades humanas aos mercados em um único produto. Em segundo lugar, apresenta-se o aprofundamento das contrarreformas do Estado após o golpe que derrubou Dilma Rousseff, justificadas pelo agravamento e gestação de uma crise orgânica por que passa o Brasil desde 2015. No âmbito das políticas sociais, notadamente na operacionalização delas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), acompanhada da perda de significativa parte do quadro funcional e de sua não reposição, bem como da adesão de porções do contingente remanescente de servidores aos regimes de teletrabalho, e somada ao corrente “assalto” aos fundos da seguridade social pelo capital, a digitalização da operacionalização das políticas sob guarida do INSS apenas concorre como determinante da constituição do atual quadro “crítico” em que se encontra o Instituto. Ou seja, mesmo que estivéssemos na iminência de resolver as problemáticas que do próprio processo da digitalização erigiram ou que foram intensificadas por ele, ainda assim estaríamos enfrentando a presente “crise” na previdência social brasileira. A produção e a circulação dessas tecnologias digitais é, portanto, apenas um dos problemas que atravessam e inviabilizam o pleno atendimento das requisições feitas à autarquia. Portanto, na primeira seção, apresentaremos que a digitalização das políticas sociais operacionalizadas pelo INSS, desenvolvida pela Dataprev, não tem conseguido expressar, virtualmente, a complexidade das existências reais dessas políticas.

O quadro “crítico” em que se encontram as políticas sociais, em particular a previdenciária e a assistencial, tem a Dataprev como sua caudatária, que sutilmente aparece como objeto da crítica, mas que não compunha, até o presente, o escopo da produção teórica do Serviço Social – reside aí o “pulo do gato” da presente Tese, a sua principal contribuição para a teoria social crítica como um todo, e para a profissão em particular. Ao estudarmos essa empresa, em sua contemporaneidade, nosso percurso analítico e expositivo redundou numa elaboração acerca das consequências da crise orgânica por que passou o Brasil, a qual ganhou contornos neoliberais mais acentuados a partir de 2016 e que incidiu sobre as políticas sociais, como também sobre o conjunto das empresas estatais, resultando na reformulação da jurisdição para as atividades econômicas que elas exercem em sentido mais amplo. Tal estudo foi relevante não apenas para

demonstrar que a dinâmica contemporânea dos processos de produção da empresa a fazem contribuinte para a “crise” nas políticas previdenciária e assistencial, mas também porque apontam para o fato de que as “privatizações” ocorrem por vias não apenas diretas, quando se coloca o Conselho de Administração e as receitas sob o controle de capitais acionários privados unicamente preocupados com os rendimentos, mas também por vias indiretas, por exemplo, na relação entre essas empresas e os circuitos de valorização do valor a na condição de seus clientes e fornecedores. Assim, pudemos elaborar a manifestação das privatizações das políticas assistenciais e previdenciárias em uma cauda longa: desde os processos atuais de privação de direitos às populações usuárias desses serviços públicos, operacionalizados no âmbito do INSS, como nas transferências de valor que, no presente, deslocam os recursos que compõem o orçamento da empresa para as grandes empresas multinacionais de tecnologias digitais, as chamadas *Big Techs*.

Nosso juízo não é moral, mas científico – e, mais precisamente, crítico da economia política. Segundo entendemos, isso não ocorre em função de insuficiências da empresa responsável pelo desenvolvimento desses novos instrumentos digitais, que possam ser compreendidas abstraídas de outras determinações. Compreende-se que apresentar uma crítica da economia política em que inscrevamos a Dataprev, portanto, envolve entendê-la em sua ontogênese e no seu desenvolvimento, isto é, colocá-la na história; pensá-la em termos mais gerais, nas suas relações com o modo de produção capitalista em sua totalidade; considerá-la em particular com relação à formação social brasileira de que faz parte. Só então, entende-se, far-se-á possível compreender as contradições que erigem da realização de suas atribuições e competências, enquanto empresa pública, no quadro contemporâneo das relações sociais capitalistas no Brasil. Por essa razão, na **terceira seção**, busca-se caracterizar as relações entre o desenvolvimento das forças produtivas no modo de produção capitalista e a conquista, pelo proletariado, de direitos que compõem a proteção social – entre eles, o direito à aposentadoria.

Ao particularizar essas contradições, decorrentes da luta de classes, para a formação social brasileira, deparamo-nos com um processo tardio de

nacionalização da política previdenciária que, na medida em que ocorreu, exigiu uma maior capacidade do Estado de processar os dados da população usuária do que veio a se constituir como Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Enquadrado o Sistema Produtivo Estatal (SPE) brasileiro como um suporte para a dominação imperialista da economia política desse país, observam-se essas determinantes essenciais que pesam sobre o SPE também na ontogênese da Dataprev, quando essa se constituiu em uma *necessidade histórica* e foi criada, em 1974, tendo passado a gerir um parque de computadores adquirido junto ao capital estrangeiro.

Na **quarta seção**, partimos de uma importante descoberta da pesquisa, a de que em seus anos iniciais a Dataprev passou a gerir um parque tecnológico obtido no estrangeiro, mas também foi importante cliente e absorvedora da produção nacional de equipamentos, periféricos e componentes de informática que se desdobrava como processo econômico-político naqueles mesmos anos. Esse “achado” de pesquisa ofereceu-nos o fio condutor para apresentar as TIC como as bases técnicas do modo de produção capitalista em seu franco processo da *assim chamada* mundialização, porque elas ofereceram as melhores condições para a mobilidade de capitais necessária à realização de investimentos, nas distintas formas que eles passaram a ter, sobretudo com o fim de Bretton Woods. Em particular, destacamos a própria indústria eletroeletrônica e seu desenvolvimento mundial capitaneado pela gigante estadunidense IBM, como “modelo” da mundialização do capital e dos novos contornos dados à divisão internacional do trabalho nos quais ela se constituiu como vanguarda.

Por outro lado, na **quarta seção** também apresentamos o desenvolvimento da indústria nacional de informática no Brasil como um processo que se desenrolou na esteira de esforços, ocorridos em diversos Estados nacionais (notadamente dos chamados triádicos¹), por consolidarem suas empresas em posições nesse mercado, emergente à época considerada – portanto, o Brasil não foi, nem mesmo entre países periféricos, uma exceção à regra. No curso de um período analisado de meio século, com ênfase para o período entre a década de 1970 e os anos

¹ Os países triádicos, conforme apresentado por Chesnais (1996) são os Estados Unidos, o Japão, além daqueles que compõem a União Europeia, portanto a tríade EUA – EU – Japão.

2000, apresentamos o contexto de criação e desmantelamento do complexo eletroeletrônico brasileiro, que foi – no período considerado – de eminentemente nacional a preponderantemente dominado pelas multinacionais estrangeiras. O mesmo pôde-se observar, na esteira da “desnacionalização” do complexo industrial que havia sido desenvolvido enquanto vigia a 1ª Política Nacional de Informática (1ª PNI), em torno da privatização dos complexos industriais e de serviços relativos ao setor das telecomunicações, que também fora colocado sob controle do capital estrangeiro no final do século XX, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) era presidente.

Na **quinta seção**, apresentamos o contexto mais amplo de internacionalização das formas neoliberais de gestão da economia política, sobretudo a partir da década de 1990, nas quais a privatização das empresas estatais passou a constituir um eixo dos novos padrões de acumulação do capital. Segundo compreendemos, foi a partir da capilarização dos equipamentos processadores de dados nas distintas repartições públicas que se tornou possível obter o conjunto de instruções que, posteriormente reunidas em *softwares*, permitiram a substituição dos quadros funcionais dos serviços públicos pelas plataformas digitais. Esse processo, como apresentaremos ao longo de toda Tese, já tem aproximadamente cinco décadas, e concorre com a própria história da Dataprev, mas foi densamente transformado com o desenvolvimento da internet comercial de uso pessoal e com a criação dos computadores de tamanho diminuto, como os chamados *smartphones*, nos quais se assentam as plataformas digitais (ou os aplicativos).

Na esteira desses processos de informatização dos serviços públicos, ocorridos com mais protuberância após a virada do século, a Dataprev mudou sua razão social, de “Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social”, em “Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social”, transformação que expressou o abandono de uma condição passiva, meramente produtora de indicadores socioeconômicos decorrentes da operacionalização das políticas sociais² ou processadora de requisições por benefícios, para se tornar em empresa

² É certo que a Dataprev não era apenas uma “mera” produtora de indicadores sociais relevantes, mas dava dinamicidade ao pagamento de benefícios, auxílios e pensões operacionalizadas pelo

propositora de “soluções” em tecnologias digitais, não lhe restando outras alternativas que não produzir sua metamorfose em *Indústria de Software prestadora de serviços públicos* com base em relações econômicas dependentes da importação de tecnologias, em *hardware* e *software*, junto ao capital estrangeiro. Ou seja, mesmo que no bojo da privatização de uma enormidade de empresas estatais a Dataprev tenha saído “preservada”, ao longo da década de 1990, suas formas de realizar as próprias atribuições exigiram-lhe *privatizar por dentro* seus processos produtivos e suas vinculações com os circuitos de valorização do valor, recorrer a eles para adquirir seus meios de trabalho, as infraestruturas em *hardware* necessárias à sustentação de suas bases de dados, bem como a suplementação em *softwares* necessária à produção, por ela própria, das plataformas que vieram a servir como mediações na operacionalização de serviços públicos pelo Estado brasileiro.

INPS. A produção de indicadores socioeconômicos erigiu tão logo ela foi criada como empresa. Porém, queremos demarcar que a mudança da razão social da empresa significou uma transformação dos horizontes estratégicos da empresa.

2 A TECNOLOGIA COMO IDEOLOGIA: A ATUALIDADE DIGITAL DA “CRISE” BRASILEIRA

“Meu estabelecimento está inteiramente nos meus ombros. Duas moças com máquinas de escrever e livros de contabilidade na antessala, minha sala com escrivaninha, caixas, mesa de reuniões, poltronas de couro, telefone – é essa toda minha aparelhagem de trabalho. Tão simples de supervisionar, tão fácil de dirigir. Sou muito novo e os negócios correm em direção a mim. Não me queixo, não me queixo”.

Franz Kafka, O Vizinho, 2002.

Franz Kafka foi um escritor da República Tcheca cujas obras dedicaram-se, entre outras temáticas, à crítica da burocracia e da morosidade. A *Metamorfose*, novela mais conhecida do praguense, coloca o personagem Gregor Samsa preso ao corpo de um besouro rola-bosta na alvorada de um dia qualquer. Era o início do fim. O caixeiro-viajante não podia mais sair do próprio quarto, mal conseguia rolar sobre o próprio dorso para usar suas patinhas finas e, quando galgou sucesso nessa empreitada, além de assustar os próprios pais em uma investida pelas paredes do resto da casa, machucou-se. Nosso personagem não encontrava compreensão no resto de sua família, com exceção da própria irmã, que lhe alimentava – ainda que também se assustasse com a forma que havia assumido o próprio irmão. Samsa minguou em seu quarto até a morte esperando que sua condição fosse compreendida, mas ela nunca chegou. Outro exemplo dos combates *kafkianos* encontra-se no *contítulo* de poucas três páginas, em que um porteiro se punha diante da porta da lei, a primeira das muitas que existiam, e ao receber um homem do campo, que lhe perguntava pela possibilidade de acessar aquela porta, apresentava dúbios óbices à entrada do camponês: “[...] o homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora”, rebatia (Kafka, 1999, p. 27). Já em seu leito de morte, próximo à porta da lei jamais por ele acessada, o homem do campo chamou o porteiro para lhe perguntar por que ninguém mais havia tentado acessar aquela porta e *encantou-se* sabendo que, nela, “[...] ninguém mais podia ser admitido, pois [aquela] entrada estava destinada só [a ele próprio]” (Kafka, 1999, p. 29). Morto, aquela porta que se

destinava somente ao camponês se fecharia para sempre. Em outra oportunidade, também Kafka conta a história de K., que acordou certo dia com a visita de promotores de justiça em seu domicílio, que lhe notificaram sobre um processo cujas razões nunca foram conhecidas pelo personagem. O Processo se desdobra na busca incessante e sem respostas de K. pela justiça. O mesmo ocorre na busca de nosso agrimensor de O Castelo, convocado a prestar seus trabalhos para uma enorme construção somente vislumbrada ao longe, marcada no horizonte e vista das proximidades de uma aldeia cujos moradores nunca oferecem ou indicam os caminhos ao personagem; em verdade, somente confundem-no – a obra em questão não foi concluída, e nosso agrimensor, que havia feitos esforços hercúleos para atravessar as barreiras lhe eram colocadas, jamais chegou ao Castelo, interrompido pelo próprio fim súbito do livro que o seu autor não concluiu.

Escritas no início do século XX, todas essas novelas comprimem o peito de quem as lê, e parecem se cristalizar sem os contornos do realismo mágico na realidade das massas trabalhadoras que, como os personagens de Kafka, também buscam pela justiça, mas encontram-na cheia de predicados na contemporaneidade capitalista. Nessa primeira seção, ponto de partida da nossa Tese, apresentamos uma interpretação crítica de tais agruras no caso das políticas sociais brasileiras, e demarcamos a característica contemporânea de que as vias de uma justiça muitas vezes sem resposta são mediadas por aparelhos que caberiam muito bem nos contos e novelas daquele tísico e melancólico filho de judeus de origem alemã e francesa. Nossa primeira subseção é um ensaio, escrito como requisito de aprovação em uma disciplina realizada ao longo do doutorado, sobre os chamados *telefones inteligentes (smartphones)*, no qual apresentamos algumas premissas ontológicas sobre o lugar ocupado por esses equipamentos, modos qualificados de expressão das tecnologias digitais na contemporaneidade do modo de produção capitalista, porquanto articulam necessidades sociais diversas a serem atendidas pelos mercados.

Na segunda subseção, apresentamos o enquadramento dessas tecnologias no cenário de crise orgânica em que entrou o Brasil a partir de 2015, uma vez que as requisições pela plataformização dos serviços públicos foram embutidas como uma entre as várias formas de resolução do quadro crítico da economia política

brasileira. Porém, dada quase uma década desde a inflexão negativa dos índices de crescimento econômico (2015-2024), nem o aprofundamento das contrarreformas do Estado, nem as privatizações de empresas públicas, tampouco as medidas fiscais austeras apresentaram incidências sobre a realidade brasileira que apontem para a retomada do desenvolvimento econômico – o qual, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, é preciso dizer, foi rastejante e circunstancial em um quadro internacional favorável às nossas balanças comerciais. Nessa segunda subseção, expomos a contemporaneidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir de dados coletados ao longo de 2023, que apresentam a digitalização dos fluxos de atendimento das Agências da Previdência Social (APS) como um dos fatores determinantes para o crescimento dos estoques, expresso no tamanho das filas, tanto das requisições quanto das judicializações dos indeferimentos aos pedidos por benefícios, auxílios, pensões e aposentadorias de que o INSS é autarquia concessora. Importante destacar uma matéria recente, publicada no dia 27 de março de 2025, na qual se apresenta que o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou os resultados de uma auditoria, sob relatoria de Aroldo Cedraz, entre os quais se afirma que “[...] o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) indeferiu indevidamente 13,20% dos pedidos de benefícios previdenciários em análise manual e 10,94% nas análises automáticas” (TCU diz..., 2025)³.

Entre outras condicionantes, como as consequências da crise econômica para as capacidades de gerar receitas para as políticas que compõe a Seguridade Social, a redução significativa do quadro pessoal do Instituto, também figuram os usos cada vez mais extensos e intensos das plataformas digitais no atendimento à população usuária dessas políticas. Cotejamos essas informações ao conjunto de dados apresentados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no seu Boletim sobre habilidades digitais, em que se demonstra que justamente a população que depende das políticas sociais sob os cuidados do INSS é justamente aquela que não se encontra com as condições de acessar as

³ TCU diz que INSS errou em mais de 10% de benefícios negados. Acesso em: 29 mar. 2025. Dada a brevidade da consulta à matéria, não foi evidentemente possível adentrar na análise do relatório de Aroldo Cedraz.

tecnologias com as competências necessárias para cumprir, nelas, as requisições que lhe são postas para acessar o acesso a direitos. Por essa razão, defendemos que as demandas por direitos junto ao INSS sofreram um processo de constrição artificial, de modo que a “crise” por que passa a autarquia nos dias atuais não decorre de suas próprias formas de financiamento, controle social e execução, mas em razão dos modos como foi gerida durante as últimas três décadas, sob a égide do receituário neoliberal.

Na terceira subseção, reafirmamos o argumento anterior com auxílio da teoria social crítica, produzida no âmbito do serviço social, que aponta para as consequências dessa precarização dos serviços, como também contextualiza a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) como uma das condições para a precarização do atendimento às classes trabalhadoras que demandam o acesso às políticas sociais, notadamente a assistencial e previdenciária. Por outro lado, no entanto, desenvolvemos um debate com a categoria no sentido de apontar algumas críticas, em todos os sentidos construtivas e com a intenção de apresentar algumas noções que pensamos serem necessárias à compreensão dessas tecnologias, pelo significado social de seus usos. Esquivamo-nos de utilizar a lógica formal e o raciocínio por analogia e buscamos, com auxílio de Álvaro Vieira Pinto (2005), articulá-las teoricamente no plano da lógica dialética.

Orientados para a compreensão do problema a partir de uma perspectiva de totalidade, passamos a analisar, para além das consequências da aplicação das tecnologias na execução terminal das políticas sociais, a própria tecnologia. Por essa razão, a nossa quarta subseção faz a análise da fabricante responsável pela confecção do aplicativo ‘Meu INSS’, a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev) na contemporaneidade. Nessa subseção, começamos por um debate para demarcar a legislação sobre as empresas estatais, notadamente a partir da aprovação da Lei 13.303/2016, que regulamentou aspectos relativos à governança, contratos e licitações, entre outras disposições, no contexto pós Operação Lava-Jato. Em seguida, fazemos a análise de documentos institucionais da empresa, nos quais estão apresentados o contexto da empresa, suas atribuições no processo de digitalização do Estado brasileiro, bem

como as relações comerciais que a empresa estabelece para responder às incumbências que lhe são dadas nessa transformação das formas de relação entre o Estado e a sociedade brasileira.

2.1 ENSAIO SOBRE OS ASSIM CHAMADOS “TELEFONES INTELIGENTES”

Afirma-nos Marx (2013), no início da exposição de sua crítica da economia política, que a riqueza nas sociedades capitalistas *aparece* como “[...] uma enorme coleção de mercadorias”⁴. A decisão pelas mercadorias como ponto de partida categorial para a exposição d’O Capital, ali caracterizadas como *forma aparente* de manifestação da sociedade capitalista, não se deu ao acaso. As mercadorias são índices, justamente, de um determinado tempo histórico em que os produtos do trabalho humano geral são privadamente apropriados e trocados por um equivalente geral a eles, a mercadoria-dinheiro, em um estágio já adiantado de desenvolvimento das forças produtivas e de aprofundamento da divisão social do trabalho: o modo de produção capitalista. Seria possível sustentar, sem correr o risco de provocar abalos sísmicos no *Cemitério Highgate*, que as mercadorias informam a sociedade capitalista. Não é mera coincidência que os proprietários privados de meios de produção tenham desenvolvido para si os melhores veículos para realizar esse processo informativo: daí o telégrafo, o jornal, o rádio, a televisão e, mais recentemente, a internet comercial de uso pessoal⁵.

No segundo tomo d’O Capital, em que trata do *processo de circulação do capital*, Marx (2014) inicia essa investigação em particular tratando dos distintos

⁴ Estas são suas primeiras linhas de uma obra que sintetizaria décadas de estudo – a sua vida, em suma – que transformaria revolucionariamente o desenvolvimento da sociedade moderna e ofereceria, como ainda oferece, um rico instrumental teórico à candente luta da classe trabalhadora pela superação do modo de produção capitalista.

⁵ Faz-se importante considerar que não necessariamente os distintos meios de comunicação sejam apenas úteis às condições de produção e reprodução do capital, porque podem servir como instrumentos para a própria suplantação desse modo de produção – basta mencionar o *Pravda* russo no período anterior à Revolução de 1917. Ademais, não necessariamente os proprietários privados de meios de comunicação são, eles próprios, detentores privados de outras unidades particulares produtivas de capital. A “simbiose” entre o modo de produção capitalista e a indústria cultural, em que os meios de comunicação servem como seus suportes tecnológicos, foi e é amplamente estudada nos séculos XX e XXI (Adorno, T.; Horkheimer, M., 1985; Bolaño, C., 2000; Ortiz, R. 1988; *et al.*).

momentos do ciclo do capital, que em conjunto são representados por D-M...P...M'-D', os quais podem ser considerados abstraídos entre si, isolada ou ampliadamente. Em um primeiro momento, abstraindo-se as possibilidades de alteração do valor das mercadorias no decorrer do ciclo do capital, o capitalista (detentor dos meios de produção) se apresenta com dinheiro no mercado, onde busca obter matérias-primas (Mp) para o seu ciclo produtivo em particular, bem como a força de trabalho (Ft) necessária para dar às matérias-primas o sentido produtivo pretendido (D-M). Uma vez adquiridas essas mercadorias (força de trabalho + matérias-primas), essas se conjugam às instalações e maquinários (aqui pressupostos), sendo consumidas produtivamente (P), processo por meio do qual são constituídas novas mercadorias (M'), estando essas acrescidas de valor em função do dispêndio, nelas, de força de trabalho humana (Marx, 2014).

A mercadoria produzida, gelatina de trabalho humano detentora de valor de uso e valor de troca, é a expressão homogeneizada desses distintos momentos heterogêneos que a constituem: ao mesmo tempo que os expressa, a partir de sua investigação crítico-ontológica, a mercadoria os omite nas relações de troca em que é colocada em sua cotidianidade estranhada (Lukács, 2013). A finalidade atribuída ao desenvolvimento capitalista dos meios de comunicação e transporte supramencionados consiste em que, por meio deles, possa se dinamizar a realização das mercadorias, já no terceiro estágio do ciclo do capital (M'-D'), aproximando-a do tempo = 0 (Marx, 2014). Ao mesmo tempo,

[...] esse mesmo progresso e a possibilidade dada com o referido desenvolvimento provocam, inversamente, a necessidade de trabalhar para mercados cada vez mais distantes – numa palavra, para o mercado mundial. A massa das mercadorias que se encontram em deslocamento, sendo transportadas até pontos distantes, cresce enormemente e, com ela, tanto em termos absolutos quanto relativos, a parte do capital social que, constantemente e por períodos mais longos, encontra-se no estágio do capital-mercadoria, no interior do tempo de curso. Com isso também cresce, ao mesmo tempo, a parte da riqueza social que, em vez de servir de meio direto de produção, é investida em meios de transporte e de comunicação e no capital fixo e circulante requerido para o funcionamento desses meios (Marx, 2014, p. 383).

As dimensões globalizantes do mercado, conforme veremos, exigiu meios de comunicação e informação que pudessem dar ao capital-mercadoria sua

mobilidade nessas proporções e escalas. O desenvolvimento das forças produtivas para os transportes e as comunicações exige processos particulares de produção dessas mercadorias (D-M...P... M'-D'). Fabricados, esses meios de transporte e comunicação passarão a ocupar a função de meios de trabalho em processos particulares de produção (M-P-M'), como também na circulação para realizar a transformação das mercadorias (M') em capital (D'). Marx (2014) apontava que a produção dos transportes e das comunicações é propriamente a utilização deles enquanto serviços, de modo que não há mercadoria diferenciada (M') que saia do momento produtivo (P) e, portanto, daí se deriva a própria realização do serviço em mais-dinheiro (D'). Pensando-a como mercadoria, Marcos Dantas (*et al.*, 2022, p. 17, grifo do autor) descreve a informação como

[...] alguma modulação de energia que provoca algo diferente em um sistema ou ambiente qualquer e produz, nesse sistema ou ambiente, algum tipo de *ação orientada*, se nele existirem agentes capazes e interessados em captar e processar os sentidos ou significados daquela modulação.

Assim, destaca o autor, a informação não se restringe ao agente comunicador ou ao objeto em que ela se assenta, mas compõe-se como produto da *interação*. Brevemente, cabe-nos pontuar nossa aproximação teórica com a compreensão de Álvaro Vieira Pinto (2005a, p. 185) sobre a categoria informação. O filósofo inicia o décimo capítulo do segundo tomo de O Conceito de Tecnologia, intitulado Problemas Gerais da Informação, afirmando que:

o conceito de informação está vinculado ao de processo de desenvolvimento da matéria em geral, particularmente da matéria viva, e ainda mais especificamente, no terceiro grau de diferenciação qualitativa, ao da matéria organizada em estruturas que a constituem em sistemas de representação e expressão consciente dos dados da realidade.

As aproximações com Lukács (2012; 2013) são evidentes. Se o filósofo húngaro tratava de diferenciar os saltos ontológicos entre seres inorgânicos, orgânicos e sociais, a definição do filósofo brasileiro gira em torno de tratar da matéria inerte, isto é, daquela forma de ser que é objeto da inércia, que só se movimenta mediante a aplicação de força por um outro objeto em trajetória convergente. Compreendemos a categoria informação como *in forma*, isto é,

colocar em forma. Informação seria, portanto, a ação de colocar em forma, e ela é ação independentemente de existir uma consciência que a apreenda. Que exista a consciência humana, apta a captar essa informação e desvelar suas propriedades é uma necessidade histórica, em última instância causal, que decorreu do desenvolvimento geral da matéria, passando pela matéria organizada em escala pré-consciente: ou seja, a constituição da informação é transistórica. Dantas (*et al.*, 2022, p. 36) também enfatiza que o processo informativo significa, sinteticamente, *dar-forma*, no que consistem as relações de reciprocidade mútuas ao desenvolvimento geral da matéria, mas também a atividade humana de trabalho. Conforme Dantas (*et al.*, 2022, p. 38),

[...] o valor que o trabalho vivo concreto acrescenta aos materiais e aos meios de trabalho submetidos à sua ação é a informação que neles incorpora. Ou seja, o valor de uso da força de trabalho consiste não em sua eventual capacidade de transformar e empregar energia no processo de trabalho, mas em sua capacidade de nele capturar, organizar, registrar, comunicar informação semiótica; donde o trabalho concreto, ou útil, sendo de natureza informacional, terá valor, na medida da função aleatoriedade/redundância que comunique em um dado tempo, ao longo das atividades produtivas (Dantas *et al.*, 2022, p. 38).

Enquanto categoria econômica, que se expressa justamente na capacidade de realizar dispêndio de forças físicas e mentais para a consecução de finalidades idealmente pré-definidas em sentido capitalista dessa mercadoria, o valor de uso da força de trabalho não dá sentidos epifenomênicos às informações, como fazem as formas orgânicas e inorgânicas de existência (os animais, na condição de predadores x presas, p. ex.). Antes, o ser social desempenha o trabalho de dar forma ao mundo por meio de sua capacidade teleológica, e o faz organizando instrumentais cada vez mais complexos para tanto, capazes de melhor e mais rendosamente capturar, organizar, registrar e comunicar as informações que recolhe da objetividade no mundo concreto em que se insere, no qual está autoimplicado, o qual transforma e, ao mesmo tempo, é por ele transformado (Marx, 2013; Vieira Pinto, 2005b). O trabalho concreto, útil, tem valor na proporção da aleatoriedade ou da redundância por ele comunicado em tempos e lugares produtivos determinados. De antemão, porque nos processos de trabalho, o ser que trabalha é produtor de valor em função de estar inscrito em relações de

assalariamento, típicos ao modo de produção capitalista⁶, sendo este tipo de trabalho, portanto, uma forma social e histórica. Em segundo lugar, porque nessas relações em particular, se o decréscimo da aleatoriedade da utilização do valor de uso da força de trabalho está íntima, ainda que inversamente, vinculado ao acréscimo da sua redundância, isso se vincula ou 1) ao acréscimo de forças produtivas que modificam a composição orgânica do capital em detrimento do emprego da força de trabalho (Ft), do capital variável; ou 2) à redução da porosidade da jornada de trabalho e, portanto, do maior controle sobre os trabalhadores, ainda que mantida a mesma composição orgânica, conforme nos indica Marx (2013). E, também, porque o emprego do capital constante, porque permite o aumento da massa geral de valor possível de ser produzida em um mesmo período, produz a redução do valor individual das mercadorias produzidas. Em consequência, o aumento da chamada redundância no valor de uso da força de trabalho produz a sua desvalorização. A chamada aleatoriedade, subsumida aos ditames do modo de produção capitalista, corresponde justamente ao processo custoso de busca pela redundância, a qual, uma vez alcançada, produz os rendimentos, ora extraordinários, ora normais, necessários à sustentação competitiva dos grandes grupos monopolistas⁷. Conforme observaremos na seção 4, conforme o desenvolvimento das forças produtivas redundou na criação de tecnologias da informação e comunicação melhoradas, adequadas aos processos de produção do valor – ainda que distribuídos mundialmente, controlados por cada vez menores parcelas das *classes proprietárias* – essas foram incorporadas no sentido de garantir ganhos de produtividade também nesse estágio da acumulação capitalista.

⁶ Compreendemos, com Lukács (2012; 2013) que o valor, o dispêndio de forças físicas e mentais para a exteriorização de um objeto previamente estabelecido no plano da consciência – dependente portanto da capacidade de apreensão da realidade pelo ser social, do desvelamento das propriedades do real e da concatenação deles com objetivos teleologicamente estabelecidos – precede o desenvolvimento das relações sociais capitalistas, ganhando nelas a condição de *momentum* predominante, como em nenhum outro modo de produção, inscrevendo-se à condição de determinante essencial desse modo de produção. Ou seja, compreendemos que o trabalho consiste em categoria trans histórica, que foi, é e permanecerá fundante à existência do ser social, ainda que esteja colocado sob as redomas do *sociometabolismo* capitalista.

⁷ Acerca das patentes e da discussão em torno de direitos de propriedade intelectual (DPI), aprofundaremos na seção 4, dentro do que for pertinente para o nosso objeto.

Em determinado momento d'O Capital, conforme veremos adiante, Marx (2013) aborda que os saltos de desenvolvimento tecnológico nos distintos ramos industriais provocaram transformações arquiteturas e urbanísticas, redesenhando cidades, ampliando as vias para o encurtamento do tempo de curso, i. e., de logística das mercadorias, permitindo uma mais rápida realização de M' em D'. Fica evidente, na elaboração marxiana, que o elemento da comunicação entre os distintos momentos do ciclo de produção e reprodução do capital tem importância para os capitalistas, na medida em que reduz o tempo de trabalho necessário, favorecendo a acumulação de excedente. Daí porque, sendo o ciclo do capital nos meios de transporte e de transmissão de informações similar ao processo de produção da moeda: D–M...P...-D', sua produção é sua própria realização, enquanto informação. Essa cresce na proporção direta à organização de um determinado sistema, porque significa o abandono progressivo do que Dantas (*et al.*, 2022) chama de trabalho aleatório; e logo, significa ao mesmo tempo o crescimento do trabalho redundante.

Trazendo à luz as reflexões mais diretamente relacionadas ao nosso objeto de estudos, da década de 1950 em diante, como veremos, as capacidades de comunicação social deram um salto de complexidade. Com o desenvolvimento da informática e, *a posteriori*, da internet comercial de uso pessoal, a atualidade do capitalismo no século XXI requisita uma conexão ubíqua, capaz de acompanhar os indivíduos, permitir que eles expressem suas vontades, sendo, ao fim e ao cabo, um ponto de contato para finalidades pessoais, mas que também associe os exemplares genéricos da espécie humana ao mercado.

Aparentemente, a forma mais bem acabada do capitalismo contemporâneo consiste em uma articulação muito bem construída entre metais, vidros, plásticos. Seria, certamente, mais uma conjunção de metais, vidros e plásticos muito bem pensada – como um bom pote hermético – se apenas a isso se reduzisse. E se assim fosse, a única socialização que permitiria seria um doce daquela fruta pecaminosa do paraíso, levada de uma casa a outra para a sobremesa de um jantar entre famílias. Mas não é disso que se trata. Seu ser é assumido como inteligente, ocupa prateleiras especiais e protegidas nos mercados e nas lojas de departamento, faz peso nos bolsos e bolsas, articula setores fabris, os ramais dos

escritórios, as motocicletas circulando pelas cidades. De tempos em tempos, faz-se novo em seus figurinos, cores, texturas, tamanhos e, desse modo, provoca a ideia de ser necessária sua troca, sua substituição, seu descarte. Que ser é esse que, na experiência que oferece, admite a imprescindibilidade de sua própria prescindibilidade como exemplar de um ser genérico?

Fala-se aqui dos *smartphones*, que faz pouco caso de barreiras linguísticas para ser conhecido, parece desconhecido dito em outro idioma e torna idiota quem o desconhece. Expulsa do paraíso não quem morde a fruta desejada, mas quem se recusa a cair no pecado de desejá-la. No Brasil da terceira década do terceiro milênio cristão, contudo, ainda há quem não o tenha, e há quem tenha dele mais de um exemplar em cada bolso. Certamente, contudo, ele preenche significativamente a nossa existência cotidiana e expressa de maneira qualificada os problemas de nosso tempo. Que atribuições sociais de sentido ele organiza e que utilidade factual ele contempla ao preencher a cotidianidade humana?

Antes de nos atermos a tais questões, algumas notas introdutórias, com o objetivo de expor certas premissas, fazem-se necessárias. Há uma pulsão, de tipo elétrica, que lhes dá a vida – e, do ponto de vista histórico, nada diz mais sobre a suposta “inteligência” dos *smartphones* do que esse fato. De Demócrito ao Vale do Silício; da primeira vez que se falou em átomo até a primeira vez em que com ele se deparou o gênero humano, por meio do microscópio; da descoberta dos campos magnéticos até a criação dos transistores e da propulsão dos satélites à órbita terrestre; da articulação desses em circuitos à conjugação desses últimos, por sua vez, em cada vez menores processadores: disso tudo faz-se uma história na qual zeros e uns em telas coloridas oferecem, a partir da manualidade estendida até o fino toque da ponta dos dedos de mãos humanas, toda sorte de serviços e mercadorias. Não é o nada da filosofia, o não-ser, ou uma força metafísica desprendida de qualquer ontologia, que conjuga todos esses complexos processos sociais – do contrário, tem-se aí, nessas ideias, o corpo do revisionismo histórico, cujos músculos se hipertrofiam com as ruínas do muro de Berlim.

A tese do fim do trabalho faz uma parte da intelectualidade da teoria social (como a de Latour [2019]) procurar a ontogênese do ser social na cultura, sem jamais encontrá-la nessa última (senão a partir de um reducionismo de caráter

epistemologicista). Seria como se não fosse ela própria, a cultura, um resultante histórico particular do domínio mais ou menos prolongado, em superação do meramente imediato, do gênero humano sobre as condições de produção e reprodução de sua própria vida enquanto espécie – vale reafirmar: em última instância. Em suma, tudo que ao ser social parece externo são, em última instância, dinâmicas e estruturas nas quais esse ser está autoimplicado. Cultura é mais que a definição desgastada, muitas vezes alvoroçada, dessa relação pouco menos imediata com a terra em que ocorre seu manuseio, seu plantio e sua colheita – pobre em sínteses explicativas, na justa medida em que não prevê os saltos ontológicos derivados dessa relação rudimentar, que por sua vez é também um salto com relação a qualquer forma de caça e coleta. Convergente com a noção que apresentamos, em *Ciência e Existência*, Álvaro Vieira Pinto assim define a cultura, como

[...] uma criação do [ser social], resultante da complexidade crescente das operações de que esse animal se mostra capaz no trato com a natureza material, e da luta a que se vê obrigado para manter-se em vida. Os animais, mesmo os de complexidade orgânica relativamente alta, não produzem a própria existência, mas apenas a conservam com o uso dos instrumentos naturais de que seu corpo é dotado e que lhes permitem um conhecimento da realidade suficiente para a procura e identificação do alimento, o encontro de condições de abrigo e a tomada de atitudes defensivas, que lhes asseguram, com caráter constante, as condições de vida. No [ser social] esta situação se alterou; a capacidade de resposta à realidade cresceu de intensidade e qualidade, porque, ao longo do processo de sua formação como ser biológico, as transformações do organismo lhe foram permitindo, em virtude do desenvolvimento da ideação reflexiva, inovar as operações que exerce sobre a natureza, e com isso praticar atos inéditos, desconhecidos no passado da espécie (Pinto, 1969, p. 121-122).

Os conhecimentos oriundos dessa relação estabelecida entre o ser social e a mundanidade acumulam-se, como herança natural-social da espécie, porquanto seus resultados demonstram-se benéficos à sua produção e reprodução (Pinto, 1969). Ademais, tanto mais quanto mais essa forma da existência, humana, se complexifica, a cultura também toma a forma de ação de cultuar, de promover e cristalizar ídolos (no sentido da ideia) “acima” da realidade, produzir certas explicações gerais abstratas acerca de causalidades do *ser-propriadamente-assim* da natureza. De acordo com elas, essas últimas seriam movidas por entidades

metafísicas que não se corporificam como agentes dessas intervenções, mas nelas próprias – a despeito de algumas tradições, como a apostólica-romana, que apela aos santos e ao filho de deus na terra como atestados supramundanos de sua existência. A cultura, por sua vez, pode ser ainda toda expressão sobre o real que “acima” dele é projetado em sentido particularizante. A Guernica, obra de Pablo Picasso, na sua frieza preta e branca, nos ares de desespero inscritos nos rostos de soldados, civis e animais, indica os horrores da Guerra Espanhola, mas expressa as dimensões caóticas, desesperadoras e mortíferas presentes em quaisquer conflitos bélico-militares. Ora, há algo para além da cultura que a funda, que a corporifica e que, por objetivá-la, efetiva também as formas que as distintas culturas assumem, que explica a ontologia (a condição de ser, portanto) da guerra, da teologia cristã-católica entre outras, do “erguimento” sobre a terra de meios com o auxílio dos quais trabalhar nela produza maior liberdade à existência humana do fardo da imediata sobrevivência, o maior desprendimento das condições *sine qua non*, meramente causais, próprias aos seres naturais. Por certo, nas relações estabelecidas entre o ser social e as formas precedentes de existência não há desprendimento ideológico que faça o primeiro negar essas formas, a saber, o orgânico e o inorgânico que constituem a natureza. Ou, ainda, afirmar o contínuo recuo das barreiras naturais pelo ser social não significa afirmar, *pari passu*, uma absoluta negação de tais barreiras – a despeito das vontades irracionalistas do modo de produção capitalista em fazê-lo. Tais relações entre o ser social e as formas de ser que lhe precedem, historicamente, são intrínsecas à humanização da espécie humana: consistem elas no trabalho.

Ainda, tratando-se de cultura, há dois aspectos que precisam ser considerados: 1) qual a dimensão verdadeira do aspecto da dita “inteligência” desses maquinismos que preenchem o cotidiano da humanidade, cada vez mais extensa e intensivamente nos dias correntes; 2) qual a dimensão verdadeira do aspecto da novidade trazida pelos telefones celulares, terminais ditos inteligentes, como expressões bem acabadas da assim chamada “Era tecnológica”, expressão refutada por Álvaro Vieira Pinto (2005a). Para que haja dimensões verdadeiras, é preciso logicamente que haja dimensões falsas nesses dois aspectos. Atentando-se a elas, as dimensões falsas – tendo-se em mente que isso nos levará à

exposição das dimensões verdadeiras –, faz-se preciso considerar que o assombro ou o maravilhamento, diante das descobertas do que é possível derivar como produto do trabalho, historicamente afetou aos seres humanos nos distintos momentos históricos em que tais descobertas se deram (Pinto, 2005a). Isso porque, apesar de derivarem de pré-ideações, por vezes especulações sobre o movimento do real, as sínteses cristalizadas do trabalho humano sempre ganharam e ganham certa autonomia com relação ao ser que lhes produziu, podendo assumir finalidades que não aquelas para as quais foram primeiramente objetivadas.

A concepção metafísica, no entanto, reflete acerca das tecnologias que preenchem nosso cotidiano nos dias correntes – entre elas, os *smartphones* – como formas não adstritas, extrínsecas à história da própria humanização – na maior parte das vezes não o sabem, mas o fazem. Ora, o processo de domínio do ser humano sobre as propriedades da natureza e de seus nexos internos produziu as mediações mais rudimentares entre humanos e natureza (machados e lanças, por exemplo), incidiu sobre a natureza e sobre a própria manualidade, bem como interferiu na constituição do cérebro humano como atualmente o conhecemos, beneficiando a protuberância ou redução de certas regiões e provocando nesse órgão diversas modificações (Pinto, 2005a). Também o fizeram a manipulação do fogo e a *assim chamada* Revolução Industrial, a roda ou o moinho d'água. Todas essas descobertas, contudo, são constitutivas de uma história unitária que não guarda, em si, identidades absolutas entre suas muitas fases, mas relações conflituosas e de complementariedade – todas elas relações do ser social com a natureza, trabalho. Não vivemos, portanto, uma “Era tecnológica”: o desenvolvimento do ser social é, justamente, uma relação dessa forma de existência com as formas antecedentes. Essa relação produziu mediações generalizantes (entre elas, a cultura), adequadas a finalidades diversas que, por esse estatuto, não poderiam ser outra coisa senão o cada vez mais intenso e extenso controle sobre as propriedades dos seres naturais, orgânicos e inorgânicos, bem como as reflexões possíveis acerca dessas mesmas relações. A era tecnológica é, portanto, a era da humanidade em sua totalidade (Pinto, 2005a).

Em que medida, no entanto, os *smartphones* são resultantes do trabalho – se aparecem como o resultado de outros maquinismos, eles próprios

aparentemente isentos de qualquer intervenção humana? O que diferencia nosso tempo presente, então, dos momentos antecedentes da mesma história do qual nosso presente faz parte? Há algo diferente, *ipso facto*. Diz-se que, ao discorrer sobre a maquinaria e a grande indústria, Marx (2013) não se aprofundou sobre os aspectos intrínsecos aos maquinismos e seus nexos internos, as lógicas estabelecidas entre as partes dos maquinismos e o desenvolvimento dessas lógicas conforme elas se transformavam, parafraseando Simondon (2020), em conjuntos maquinais mais abstratos. Tal argumento é falso, e as razões dessa nossa afirmação estarão devidamente explicitadas posteriormente. Por ora, salientamos que Marx tratava, no primeiro tomo d'O Capital, da transição da manufatura e de uma organização primária do modo de produção capitalista para uma forma de produção dotada de maior parcialização da produção das mercadorias que, aumentando a cooperação e o rendimento social do trabalho, pudesse reduzir o trabalho vivo em prol do aumento, quantitativo e qualitativo, do trabalho morto – o emprego das máquinas em detrimento do emprego da força de trabalho na produção de capital.

O aumento, quantitativo e qualitativo, do trabalho morto é o que produz justamente, a partir dos desfechos da Segunda Guerra Mundial, a cibernética – entendida não como a ciência do senso comum, suplantadora da filosofia, mas ela própria também⁸ como o conjunto de dispositivos incorporados à vida do *ser-propriadamente-assim* social (Pinto, 2005b). Daí que nos deparemos com a dimensão da verdade da dimensão “inteligente” das atuais parafernálias tecnológicas. A cibernética, constituindo-se como esse conjunto de dispositivos, diferencia-se dos maquinismos antecedentes, também incorporados pelo próprio ser social no decorrer do desenvolvimento de suas forças produtivas. As máquinas processadoras de informações representam, para a humanidade, a capacidade de projeções intelectivas cada vez mais articuladas entre si, na proporção direta em

⁸ Tampouco a cibernética pode ser considerada apenas nos apetrechos com os quais preenchemos a cotidianidade humana. Enquanto ciência, a cibernética é proposta para ser mais que isso, compreendida também como “controle e comunicação no animal e na máquina”, como definia Norbert Wiener (2017). Isto é, não é apenas uma ciência acerca do objeto maquínico, mas se debruça sobre a complexidade do controle e da comunicação nos animais, entre eles os seres humanos, único ser cibernético por natureza habilitado, pela história social de sua espécie, a desenvolver seres cibernéticos por construção (Vieira Pinto, 2005a).

que os terminais processadores de informação foram se comunicando e estabelecendo redes, até o ponto em que essas foram unificadas mundialmente. Nesse sentido, a cibernética antes reafirma a relação entre sujeito e objeto (o trabalho, portanto), tão cara à filosofia, do que a supera.

Na relação entre sujeito e objeto, o sujeito se apropria do objeto: debruça-se sobre ele tomando conhecimento de suas propriedades. Apropria-se do objeto e é, por essa apropriação, modificado como sujeito da ação apropriadora. A cibernética, sendo a totalidade das máquinas cibernéticas, uma vez que consiste na reprodução cada vez mais complexa da capacidade intelectual humana, não sobrepuja a filosofia naquilo que ela tem de capacidade abstrativa. Ela é antes apropriada pelo ser social e nas suas dinâmicas intervém, fazendo-o de forma disruptiva e, em decorrência dessa disruptividade, como já argumentamos, cada vez mais ubíqua. O que se quer afirmar, com isso, é que não se trata da propriedade em si ser um problema, mas sim das inflexões que a capacidade apropriadora típica ao ser social sofreu no decorrer de sua história, enfaticamente após a consolidação da propriedade privada. Tratar da história da propriedade privada como forma de organização da produção e reprodução do ser social não é nosso intuito. Quer-se, em vez disso, enfatizar uma forma particular desse modo de apropriar-se, o tipo capitalista, voltando à questão de nossos problemas contemporâneos e de uma de suas expressões mais bem acabadas: os *smartphones*. No que consistem, portanto, se 1) são mais que a simples junção de metais, plásticos e vidros; e se, por outro lado, 2) não consistem em uma novidade que tenha produzido um salto ontológico para a constituição de uma nova forma de existência do ser?

Os *smartphones* aparecem como resultantes desse longo processo histórico e assumem tarefas e características atinentes a um momento em particular dessa historicidade – o modo de produção capitalista mundializado, saturado e cronicamente crítico, do qual todos os exemplares humanos, indivisíveis, são sujeitos e agentes econômicos ativamente autônomos, assim chamados “empreendedores”, para os quais toda a produção e reprodução de dados se volta, em última instância, também como “consumidores”. Não há desprendimento das máquinas cibernéticas com relação à forma de ser que lhes criou, tampouco das

relações sociais de produção e, logo, das circunstâncias históricas em que foram criadas. Elas desenvolvem apenas uma espécie de autonomia com relação à forma de existência complexa que lhe objetiva, sendo dela apenas uma projeção ampliada de sua própria consciência – é verdade, cada vez mais complexa, extensa e intensivamente, sem jamais guardar com a consciência humana qualquer relação de identidade.

O que a teoria social burguesa não responde, porque produtora de inversões idealistas, é que, considerando-se correta a ideia de que a consciência de um tempo histórico guarda com as relações sociais desse mesmo tempo uma relação de unidade (já que é delas produto e também sua produtora), por que não estaria a cibernética sujeita aos ordenamentos do capital e, mais que isso e ao mesmo tempo, incidindo sobre tudo que lhe antecedeu para fazer valer suas próprias lógicas, uma vez que essas se mostrem funcionais? A cibernética não sobrepuja o capital, é por ele absorvida. Ela expressa a capacidade histórica do capital de continuamente revolucionar suas bases produtivas para garantir sua própria existência como *sociometabolismo*. Contemporaneamente, para tal empreendimento generalizado, os indivíduos se articulam aos ciclos de produção e reprodução da riqueza com o auxílio de artefatos (ou do conjunto deles) cada vez individualizados – entre eles, justamente os *smartphones* (ou terminais similares, conectáveis a internet, ainda que restritos nas plataformas e aplicativos de que dispõem). Com esses artefatos, vinculam-se a uma rede de produção e reprodução de informações que, de forma também particular, é por sua vez valorizada – não pelos usuários e usuárias, mas pelas categorias trabalhadoras que, lapidando e dilapidando tais dados, constituem audiências segmentadas para serviços e mercadorias segmentadas –, conforme exige o capital monopolista internacional da terceira década do século XXI.

Nesse mesmo sentido, quanto mais o capital arrasta toda sociedade para o abismo da barbárie utilizando-se da ideologia de que prescinde do trabalho vivo para produzir riquezas, tanto mais parece querer evitar para si as consequências nefastas de acumulá-las e reproduzi-las *aparentemente* sem lastro. Procura sentido para o proveito dessas riquezas alçando voos em engenhocas no sentido de colonizar outros planetas enquanto se desvincula cada vez mais intensamente do

rebotelho: um “corpo” de humanos, cada vez mais extenso e estranhadamente genérico. Parece ser o fim da história, mas apenas para os refugos da humanidade: esses caem no abismo, viram o exército industrial de reserva pedindo por moedas nas ruas, ou os zumbis vivos da cracolândia, pessoas famintas nas filas dos ossos da experiência governamental bolsonarista. A superpopulação corporifica e sucumbe à sobrecarga das frotas de ônibus em meio à uma pandemia ainda sem vacinas disponíveis para o combate ao vírus causador das infecções, morre nos desabamentos de terra em terrenos impróprios à instalação de moradia por chuvas torrenciais, ou no estouro de barragens de rejeitos da mineração, no incêndio de biomas e ecossistemas. A filosofia burguesa e sua decadência nunca foram tão concretas, tão viscerais. Elas demonstram: não falta trabalho, falta o emprego da força de trabalho, contido artificialmente para estabelecer o controle de preços. Essa diferenciação a decadente filosofia burguesa e suas ciências particulares conhecem, mas esforçam-se em omitir, com nenhum outro objetivo que não o de sustentar que o problema está, em si, nas relações que o sujeito histórico guarda com seu mundo objetivo, encobrindo quem determina tais relações: o capital, corporificado na classe capitalista.

Enquanto a solução final não chega em definitivo, contudo, povoa-se o cotidiano da vida social, sob a égide do capitalismo em crise, das mais diversas geringonças, que ele insiste em vender como se consistissem, de fato, em necessidades humanas dotadas, elas próprias, de outras necessidades vendáveis. A autoimplicação humana, seu próprio existir prático-crítico no mundo, parece tornar-se tarefa de um ser-outro, a efetivar-se no horizonte – que também não é apresentado, mas do qual se fazem promessas de que existe e de que consiste em uma nova forma de ser, inteligentemente diferente. Fato é que, sozinhos, os *smartphones* nada determinam – são incapazes de realizar tal feito. Cada um dos aplicativos, com suas interfaces e articulações internas de informações (todas elas energeticamente orientadas pelas pulsões elétricas mencionadas no início), organizam o atendimento (ou não) a necessidades humanas. Mas essas necessidades são historicamente determinadas e forjadas pelas relações sociais de produção e reprodução nas quais se inserem, nas quais também incidem cada

vez mais decisivamente – esse é, como apontaremos, um vício de origem que pode ser supprassumido.

Faz-se necessário considerar, entretanto, que as necessidades sociais implicadas pelo modo de produção capitalista carecem de referências éticas para além dos lucros dos proprietários privados, que as registram como propriedades intelectuais, em instituições por eles próprios controladas. O que não significa que elas – essas necessidades humanas – não se sustentem em qualquer ética, de fato. Há algo de fundamentalmente ético em tudo que o ser social desenvolve nas suas relações imediatas e mediatas com o mundo orgânico e inorgânico no qual está situado. Que o modo de produção capitalista seja a forma mais complexa de organização dessas relações não significa que não possa ser possível sobrepujá-lo para extinguir o fosso entre as necessidades humanas concretas e as projeções ideológicas que fazem, acerca delas, as *classes burguesas*.

Enfim, a rede mundial de computadores (da qual trataremos páginas à frente) é valorizada, empregada nos mais diversos setores produtores e reprodutores de capital, na proporção direta em que é incorporada aos meios de comunicação, na agricultura e no agronegócio, nos restaurantes, nas fábricas, nos escritórios, nos carros que transportam gente, nas motos que transportam comida, na logística ampliada de mercadorias pelas ferrovias e rodovias, nas lojas de móveis e eletrodomésticos, roupas ou quinquilharias de toda espécie, na prestação de serviços; também na medicina, no tráfico de drogas, nas redes sociais, nos presídios, *nas bases de dados governamentais e, também, nas políticas sociais, tais como a da assistência e a da previdência social*.

Com o intuito de transitarmos das abstrações mais gerais para a concreticidade do nosso objeto, na subseção que segue procuraremos trazer à luz as implicações da intensificação do uso de meios tecnológicos que marcam sobremodo a dinâmica da contemporaneidade capitalista brasileira, tomando como referência a política previdenciária pública nesse país. Como viemos sustentando nessa primeira exposição, ainda que marcada por seu teor ensaístico, essas aplicações em rede dependem do trabalho humano para serem desenvolvidas. Nosso objetivo, a seguir, é demonstrar de que maneira a transição dos fluxos de atendimento às plataformas digitais – voltadas à operacionalização dos auxílios,

benefícios, pensões etc., sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – têm incidido nas relações estabelecidas entre essa autarquia pública e a população usuária das políticas sociais sob sua guarda. Na terceira subseção, em interlocução com a produção do serviço social sobre as TIC e suas incidências sobre o cotidiano de trabalho de assistentes sociais, discutiremos algumas noções, notadamente a atribuição de modos subjetividade às máquinas inteligentes, que são importantes para o nosso objeto. Na quarta seção, como incurso ao nosso objeto, apresentamos as relações estabelecidas entre a Dataprev e o Estado nacional ao qual ela responde, bem como com o mercado em que essa empresa se insere, a fim de identificar os modos de realização de transferências de valor dos fundos público e previdenciário para as empresas multinacionais (EMNs) na contemporaneidade, considerado o curso da transformação digital do Estado brasileiro.

2.2 A TECNOLOGIA DIGITAL NA CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Encerrado um ciclo de crescimento da economia, de 2015 em diante o Brasil adentrou em uma quadra histórica de aprofundamento de sua crise, expressa na desmoralização da política e das instituições estabelecidas após a promulgação da Constituição Feral de 1988 (CF/88), como também nos regimes de acumulação capitalistas, indicadas na queda das taxas de lucro de distintos setores da economia. O crescimento de 3,5% em média, ao ano, entre 2003 e 2013 foi rompido por um processo de decrescimento, com um acúmulo de queda entre 6,9% e 7,4%, nos anos de 2015 e 2016, parcialmente recuperado nos dois anos seguintes, quando houve crescimento acumulado em 2,2%. Os dados trazidos por Pinto (*et al.*, 2019, p. 112), dispostos na Tabela 1, abaixo, elucidam alguns indicadores econômicos e suas variações entre o primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff (PT-MG) e o ano de eleição de Jair Bolsonaro (PL-RJ):

Tabela 1 – Indicadores econômicos selecionados do Brasil (2011-2018)⁹.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB – variação real (%)	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,1	1,1
PIB per capita (variação real em %)	3,1	1,0	2,1	-0,3	-4,4	-4,1	0,3	0,3
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo (%)	6,9	0,8	5,8	-4,2	-14,1	-12,0	-2,5	4,1
Taxa de desocupação (%)	-	-	7,2	6,8	8,3	11,3	12,8	12,3
Pessoas desocupadas (mil)	-	-	6.991	6.657	8.305	11.430	13.188	12.782

Fonte: Pinto (*et al.*, 2019, p. 112). IBGE e PNAD Contínua.
Elaboração própria (2024).

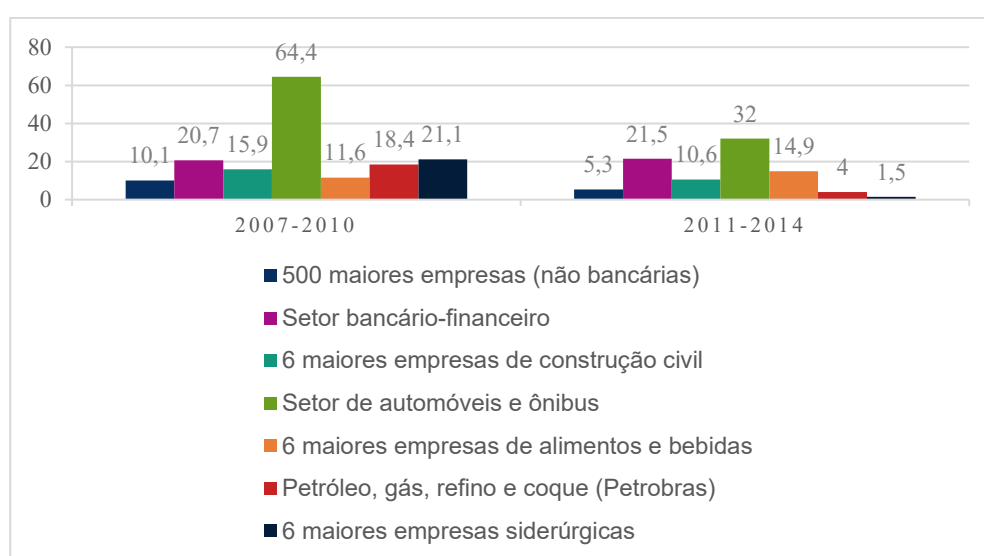
Se os anos finais do segundo mandato de Lula ofereciam bons indicadores, o período entre 2011 e 2014 ficou marcado pela diminuição dos índices de crescimento, com a média anual do período em 2,1%. A partir de 2015, o Brasil passou a decrescer e amargou, naquele ano, uma retração de -3,8% (ou -3,5%) no PIB, e -3,6% (ou -3,3%) em 2016. Do ponto de vista do investimento agregado, a média de 9,9% entre 2007 e 2010 decaiu para 1,8% entre 2011 e 2014. Nos dois anos seguintes, 2015 e 2016, o investimento agregado sofreu novas reduções – de 14% e 10,2% respectivamente (ou -14,1% e -12%). A indústria retraiu 3% em 2014, 8,3% em 2015 e 6,6% em 2016.

Com exceção dos setores bancário/financeiro e das seis maiores empresas de alimentos e bebidas, todos os demais apresentaram decréscimos nas suas taxas de lucro, se comparadas as médias dos períodos 2007-2010 e 2011-2014. Com a redução nesses índices, as taxas de desemprego tendem a subir, como de fato ocorreu entre 2013 e 2018, quando os índices chegaram a 12,3% da *população economicamente ativa* (PEA) desocupada. Logo, no andar de baixo, as famílias tiveram seus ganhos comprimidos pelo aumento do desemprego e pela

⁹ Segundo os dados apresentados por Gentil (2019), seria uma queda de 7,4% no acumulado entre 2015 e 2016. Os dados apresentados por Pinto (*et al.*, 2019), com base no IBGE, indicam um decréscimo acumulado de 6,9%. As fontes consultadas por Gentil (2019) são mais extensas, mas compreendemos que o IBGE não é um órgão a ser desacreditado nas informações que disponibiliza sobre a realidade nacional. Logo, preferimos estabelecer a variação real, em porcentagem do PIB, situando as cifras entre os dois dados. O mesmo ocorre para as variações nas taxas de investimento (formação bruta de capital fixo), que diferem entre os autores.

inflação: se entre 2011 e 2014 era de 6,6% ao ano, passou a 10,7% em 2015. Consequentemente, se entre 2007 e 2010, o consumo das famílias crescia em média 5,8% ao ano, entre 2011 e 2014 esse crescimento foi de apenas 3,1%. Nos anos de 2015 e 2016, os índices de consumo das famílias trabalhadoras ficaram: -4% e -4,2%, respectivamente, nesses anos (Gentil, 2019, p. 174).

Gráfico 1 – Médias de rentabilidade sobre patrimônio líquido (2007-2014), em %.



Fonte: Pinto (*et al.*, 2019, p. 116).
Elaboração própria (2025).

Segundo Pinto (*et al.*, 2019, p. 113),

a crise econômica brasileira criou as condições (recessão, desemprego, falências de empresas, desalento) para que as crises política e institucional prosperassem, sendo que estas, quando se ampliaram, passaram também a afetar negativamente a economia. Há, portanto, uma retroalimentação entre as crises em suas diversas dimensões, sem que necessariamente os fatos geradores das crises nos planos econômico, político e institucional tenham sido os mesmos.

O quadro de crise orgânica não pode ser explicado de forma monocausal, justamente por ser constituído de múltiplas determinações, mais ou menos decisivas na sua formação. Dilma Rousseff tentou insatisfatoriamente induzir a aceitação das classes dominantes de uma nova gestão da matriz econômica, processo chamado por Singer (2018) de *ensaio desenvolvimentista*, de cariz

conciliador. Nessa empreitada, alinhada com as entidades representativas do capital industrial, o governo Dilma reduziu a taxa básica de juros, promoveu uma desvalorização cambial e ampliou as desonerações fiscais para os empresários da indústria, que também puderam contar com a) a redução em tarifas de energia elétrica e nos preços de derivados do petróleo; b) desaceleração dos investimentos e gastos públicos para favorecer a competitividade do setor privado. Mas esse fato não explica isoladamente os deslocamentos das frações das classes dominantes (sobretudo as industriais) para uma posição favorável ao *impeachment*, ainda que contribua nessa movimentação (Pinto *et al.*, 2019).

Como aponta Pinto (*et al.*, 2019), o Estado brasileiro, em particular no governo de Dilma Rousseff, não dispunha de autonomia plena para realizar suas ações no campo econômico-político, independentemente das vontades e interesses das classes sociais em luta¹⁰. Ao contrário, “[...] o Estado não dispõe de um poder pleno, pois ele é a expressão das relações de exploração e dominação da sociedade dividida em classes e frações” (Pinto *et al.*, 2019, p. 114). O cenário externo, portanto, se impôs. O estouro da bolha de especulação imobiliária estadunidense em 2008 – conhecida como crise do *subprime* – promoveu queda na aceleração da China – principal país que demandava as *commodities* produzidas no Brasil –, concomitantemente à retomada de medidas de austeridade na Europa e nos países periféricos. As consequências da queda da demanda chinesa por exportações foram bastante decisivas para o agravamento da crise brasileira, e não conseguiram ser remediadas com as medidas tomadas internamente pelo governo e sua gestão macroeconômica (Pinto *et al.*, 2019, p. 115).

Para além dessas determinações, agravaram a crise as denúncias de corrupção na Petrobras que vieram a público naquele período. A Operação Lava-Jato, como ficou conhecido o conjunto de investigações sobre corrupção na maior empresa estatal brasileira, tornou-se o centro de poder naquela conjuntura, porque expôs “[...] as vísceras da relação entre o Estado e sua burocracia e parte do bloco no poder (frações de classe proprietárias de grandes corporações do

¹⁰ Algo que, no que concerne às ações econômicas do Estado por meio das empresas estatais, não foge à regra, como se observará nas próximas seções.

capitalismo brasileiro” (Pinto *et al.*, 2019, p. 111). Entre outros indícios dos *entulhos ditatoriais* no período da “Nova República”, i. e., da continuidade do padrão autocrático-burguês de produção e reprodução da dominação de classes brasileira, Pinto (*et al.*, 2019, p. 111-112) aponta que os vínculos entre a burocracia estatal e frações das classes dominantes, que constituíam parte do bloco no poder, demonstraram o conjunto de “[...] relações não republicanas envolvendo financiamento de campanhas partidárias, obras públicas e mudanças regulatórias em prol dos interesses capitalistas em suas relações com a cena política e o Estado” (Pinto *et al.*, 2019, p. 111-112).

No final de julho de 2015, o Congresso Nacional assistiu ao rompimento de Eduardo Cunha com a Presidência da República. Em agosto do mesmo ano, por sua vez, o vice-presidente Michel Temer se distanciou de Dilma Rousseff e passou a articular, aproveitando-se das fissuras no PSDB, o processo de *impeachment* da líder de chapa da qual participava como vice-presidente, bem como a formulação de um programa alternativo, a *Ponte para o futuro* – sem o qual as frações das classes dominantes não apoiariam o impedimento da então mandatária do executivo federal. A particularidade complexa dessa cena política, compreendida por Martorano (2011, p. 20) como “[...] *locus* do conjunto de práticas políticas (partidárias ou não) que tem por objeto a política de Estado”, era a participação, em seu seio, de instâncias do Poder Judiciário, por intermédio da Operação Lava-Jato. Segundo Pinto (*et al.*, 2019, p. 124),

[o] mecanismo adotado pela Operação Lava Jato reforçou o poder dos grandes meios de comunicação, constituindo-se numa fração com capacidade de exercer força econômica e política. Por outro, garantiu maior poder da operação no aparelho de Estado e junto à população. No contexto de crise econômica e com apoio expressivo, a Operação Lava Jato, que nasceu desvinculada do bloco no poder, conseguiu deslocar o centro de poder do Estado brasileiro para suas mãos, com o objetivo de seguir na caçada à corrupção que, para eles, resultaria na refundação do Brasil, deixando para trás o capitalismo brasileiro patrimonialista.

O “combate à corrupção”, empenhado pelos agentes da Operação Lava-Jato, assumiu o papel de protagonista na criminalização das relações estabelecidas entre o bloco no poder e o Estado, sem que, da refundação do Brasil pretendida pela suposta limpeza oriunda dessa operação tenha se desdobrado um

projeto de país que destoasse e extrapolasse a compreensão de que a mera separação entre o público (Estado) e o privado (mercado) seria suficiente, *em si*, para resolver os problemas econômicos e políticos do país.

Precisam ser levadas em conta, na análise da crise em sua totalidade, as suas dimensões externas e internas: 1) a participação de órgãos estadunidenses na investigação da Petrobras, (principal objeto de investigação da Operação Lava-Jato), interessados na exploração de petróleo nas camadas do pré-sal e na retomada do controle de setores econômicos como o da construção civil em outros países da América Latina; 2) a confluência desses órgãos com frações particulares das classes dominantes estabelecidas no país; 3) as disputas travadas entre as frações capitalistas do bloco no poder que tinham como objetivo a definição de quais seriam os direcionamentos dados à economia política do país, de acordo com os interesses particulares de cada uma delas; e 4) as consequências e desdobramentos dessas disputas para o avanço ou retrocesso das cadeias produtivas no Brasil, estivessem elas próximas ou distantes das atividades exercidas pela Petrobras e os desdobramentos desse processo na luta de classes circunscritas aos limites nacionais (Pinto *et al.*, 2019). Nesse sentido, Gentil (2019, p. 173) aponta que

[...] a reversão da estratégia de queda dos juros (praticada entre setembro/2011 e abril/2013) para uma fase de rápida ascensão (pós-2013) – associada à política macroprudencial de redução do crédito e à política fiscal de contenção do gasto público (sobretudo, com investimento e com funcionalismo) – provocou fortes efeitos recessivos. A desaceleração seria ainda potencializada pela desativação dos investimentos da Petrobras (-19% em 2014; -40% em 2015) (SPE, 2015), reflexo das dificuldades associadas às investigações das denúncias de corrupção na empresa. O resultado foi a brusca e profunda contração econômica no período 2014-2015.

Além disso, é necessário considerar o papel dos principais grupos de comunicação na produção das circunstâncias que transformaram o *impeachment* na resposta mais adequada à crise econômica e política pela qual passava o país. Segundo Pinheiro e Vieira (2018, p. 177), “[...] o Manchetômetro [...] identificou que os grandes setores da imprensa nacional, durante o período do processo, foram severamente críticos aos partidos e personagens contrários ao impeachment”. De acordo com os autores (2018), foram publicadas, em média, 70% de publicações

contrárias ao PT, Dilma Rousseff e Lula, e apenas 2,5% favoráveis das mais de 5.000 matérias publicadas sobre o *impeachment*. No mesmo período, foram publicadas cerca de 2.300 matérias acerca de partidos e figuras como PMDB, PSDB, Michel Temer e Aécio Neves e, em média, 37% das matérias lhes eram contrárias e 12% lhes eram favoráveis. Pinheiro e Vieira (2018) não conseguem indicar a participação ativa dos principais grupos de comunicação a partir de critérios qualitativos, mas indicam que, com a consistência e a distribuição no tempo no decorrer dos meses em que o processo se deu, as matérias e editoriais dos principais veículos como Folha de São Paulo, Estadão, O Globo e Jornal Nacional exerceram papel importante para o debate público em torno do *impeachment* e de sua efetivação.

Por sua vez, Rodrigues (2018) aponta que, entre os jornais Folha de São Paulo, O Globo e Estadão, foi esse último quem mais investiu contra a presidente, ainda que o principal jornal da família Marinho também apoiasse o *impeachment* como saída para a crise. A principal nuance vinha da Folha de São Paulo, jornal que defendia que era a renúncia espontânea da presidente e de seu vice que deveria acontecer, para que o país fosse livrado do “trauma” do processo que se encaminhava naquela quadra histórica. Os posicionamentos dos jornais, aponta Rodrigues (2018), acompanhavam as sucessivas tratativas, narradas por Singer (2018), em torno da progressiva aprovação do *impeachment* pelas distintas frações das classes dominantes, como resolução para a crise econômico-política pela qual passava o Brasil. Rodrigues (2018) aponta, por exemplo, que em 2015 o jornal Zero Hora não tinha como linha editorial o apoio explícito à derrubada da presidente petista, cenário que mudou a partir das manifestações de março de 2016. Como aponta Rodrigues (2018, p. 48),

[...] o que restou observado foi que os principais jornais impressos do país, em graus diferenciados, demonstraram suas simpatias pela saída de Dilma da presidência. Os 27 editoriais selecionados do período entre 2015 e 2016 evidenciam como alguns veículos defenderam abertamente o impeachment, caso de O Globo, do Estado de Minas e do Estadão, enquanto a Folha de S. Paulo preferiu clamar pela renúncia de Dilma e Temer. O Correio Braziliense e o Zero Hora, embora não tenham expressamente defendido o impeachment, usaram seus editoriais para legitimar sua validade procedimental. Em um contexto em que considerável parcela da sociedade considerou o impeachment um “golpe”,

legitimar sua validade procedimental pode ser considerado por tal parcela o mesmo que defender a sua realização.

Nesse sentido, a Operação Lava-Jato, além de ter sido um instrumento funcional para o fortalecimento da crise institucional e política, também teve grande participação na recessão econômica pela qual passou o país nos anos de 2015 e 2016, sendo responsável por metade de seus efeitos à economia: “[...] as consultorias Tendência e GO Associados estimaram, de forma aproximada, que essa operação contribuiu negativamente entre 2,0 e 2,5% ao ano nas quedas de 3,8% e 3,6% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente” (Pinto *et al.*, 2019, p. 127). Ao final de 2015, em dezembro, Eduardo Cunha aceitou o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, que veio a ser consumado oito meses depois. Sem a operação Lava-Jato, as acusações de improbidade administrativa oriundas das pedaladas fiscais que condenaram Dilma Rousseff não teriam obtido lastro social, na medida em que, “[...] com a participação fundamental dos meios de comunicação, [a Operação Lava-Jato] criou fatos que mobilizaram e radicalizaram a classe média em torno da acusação de que Lula, Dilma e o PT formavam uma organização criminosa que precisava ser extirpada da vida política” (Singer, 2018, p. 228). Segundo Pinto (*et al.*, 2019, p. 136),

[...] com o *impeachment* de Dilma, os empresários, o sistema político, a grande imprensa e parte dos economistas passaram a acreditar que a economia recuperar-se-ia e o governo Temer executaria as reformas necessárias (trabalhista, teto dos gastos públicos e previdenciária) para restabelecer a acumulação. O crescimento esperado não foi efetivado, mesmo com a adoção das políticas econômicas ortodoxas e com as reformas institucionais (trabalhista e teto de gastos). Além disso, a instabilidade política permaneceu com o avanço da Lava-Jato nas investigações que envolviam a cúpula do 1PMDB, evidenciando que não havia uma coordenação entre as forças sociais que apoiaram e impulsionaram o *impeachment*.

Contudo, os princípios messiânicos da Lava-Jato apresentaram-se instáveis, à medida em que a operação avançava sem ter o mesmo efeito sobre outras agremiações (como o PSDB e o PMDB), causando o aprofundamento da deslegitimação das instituições e da política. Mesmo assim, Michel Temer conseguiu galgar espaços para a expansão do regime de acumulação rentista no seio do Estado brasileiro, restringindo ainda mais os gastos públicos primários da

União, a partir da aprovação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95), bem como da Contrarreforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). Faz-se possível constatar que as frações domésticas da economia política brasileira, organicamente atreladas aos interesses dos países centrais do capitalismo, vêm alcançando vitórias por meio de uma contraofensiva ao proletariado (organizado ou não) que, se constitui o padrão de dominação autocrático-burguês, nos anos posteriores ao golpe que derrubou Dilma Rousseff assumiu suas facetas mais agressivas. Como aponta Gentil (2019, p. 183),

[...] o país, de fato, mergulhou num sorvedouro de eventos atordoantes. Com a posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB), em 31/07/2016, teve curso um projeto político radicalmente liberal, que produziu taxas de crescimento econômico negativas ou próximas de zero, altos índices de desemprego e rápida elevação da miséria. O novo governo, com baixa aprovação popular, reuniu ministros que, com breve tempo nos cargos, se viam obrigados a deixar seus postos sob acusação de corrupção, sendo substituídos por outros que também se encontravam sob suspeita. O próprio presidente recém empossado teve que enfrentar duas denúncias na Câmara, apresentadas pela Procuradoria Geral da República, pelos crimes de corrupção passiva, organização criminosa e obstrução de Justiça.

O Brasil decresceu em 2016 (-3,6% com relação ao PIB) e, ainda que tenha voltado a crescer em 2017, o fez somente em míseros 1%, concomitantemente à subida nas cifras de desocupação para 12,6 milhões de trabalhadores naquele mesmo ano, comparados aos 12,1 milhões de desocupados no ano anterior. Ainda na condição de presidente interino, Michel Temer aprovou a PEC nº 87/2015, formulada ainda no governo de Dilma Rousseff, que permitia a desvinculação não mais de apenas 20% das receitas, mas de 30% delas, por meio de Desvinculações de Receitas da União (DRU). Como questionava Gentil (2019, p. 184), “[...] se, na interpretação oficial, a Previdência Social era supostamente deficitária, por que elevar o percentual de desvinculação de recursos atrelados à Seguridade Social? Seria minimamente plausível retirar tantos recursos de um sistema que se avaliava ruinoso?”. Para nós, é mais assertiva a última indagação, acerca da possibilidade de que o governo estaria, propositadamente, “[...] adotando a estratégia de conduzir o sistema ao déficit para justificar a retirada de direitos sociais” (Gentil, 2019, p. 184).

Ainda no final de 2016, o governo de Michel Temer também conseguiu a aprovação da PEC do Teto de Gastos, transformada na Emenda Constitucional nº 95, no dia 16 de dezembro daquele ano. Apesar do crescimento das lutas populares contrárias à Emenda, de ocupações em escolas e universidades públicas em todo o Brasil, dos inúmeros e extensos atos de rua, o último mês do ano, na oportunidade da aprovação do texto final da referida PEC, foi icônico nos fatos históricos e imagens que produziu: enquanto no interior do Congresso Nacional deputados e senadores governistas brindavam com *champagne* a vitória, os atos que ocuparam Brasília eram fortemente reprimidos pelas polícias no lado de fora da Praça dos Três Poderes. A EC nº 95/2016 foi responsável pela limitação, pelos vinte anos seguintes, dos gastos públicos federais ao teto correspondente à inflação do ano seguinte (exceto quanto aos juros e encargos da dívida pública). Em outras palavras, as despesas do governo precisariam ser nulas em crescimento, independentemente do crescimento do PIB ou da população atendida pelos serviços que compõem o orçamento primário da União. Segundo Gentil (2019, p. 184),

[...] o 'novo regime fiscal' [representava] um entrave ao crescimento, por retirar a atuação anticíclica do Estado. Do ponto de vista social, [significava] a demolição dos direitos sociais presentes na [CF/88]. E, do ponto de vista político, [retirava] do Congresso e da sociedade o poder de definir o orçamento público.

Michel Temer também aprovou as Leis nº 13.429/2017, chamada de Lei da Terceirização; e a Lei nº 13.467/2017, que significaram o adensamento da contrarreforma trabalhista. As terceirizações, que até então eram permitidas para atividades-meio, passaram a poder ocorrer também para atividades-fim. À época, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) projetava que tal medida a) promoveria um alto rebaixamento dos salários, haja vista que trabalhadores terceirizados ganhavam, em média 24% menos que trabalhadores contratados diretamente pelas empresas; b) aumento geral da jornada de trabalho em até três horas semanais, compatibilizando-se o tempo dedicado ao trabalho entre trabalhadores terceirizados e não terceirizados; c) elevação no número de acidentes e mortes no trabalho; d) ainda maior perda de

capacidade dos sindicatos de negociar benefícios e salários junto aos patrões. A nova contrarreforma trabalhista – cujo eixo norteador era o princípio do negociado sobre o legislado –, por sua vez, tinha como objetivo “[...] reduzir o custo do trabalho, elevar lucros e atrair empresas internacionais, em especial nas áreas de indústria e serviços, que contratariam uma mão de obra oportunamente rotativa, barata e enfraquecida em seus direitos sociais” (Gentil, 2019, p. 185). A partir da nova lei, ficaram previstas

a possibilidade de redução do salário com a demissão coletiva e a reconstrução via terceirização ou acordo fechado individualmente; a prevalência do acordado sobre o legislado, provocando o afastamento do Estado como moderador das relações de trabalho; o parcelamento das férias em até três períodos, à escolha da empresa; o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical; e, principalmente, a adoção de vínculos de trabalhos mais flexíveis (contratos de terceirização, temporários e intermitentes) (Gentil, 2019, p. 185).

A previsão com essa contrarreforma, à época, era que a adoção desses padrões de contratação da força de trabalho provocaria a redução significativa das receitas destinadas à Previdência Social, concomitantemente ao crescimento das despesas no SUS e mesmo em decorrência do aumento no número de requisições por benefícios assistenciais e previdenciários operacionalizados pelo INSS. Nessa esteira, o governo de Michel Temer não somente não apresentou avaliações acerca dos impactos da contrarreforma para a política previdenciária, assistencial e de saúde, como aprofundou as desonerações fiscais para inúmeros setores empresariais, reduzindo as receitas do orçamento fiscal e também da Seguridade Social (Gentil, 2019). A própria política previdenciária não passou isenta de ataques do governo de Michel Temer, durante o qual uma proposta (PEC nº 287/2016) foi encaminhada ao Congresso Nacional, aprovada com rapidez e sem debates junto à sociedade civil, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. Entretanto, seu teor extremamente ostensivo aos direitos previdenciários colocou óbices à sua aprovação pelo Poder Legislativo, também em função de que seriam necessários os votos de ampla maioria do Congresso Nacional, i. e., de 308 deputados federais e de 49 senadores. A proposta de Temer propunha:

[...] o estabelecimento da idade mínima (e única) de 65 anos para todos (homens e mulheres, rurais e urbanos, funcionários públicos e trabalhadores do setor privado); elevação em 10 anos no tempo de contribuição (passando de 15 para 25 anos); redução do valor das aposentadorias em 25 pontos percentuais; desvinculação do salário mínimo e aumento da idade 65 para 70 anos para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC); imposição do recolhimento de contribuição previdenciária para trabalhadores rurais se aposentarem, além, do aumento da idade para 65 anos e do tempo de contribuição de 25 anos; e, por fim, redução do valor das pensões, que seriam equivalentes a apenas 50% do valor do benefício recebido pelo cônjuge, com um adicional de 10% para cada dependente do casal, o que implicava a desvinculação do salário mínimo (Gentil, 2019, p. 186).

Na contrarreforma proposta por Temer, não havia nenhuma indicação que indispucesse o governo com o rentismo, que revertesse os ganhos privados com as desonerações dos anos anteriores, combatesse a sonegação ou aperfeiçoasse a arrecadação de receitas para a Previdência Social. Além da objeção generalizada das classes trabalhadoras, o próprio Congresso Nacional fez suas movimentações para barrar a contrarreforma, principalmente a partir da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência, presidida pelo senador Paulo Paim (PT-RS), com a relatoria sob responsabilidade de Hélio José (PMDB-DF). Como resultado, “[...] a CPI da Previdência imprimiu derrota ao governo quando aprovou, em 25/10/2017, por unanimidade, um relatório que negava a existência de déficit e rejeitava a necessidade de mudanças” (Gentil, 2019, p. 187) e que afirmava que a proposta de contrarreforma estaria embasada em premissas falsas, como a “[...] inclusão de servidores federais (civis e militares) no cálculo dos gastos, projeções exageradas de envelhecimento da população e má gestão dos recursos” (Gentil, 2019, p. 187).

No final de 2017, tentando fazer com que a contrarreforma fosse aprovada, o texto da PEC foi abrandado: a) mantiveram-se as sugestões de alteração nas aposentadorias do setor privado, público e de políticos; b) idade mínima de 65 anos para homens (i.e., sem alterações) e 62 para mulheres, com implantação gradual durante os 20 anos seguintes, até 2038; c) manutenção do mesmo tempo de contribuição, de 15 anos; d) cumpridos os requisitos de idade e contribuição, o trabalhador receberia 60% da média de todas as contribuições (-25% do valor recebido na regra vigente à época), com a previsão de 40 anos de contribuição como condição para o recebimento de 100% do valor da aposentadoria; e) fim da

aposentadoria por tempo de contribuição, com a definição de uma regra de transição que propunha a perda de 30% do tempo necessário para atingir 30 e 35 anos de contribuição, para mulheres e homens, respectivamente; f) sem mudanças com relação a trabalhadores rurais e Benefício de Prestação Continuada (BPC), nem para trabalhadores já aposentados ou em condições de se aposentar nas regras vigentes até a nova lei entrar em vigor; g) teto do RGPS passaria a valer para servidores públicos, bem como a idade mínima para aposentadoria (65 para homens e 62 para mulheres) (Gentil, 2019).

O tempo de contribuição para servidores públicos seria, segundo a proposta, de 25 anos, com os requisitos de 10 anos no serviço público e 5 no cargo em que seria concedida a aposentadoria, além da definição de aposentadoria compulsória aos 75 anos. Ademais, a integralidade e a paridade seriam mantidas somente para ingressantes anteriores a 2003 que se submetessem às idades mínimas de 65 e 62 anos (Gentil, 2019). À época em que tramitava a proposta, não faltavam “[...] manipulações de dados, informações incompletas, interpretações tendenciosas e debates televisivos unilaterais sobre as ‘Reformas da Previdência’” (Gentil, 2019, p. 188), que escondiam questões centrais para o debate, como a Dívida Ativa Previdenciária, “[...] isto é, o conjunto de débitos, de empresas e de pessoas físicas, para com o INSS” (Gentil, 2019, p. 188). Segundo a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no ano de 2010, a dívida era de R\$ 194,5 bilhões, dos quais apenas 0,8% foram resgatados; seis anos depois, em 2016, a dívida já era de R\$ 427,7 bilhões, e o resgate no mesmo ano foi de apenas 1% desse valor (PGNF, 2017). Como reitera Gentil (2019, p. 188), os sonegadores da Previdência Social não seriam incomodados pela contrarreforma da Previdência de Michel Temer, no que concerne o saneamento das contas contida naquela proposta. Considerando a série histórica entre 2010 e 2016, os dados da Dívida Ativa Previdenciária eram os apresentados na Tabela 2:

Tabela 2 – Dívida Ativa Previdenciária (2010-2016), em milhões.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estoque da dívida (a)	194,6	215,3	231,6	255,1	308,9	358,7	427,7
Arrecadação (b)	1,5	2,7	3,0	3,0	4,9	3,7	4,1
Percentual recuperado (b/a)	0,8%	1,4%	1,3%	1,5%	1,6%	1%	1%

Fonte: Gentil (2019, p. 189). Os dados foram obtidos por meio de acesso ao site da Procuradoria Geral da Receita Nacional.
Elaboração própria (2024).

À época em que tramitava o texto da contrarreforma, dos 500 maiores devedores de receitas à Previdência Social, encontravam-se a JBS S/A (R\$ 1,8 bilhão), a Caixa Econômica Federal (R\$ 549 milhões), o Bradesco (R\$ 465 milhões), a Mafrig (R\$ 811 milhões), a Vale (R\$ 276 milhões), o Banco do Brasil (R\$ 208 milhões). As instituições financeiras, em conjunto, deviam R\$ 124 bilhões à União e R\$ 7 bilhões para a Previdência Social. Somente 1% das companhias que deviam à Previdência Social concentravam mais de 70% da dívida ativa e, do total delas, apenas 18% haviam sido extintas. As outras empresas, pertencentes aos 82% das companhias ativas, poderiam ser objeto de cobrança das suas dívidas para com o INSS, de modo que a recuperação do montante devido, ao menos em parte, poderia ser de fácil arrecadação.

Além disso, destaca Gentil (2019), parlamentares que propunham e debatiam a contrarreforma previdenciária de Temer também deviam à previdência: em 2017, 86 parlamentares (73 deputados e 13 senadores) estavam associados a empresas que deviam R\$ 372 milhões para o INSS, i. e., um em cada sete congressistas estavam vinculados na condição de sócios, administradores, presidentes e fundadores às empresas devedoras em diversos ramos, como redes de televisão e rádio, hotéis e frigoríficos, companhias siderúrgicas e diretórios de partidos políticos. Diante desse cenário, o governo de Michel Temer precisou investir fortemente em publicidade, contrariando os próprios argumentos sobre a existência de déficits nas receitas fiscais para justificar os “ajustes”, ao ponto de terem sido gastos R\$ 100 milhões em publicidade a favor da contrarreforma, somente na primeira metade de 2017 (Gentil, 2019). Não sendo o bastante, o governo de Michel Temer refinanciou dívidas em troca das condições de término do próprio mandato, na medida em que era alvo de acusação da Procuradoria Geral

da República (PGR). No Quadro 1, abaixo, são apresentadas as principais medidas que oneraram as receitas da Seguridade Social a partir de intervenções do governo federal à época:

Quadro 1 – Perdas de receitas do orçamento da Seguridade Social, durante governo Temer.

Intervenções do Governo Federal	Perdas de receitas
Política macroeconômica recessiva	11,8 milhões de desempregados em 2016.
Desoneração de receitas da Seguridade Social	R\$ 2 trilhões (2009-2016)
Sonegação das contribuições previdenciárias	R\$ 103,7 bilhões/ano
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	R\$ 482 bilhões (2009-2016)
Dívida Ativa Previdenciária e Sucateamento da PRFN	R\$ 374,9 bilhões (2015)
Dívida de Instituições Financeiras com a Previdência	R\$ 7 bilhões (2015)
Refinanciamento de Dívidas (estados e municípios)	R\$ 35,4 bilhões (2017)
Refinanciamento de Dívidas (empresas)	R\$ 543 bilhões (2018-2020)
Refinanciamento de Dívidas (ruralistas)	R\$ 15 bilhões
Refinanciamento de Dívidas (petrolíferas que exploram o Pré e o Pós-Sal até 2040)	R\$ 54 bilhões (1997-2014) e R\$ 40 bilhões/ano até 2040, ou R\$ 1 trilhão (2015-2040)
Propagandas em prol da Contrarreforma da Previdência	R\$ 100 milhões (entre janeiro e junho de 2017)
Ausência de concursos para auditores fiscais da Seguridade	3.280 auditores a menos
Contrarreforma Trabalhista	Sem estimativas disponíveis
Securitização da dívida ativa previdenciária	R\$ 30 bilhões

Fonte: Gentil (2019).
Elaboração própria (2025).

A partir dos dados apresentados, é possível indicar que o “ajuste fiscal” de Michel Temer visava sangrar apenas os direitos previdenciários da classe trabalhadora, sem se contrapor, em nenhuma medida, aos ganhos das distintas frações burguesas devedoras de receitas aos fundos da seguridade social. Pelo contrário, o governo tinha a clara intenção de viabilizar o aprofundamento dos controles das instituições financeiras sobre as receitas, as quais poderiam ser destinadas ao aperfeiçoamento das políticas sociais, para investimentos públicos diretos, ou quaisquer orientações dos recursos públicos ao fortalecimento dos direitos civis, políticos, sociais. Como reforça Gentil (2019, p. 195), o governo

dilapidava os recursos do orçamento por meio de distintas reformas, promovia o déficit das contas públicas por meio das desonerações, dos refinanciamentos e perdões às dívidas de diversos setores da burguesia com a União. Além disso, desmoralizava a previdência pública e inviabilizava sua plena operacionalização, forçando os trabalhadores desejosos de se aposentar a recorrerem aos regimes complementares.

Para se ter uma noção, se os fundos previdenciários abertos tinham patrimônio de R\$ 23 bilhões no Brasil, em 2002, essa monta já era assustadoramente maior em 2015, R\$ 490 bilhões, uma porcentagem de crescimento de 2.130%. Ainda, cabe destacar a captação líquida subiu de R\$ 28 bilhões em 2006 para R\$ 48 bilhões dez anos depois, “[...] sendo que o maior impulso ocorre precisamente no ano em que a [contrarreforma da Previdência começou a] tramitar no Congresso” (Gentil, 2019, p. 195). Os fundos privados de previdência se tornaram os maiores proprietários de títulos da dívida pública, saltando de donos de 17,7% dos ativos em 2007 para 24,5% em 2016, sobretudo em função da prolongada política de elevadas taxas de juros, adotada desde o início do Plano Real (Gentil, 2019).

No que tange os índices das receitas oriundas de contribuições para a Previdência Social, ocorreu uma queda a partir de 2010, até o ponto de se terem déficits em 2015 e 2016, de -6,2 e -3,8%, respectivamente, como já apresentado páginas acima. Por sua vez, a taxa de variação da requisição por benefícios previdenciários tendia ao negativo, tendo atingido 0% em 2015, até no ano seguinte sofrer uma inflexão e crescer 9,6%, em decorrência do anúncio das pretensões governamentais de realizar mais uma contrarreforma da Previdência, o que levou muitas pessoas a requererem suas aposentadorias, temerosas de perder direitos conquistados presentes na política previdenciária existente até então (Gentil, 2019).

Apesar de não ter conseguido a aprovação da sua contrarreforma, Michel Temer investiu contra a política previdenciária por meio a) da extinção do Ministério da Previdência Social e Trabalho, concomitantemente ao deslocamento dos órgãos de formulação, gestão e controle da previdência para o âmbito do Ministério da Fazenda, e do órgão de operacionalização da política, o Instituto Nacional de

Seguro Social (INSS) para o âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; b) da aceleração das revisões de benefícios por incapacidade de longa duração e de aposentadorias por invalidez da previdência, que levou a um corte de 84% dos benefícios concedidos até o período; c) da aprovação das Medidas Provisórias nº 739 e 767 que, transformadas na Lei Ordinária 13.457/2017, estabeleceram critérios mais restritivos à concessão e manutenção de benefícios concedidos por invalidez/auxílio-doença; d) do aprofundamento dos incentivos à adesão da previdência complementar, expressa nos ganhos comunicados no período, pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC); e) do início da implementação do INSS Digital.

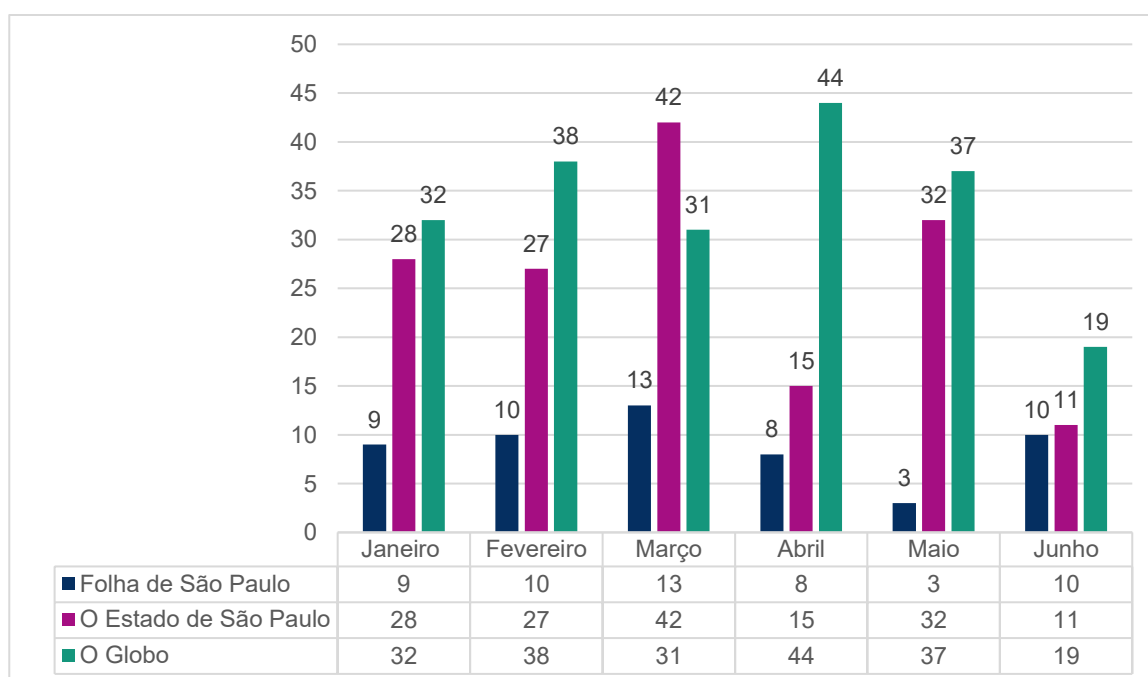
2.2.1 Os “especialistas” e a agenda da contrarreforma da Previdência Social e a sua tramitação no Congresso Nacional

A Reforma da Previdência só veio a galgar condições de ser aprovada mediante a eleição, em outubro de 2018, de Jair Messias Bolsonaro (PSL). Queremos, nessa oportunidade, destacar os resultados da pesquisa realizada pelo Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), intitulada *Vozes silenciadas – reforma da Previdência e Mídia*, cujo objetivo era “[...] ressaltar as posições referentes ao tema da reforma da Previdência [questionando] quais foram os posicionamentos dos/as especialistas apresentados por parcela da grande mídia nacional [...] quais vozes foram ouvidas e quais foram silenciadas” (Intervozes, 2019, p. 7). Introdutoriamente, o coletivo Intervozes caracteriza a figura do especialista trazido aos veículos de comunicação como uma pessoa que, por conhecer e supostamente estudar uma temática específica, é “[...] apresentada pelo veículo de informação como desprovida de interesse imediato [...], é quem aporta informações sobre determinado assunto a despeito do posicionamento político-partidário que subjaz aos outros agentes envolvidos” (Intervozes, 2019, p. 7). A análise feita pelo Intervozes tem como objeto a cobertura concomitante à tramitação do texto final da contrarreforma no Congresso Nacional, e oferece subsídios para compreender a atualidade da *cultura da crise* e suas implicações

para a Seguridade Social na contemporaneidade, em particular para a política previdenciária nela inscrita.

A amostragem da pesquisa desenvolvida pelo coletivo Intervenções era de 409 matérias jornalísticas, publicadas pelos principais jornais brasileiros, a saber, Estadão, Folha de São Paulo e O Globo, em que o critério de inclusão era a participação de “especialistas” nas discussões sobre a PEC da Reforma da Previdência em curso. Portanto, não foram consideradas notícias sobre o encaminhamento do projeto, bem como materiais em que eram incorporadas as posições de congressistas e/ou membros do Poder Executivo. No Gráfico 2, apresentamos a amostragem de matérias sobre a Contrarreforma da Previdência em que “especialistas” foram convidados a emitir opiniões sobre o texto da PEC, no decorrer do período de sua tramitação.

Gráfico 2 – Matérias sobre a Contrarreforma da Previdência Social, nos jornais Folha de São Paulo, Estadão e O Globo, com participação de “especialistas” (janeiro a julho de 2019).



Fonte: Intervenções (2019, p. 16).
Elaboração própria (2024).

Definida a amostragem, estabeleceu-se quatro enquadramentos nos quais os “especialistas” seriam organizados: a) favorável; b) parcialmente favorável; c) parcialmente contrário; d) contrário. Além desses, foi estabelecido um quinto, para alocação de não identificáveis. Considerando o total de editoriais e notícias publicadas durante o ano de 2019, é possível afirmar que “[...] O Globo, O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo posicionaram-se, editorialmente, favoráveis à reforma da Previdência” e, ao mesmo tempo, “[...] que todos [...] questionaram a ausência dos servidores militares no projeto de reforma, reforçando a necessidade de inclui-los nas alterações das regras da aposentadoria” (Intervozes, 2019, p. 44). Além disso, destaca a pesquisa, esses veículos se opuseram a atitudes e posições do Poder Executivo que, segundo entendiam, obstaculizavam a aprovação da contrarreforma, bem como certas propostas que compunham a PEC e que, podendo ser consideradas inconstitucionais, atrasavam sua aprovação (Intervozes, 2019). No decorrer do primeiro semestre, os jornais cujas matérias compuseram a amostragem publicaram, ao todo 267 editoriais que abordaram direta ou indiretamente a contrarreforma da Previdência: 71 da Folha de São Paulo, 135 do Estadão e 61 n’O Globo, de modo a se concluir que “[...] o tema da reforma da Previdência mereceu amplo destaque nos jornais [...] analisados, sendo recorrentes os posicionamentos destes veículos por meio de seus editoriais publicados” (Intervozes, 2019, p. 45).

No corpo das matérias que tratavam da temática, também foi recorrente que o principal jornal da família Marinho, O Globo, dedicasse pequenas seções à sua própria opinião editorial. Nesses editoriais, levando-se em consideração o posicionamento de especialistas requisitados (uma esmagadora maioria masculina), 64% deles assumiram posições favoráveis à PEC 06/2019; 8,5% se demonstravam favoráveis, ainda que tenham indicado discordâncias pontuais com a proposta; e apenas 19% expuseram posicionamentos contrários. A mesma tendência se destacou na análise das coberturas realizadas pelo Jornal Nacional, Jornal da Record e SBT Brasil, nas quais foram requisitadas opiniões de nove especialistas favoráveis à reforma e apenas um contrário (Intervozes, 2019). Como afirma-se no documento,

Esta desproporcionalidade entre as partes do debate, principalmente quando mobilizados ‘especialistas’, aqueles que, junto à opinião pública, são encarados como detentores de um saber específico e qualificado sobre determinado assunto, [constrói] (artificialmente) a noção de ‘consenso’, quando uma grande maioria [se posiciona] igualmente sobre determinado assunto (Intervozes, 2019, p. 46).

A matéria d’O Globo, transcrita pelo Intervozes (2019, p. 47), indicava que “[...] o objetivo da reforma é conter o déficit do sistema de aposentadorias do país, que apresenta rombos crescentes desde 1997”. Essa sustentação argumentativa não considera a Previdência Social como política que constitui a Seguridade Social, cujas fontes de receitas são mais amplas do que as meras contribuições previdenciárias, oriundas das folhas salariais. Assim, a existência de déficits acumulados na Previdência é verdadeira somente a partir de 2016, com alguns poucos anos, entre a promulgação da CF/88 e o golpe que derrubou Dilma Rousseff, em que se tenham apresentado déficits factuais¹¹.

Segundo a mesma matéria, no Dia do Trabalhador, em 1º de maio de 2019, em São Paulo, lideranças políticas e partidos de esquerda, movimentos sociais e populares, bem como as principais centrais sindicais, realizaram mobilizações que levaram centenas de milhares de pessoas às ruas pelo país, visando reduzir os efeitos da contrarreforma – ainda que os matizes dessas mobilizações incluíssem também os setores radicalizados, que defendiam a não aprovação da contrarreforma em nenhuma das suas proposições¹². Nessa matéria qualquer que seja a contrariedade à contrarreforma, ela aparece sempre indicada em contraposição às opiniões dos especialistas, “[...] não nominados ou elencados, sugerindo este consenso entre aqueles e aquelas que [supostamente] têm conhecimento do assunto em questão” (Intervozes, 2019, p. 48), o que constrói “[...]”

¹¹ A razão pela qual essa crítica não aparece no material mencionado nos é desconhecida. Ainda que o objetivo da pesquisa seja outro, ao tratar de tema sensível como a Previdência Social – com os cuidados que são necessários dada a complexidade da temática – citar as concepções do Grupo Globo sem fazer uma contraposição teórica às alegações de déficits crescentes desde 1997 consiste em um equívoco, sobretudo em uma discussão que vincula a utilização de especialistas como fontes competentes para tratar do assunto pelos grandes grupos de comunicação.

¹² Os atos contra a contrarreforma da Previdência ocorreram com maior expressividade nas capitais, em particular São Paulo, mas também foram “puxados” (no linguajar *militantês*) em diversas cidades do país inteiro. Paulinho da Força, líder da Força Sindical, por sua vez, defendia que as mobilizações de rua dariam forças para negociar uma reforma mais justa. As vertentes mais radicais, aqui mencionadas, não aparecem nas construções jornalísticas, em particular na matéria d’O Globo a que faz referência a pesquisa (Intervozes, 2019).

uma falsa polarização [entre] os “especialistas” (conhecedores do assunto) [e] “os “não especialistas”, ou seja, aqueles que não detêm legitimidade para opinar” (Intervozes, 2019, p. 48), mas que são os principais afetados pela contrarreforma (a classe trabalhadora).

Concomitante às tentativas de convencimento da população sobre a necessidade da referida contrarreforma por meio dos veículos de imprensa e às manifestações contrárias a ela, o curso de sua tramitação no parlamento se seguia. Dada a sua importância para mostrar as correlações de força naquele espaço, entendemos importante trazer alguns elementos que marcam essa tramitação.

Apresentada em 20 de fevereiro, a PEC 06/2019 tramitou na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ) entre os dias 22 de fevereiro e 23 de abril. No dia seguinte, 24 de abril, foi aprovada com 48 votos favoráveis, 18 contrários e nenhuma abstenção, a constitucionalidade da contrarreforma pela CCJ, cuja relatoria era do deputado Marcelo Freitas (PSL-MG). O relator, nessa oportunidade, suprimiu trechos que diziam respeito ao a) fim do recolhimento e da multa de 40% do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para aposentados que continuavam trabalhando; b) possibilidade da redução, por meio de lei complementar, na idade de aposentadoria de servidor (à época, 75 anos); c) criação de prerrogativa exclusiva ao Poder Executivo para propor mudanças nas aposentadorias; d) fim da possibilidade de ações na Justiça Federal de Brasília, oriundas de quaisquer pessoas, contra a União.

No dia 25 de abril de 2019, o texto foi encaminhado à Comissão Especial, presidida por Marcelo Ramos (PR-AM) e tendo Samuel Moreira (PSDB-SP) como relator, cuja tarefa era emitir parecer com relação à PEC. As discussões prosseguiram até 4 de julho, e o relatório dessa Comissão acatou com apenas duas sugestões feitas ao texto original, a saber, a) retirada de policiais militares e bombeiros das regras de transferência para inatividade, bem como da pensão por morte de militares das Forças Armadas até aprovação de lei complementar; b) retirada da limitação de até 60 meses para renegociação de dívidas junto à União e manutenção da desoneração de receitas oriundas de exportação, suprimindo-as do cálculo do montante de contribuições previdenciárias (Intervozes, 2019).

Nos dias 9 e 10 de julho foram realizadas as sessões do primeiro turno de votação da PEC na Câmara dos Deputados, presidida por Rodrigo Maia (PSDB-RJ), nas quais se aprovou o texto base com 379 votos favoráveis e 131 contrários e, dois dias depois, foram aprovados e reprovados os destaques. O segundo turno, ocorrido em 6 de agosto daquele mesmo ano, aprovou o texto a ser encaminhado para apreciação do Senado Federal, sem novas alterações. No dia 8 de agosto, o texto foi recebido pelo Senado, lido em Plenário, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ-SF), instância onde recebeu a relatoria de Tássio Jereissati (PSDB-CE). Quase uma semana depois, no dia 14 de agosto, foram definidas as audiências públicas, realizadas pela CCJ entre os dias 19 e 22 daquele mesmo mês. A apresentação do relatório preliminar na CCJ foi feita em 28 de agosto e sua votação se deu em 4 de setembro. Cinco dias depois, o texto foi incluído como pauta no plenário do Senado, presidido por Davi Alcolumbre (União Brasil-AP). Entre 10 e 16 de setembro foram realizadas as sessões em que se propuseram emendas e destaques, as quais foram analisadas em primeiro turno, pela CCJ, no dia 1º de outubro, e aprovadas no dia seguinte. Por fim, o plenário do Senado aprovou o texto base da contrarreforma no dia 22 de outubro, com dois destaques pendentes apresentados pelo PT e pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS), que foram votados na manhã do dia seguinte. No dia 13 de novembro daquele ano, Jair Bolsonaro promulgou e fez entrar em vigor o texto da nova Previdência Social, como Emenda Constitucional nº 103/2019 (Intervozes, 2019).

É nesse e noutros contextos de contrarreformas pautadas na desoneração do capital e na criação de critérios cada vez mais rígidos para o acesso dos segurados e pensionistas do INSS a benefícios e serviços da referida autarquia que é preciso localizar o processo de digitalização que vem sendo implementado também na política previdenciária brasileira. A seguir nos ocuparemos de uma primeira aproximação sobre este tema.

2.2.2 A atualidade digital da crise no INSS: os ensaios da Reforma Administrativa e a diminuição artificial da demanda por benefícios previdenciários e assistenciais

O início do processo de digitalização da política previdenciária não se deu através da aprovação de nenhuma peça jurídica no âmbito do Poder Legislativo. A mudança na forma de atendimento à população usuária das políticas previdenciárias foi tratada como se consistisse numa medida meramente administrativa e gerencial, possível de ser encaminhada no interior do governo pelo Poder Executivo, em particular pelos gestores do INSS, representados pelo presidente da autarquia à época, Leonardo Gadelha¹³. Em 30 de junho de 2017, por exemplo, publicou-se a Portaria nº 1.106/PRES/INSS, que dispunha “[...] sobre procedimentos para expansão do Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender”, os quais visavam otimizar a força de trabalho da autarquia “[...] a fim de conferir celeridade e economicidade ao atendimento prestado pelo INSS”. Além das sucessivas contrarreformas previdenciárias e trabalhistas ocorridas, ora assumindo maiores proporções, por meio de PECs, ora ocorrendo por meio de alterações infraconstitucionais, como através de MPs, cabe destacar como central, para as finalidades do nosso objeto, a Reforma Administrativa do Estado brasileiro. Conforme destacava a Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), no documento “Reforma Administrativa do Governo Federal - contornos, mitos e alternativas”,

[insensível] aos efeitos reais de tal estratégia, dentre os quais a estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda/entrega do patrimônio público e de contenção do gasto e do investimento social. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda (Krause *et al.*, 2019, p. 7).

¹³ Atualmente no Podemos, Leonardo Gadelha era membro do Partido Social Cristão (PSC-PB). Em um vídeo na condição de candidato à vice-presidência na chapa com Pastor Everaldo, Gadelha expôs um posicionamento favorável ao aprofundamento da subordinação da previdência dos trabalhadores aos fundos privados. O vídeo é resgatado em palestra de Lenin Tierra, ocorrida em Florianópolis no dia 28 de julho de 2017, promovida pelo Sindprevs/SC. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=941mrwbnHKY&t=1326s>. Acesso em 02 ago. 2024.

Krause (*et al.*, 2019) destacavam que, em seguida às despesas previdenciárias, que correspondiam à maior parte do orçamento primário da União, os gastos com pessoal e encargos, envolvendo salários de civis e militares dos três poderes, os quais ocupavam o segundo lugar, comprometiam R\$ 300 bilhões em 2019. No bojo das demais contrarreformas, adensadas após o golpe que derrubou Dilma Rousseff, a contrarreforma administrativa tinha (como ainda tem) como objetivo debater e modificar as regras relativas à estabilidade do funcionalismo público, bem como a irredutibilidade dos salários do pessoal empregado nas distintas instâncias do Estado. Conforme apontavam Krause (*et al.*, 2019, p. 9), uma primeira resposta foi dada já na aprovação da contrarreforma previdenciária (PEC 6/2019), que alterou regras no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Isso se deu “[...] primeiro com a elevação da contribuição previdenciária, que na margem, para maiores remunerações, [chegava] a 22% do salário” (Krause *et al.*, 2019, p. 9); em segundo lugar, em razão das regras de transição “[...] que, em alguns casos, amplia em 10 vezes o tempo faltante para se aposentar” (Krause *et al.*, 2019, p. 9); por fim, também porque foram reduzidos os benefícios de trabalhadores que ingressaram entre 2004 e 2013 no serviço público. Cabe apontar que, a partir da EC nº 103/2019, calculava-se perdas entre 10% e 50% dos valores das aposentadorias futuras, ao mesmo tempo em que, no texto daquela contrarreforma, “[...] as reservas remuneradas e pensões militares, pela proposta do governo, passarão por ajuste brando, mais do que compensado pelos benefícios advindos de nova estrutura remuneratória a ser implantada” (Krause *et al.*, 2019, p. 9). Ainda que, em 2019, estivessem sendo dados os primeiros contornos ao que se proporia ser uma contrarreforma administrativa, seus principais eixos estavam sendo publicizados por meio de documentos, entrevistas, artigos de opinião, bem como em materiais de órgãos multilaterais. Segundo entendiam Krause (*et al.*, 2019, p. 10), quatro eram os principais pilares que já se apresentavam:

- a) reduzir despesas com o funcionalismo civil, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo

remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);
 b) flexibilizar a estabilidade: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);
 c) enxugar radicalmente o número de carreiras: reduzir o número de carreiras do Executivo *das cerca de 310 atuais para 20 ou 30*; centralizar a gestão do RH ampliando a disciplina sobre a força de trabalho; facilitar a mobilidade entre órgãos;
 d) obstaculizar a organização e a atuação sindical: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018) (Krause *et al.*, 2019, p. 10).

A nova norma para o departamento de Recursos Humanos do serviço público tinha como uma das principais instruções “[...] incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e ao mesmo tempo combater supostos privilégios, tais como a estabilidade do emprego” (Krause *et al.*, 2019, p. 11). Segundo entendem os autores, à Reforma Administrativa subjaz a austeridade, política macroeconômica ceifadora dos investimentos e, conseqüentemente, do crescimento econômico; e produtora de um quadro de desproteção social generalizada, na qual ficam sem acesso às políticas sociais “[...] quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação e assistência [e na qual se desorganiza], ao invés de aperfeiçoar, a administração governamental” (Krause *et al.*, 2019, p. 11). O documento, publicado pela Anfip, conduz a discussão a partir dos mitos justificadores da necessidade da contrarreforma administrativas, entre eles que a) o Estado é muito grande e a máquina pública encontrava-se inchada; b) as despesas com pessoal da União são muito altas e estão descontroladas; c) o Estado é intrinsecamente ineficiente; d) a estabilidade do funcionalismo é um privilégio absoluto; e) o dinheiro do governo acabou; f) as contrarreformas darão condições de recuperação econômica ao Brasil, porque os investidores privados terão mais confiança para investir em um Estado mais “enxuto” (Krause *et al.*, 2019).

Quanto à primeira afirmação, destacavam Krause (*et al.*, 2019, p. 15) que mesmo em meio à derrocada do Estado de bem-estar social praticadas entre os países da OCDE, em 2015 o Estado brasileiro recolhia menos tributos e empregava menos pessoas do que na média internacional. Enquanto a média da

OCDE da carga tributária bruta com relação ao PIB, em 2015, era de 42,4%, o Brasil arrecadava apenas 35,6% do PIB no mesmo ano. Enquanto isso, “[...] os empregados no setor público brasileiro, novamente nos três níveis da federação, somaram 12,1% da população ocupada contra uma média de 21,3% na OCDE” (Krause, 2019, p. 15). De acordo com os autores (Krause *et al.*, 2019, p. 18),

[o] movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado desde o início dos anos 2000, não foi explosivo e se mostrou apenas suficiente para repor o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Seja sobre a população residente, população em idade ativa ou sobre a população ocupada, o crescimento do percentual de servidores dos três entes até 2018 é leve. Na verdade, ocorreu um crescimento mais que proporcional do emprego no setor privado do que no setor público. No caso dos servidores federais ativos, o quantitativo total em 2018 (655 mil) é inferior ao quantitativo observado em 1991 (Krause *et al.*, 2019, p. 18).

A recomposição do quadro funcional, ocorrida na primeira década do século XXI, teve um direcionamento estratégico e incorporou como força de trabalho para o setor público carreiras como “[...] ensino técnico profissionalizante e superior, advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação” (Krause *et al.*, 2019, p. 21). O tipo de profissional incorporado à operacionalização das políticas, conforme apresentado pelos autores, tendia a incrementar a produtividade do setor público, porquanto a) foram incorporados através de concursos com vistas a realizar atividades-fim, dos quais são exigidas mais qualificações, isto é, maiores níveis de escolaridade; em resposta ao crescimento dos índices da sociedade brasileira como um todo, também os setores públicos b) apresentam melhores índices de escolaridade do que no passado; c) as formas contratuais de emprego dessa força de trabalho foram predominantemente estatutárias, em detrimento da contratação celetista, ou de outras formas precárias (Krause *et al.*, 2019, p. 21). Conforme destacam os autores, a condição estatutária “[...] os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da administração, aspecto essencial para cooperação no trabalho e desempenho satisfatório a longo prazo” (Krause *et al.*, 2019, p. 21).

O segundo mito, apontado e combatido no documento publicado pela Anfip, é a noção “indevida” e “descontextualizada” de que, sendo os gastos com servidores a segunda maior despesa da União, essa seria uma justificativa para a adesão ao “enxugamento” do Estado. Ora, conforme expunham Krause (*et al.*, 2019, p. 23), essa análise é indevida e descontextualizada “[...] porque trata igualmente e de forma aglutinada servidores civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, cujos quantitativos e remunerações respondem a lógicas e trajetórias distintas no tempo” (Krause *et al.*, 2019, p. 23), e também porque “[...] nem sempre se toma o cuidado de esclarecer tratar-se do segundo maior item da despesa primária, isto é, desconsiderando o volume de juros da dívida pública” (Krause *et al.*, 2019, p. 23). Em 2018, por exemplo, o montante pago para juros nominais atingiu as cifras de R\$ 310 bilhões, enquanto os gastos com pessoal e encargos sociais foram de R\$ 298 bilhões (Krause *et al.*, 2019, p. 23). Do ponto de vista histórico,

[observando-se] a trajetória do gasto global com pessoal na União, chega-se à conclusão de que, em relação ao passado, o gasto atual, medido em proporção do PIB, está próximo da média histórica sem apresentar tendência alguma à explosão ou descontrole. Em 2018 as despesas com pessoal e encargos na União, incluindo-se civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, somaram 4,4% do PIB, o mesmo percentual verificado duas décadas atrás e menor do que a cifra alcançada em 2000, 2001, 2002, 2003, ou 2009. Diante das perdas reais acumuladas nas remunerações do funcionalismo entre 2010 e 2015 e de um menor ritmo de contratação, o percentual da folha em relação ao PIB caiu para 3,8% em 2014, voltando a subir no período recente em razão: a) do desempenho sofrível do PIB entre 2015 e 2018; e b) da recomposição parcial de remunerações entre 2016 e 2019 (Krause *et al.*, 2019, p. 25).

A participação das despesas com pessoal e encargos manteve-se constante, com relação ao PIB, ao longo da primeira década dos anos 2000, mesmo em um contexto no qual foram observáveis o aumento de receitas e o crescimento econômico. Depois de 2014, quando os indicadores socioeconômicos inflexionaram negativamente, mesmo assim (e tanto mais por essa razão) “[...] não houve explosão de gastos com ativos relativamente ao PIB ou à receita corrente líquida (Krause *et al.*, 2019, p. 25).

O terceiro mito guarda relação com essa contradição entre o aumento da demanda pelos serviços públicos por parte da população usuária, agravada

sobretudo em quadros de crise econômica e política, e o contingente funcional empregado e em condições de ofertar os serviços, o que acaba por forçar a qualidade do atendimento para baixos patamares. A ideia de que contamos com uma tributação de Primeiro Mundo e uma oferta de serviços de Terceiro Mundo não se sustenta, sobretudo pelos dados já apresentados anteriormente de que nossa tributação é 15% inferior à da realidade sueca, também porque nossa renda *per capita* equivale a apenas 30% à sueca, o que significa que “[...] com uma carga tributária 40% maior que a brasileira e num país 3 vezes mais rico, o Estado na Suécia conta com 4,5 vezes mais recursos por habitante que o Estado brasileiro” (Krause *et al.*, 2019, p. 27). Se, com indicadores de concentração de renda tão maiores, os quais apontam para uma crônica desigualdade social, somado o fato de que os gastos com pessoal e encargos no setor público brasileiro são bastante inferiores à média obtida pelos países da OCDE e não foram alterados ao longo das últimas décadas de modo significativo, a “sensação” do serviço público como ineficiente, moroso e burocrático ganha explicação mais qualificada, a qual aponta para a profecia autorrealizável da austeridade, justificadora da intensificação dos processos de privatização por que passa o Estado. Contudo, como destacam os autores

[a] simples transposição das métricas de eficiência empresarial para o setor público desconsidera as diferenças qualitativas entre funções de natureza pública, cuja índole é sócio-política, das motivações privadas, cuja razão última é o lucro. Assim, no Estado, mais do que fazer da melhor forma possível, o que está em disputa é o próprio sentido de sua atuação (Krause *et al.*, 2019, p. 28).

Ao mesmo tempo em que cresceram a cobertura e o acesso às políticas por parte da população que delas faz uso ao longo do período pós-Constituição Federal de 1988, e que a própria população brasileira aumentou em 45% entre o ano de promulgação da CF/88 e 2018, o contingente de servidores públicos, somando-se os militares, cresceu apenas 28%, de 912.739 (1988) para 1.174.945 em 2018. O crescimento, entre 2002 e 2018, de benefícios e serviços sociais públicos ofertados, fica evidenciado a partir da Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 – Benefícios e serviços sociais públicos ofertados (2002-2018)

Políticas sociais públicas	2002	2013	2018
Assistência social			
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões	13,9 milhões
Benefícios do BPC e Renda Mensal Vitalícia (RMV)	2,3 milhões	4,2 milhões	4,6 milhões
Previdência Social			
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27 milhões	30,3 milhões
Trabalho e renda			
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões	6,2 milhões
Benefícios do Abono Salarial	6,5 milhões	21, 4 milhões	22,4 milhões
Saúde			
Procedimentos Ambulatoriais	1,9 bilhões	3,8 bilhões	-
Atendimento na Atenção Básica	868 milhões	1,2 bilhões	-
Atendimento na Atenção Especializada	146 milhões	447 milhões	-
Educação			
PNLD – Livros Didáticos Adquiridos	96 milhões (2003)	133 milhões	144 milhões
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.791.806
Matrículas no Ensino superior	1,1 milhão	1,9 milhão	-
Prouni – Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284	329.180 (2016)
Desenvolvimento agrário			
Contratos realizados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	0,9 milhão	2,2 milhões	1,7 milhão

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. *In:* Krause (*et al.*, 2019, p. 29).

Os autores destacam que contribuíram para a expansão da prestação de serviços públicos determinantes como o *incremento do uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC)*, o aumento da arrecadação no período, o reforço orçamentário, a melhoria da execução físico-financeira, a já destacada “[...] presença crescente de recursos humanos mais escolarizados e mais concentrados em áreas finalísticas da ação estatal e o aperfeiçoamento da participação e do controle social das políticas” (Krause *et al.*, 2019, p. 30, grifo nosso). Os indicadores de crescimento econômico do período, por sua vez, demonstram a participação estatal na expansão das redes de infraestrutura logística, de energia e de comunicação, “[...] seja via modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público” (Krause *et al.*, 2019, p. 30). Segundo Krause (*et al.*, 2019, p. 30) desses indicadores não é possível inferir como preferível “fazer mais

com menos”, mas que “[...] a crise atual das políticas públicas, em sua essência, não é de eficiência, que sempre deve ser buscada, mas remonta à crise econômica-fiscal-política-institucional porque passa a sociedade brasileira desde 2015” (Krause *et al.*, 2019, p. 30). Mesmo que insuficientes, os investimentos em infraestrutura foram significativos nas primeiras duas décadas do século XXI, como é possível observar na Tabela 4, abaixo.

Tabela 4 – Utilização e ampliação da rede de infraestrutura (2002-2018)

Tipo da infraestrutura	2002	2013	2018
Utilização			
Transportes			
Movimentação de passageiros em aeroportos	71,2 milhões	193,1 milhões	215,2 milhões
Frota de veículos	39 milhões (2004)	82 milhões	101 milhões
Movimento de carga nos portos e terminais (ton.)	529 milhões	931 milhões	1.121 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu ¹ .)	389 mil (2006)	463 mil	570 mil
Energia			
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões	-
Comunicações			
Telefones móveis ativos	35 milhões	271 milhões	-
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões	-
Assinantes de TV	3,5 milhões	18 milhões	-
Domicílios com acesso à internet	13% (2005)	40%	-
Ampliação			
Transportes			
Extensão da malha ferroviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil	213.452 (2017)
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil	20,7 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil	29,6 mil	30,5 mil (2015)
Energia			
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil	-
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil	-
Capacidade de transformação (MVA ²)	166, 2 mil	278,3 mil	-
Comunicações			
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil	62,5 mil	-

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. In: Krause (*et al.*, 2019, p. 31-32).

Outro mito combatido no documento da Anfib é o de que a estabilidade do funcionalismo consiste em um privilégio absoluto. Conforme apresentam Krause (*et al.*, 2019),

[o] regime jurídico dos servidores públicos (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria (Krause *et al.*, 2019, p. 33)

Ou seja, além de direitos, os servidores públicos também têm deveres, e tanto uns quanto outros estão assentados juridicamente, como estão também os processos de seleção por meio dos quais precisam passar aquelas pessoas que quiserem ter carreiras profissionais, quaisquer que sejam as instâncias, no Estado. No mais, a estabilidade tem objetivos muito explícitos, consiste em um interesse público, porquanto se trata de uma “[...] uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido” (Krause *et al.*, 2019, p. 33). De qualquer forma, também os servidores públicos estão colocados em regimes de trabalho durante os quais são avaliados e monitorados, sujeitos a “[...] um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal” (Krause *et al.*, 2019, p. 33). Os dados apresentados pela Anfip dão conta de que, na série histórica entre 2003 e 2019¹⁴, “[...] foram contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano” (Krause *et al.*, 2019, p. 33), sendo que dessas expulsões, 66% deveram-se a casos comprovados de corrupção, 24% por abandono de cargo, inassiduidade ou acúmulo não previsto juridicamente de cargos; os outros 10% dividiram-se entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%), entre outros (6%)¹⁵. Conforme concluem os autores,

¹⁴ Dados consolidados para o mês de julho.

¹⁵ No documento a Anfip também destaca legislações “acessórias”, que ajudam a regulamentar o trabalho no serviço público, são elas: Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal); Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 18/08/2000; Decreto nº 6.029/2007 (Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo); Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses) (Krause *et al.*, 2019, p. 36).

uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é sob os mantras do ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio dos governantes (Krause *et al.*, 2019, p. 36).

Outro argumento combatido por Krause (*et al.*, 2019, p. 37), assenta-se no senso comum de comparar o orçamento público às economias domésticas e familiares, estabelecendo as relações entre despesas e receitas como fator integrador dessas duas dimensões, quando na verdade, “[...] o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar/reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos” (Krause *et al.*, 2019, p. 37). Além dessa diferença – crucial, frisemos – cabe destacar que os “gastos públicos” são, na verdade, investimentos que, em parte, retornam na forma de tributos, e por outro lado “[...] podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória” (Krause *et al.*, 2019). Ademais, destaca-se, o Estado, diferente das famílias e empresas, tem condições de emitir moeda e títulos públicos, além de poder controlar as taxas de juros sobre as próprias dívidas, como o faz o Banco Central do Brasil. Os autores questionavam o argumento de que o Estado brasileiro estaria quebrado, em 2019, uma vez que além de um caixa de R\$ 1,2 trilhão, o Brasil se encontrava com US\$ 380 bilhões em reservas internacionais – isto é, cerca de R\$ 1,5 trilhão em direitos a receber da economia estadunidense (Krause *et al.*, 2019). Logo, se o Brasil é emissor de sua própria moeda e sucessivos governos são credores internacionais, a definição de restrições aos gastos públicos são autoimpostas pela legislação e podem ser alteradas, a depender da correlação de forças no campo da luta de classes e de quais interesses se impõe quando cristalizadas, por exemplo, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ou leis como o Teto de Gastos (EC nº 95/2016) ou, mais recentemente, o Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023). Logo, não se tratava de defender que o dinheiro do governo acabou ou acabará, mas apontar que regras fiscais como as que estão colocadas no Brasil, constringidas como são, impedem o país de gastar, de retomar investimentos e de participar da vida econômica do país de forma mais propositiva e menos regressiva.

Por fim, o sexto mito combatido no documento publicado pela Anfip é o de que as contrarreformas permitiriam “[...] recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego” (Krause *et al.*, 2019, p. 42). Conforme afirmavam os autores,

[desde] a eclosão da crise, as reformas da previdência e administrativa centradas na redução de despesas vêm sendo consideradas fundamentais, ao lado da implantação do teto de gastos, para reduzir despesas públicas, aumentar a confiança do mercado na solvência da dívida pública, reduzir juros, estimular o investimento privado e restaurar o crescimento. A reforma trabalhista aprovada em 2017, as privatizações, a abertura do pré-sal a investidores estrangeiros e outras *iniciativas market friendly* melhorariam o ambiente de negócios reforçando a retomada da produção, da renda e do emprego (Krause *et al.*, 2019, p. 42, grifo do original).

As políticas de ajuste fiscal, é verdade, não foram adotadas apenas no Brasil, mas figuraram em outros lugares do mundo nesse período, com diferenças para os casos particulares. No caso da União Europeia, por exemplo, a exigência de políticas econômicas contracionistas, austeras, decorreu de decisões do bloco econômico e foram assimiladas nos distintos Estados nacionais europeus “de fora para dentro”, enquanto no Brasil, “[...] onde temos moeda própria e reservas internacionais em abundância, caminhamos por decisão própria na direção dos cortes de direitos sociais e de despesas” (Krause *et al.*, 2019, p. 43). No bojo dessas transformações por que passaram os serviços públicos, no dia 02 de outubro de 2017, no *site* do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foi divulgado que desde o início daquele ano a autarquia estava testando “[...] novos fluxos de atendimento e de trabalho para facilitar a vida do segurado, promover qualidade de vida para os seus funcionários e mitigar problemas como falta de servidores e de agências físicas” (INSS Digital..., 2017). Mais “aprofundado” foi o documento “INSS Digital: uma nova forma de atender”¹⁶, assinado por representantes da direção do INSS e do Ministério da Previdência Social (MPS), sob comando de Leonardo Gadelha. Neste documento o governo do então

¹⁶ O documento, sob responsabilidade de Ailton Nunes de Matosa Junior, reúne os dados resultantes da implementação do projeto piloto, realizada em Mossoró, município do Rio Grande do Norte que hoje tem pouco mais de 250 mil habitantes. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4144/1/INSS%20Digital Uma%20nova%20forma%20de%20atender.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4144/1/INSS%20Digital%20Uma%20nova%20forma%20de%20atender.pdf). Acesso em: 24 nov. 2023.

Presidente da República Michel Temer e a direção da autarquia defenderam que a prestação de serviços dessa última pelos “meios tradicionais” não cobria a demanda, tanto em função do “envelhecimento” da força de trabalho quanto do aumento do rol de competências do Instituto. Na exposição do contexto da criação do INSS Digital, presente no documento em análise, o MPS e o INSS, por meio de seus dirigentes, argumentaram que

[a] necessidade de desburocratizar e valorizar a eficiência, a eficácia e a efetividade no serviço público; a crescente pressão da sociedade para a melhoria na aplicação dos recursos públicos; o aumento da demanda por benefícios sociais ensejam a adoção de rotinas de trabalho e tecnologias adjacentes para sua implementação encontram no Decreto no 9.932/2009 as diretrizes para simplificar o atendimento público prestado ao cidadão e dispensa o reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil; e no Decreto no 8.539/2015 que dispõe sobre o uso de meio eletrônico para realizar processos administrativos. Diante disso, o desafio ensejou a construção de um novo modelo de prestação de serviços desenvolvido pela diretoria de atendimento – o INSS Digital (INSS Digital..., 2017, p. 227).

Faz-se necessário reiterar o apontamento de que a implementação do INSS Digital significou uma contrarreforma que, por ter sido encarada como meramente administrativa, não demandou a aprovação de nenhuma emenda, lei complementar, medida provisória ou qualquer peça processual que tramitasse pelas instâncias do Poder Legislativo. A partir de uma medida endógena à autarquia, através da Portaria nº 1.106/PRES/INSS, publicada em 30 de junho de 2017, que dispunha sobre “[...] procedimentos para expansão do Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender” (INSS, 2017, p. 1), produziu-se uma mudança significativa nas formas de atendimento à população usuária da política previdenciária (e também assistencial), ou seja, dos benefícios, auxílios, pensões e indenizações que o INSS operacionaliza. Como afirmam Bertotti, Cândido e Vital (2021, p. 465), a implementação do INSS Digital foi também “[...] um momento de transição no trato documental, um momento em que os processos [deixaram] de tramitar no formato analógico e passam a existir no modelo digital”, que produziu uma mudança cultural e comportamental para a instituição.

A Portaria responsável pela ampliação da digitalização na maior autarquia da América Latina dispunha sobre a expansão, até o último dia de 2017, do

processo de implementação do INSS Digital. Nos incisos 1 e 2 do Artigo 1º, definia que as superintendências regionais definiriam quais APS, bem como quais servidores públicos (dois para cada Agência), participariam e acompanhariam o processo de expansão, recebendo treinamentos específicos para tanto. Os demais artigos instruíam acerca dos atendimentos e autoatendimentos pelas pessoas requerentes, partindo-se de sua identificação (Art. 2º). Na triagem física deveriam ser fornecidas consultas pré-processadas e extratos disponibilizados no Sistema de Atendimento (SAT), e atendimentos não agendados deveriam seguir o fluxo com emissão de senha para atendimento. No caso do autoatendimento, esse se realizaria através de *login* realizado com código de acesso (Art. 3º, § 1º), emitido por meio da central 135 ou via triagem da Agência de Previdência Social via SAT, a partir do qual o usuário seria direcionado a um espaço para o autoatendimento (Art. 2º, § 1º). Como expunha o Artigo 3º da normativa em análise, o autoatendimento dispensa emissão de senha, porque o conjunto de serviços antes disponíveis nas APS passam a ser disponibilizados na plataforma do Meu INSS, em endereço eletrônico. O autoatendimento, previa-se, podia contar com a gentes públicos capacitados a auxiliar requerentes, caso se fizesse necessário (Art. 3º, § 2º). O Artigo 4º definia que “[...] o protocolo de requerimento eletrônico, neste modelo de atendimento, [...] [poderia] ser efetuado pelo cidadão, seus dependentes ou representantes” e que atendimentos a serem realizados na APS deveriam ser previamente agendados, preferencialmente através dos canais remotos, os quais também serviriam para o processamento administrativo dos documentos (Portaria nº 1.106/2017, Art. 4º e incisos, 2017). O § 4º definia que:

nas situações em que o procedimento do § 3º deste artigo for inviável, ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico, cujo prolongamento cause danos relevantes [sic] à celeridade do processo, os atos seguintes poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis ao processo físico, desde que, posteriormente, o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12 do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

As definições do Art. 4º da Portaria em análise não têm sido respeitadas pela autarquia. As APS não têm funcionado de modo a dar vazão para as demandas reprimidas pelo estreitamento das mediações nos atendimentos às suas

formas remotas, tanto a Central 135 quanto o INSS Digital, mesmo quando objetivamente a população usuária dos benefícios sob guarda do INSS tem inviabilizado o acesso a esses recursos. Além desses fatores, essas restrições decorrem tanto do fechamento das APS quanto do crescente número de aposentadorias de servidores da autarquia, sobretudo a partir de 2016, com reposições apenas parciais nos anos posteriores, que ficaram aquém das necessidades de atendimento da população¹⁷. Bertotti, Cândido e Vidal (2021, p. 473) destacam que:

[...] paralelos ao processo de transformação digital, existem outros processos tão importantes quanto ele ou mesmo mais importantes que ele: a capacitação para a nova realidade tecnológica, a reestruturação do INSS, a gestão e a preservação documental e a redução drástica do quadro funcional são processos cuja informação não circula com a mesma clareza e intensidade. Com isso, fica evidente também uma tendência ao modelo anárquico de política de informação, no qual não há um padrão estabelecido de gerenciamento das informações e no qual cada unidade cria e gerencia suas próprias informações, o que cria uma série de problemas no processo de gestão.

Em tese, mediante o cenário de impossibilidade da utilização do autoatendimento pelas vias remotas, o usuário da política que, em data agendada, comparecesse ao INSS, passaria por triagem, seria identificado e questionado acerca do seu requerimento e, aberto um protocolo, com senha em mãos, aguardaria atendimento no Setor de Digitalização. Na circunstância em que a pessoa requerente já tivesse seus documentos digitalizados em formato PDF, seu encaminhamento seria direto ao Setor de Protocolo, com senha também definida através do SAT. Caso contrário (o da não digitalização), em posse dos documentos necessários para instruir o processo de requerimento de benefícios, o servidor que atendesse ao usuário deveria chamá-lo via SAT (Art. 5º), digitalizar seus documentos, autenticá-los via Sistema de Gerenciamento de Execução de Tarefas (GET) e, então, devolvê-los ao requerente (responsável pela guarda dos próprios documentos). Os incisos do Artigo 5º instruíam o servidor que

¹⁷ Reforça-se, ainda, que além de repor menos funcionários que o necessário, o governo de Jair Bolsonaro contornou a necessidade de novos concursos por meio de Acordos de Cooperação Técnica, inclusive com a alocação de contingentes das Forças Armadas nas APS.

§ 1º Os documentos deverão ser digitalizados em formato *PDF*, 24 *bits* colorido e qualidade 150 *DPI*.

§ 2º Os documentos serão digitalizados por tipo, nos termos dos §§ 3º e 4º deste artigo, na seguinte sequência:

I - Requerimento assinado/comprovante de agendamento/procuração ou termo de representação;

II - Documento de identificação e CPF do procurador ou representante;

III - Documentos de identificação do requerente/instituidor/dependentes;

IV - Documentos referentes às relações previdenciárias (exemplo: Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, carnês, formulários de atividade especial, documentação rural, etc.); e

V - Outros documentos que o cidadão queira adicionar (exemplo: simulação de tempo de contribuição, petições, etc.).

§ 3º Os documentos digitalizados nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto nº 8.539, de 2015, devem ser salvos, separando-se por tipo:

I - Original, exemplo: "NOME DO REQUERENTE_9999999999_ORIGINAIS.pdf";

II - Autenticação feita por terceiros, exemplo: "NOME DO REQUERENTE_9999999999_TERCEIROS.pdf"; e

III - cópia simples, exemplo: "NOME DO REQUERENTE_9999999999_SIMPLES.pdf".

§ 4º Os documentos de identificação listados no inciso III do § 2º deste artigo, deverão necessariamente ser salvos em um arquivo à parte, respeitando o padrão "NOME DO REQUERENTE_9999999999_ORIGINAIS_DI.pdf" (Portaria 1.106/2017. Art. 5º e incisos).

Como problematizam Bertotti, Cândido e Vidal (2021, p. 471), essas definições da Portaria nº 1.106/2017 significam que um arquivo associado ao GET poderia conter, ele próprio, vários documentos. Assim, não era possível precisar quantos documentos existiam armazenados no GET, uma vez que a nomenclatura dos arquivos era genérica, não indicava o que continham, e a forma de armazenamento não produzia metadados sobre os usuários. A Resolução nº 20/2004 do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) afirma, no Art. 2º que "[...] um programa de gestão arquivística de documentos é aplicável independente da forma ou do suporte, em ambientes convencionais, digitais ou híbridos em que as informações são produzidas e armazenadas" (Brasil, 2004). No caso do INSS Digital, apontavam, não se adotava um fluxo de tratamento segundo as recomendações dessa entidade, o que deixava "[...] muito clara a fragilidade a que os documentos digitais [estavam] expostos em função da não adoção de uma cadeia de custódia completa" (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 473).

No Serviço de Protocolo, a instrução era que o servidor chamasse a senha, identificasse o requerente ou seu representante, e iniciasse o atendimento com a

conferência da qualidade e do teor dos documentos, digitalizados ou não. Nas situações em que o usuário apresentasse documentos digitalizados com qualidade que pudesse prejudicar o prosseguimento da análise, sua demanda era encaminhada para o Setor de Digitalização, a fim de que fosse feito o *upload* de documentos com a formatação adequada; caso contrário, de boa apresentação documental (dentro dos parâmetros acima estabelecidos), a requisição deveria ser registrada no Sistema GET, junto à definição do serviço e dos documentos anexados, com a participação do requerente, cujos documentos físicos sob seu porte serviriam de autenticação para aqueles incorporados ao sistema virtual de atendimento, acompanhados de comentários do servidor que os autenticou (Brasil, 2017, Art. 6º e incisos). Ademais, decide-se:

§ 2º A tarefa será cadastrada no GET gerando número de protocolo, cujo comprovante estará disponível para impressão ao realizar consulta na lista de tarefas.

§ 3º Não estando o cidadão com a documentação completa, o protocolo será efetuado sem prejuízo de posterior apresentação dos documentos complementares, nos termos dos Arts. 673 e seguintes da IN nº 77/PRES/INSS, de 2015, desde que isso não se constitua em impedimento evidente e insuperável à formalização do requerimento.

§ 4º O atendimento presencial deverá ser finalizado com a restituição dos documentos e orientação ao cidadão de que acompanhe rotineiramente o andamento do processo por meio da Central 135.

§ 5º Havendo necessidade, por previsão legal, de retenção de documentos originais, embora estes tenham sido regularmente digitalizados, será formado dossiê físico com remissão ao nome e número do CPF do cidadão, número/identificação do documento e Protocolo da Tarefa.

§ 6º A Data da Entrada do Requerimento – DER deverá ser a Data da Solicitação do Agendamento, conforme art. 12 da Resolução nº 438/PRES/INSS, de 2014 (Portaria 1.106/2017, Art. 6º e incisos).

Existiam, à época da Portaria, os seguintes sistemas de benefícios existentes, em que servidores recebiam os requerimentos via GET para operacionalizá-los: 1) o Projeto de Regionalização de Informações e Sistema (PRISMA); 2) o Portal Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS); 3) o Sistema Integrado de Benefícios (SIBE); 4) o Sistema de Acompanhamento de Benefícios por Incapacidade (SABI); 5) Sistema de Benefícios (PLENUS). A partir das consultas e demais procedimentos em cada um desses sistemas, os documentos deveriam ser gerados em formato PDF e anexados no GET (Portaria

nº 1.106/2017, Art. 7º e incisos). O Artigo 8º tratava sobre a comunicação aos interessados (requerentes) acerca das exigências necessárias à plena consecução de suas requisições, bem como possíveis decisões já tomadas pela autarquia, junto das razões que justificavam a posição tomada. Uma vez que o requerente retornasse ou comparecesse à APS, indicava-se na Portaria, os documentos resultantes de sua solicitação de requerimento deveriam seguir o fluxo já criado anteriormente, sem necessidade de criação de nova tarefa no GET. Por fim, definia-se:

Art. 9º A distribuição das tarefas pendentes de análise ficará, inicialmente, a cargo do gestor da APS ou de pessoa por ele designada.

Art. 10. Os atos processuais em meio eletrônico consideram-se realizados no dia e na hora do recebimento pelo sistema informatizado de gestão do processo administrativo eletrônico do INSS.

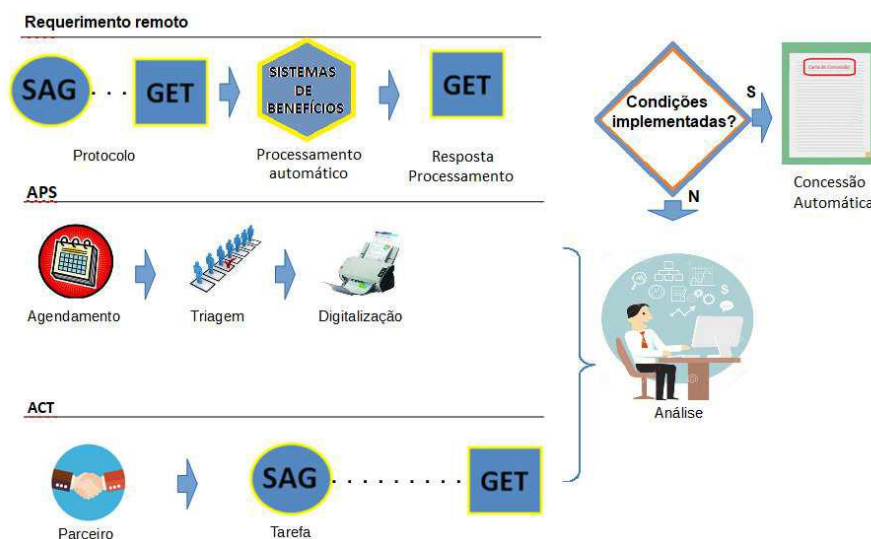
Art. 11. Os documentos digitalizados dispensam a aposição de numeração e rubrica do servidor, exigidas no processo físico. O GET organizará os atos processuais em sequência cronológica de sua realização/recebimento, formando o processo administrativo eletrônico.

Art. 12. A Diretoria de Benefícios disciplinará em ato próprio os fluxos e procedimentos relativos ao segurado especial.

Art. 13. Para promover celeridade, eficiência, economicidade, acessibilidade e qualidade no atendimento, os requerimentos de serviços previdenciários serão disponibilizados na modalidade de atendimento a distância para entidades conveniadas (Brasil, 2017, Artigos nº 9, 10, 11, 12 e 13).

Queremos chamar a atenção para o teor algorítmico da Portaria, na medida em que instruíam os passos sucessivos que deveriam ser seguidos pelo servidor, no atendimento em agência física, para digitalizar e autenticar os documentos dos requerentes por benefícios junto ao INSS. Como se apresenta no Relatório de Gestão do INSS (Exercício 2018), o fluxo do INSS Digital é o que exposto na Imagem 1, na qual também são apresentados os fluxos nas APS e através dos ACT.

Figura 1 – Fluxos do INSS Digital (2018)



Fonte: Relatório de Gestão do INSS, exercício de 2018 (INSS, 2019, p. 18).

No artigo *Diagnóstico do processo de implantação do INSS Digital: perspectivas da gestão da informação*, Bertotti, Cândido e Vital (2021, p. 471) constata que era possível indicar “[...] certo empirismo no trato documental e a urgência de uma reflexão acerca das melhorias que ainda precisam ocorrer para que o INSS Digital não corra o risco de prejudicar a memória organizacional da instituição”, e que era necessária uma melhor atenção às normas e estudos sobre preservação de acervos digitais de documentos. Segundo as autoras (2021), essa maior atenção resultaria em melhor atendimento e asseguramento dos direitos da população de pessoas seguradas. Se concordamos de início, no sentido de que, se o que se quer é a digitalização da política, que ela seja bem feita, divergimos que essa plena realização da transição digital vá garantir, ela própria, melhor atendimento e garantia de direitos sob guarda do INSS: a racionalidade burguesa, inerente à política previdenciária brasileira, obstaculiza sua universalização enquanto direito garantido na CF/88, independentemente dos recursos e meios utilizados para sua operacionalização.

Por meio de questionários enviados tanto para servidores técnicos quanto para o setor responsável pela gestão dos documentos gerados pelo INSS, Bertotti, Cândido e Vidal (2021) diagnosticaram uma expressiva falta de comunicação

intrasetorial, de maneira que os servidores que prestavam os serviços nos balcões da autarquia não compreendiam as formas de armazenamento dos arquivos, quais as garantias para sua preservação ao longo do tempo e nem os procedimentos para recuperação imediata, porque não havia Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD) para tanto. As autoras destacavam, ademais, que além da ausência de SIGAD, os arquivos estavam sujeitos a vírus, falta de espaço ou falhas no envio. Afirmavam que, em 2021, “[...] o INSS Digital não [fazia] a gestão efetiva de seus documentos e [...] também não [preparava] seus servidores para isso” (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 477). Além disso, havia,

[...] no processo de implantação do INSS Digital, uma clara confusão entre o papel da tecnologia da informação e o da gestão de documentos; basta observar as respostas dadas pelo setor responsável pela gestão de documentos da instituição. Não há uma política de gestão de documentos implantada, sendo tudo armazenado em *datacenters* sem a observância de qualquer noção arquivística, o que garantiria à instituição o desenvolvimento de uma gestão de documentos eficiente e capaz de promover uma preservação digital a longo prazo e com a garantia de autenticidade dos seus documentos (Bertotti; Cândido e Vidal, 2021, p. 477).

Em primeiro lugar, cabe destacar que, se os dados retidos na operacionalização das políticas previdenciária e assistencial através do INSS Digital, são na verdade uma responsabilidade da empresa responsável pela fabricação dessa mediação tecnológica, a Dataprev. Isto é, não cabe responsabilizar o INSS – ao menos não individualmente, enquanto autarquia – pelo manejo artesanal dos dados e informações da população dependente dos benefícios, auxílios, pensões de que o Instituto é concessor. Em segundo lugar, também convém pontuar que esse estudo sobre a implementação do INSS Digital foi posterior à aprovação da Contrarreforma da Previdência de Jair Bolsonaro (EC nº 102/2019), de modo que é possível inferir que as alterações na política estabeleceram novos desafios à sua operacionalização, também no que tange a plataforma digital criada para essa finalidade.

Em 2021, dois anos depois de aprovada a EC nº 102/2019, Bertotti, Cândido e Vidal (2021, p. 477) apontavam para “[...] a necessidade real e imediata de a instituição adotar uma política de gestão que [contemplasse] todos os aspectos,

desde a produção dos documentos até sua destinação final, e que [fosse] capaz de preservar os documentos digitais a longo prazo” (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 478). No que tange a gestão de documentos, indicavam, o INSS “[...] faz a clássica confusão de atribuições e entrega a gestão de documentos para a tecnologia da informação” (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 478) e seus sistemas que fazem a guarda de documentos digitais e digitalizados, “[...] na verdade, representam um risco a mais para a instituição” (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 478), que reconhecia a não adoção de um SIGAD de acordo com as normas do CONARQ, tampouco a utilização de um Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq) voltado à preservação dos próprios documentos (Bertotti; Cândido; Vidal, 2021, p. 478). Devem ser consideradas as problemáticas de um cenário como esse descrito, em meio a um regime de crescimento dos documentos sob guarda da autarquia, posteriormente à adoção quase exclusiva do INSS Digital como método de atendimento às demandas da população usuária da política previdenciária.

Conduzamo-nos para uma outra dimensão do problema. Aproximadamente sete anos depois do início da implementação das mediações digitais na operacionalização da política previdenciária e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) pelo INSS, os resultados apresentam a) o aprofundamento da burocratização, a partir da ampliação qualitativa e quantitativa das filas, tanto as de requisições quanto à de recursos aos indeferimentos, apenas em parte decorrentes da falta de habilidades digitais da população usuária para acessar os aplicativos; b) a perda da eficiência na prestação do serviço, i. e., a operacionalização de benefícios que compõem a seguridade social, mesmo com a implementação de programas de estímulo ao aumento da produtividade; c) a perda na qualidade de vida dos trabalhadores da autarquia, expresso no aumento de afastamentos e desligamentos do quadro funcional, conforme mostram dados divulgados pela entidade sindical da categoria (Fenasps, 2022). Entre aquilo que foi prometido, a partir da implementação do INSS Digital, e o que vem se realizando, há um conjunto de incongruências que precisam ser compreendidas e questionadas, para ser possível avançar à investigação do nosso objeto. Na Tabela 5, a seguir, é possível identificar o estoque de requisições em relação a serviços e benefícios, considerando o mês de julho de 2023:

Tabela 5 – Volume e especificação do estoque relativo a serviços e benefícios no INSS, em julho de 2023, segundo reportagem do Estadão.

Benefícios, auxílios e pensões no estoque	Quantidade
Perícia médica	596.699
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	437.077
Aposentadoria por idade	222.771
Aposentadoria por tempo de contribuição	134.339
Pensão por morte	122.683
Salário-maternidade	115.066
Auxílio incapacidade temporária (avaliação administrativa)	78.906
BPC (Benefício de Prestação Continuada)	74.517
Auxílio-reclusão	7.937
Outros benefícios	4.394
Total	1.794.449

Fonte: Portal da Transparência da Previdência Social (2023).
Elaboração própria (2023).

Os veículos da imprensa burguesa noticiaram amplamente, durante o ano de 2023, que a Previdência Social brasileira convive com uma crise e parece que, como ela, outra não se conhece na história de nossa moderna República. Um dos problemas (como apontam o Grupo Globo e suas congêneres monopolistas da comunicação) é a fila que se avoluma para acessar direitos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a qual chegou a 1,8 milhão de benefícios em análise no mês de julho de 2023¹⁸. De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), havia à época 1,4 milhão de processos na fila de recursos, com tendência de crescimento, em função de que a entrada de novos recursos era maior que a capacidade mensal de julgamentos por parte do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) (TCU, 2023). Conforme noticiou a Folha de São Paulo, em março de 2023¹⁹, a parte judicializada dessa fila, relativa aos recursos apresentados por segurados que tiveram suas requisições negadas, demoraria – segundo o mesmo relatório do Tribunal de Contas da União, no qual se baseia a matéria – 16 anos para ser esvaziada, caso se mantivesse, à época, o ritmo dos julgamentos. Afirmava-se, na mesma fonte, que a tramitação do recurso,

¹⁸ Fila do INSS chega a quase 1,8 milhão e ministro promete mudanças. Acesso em 30 set. 2023.

¹⁹ Órgão que julga recursos de aposentadorias levará 16 anos para zerar fila, estima TCU. Acesso em: 2 out. 2023.

desde a distribuição dele até o cumprimento da sentença, era quatro vezes mais longa que o previsto em lei, chegando a demorar 1.029 dias. Uma das razões apontadas para a morosidade foi “[...] a automatização dos sistemas do INSS, com o uso de robôs na análise inicial de pedidos de benefícios” (Órgão..., 2023), a qual “[...] tem contribuído para o alto número de recursos no CRPS e excessiva judicialização de casos contra o INSS” (Órgão..., 2023). Conforme a matéria publicada na Folha de São Paulo, com base no relatório do TCU,

[dentre] os problemas encontrados [estavam a] baixa capacidade operacional para julgar os recursos, falta de uniformização dos entendimentos que deveriam ser aplicados em ações sob o mesmo tema, ineficiência nos casos que tratam de perícia médica, falta de clareza para comunicar os motivos das negativas e baixo número de processos analisados por servidores que não recebem bônus (Órgão..., 2023).

O então relator do TCU, Aroldo Cedraz, defendeu, em seu parecer, que a “inteligência artificial” fosse utilizada na análise de pedidos por benefícios junto ao INSS, desde que os algoritmos fossem criteriosamente validados e seus resultados “[...] submetidos à revisão humana pelo período necessário para se obter segurança de que não existem falhas detectáveis que possam trazer prejuízo a qualquer das partes” (TCU, 2023, p. 22). Também são relatadas, no documento que nos serve de fonte, a instabilidade e a insegurança do aplicativo ‘MeuINSS’, ao no qual foram organizadas tarefas de mediar atendimentos, perícias, entre outros procedimentos que antes da implementação do INSS Digital ocorriam nas agências físicas da instituição. Em março de 2023, por exemplo, a afiliada do Grupo Globo no Rio Grande do Sul, Rede Brasil Sul (RBS), denunciou a invasão do ‘Meu INSS’ por uma quadrilha, que realizava a emissão de dados da população usuária e, com eles, contraía empréstimos em instituições bancárias em nome de pessoas seguradas²⁰. Além disso, segundo matéria publicada no *site* do G1, em abril de 2023, por meio de vazamento de dados fez-se possível que, com documentos de

²⁰ Criminosos conseguem acessar sistema do INSS e desbloquear contracheque para permitir golpes. Acesso em: 5 out. 2023. Em agosto de 2023, o jornal Extra publicou matéria em que anunciou a inserção, no aplicativo ‘Meu INSS’, do reconhecimento facial e comprovação de vivacidade. Por meio desses dois mecanismos de segurança, o governo esperava coibir esses e outros tipos de golpes que estavam sendo realizados contra segurados por meio do acesso não autorizado aos seus respectivos dados. Ver em: Meu INSS: reconhecimento facial no aplicativo é atualizado para evitar fraudes. Acesso em: 11 out. 2023.

advogados não vinculados aos usuários dos serviços sob a responsabilidade do INSS, valores da previdência social fossem desviados para contas de terceiros, por meio da troca das informações das contas bancárias de segurados²¹. No que diz respeito às problemáticas relativas às perícias e à falta de entendimento comum quanto às negativas, o então Ministro da Previdência Social, Carlos Lupi, cedeu entrevista à Voz do Brasil, também em maio de 2023, durante a qual afirmou que alguns esforços seriam movidos no sentido de contribuir com a redução das filas, entre eles, mutirões para atingir municípios do interior do país de mais difícil acesso, bem como a utilização da telemedicina²². No ímpeto de resolver o maior estoque de requisições ao INSS, portanto, escolheu-se pela utilização de recursos digitais para a realização de perícias médicas²³.

No dia 23 de maio de 2023, o jornal Extra publicou matéria relatando que o *site* e o aplicativo do INSS estavam há dois dias *offline*, em decorrência de “[...] um desligamento não programado de alguns discos durante um procedimento padrão no equipamento de armazenamento, realizado pelo próprio fabricante”²⁴, o que inviabilizou a emissão dos documentos por parte da população usuária do aplicativo. No mesmo dia, o jornal O Globo publicou matéria afirmando que “[...] a pane afetou o sistema de agendamento do INSS, além das consultas a benefícios e a informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)” (Dois dias [...], 2023, p. 2)²⁵. Como dito anteriormente, o mês de agosto de 2023 foi iniciado com quase dois milhões de pessoas aguardando por algum serviço do INSS e, nesse mesmo mês, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva teve de substituir o presidente do Instituto em questão, Glauco Wamburg, por Alessandro Stefanutto, em razão de denúncias contra o primeiro que indicavam o uso de recursos do

²¹ Criminosos utilizam documentos de advogados para fraudar o INSS. Acesso em: 11 out. 2023.

²² Desafio da Previdência é reduzir fila da perícia, diz Carlos Lupi. Acesso em: 11 out. 2023.

²³ Esse “novo normal”, estabilizado nessa condição após a pandemia de Covid-19, implica no distanciamento entre médico e paciente no decorrer do atendimento, o que certamente tem implicações nas condições de realização dos diagnósticos, a começar pela realização de anamnese por meios digitais.

²⁴ Aplicativo e site “Meu INSS” continuam fora do ar na manhã desta terça-feira. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁵ Dois dias após falha no Dataprev, Site e app do INSS continuam com instabilidade. Acesso em: 11 out. 2023.

INSS, como em passagens aéreas, para o atendimento de seus interesses pessoais²⁶.

Ocorre que, concomitantemente à implementação das tecnologias digitais na operacionalização dos serviços do INSS, sua institucionalização está sendo corroída pela depreciação do quadro funcional da autarquia, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Indica-se que o INSS atravessou o último período encarando uma redução de mais de 50% no quadro de servidores, e que o instrumento reposto como forma de substituir essa força de trabalho, o aplicativo 'Meu INSS', não está conseguindo atender toda a demanda. No documentário 'Nosso INSS', produzido pelo Repórter Brasil²⁷, o servidor do INSS e sindicalista da Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps), Cristiano Machado, afirma que:

[há] alguns anos, a gente vem alertando da situação caótica pela qual passa o INSS e esse é um processo que eu diria que, de 2015 para cá, foi acelerado. Apesar dos governos falarem que há um processo acelerado de digitalização dos serviços com o INSS Digital, que foi falado como virada de chave, isso não é suficiente para suprir a demanda de requerimentos e serviços que nós temos (Repórter Brasil, 2023).

No mesmo documentário, Vilma Ramos, do Sindicato dos Trabalhadores do Seguro Social e Previdência Social no Estado de São Paulo (Sinssp), afirma que “[...] apostou-se numa redução do quadro de funcionários”, o que se comprova com o dado – apresentado pela entrevistada – de que em 2016, no Brasil inteiro, o INSS contava com cerca de 37 mil funcionários e, sete anos depois (no contexto de publicação do documentário), em 2023, com apenas cerca de metade desse número (Repórter Brasil, 2023). Segundo Vilma, “[...] essa quantidade de servidores, mesmo com a utilização da tecnologia, não dá conta para o atendimento da população” (Repórter Brasil, 2023). No mês de dezembro de 2022, consolidada a terceira vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, para o cargo de Presidente da República, diversas organizações políticas, sindicais e populares dedicaram-se à construção de propostas para o novo governo. Nesse contexto, a

²⁶ [Fila do INSS chega a quase 1,8 milhão e ministro promete mudanças](#). Acesso em: 13 out. 2023.

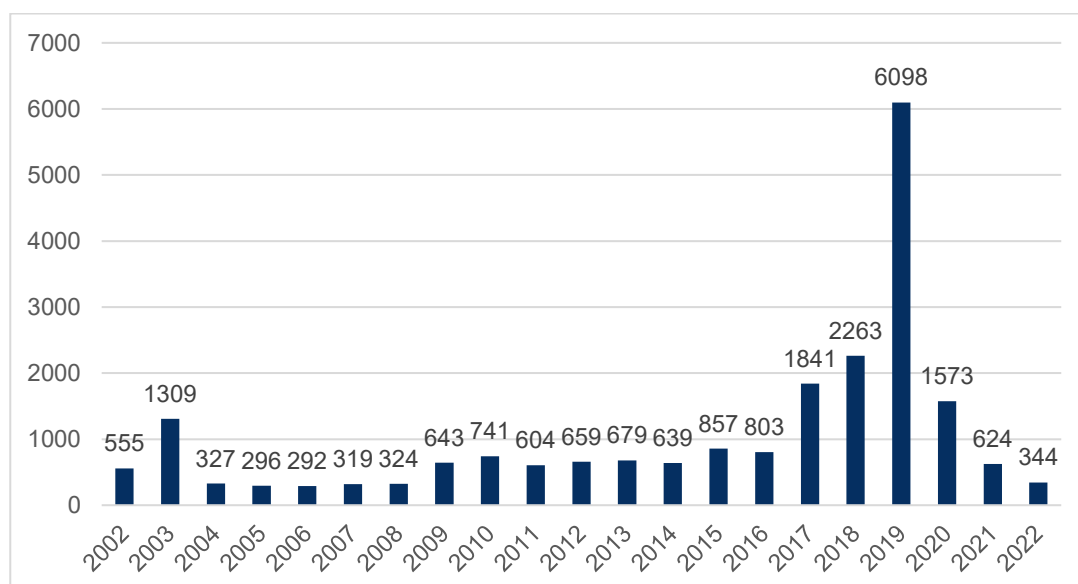
²⁷ [NOSSO INSS - Documentário sobre a crise do INSS](#). Repórter Brasil, 2023. Acesso em: 13 out. 2023.

Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps) direcionou à Equipe de Transição do Governo Lula o documento intitulado *Uma bomba-relógio chamada INSS: a urgente e necessária reestruturação da maior autarquia pública da América Latina*. De acordo com o documento,

[a] perda progressiva de servidores(as) por aposentadoria; a insuficiência de concursos públicos para repor os quadros defasados; a ampliação desmedida e inconsequente do uso de tecnologias, plataformas digitais e da chamada “inteligência artificial”; a alteração abrupta nos processos de trabalho do órgão; a instituição de metas abusivas de produtividade e as modificações [das] exigências na forma de acesso aos cidadãos que requerem algum serviço e/ou benefício nas chamadas “plataformas digitais” como único meio de atendimento, cerceando e criando assim barreiras adicionais para o reconhecimento de direitos, têm contribuído em seu conjunto para dificultar o acesso da população usuária (principalmente da população mais pauperizada, idosos, pessoas com deficiência, pessoas não alfabetizadas e cidadãos excluídos cultural e financeiramente do mundo digital) a este serviço público, ampliando o número de indeferimentos e, conseqüentemente, o aumento de recursos administrativos e a alta do índice de judicialização contra o INSS (Fenasps, 2022, p. 2).

Não era desconhecida, portanto, a possibilidade de se estabelecer uma nova “crise” na autarquia, também em função da incapacidade de atender à demanda de requisições pelos meios à disposição – o atendimento físico nas Agências da Previdência Social (APS), o autoatendimento e a Central 135. Em vez disso, a análise dos dados acumulados pelos sucessivos governos permitia a definição objetiva de que, não alteradas as condições de funcionamento do INSS, de seu financiamento e da reposição do quadro pessoal, a autarquia colapsaria.

Gráfico 3 – Evolução das aposentadorias de servidores(as) do INSS (2002-2022).



Fonte: Portal Fala.Br, Lei de Acesso à Informação (2022) *apud* Fenasps, 2022.
Elaboração própria (2024).

Do ano de 2002 até o de 2022, como aponta o Gráfico 2, 21.790 servidores se aposentaram do INSS. Enfaticamente, a partir de 2017, aproximadamente 13 mil trabalhadores (58,5% do total de aposentadorias no período considerado) se desligaram da autarquia sem que nenhum concurso público tenha sido realizado no sentido da recomposição do quadro funcional perdido. Um determinante para o aumento no número de aposentadorias da autarquia foi uma conquista da greve, ocorrida entre julho e setembro de 2015, com relação à Gratificação de Desempenho de Atividade de Seguro Social (GDASS). Antes da paralisação grevista, o GDASS correspondia a 80% da avaliação institucional e 20% da avaliação individual, o que fazia com que apenas 30% da remuneração de servidores fosse fixa e 70% dela variável (Acordo..., 2017). Como resultado, caso os governos estabelecessem metas inalcançáveis, isso prejudicava seriamente os ganhos dos servidores: vitoriosamente, a greve conseguiu do governo uma proposta que inverteu essas proporções. No caso dos servidores aposentados após 2007, que recebiam apenas 50% do valor das gratificações, o que os fazia perder entre 40 e 45% das suas remunerações, “[...] o Governo autorizou que o aposentado pudesse receber conforme a média dos últimos 60 meses, ou seja, ele

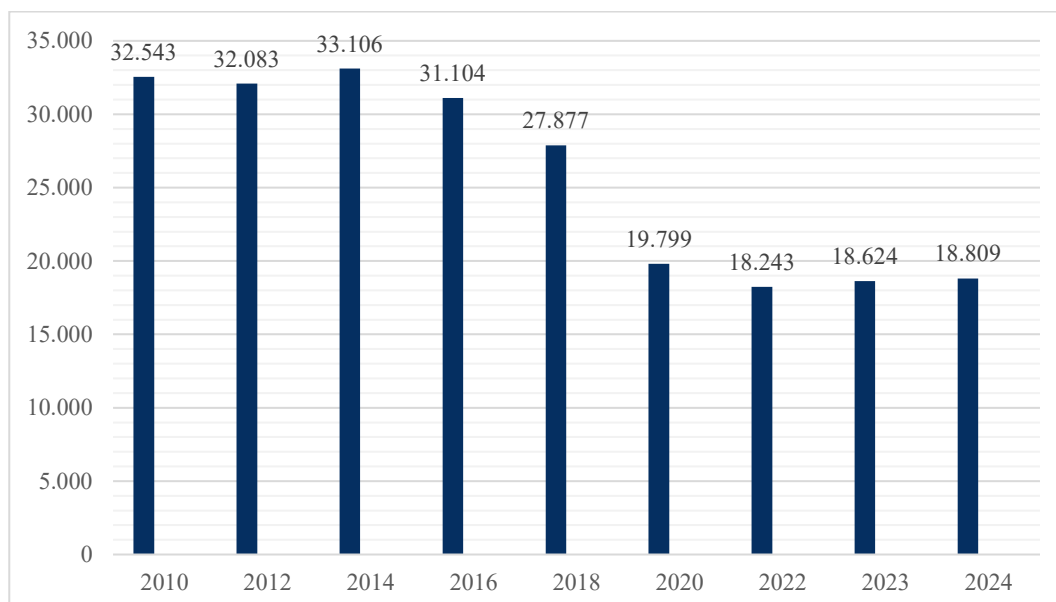
recebia por 5 anos a gratificação e aplicava a média dos pontos desse período e cada ponto equivalia a um valor atualizado” (Acordo..., 2017)²⁸.

Como resultado do aumento das aposentadorias, no final de 2022, à época da publicação do documento em análise, o INSS contava com pouco menos de 20 mil servidores, estando quase mil deles cedidos a outros órgãos governamentais e 3,5 mil em abono permanência (servidor em condição de aposentar-se que segue em atividade). Esse quadro funcional dividia-se em cinco superintendências regionais, 104 gerências executivas e 1.552 Agências de Previdência Social (APS), entre as quais havia muitas fechando pela ausência de servidores e infraestrutura para que pudessem funcionar (Fenasps, 2022).

No contexto da pandemia, após seis meses de fechamento das agências, em setembro de 2020 apenas 58% delas reabriram, o que acarretou uma diminuição de 500% nos atendimentos presenciais se comparados os dados de dezembro daquele ano com os do mesmo mês no ano anterior (3,8 milhões em 2019; 770 mil em 2020). Ainda no ano de 2021, o INSS foi reestruturado e diversas funções e unidades relativas à gestão técnica e administrativa antes vinculadas às gerências foram repassadas às superintendências (Fenasps, 2022). Segundo a mesma federação, esse processo acarretou em “[...] aumento da burocratização da máquina estatal e tem refletido diretamente no aumento dos prazos para os referidos processos internos” (Fenasps, 2022, p. 9), o qual se acentuou em decorrência de que “[...] uma parcela considerável de servidores está inserida em programas de gestão, nas modalidades de teletrabalho e de trabalho semipresencial”, em números: 5.647 e 2.655, respectivamente, ou 45% do total de servidores (Fenasps, 2022, p. 9). O número de servidores ativos, para a série histórica entre 2010 e 2024, pode ser visualizada no Gráfico 3, abaixo:

²⁸ Acordo de greve: entenda o que aconteceu com a GDASS. Acesso em: 24 abr. 2024.

Gráfico 4 – Quantidade de Servidores Ativos (2010-2024)



Fonte: Relatório de Gestão do INSS (2024).
Elaboração própria (2025).

Em função da redução de aproximadamente 50% do quadro funcional, os gestores do INSS buscaram aumentar a produtividade dos servidores mantidos, implementando mecanismos como os programas de gestão, que visavam o aumento da adesão ao trabalho e a remuneração por meio de bônus de produtividade. Contudo, esse não foi o cenário apresentado, e muitos servidores ou extrapolaram as horas de jornada estabelecidas para um regime presencial de trabalho ou, por outro lado, não apresentaram condições para o atingimento das metas. Além disso, a entidade destaca no mesmo documento que 1) o mecanismo de pontuação por atividades realizadas não exprime adequadamente a complexidade delas e, dividindo-as em subtarefas, acabava acarretando no aumento de indeferimentos das requisições por benefícios previdenciários apresentados pela população usuária²⁹; 2) não há controle de qualidade das

²⁹ Em reunião realizada na UFSC durante a segunda missão do Projeto de Pesquisa “Os desafios do acesso e das intervenções profissionais nas políticas sociais diante das tecnologias de Informação e de comunicação (TIC)”, financiado pelo CNPq - Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 40/2022, a presença de trabalhadores do INSS foi elucidativa em explicar a lógica por trás dessa dinâmica. Nesse fluxo de “salário por peça”, a remuneração dada ao profissional acerca da concessão ou não de benefícios, para além/aquém dos índices de produtividade estabelecidos, não

análises de requisições por benefícios, e nem dos processos de trabalho, de modo que os servidores públicos do INSS carecem de formação continuada sobre a legislação previdenciária, senão por meio de materiais disponibilizados em grupos em aplicativos de mensagens como *WhatsApp* ou através do fornecimento de videoaulas e espaços virtuais de discussão (Fenasps, 2022, p. 11). Tendo-se alcançado um incremento de 30% nesse quesito, a Fenasp (2022, p. 10) considerou os resultados desastrosos, porque os dados quantitativos apresentados levam em consideração condições ideais de trabalho, objetiva e subjetivamente, como o respeito à jornada de trabalho nos parâmetros de sua realização presencial e a capacidade generalizada de cumprir as metas estabelecidas. Conclui-se, assim, que

[...] tais programas de gestão não têm sido suficientes nem eficazes no sentido de reduzir o estoque de processos represados, mas, por outro lado, vêm contribuindo para ocasionar uma explosão do número de adoecimento dos servidores em razão das pressões institucionais por metas abusivas, ocasionando ainda um aumento de situações que têm levado a erros nas análises dos requerimentos, em razão da sobrecarga de trabalho e metas de produtividade escorchantes (Fenasps, 2022, p. 11).

Além disso, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), no bojo da intensificação do processo de militarização da política, o INSS recorreu à contratação temporária de militares que pudessem, nas APS, contribuir com o trabalho administrativo. Segundo a Fenasp (2022), também essa medida se demonstrou inócua na redução dos estoques de processos na autarquia, como também a ênfase na análise de requerimentos prejudicou a capacidade dela de, presencialmente, garantir o atendimento da população usuária por meio de servidores especialistas na legislação previdenciária. O documento da Fenasp

leva em conta a incorreção ou correção dos pareceres dados às requisições. Torna mais simples indeferir, porque transfere o caso para outra instância administrativa, ainda que conte como resposta concedida à demanda e remunere o trabalhador pelo indeferimento. No dia 27 de março de 2025, em matéria à qual já aludimos nas primeiras páginas, informava o Ministro Aroldo Cedraz que “[...] as causas identificadas para o indeferimento foram várias, mas chamo a atenção para os incentivos concedidos pelo próprio INSS aos seus servidores para a análise inadequada. Como a produtividade é medida em razão da quantidade de processos analisados, há o incentivo para que se esforcem para indeferir os requerimentos” (TCU diz..., 2025).

indica ainda a necessidade de oferecer melhor estrutura nas APS, as quais se encontravam à época (e ainda se encontram) em situação caótica, com internet de péssima qualidade, falta de materiais necessários à realização do expediente, de água, além de problemas sérios de logística. As condições de trabalho apresentadas pela entidade representativa dos trabalhadores do INSS explicam o crescimento do número de afastamentos de servidores, enfaticamente nos anos de 2018 e 2019, quando passaram a ser implementadas as políticas de gestão que envolvem a adoção do teletrabalho, do trabalho híbrido, bem como as metas de produtividade (Fenasps, 2022). Como apresentado na Tabela 6, ainda que o total de afastamentos não tenha crescido vertiginosamente, anualmente, de 2016 a 2019, a porcentagem em relação ao total de servidores cresce significativamente em decorrência do decréscimo do quadro funcional, decorrente do número de aposentadorias não repostas no mesmo período, como já apresentado. Vejamos:

Tabela 6 – Número total de servidores e de afastamentos (2016-2019)

Ano	Total de servidores	Total de afastamentos	% de afastamentos
2016	26.069	10.249	39,30%
2017	25.524	10.152	39,80%
2018	24.059	11.349	47,20%
2019	19.744	12.776	64,70%

Fonte: Base de dados do INSS, fornecidos pelo e-SIC em 23/10/2020 (Fenasps, 2022).

A Fenasps indicou, ainda, que com a extinção de unidades do Sistema Integrado de Saúde do Servidor (SIASS), passou a inexistir qualquer política de saúde voltada ao quadro funcional do INSS, o que resultou numa fila de 30 mil perícias pendentes oriundas de requisições feitas por servidores. Somente em 2022, como resultado de um acordo de greve, “[...] o INSS deu início à implementação de exames periódicos, quando a situação de absenteísmo e adoecimento dos servidores atingiu um nível quase insustentável, agravando ainda mais a já escassa força de trabalho disponível no instituto” (Fenasps, 2022, p. 12). Em suma, através de uma medida unilateral, a publicação da Portaria nº 1.347, de 30 de agosto de 2021, o governo de Jair Messias Bolsonaro rompeu um acordo

selado entre o governo e os servidores do INSS entre 2011 e 2012, que definia as jornadas de trabalho restritas a 30 horas semanais, com o estabelecimento de 12 horas ininterruptas intercaladas entre servidores em atendimento presencial, as quais permitiam o atendimento a um maior número de segurados, bem como a redução do desgaste da força de trabalho da autarquia (Fenasps, 2022). Do ponto de vista salarial, tornou-se recorrente, por parte de servidores do INSS, a busca pela realização de concursos para carreiras mais vantajosas, na medida em que os vencimentos básicos dos trabalhadores inscritos na autarquia estavam inferiores ao salário mínimo à época da publicação do documento (Fenasps, 2022). No sentido de tentar suprir a perda acumulada desse quadro funcional, o INSS passou a realizar Acordos de Cooperação Técnica (ACT), por meio dos quais algumas atividades de competência da autarquia foram transferidas para outras entidades, governamentais ou não.

No período entre 2017 e o tempo presente, os gestores do INSS voltaram-se fortemente à implementação das novas tecnologias digitais. Orientaram seus esforços, por exemplo, para a implementação do “INSS Digital” e da plataforma “Meu INSS”, mas o fizeram, no entendimento da Fenasp, sem “[...] um planejamento estratégico em relação à forma que foram implementadas essas modificações” (Fenasps, 2022, p. 17). Os atendimentos passaram a distinguir a população usuária entre frações que têm acesso à internet comercial de uso pessoal e conseguem manusear suas interfaces, interagindo com elas ativamente e, por outra via, frações que não reúnem essas mesmas condições. Dessa forma, entende a Fenasp, inviabiliza-se que “[...] a gestão do INSS cumpra a sua missão institucional de atender a [toda a população segurada], indistintamente” (Fenasps, 2022, p. 17). Como consequência, a população usuária passou

[...] a buscar caminhos alternativos para acessar benefícios e ter seus direitos assegurados, muitas vezes custeando um serviço privado e que deveria ser oferecido pelo Estado brasileiro de forma gratuita. Ou seja, o problema não é o uso de tecnologias, mas sim a forma de sua implementação e a imposição delas como única forma de acesso aos requerimentos de serviços e benefícios do instituto (Fenasps, 2022, p. 17).

No documentário ‘Nosso INSS’, mencionado anteriormente, a sindicalista do Sinssp, Vilma Ramos, destacou ainda que os setores da sociedade que requisitam

serviços ao INSS são compostos de trabalhadores que, em função da implementação das tecnologias digitais, acabam excluídas desses serviços. No decorrer do documentário, os relatos coletados junto a trabalhadores segurados e usuários em frente às agências do INSS indicam, aparentemente, as razões dessa “exclusão”: em grande medida, tratam-se das dificuldades de lidar com a interface do aplicativo, as quais resultam muitas vezes, como consequência, no indeferimento de muitas requisições. A implementação das tecnologias digitais poderia viabilizar mais uma forma de a população usuária apresentar suas demandas relativas ao acesso aos direitos previdenciários, mas foi promovida à quase exclusividade, concomitantemente ao deslocamento da força de trabalho para a análise de requerimentos administrativos, de modo que os atendimentos presenciais nas APS foram inviabilizados. Assim, impôs-se às pessoas seguradas do INSS o uso do *call center* 135, do aplicativo “Meu INSS” e, nessa plataforma digital, da *assim chamada “inteligência artificial”* como as principais formas de requisitar benefícios. Segundo aponta a Fenasps (2022), pela forma como se deu, a digitalização do INSS contribui para o aprofundamento do cenário de “exclusão digital”, entre outras formas de discriminação que ainda acometem a população brasileira e, notadamente, as porções dela que compõe os usuários das políticas previdenciária e assistencial operacionalizadas pelo Instituto.

Cabe destacar, nesse sentido, os dados da TIC Domicílios de 2022, na qual apresenta-se o dado de que, no ano de referência, o número de usuários de internet “[...] foi maior entre a parcela da população com renda acima de dez salários mínimos (97%), pertencentes à classe A (95%) e com Ensino Superior (95%), em comparação àqueles com renda familiar de até um salário mínimo (75%) e pertencentes às classes DE (66%)” (CGI.br, 2022, p. 67). Com isso, e tendo-se em consideração que o acesso à cobertura previdenciária é requisitado, prioritariamente, pelas parcelas da sociedade brasileira que recebem entre menos de um até dois salários mínimos (64,16%)³⁰, como aponta o Anuário Estatístico da

³⁰ A análise dos critérios metodológicos permite concluir que tanto a TIC Domicílios quanto a PNAD utilizam-se do Critério Brasil, de 2015, para a delimitação das classes por faixa de renda. Nesse sentido, a compatibilização das classes A1, A2, B1, B2, C, D e E torna possível a inferência das linhas que seguem.

Previdência Social de 2021³¹, faz-se possível conjecturar que, levando em conta os dados de quantos desses usuários da políticas estão sendo impedidos do acesso aos benefícios pela restrição dos atendimentos por meios estritamente digitais, as filas hoje existentes no INSS seriam ainda maiores. Na Tabela 7, abaixo, é possível visualizar mais detidamente o que aqui estamos problematizando:

Tabela 7 – Cobertura previdenciária, por faixa salarial, entre pessoas protegidas (2018-2020).

	2018	2019	2020
Total de protegidos(as) por cobertura previdenciária	61.578.721	61.575.899	57.094.686
Abaixo de 1 salário-mínimo	8.869.445	8.595.952	6.270.613
Igual a 1 salário-mínimo	5.714.000	5.769.803	5.585.300
Mais de 1 salário-mínimo e menos que 2.	24.416.812	23.347.657	24.779.105
Total dos assegurados nas faixas salariais acima mencionadas (em %)	63,33%	61,24%	64,16%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2021).
Elaboração própria (2023).

Nossa inferência ganha ainda maior densidade se levarmos em consideração os dados do Boletim de Diagnóstico intitulado *Habilidades Digitais no Brasil e no Mundo*, publicado em 2024 pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no qual destaca-se introdutoriamente que o Brasil ocupa, segundo o Banco Mundial, o segundo lugar nos índices de governo digital. Uma das preocupações centrais, no que tange o sucesso da digitalização da sociedade brasileira, “[...] é o nível de formação da população, a qualidade do ensino, somados às dificuldades de acesso e uso das tecnologias” (Cunha *et al*, 2022 *apud* Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 3)), que constituem “[...] os principais entraves para a evolução tecnológica do país, o aumento da produtividade e a redução de desigualdades sociais” (Cunha *et al*, 2022 *apud* Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 3. Segundo a Anatel, por meio de seus analistas, “[...] o desenvolvimento do nível de habilidades digitais da população

³¹ Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/onlinet-aeps-2021/-secao-xvi-demografia/capitulo-50-cobertura-previdenciaria>. Acesso em: 23 nov. 2023.

brasileira é essencial para garantir sua inclusão digital, inclusive no que diz respeito ao acesso às políticas públicas” (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, 2024, p. 3), o que motivou Agência a colocar-se como contribuidora para a realização dessa tarefa como parte constitutiva do seu Plano Estratégico no quadriênio 2023-2027.

Tendo como parâmetro o indicador de habilidades digitais elaborado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), bem como os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), a Anatel pretende que, até 2027, 30% dos jovens e adultos brasileiros sejam dotados de habilidades intermediárias em TIC. Por essa razão, para compreender seu ponto de partida na realização dessa tarefa, a Anatel produziu o boletim a que estamos fazendo referência e do qual extraímos alguns dados. Destacamos, contudo, que a centralidade dada à falta de letramento da população como causa das desigualdades no campo da “inclusão digital” é um senso comum que pode, facilmente, deslocar a responsabilidade da exclusão para os próprios “excluídos”. Pretendemos mostrar, nesse sentido, que as determinações mais essenciais às desigualdades nessa seara, ainda que se expliquem também pela falta de habilidades da população com as tecnologias digitais, depende de outros fatores que são, a bem da verdade, muito mais decisivos.

De antemão, destacamos uma mudança metodológica da TIC Domicílios – na qual se baseia o Boletim em comento – para a avaliação de habilidades, entre os anos de 2021 e 2022. No ano de 2021, as habilidades eram medidas com base em nove questões, respondidas por pessoas que afirmavam ter acesso a computador, notebook ou tablet. A partir de 2022, mudou-se a metodologia, de modo que pessoas que acessaram a internet no período de três meses anteriores à entrevista, quaisquer que sejam as mediações em TIC para tanto, puderam responder não mais a nove questões, mas doze, em que o acréscimo de três novas perguntas se orientou à aferição de dados sobre segurança digital (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, 2024, p. 5). Os resultados dessas alterações produziram os parâmetros da Tabela 8:

Tabela 8 – Comparativo de questões relativas a habilidades digitais na TIC Domicílios (2021 e 2022)

#	Habilidade 2021	Habilidade 2022
1. HABILIDADES BÁSICAS: Permitem às pessoas participarem minimamente da sociedade da informação, sendo fundamentais para a execução de tarefas básicas		
1.1	Copiar ou mover um arquivo ou pasta	Copiar ou mover um arquivo ou uma pasta, por exemplo, em um computador ou na nuvem
1.2	Usar ferramentas de copiar e colar para duplicar ou mover informações dentro de um documento	Usar ferramenta de copiar e colar para duplicar ou mover conteúdo, por exemplo, em um documento ou uma mensagem
1.3	Enviar e-mails com arquivos anexados	Anexar documento, imagem ou vídeo a mensagens instantâneas, e-mails ou SMS
1.4	Transferir arquivos entre um computador e outros dispositivos	Transferir arquivos ou aplicativos entre dispositivos, inclusive pela nuvem
2. HABILIDADES INTERMEDIÁRIAS: Permitem o uso das tecnologias digitais de modos ainda mais significativos e benéficos do que as habilidades básicas, sendo efetivamente voltadas ao mercado de trabalho, abarcando habilidades necessárias para executar atividades relacionadas ao trabalho.		
2.1	Usar fórmula aritmética básica em uma planilha	Usar fórmula em uma planilha de cálculo
2.2	Conectar e instalar novos dispositivos	Conectar ou instalar novos equipamentos com ou sem fio, como modem, impressora, câmera ou microfone
2.3	Criação de apresentações eletrônicas com <i>software</i> de apresentação	Criar uma apresentação de slides
2.4	Encontrar, baixar, instalar e configurar <i>software</i>	Instalar programas de computador ou aplicativos de celular
3. HABILIDADES AVANÇADAS: Necessárias para especialistas em profissões ligadas às TIC, tais como programação de computadores e gerenciamento de redes		
3.1	Escrever um programa de computador usando uma linguagem de programação especializada	Criar programa de computador ou aplicativo de celular usando linguagem de programação
4. HABILIDADES DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA		
4.1	Até 2021 não havia questões sobre proteção e segurança	Adotou medidas de segurança, como senhas fortes ou verificação em duas etapas, para proteger dispositivos e contas online
4.2		Mudou configurações de privacidade no seu dispositivo, conta ou aplicativo para limitar o compartilhamento de dados pessoais, como seu nome, contato ou foto
4.3		Verificou se uma informação que encontrou na Internet era verdadeira

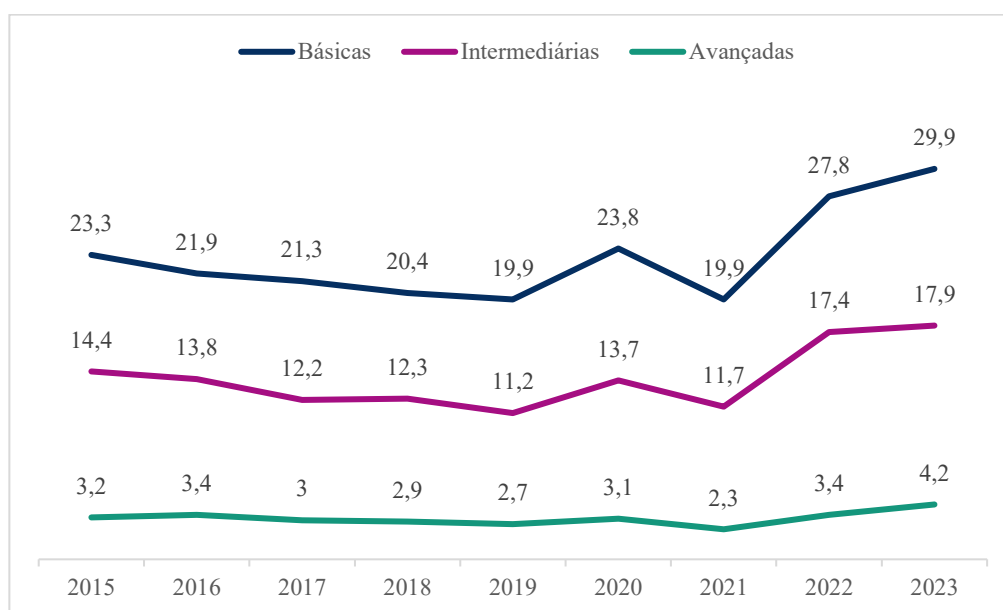
Fonte: Magnus; Penha; Hagstrom (2024, p. 6).

A tabela foi feita a partir dos questionários 2021 e 2022 da TIC Domicílios, e dos conceitos de habilidades digitais formulados no Digital Skills Toolkit.

Estabelecidos os critérios definidores dos tipos de habilidades, cabe destacar já um primeiro dado, apresentado em seguida. Em 2017, ano de implementação do INSS Digital, apenas 12,2% da população brasileira encontrava-se com habilidades intermediárias em TIC, i. e., era esse o contingente da

população hábil em “instalar programas de computador ou aplicativos de celular”, entre eles o ‘Meu INSS’, além de outras habilidades. No Gráfico 5, abaixo, é possível observar o desenvolvimento das habilidades básicas, intermediárias e avançadas no Brasil para a série histórica 2015-2023:

Gráfico 5 – Habilidades básicas, intermediárias e avançadas no Brasil (2015-2023)



Fonte: (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 16)

Destacamos, no nosso caso, que a instalação de um *software* como o ‘Meu INSS’ é apenas uma das etapas necessárias até o momento da requisição de um benefício, que envolve outras habilidades digitais, entre elas a capacidade de anexar documentos em nuvem, considerada na pesquisa como habilidade básica. No que tange as habilidades digitais consideradas segundo a estratificação salarial das classes sociais, os dados de 2023 são os que seguem (Tabela 9):

Tabela 9 – Habilidades digitais por classes sociais (2023)

	A	B	C	DE
Básicas	53,5%	48,9%	28,3%	12,5%
Intermediárias	30,9%	31%	16,7%	6,4%
Avançadas	1,8%	9,8%	2,9%	1,3%

Fonte: Magnus; Penha; Hagstrom (2024, p. 10).

Considerando-se apenas esses dados, no entanto, não alcançamos o público majoritário das políticas previdenciária e assistencial operacionalizadas pelo INSS. A maior parte da classe trabalhadora beneficiária dos benefícios sob guarda da autarquia, portanto, pode até ter acesso a dispositivos habilitados à conexão com a internet, o que não implica que reúna as condições de manusear essas TIC para que possa utilizá-las intermediariamente. Como apresentado anteriormente, são os membros das classes C, D e E que mais requisitam benefícios junto ao INSS, ao mesmo tempo em que são aqueles com acesso mais restrito à internet. Ainda que o tenham, como indica a Tabela 9, somente 16,7% (C) e 6,4% (DE) detêm capacidades intermediárias (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, 2024), o que significa dificuldades até mesmo de fazer o *download* de aplicativos como o ‘Meu INSS’. Os dados por nível de renda são também observáveis no boletim:

Tabela 10 – Habilidades digitais por nível de renda, em %, 2022-2023

Nível de renda (em s.m.)	Básicas		Intermediárias		Avançadas	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Não tem renda	17,6	12,8	9,1	9,3	3,8	3,5
Até 1	14,2	16,7	8,6	8,4	2,1	1,7
Mais de 1 até 2	22,6	24,3	13,6	11,7	2,6	6,0
Mais de 2 até 3	29,9	31,2	16,6	18,8	3,3	2,4
Mais de 3 até 5	38,7	41,5	28,1	23,5	3,5	7,6
Mais de 5 até 10	48,3	48,4	32,8	38,6	9,0	3,8
Mais de 10	57,2	57,1	41,6	41,6	5,1	4,2

Fonte: (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 11)

Como apontam Magnus, Penha e Hagstrom (2024, p. 11), “[...] o menor percentual de pessoas com esses dois níveis de habilidades nos intervalos de renda mais baixos aponta para uma necessidade de se direcionarem esforços de alfabetização digital para essas faixas”. Mantidas as atuais condições de desenvolvimento do “letramento digital” por parte das parcelas da população que não têm renda até aquelas que recebem no máximo dois salários mínimos – as quais, enfatizamos, são as que majoritariamente requisitam por benefícios previdenciários e assistenciais junto ao INSS; ainda, abstraindo-se os anos anteriores, no que concerne à sazonalidade, porquanto tais estatísticas poderiam nos oferecer melhor embasamento para inferências; e, ademais, estabelecida uma média aritmética simples entre as estatísticas dos anos de 2022 e 2023 para as faixas discriminadas, teríamos uma média de decrescimento de 0,2% e 0,6% para habilidades básicas e intermediárias e de crescimento de 0,9% para habilidades avançadas.

Se buscávamos por inferências que nos permitissem projetar o período de tempo necessário à universalização do “letramento digital” nas faixas renda de 0 a 2 salários mínimos, o que as informações constantes no boletim da Anatel oferecem é ainda mais alarmante: é possível que, no atual quadro de desenvolvimento das habilidades digitais por parte da população brasileira de baixa renda, as pessoas que constituem essas porções da população venham a óbito – por velhice ou quaisquer outras razões associadas à pobreza – antes que lhes sejam permitidas acessarem a condição de usuárias dessas tecnologias, nem sequer que possam ter uma “[...] experiência segura, satisfatória e enriquecedora no ambiente on-line” (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 4)

Interessa-nos, também, investigar os dados sobre habilidades digitais relativas à faixa etária, de modo a destacar que “[...] o intervalo de 25 a 34 anos apresenta a maior proporção em todos os níveis e a população com 60 anos ou mais, em contrapartida, tem a menor proporção” (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 15). No entendimento da Anatel, tendo como referência os estudos sistematizados pelos seus analistas, “[...] caberiam ações de alfabetização digital com foco específico nas necessidades desse público e menos peso às habilidades medidas pelo indicador de habilidades digitais” (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024,

p. 15). Os dados com relação às habilidades básicas, intermediárias e avançadas, por faixa etária, são os que constam na Tabela 11.

Tabela 11 – Habilidades digitais por faixa etária (10 a 60 anos ou mais, em 2023)

	10 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	60 anos+
Básicas	34,9%	47,2%	38,8%	20,8%	7%
Intermediárias	24,5%	30,2%	20,1%	10,2%	3,2%
Avançadas	3,7%	5,5%	8,7%	2,8%	0,5%

Fonte: (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 16)

A partir dos dados apresentados no boletim da Anatel (Magnus; Penha; Hagstrom, 2024, p. 19), “[...] verifica-se quão desafiadora é a proposta de situar o país, em 2027, entre os 20 países mais desenvolvidos em termos de habilidades digitais”. Na oportunidade da publicação do boletim, a posição brasileira (60^a) nos permite indicar a correção da análise da Fenasps de que processo de digitalização do INSS iniciou precipitada e irrefletidamente. De modo geral, conclui a Fenasps (2022, p. 18), a transição ao digital que vem ocorrendo no INSS consiste na forma que seus gestores encontraram para enfrentar as contradições expressamente contemporâneas da contrarreforma do Estado, que se dão também no que tange a política previdenciária e, portanto, interferem negativamente na realização das atribuições constitucionais da autarquia.

Todas essas expressões derivam da materialidade econômica da gestão neoliberal e são suas consequências no INSS: falta de reposição da força de trabalho, aumento da produtividade e estabelecimento de um regime de salário por peça (no funcionalismo público!); extensão da jornada de trabalho (em sentido absoluto e relativo), ao mesmo tempo em que se enfatiza a expulsão do trabalho vivo sem que as forças produtivas, dele substituidoras, reúnam as condições de, por conta, atenderem à demanda posta – o que penaliza (de diversas formas) o último elo dessa cadeia, a saber, a população usuária da política previdenciárias e de benefícios assistenciais sob guarda do INSS. No contexto da pandemia, Paz e Valentim (2022, p. 120) já desenvolviam essa problematização teórica:

Importa destacar que as populações atendidas pela Assistência Social geralmente se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, não dispondo de meios básicos de inclusão digital, como celular, telefone e internet, evidenciando o fato de que as TICs estão longe de se adequarem às realidades vivenciadas por esses sujeitos para o acesso às políticas sociais.

Faz-se necessário problematizar, contudo, se a melhor provisão de infraestrutura digital nas APS e a melhora nos indicadores de consumo qualificado de internet pela população seriam suficientes para garantir o atendimento indiscriminado de usuários das políticas previdenciárias. Resolver-se-ia o problema por meio da popularização de melhores planos de dados e de aumento da acessibilidade a uma maior variedade de terminais conectáveis à internet (*smartphones*, televisões, computadores portáteis e/ou de mesa, *tablets*), tanto a servidores do INSS quanto ao conjunto da população usuária das políticas previdenciárias e assistenciais sob guarda da autarquia? **Uma resposta afirmativa a essa pergunta seria imprecisa**, algo com que a própria Fenasps concorda quando uma das suas principais requisições é a reposição do quadro funcional perdido pelo INSS no último período, baseada no entendimento de que há um conjunto de atribuições embutidas nos processos de trabalho que competem à autarquia e que requisitam, necessariamente, a mediação humana – toda a seção sobre o BPC, no relatório da Fenasps, trata dessa contradição (Fenasps, 2022).

Do nosso ponto de vista, o acesso aos sistemas operacionais disponibilizados à população usuária para apresentar suas demandas, por si só, não garante o acesso à proteção previdenciária necessária à classe trabalhadora, haja vista a racionalidade burguesa que se impõe sobre as formas de produção e distribuição da riqueza social. Trata-se, portanto, de uma questão estrutural muito mais complexa que determina o acesso ou não dessa classe à tal proteção. Como expunha Veloso (2011, p. 63), quando discutia há mais de uma década acerca das correlações entre serviço social e TIC, a problemática do acesso aos recursos tecnológicos, ainda que importante índice da chamada “divisão digital”, “não é, de modo algum, suficiente para a superação deste problema, tendo em vista que o aspecto fundamental reside no padrão vigente de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida”.

O documentário ‘Nosso INSS’ a que, aqui, já fizemos alusão, foi lançado em junho de 2023. Um mês depois, no dia 15 de julho do mesmo ano, a CNN Brasil divulgou matéria com o anúncio, por parte do Governo Federal, de publicação de Medida Provisória com a finalidade de criar o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social, que remuneraria o aumento de produtividade de peritos, supervisores médicos, servidores do INSS e do Ministério da Previdência Social³². Em editorial, o Grupo Globo reagiu afirmando que uma “saída muito melhor seria pagar mais aos produtivos e demitir quem há anos faz corpo mole”, e que a reforma administrativa (PEC 32/2020) seria uma forma do governo “trazer o serviço público para o século XXI”, porque, caso contrário, “[...] as filas do INSS [continuariam] a crescer e, de tempos em tempos, o contribuinte [teria] de arcar com novo bônus para desemperrar a máquina pública”³³. A Fenasps repudiou o editorial e afirmou que O Globo demonstrava desconhecer os problemas estruturais da autarquia. Ademais, respondeu que não era por “gosto” que afirmava a falta de funcionários no INSS, mas por ser a constatação de um fato reconhecido pela própria gestão³⁴. O Estadão repercutiu o acontecimento alguns dias depois, trazendo mais detalhes sobre o aumento da remuneração por produtividade:

Com o objetivo de acelerar a redução da fila de quase 1,8 milhão de pedidos à espera de análise, o INSS aumentou, na terça-feira (25), de seis para 15 o número máximo de processos extras por dia por funcionário. O mutirão tem prazo previsto de nove meses, prorrogáveis por mais três, e prevê o pagamento de bônus por processo concluído, o qual pode quase dobrar o salário do servidor – com um adicional máximo de R\$ 10.064 por mês (INSS aposta..., 2023).

O então presidente do INSS, Alessandro Stefanutto, foi entrevistado pelo jornal da família Mesquita nos dias finais de julho de 2023, para essa mesma matéria. Em sua entrevista, afirmou defender o aumento da automação dos atendimentos para além dos 30% de casos em que ela já atuava, de modo que

³² Medida provisória cria bônus para reduzir filas do INSS em processos com mais de 45 dias. Acesso em: out. 2023.

³³ Bônus de produtividade’ no INSS é paliativo e adia reforma necessária. Acesso em: 13 out. 2023.

³⁴ O caos na gestão do INSS não é culpa dos servidores e servidoras!. Fenasps, 2023. Acesso em: 13 out. 2023.

fosse possível orientar o atendimento humano a casos mais complexos³⁵. Além disso, afirmou Stefanutto, 1.000 novos trabalhadores já haviam sido contratados e havia a expectativa pela convocação de outras 2.000 pessoas aprovadas em concurso para assumirem tarefas relativas às análises de requisições por benefícios junto à autarquia³⁶.

Como apontam as matérias e referências documentais mencionadas, se há fila é porque uma parte das requisições não está sendo atendida nem na sua forma automatizada, tampouco pela força de trabalho empregada no INSS, o que gera o estoque de requisições. Depreende-se da fala do presidente do INSS, então, que havia, à época, uma definição objetiva de quanto do atendimento à demanda conseguia ser automatizado: 3/10 dos pedidos por benefícios que entram no processo de trabalho. Mais precisamente, como foi noticiado pela Folha de São Paulo no dia 31 de julho de 2023:

O INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) aumentou de 17% para 36% a análise automática de benefícios com uso de inteligência artificial entre 2022 e 2023. Três em cada dez benefícios sob o regime de análise automática são concedidos – ou negados – por um sistema automatizado. A meta é ampliar para 50% a automação das análises até 2026. Em 2021, o uso de robôs era de 10%. A medida é mais uma das formas de enfrentar a fila de espera por concessão de benefícios, hoje em 1,794 milhão (INSS aposta..., 2023)

Os dados apresentados anteriormente dão conta de demonstrar que mesmo sete anos depois, as condições para a implementação do INSS Digital não são adequadas e acabam por impedir que a população usuária das políticas previdenciárias sequer encontre os meios para requisitar os benefícios, ainda que posteriormente venha a ter indeferidas as suas requisições. Mesmo assim, o teor ideológico e *salvacionista* das tecnologias digitais dado, seja pelos sucessivos

³⁵ O que seriam os casos mais complexos? Não seria complexo, como já apresentamos, o perfil da população usuária do INSS em termos de “competências” ou “letramentos” digitais? Faz-se necessário perguntar quantas atualizações já teve o sistema do ‘Meu INSS’ e o que se considera uma atualização estrutural do *software*, no que tange a complexidade do seu código-fonte e de seus aperfeiçoamentos, no decorrer da história e, ainda, quais são as limitações infraestruturais da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) que definem o limite de automação em 1/3 no tempo presente, bem como as condições de realização do avanço à porcentagem pretendida no tempo previsto.

³⁶ INSS aposta em salário dobrado, trabalho extra e automação para zerar fila. Acesso em: 14 out. 2023.

governos, seja pelos meios de comunicação ou por organismos internacionais “multilaterais”, é o de aprofundamento da digitalização da autarquia. A perspectiva, portanto, é fazer com que a automatização dos serviços prestados pelo INSS ocupe o lugar antes ocupado pelo quadro funcional da autarquia, de modo que a reposição de pessoal não precise ser estabelecida no sentido de que se atinjam as cifras anteriormente mencionadas: cerca de 40 mil funcionários – ao bom gosto da contrarreforma do Estado, de cariz neoliberal. Acontece que a contradição maior, nessa matéria, é carregada em sua manchete: um trabalhador de 53 anos, frentista, teve sua requisição por benefício negada no tempo de seis minutos entre a disponibilização dos seus documentos e a resposta. A questão posta é que os seus documentos, que visavam instruir a requisição de aposentadoria por tempo de contribuição, sequer foram checados. O INSS atribuiu o erro ao segurado, afirmando que a razão da negativa à requisição foi o descuido no preenchimento das informações no sistema, entre as quais deixou de constar seu tempo especial de contribuição³⁷. Esse exemplo corrobora com a avaliação da Fenasps (2022, p. 18) de que a análise automática

[...] tem ocasionado milhares de indeferimentos indevidos, pois muitas vezes não é sequer oportunizado ao requerente a apresentação de novos documentos em exigência, e quando estas são realizadas, também de forma automatizada, são mal elaboradas, acarretando dúvidas em que os segurados terão grande dificuldade em sanar, já que o acesso ao atendimento presencial, como já ressaltado anteriormente, é cada vez mais inviabilizado.

A mesma notícia tipifica, ainda, os benefícios oferecidos pelo INSS que estão sendo concedidos de forma automática, a saber: aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-reclusão, BPC da pessoa com deficiência, BPC do idoso, bem como salário-maternidade. Ainda assim, constitui um fato relevante, no que tange a composição da fila, o tempo de espera, como trazido pela reportagem: em julho de 2023, de acordo com o Portal da Transparência Previdenciária, 64% dos pedidos estavam na fila há mais de 45 dias – desses, 24% aguardavam de 45 a 90 dias; 27%, de três a seis meses;

³⁷ Disponível em: [INSS aumenta análise de aposentadorias por robôs e nega benefício em seis minutos](#). Acesso em: 14 out. 2023.

11%, de seis meses a um ano; e 2% esperavam há mais de um ano (INSS aposta..., 2023). Em outras palavras, ao mesmo tempo que as demandas orientadas para atendimento via “inteligência artificial” do INSS são imprecisas e produzem a judicialização posterior das requisições, essas judicializações entram em outra fila, na qual também terão que aguardar por respostas, como alhures mencionamos.

No dia 12 de setembro de 2023, repercutindo as informações atualizadas para agosto do mesmo ano, os jornais O Sul, Poder360 e Estadão noticiaram que o estoque de solicitações pendentes havia passado de 1,79 milhão, em junho, para 1,69 milhão em agosto (até o dia 28 daquele mês), o que representava uma queda de 5,7%. Quanto aos pedidos com prazos superiores a 45 dias, notificou-se uma redução de 7,95% do estoque, passando de 1,1 milhão para 1,05 milhão de requisições³⁸. Os jornais noticiaram que

[o] presidente do INSS, Alessandro Stefanutto, afirmou que os números, de fato, ficaram “aquém” do esperado e citou dois motivos principais. O primeiro é uma quantidade recorde de novos pedidos realizados no mês de agosto, superando a marca de 1 milhão. A média mensal, segundo ele, gira em torno de 800 mil. Já o segundo é o fato de que parte dos processos acaba sendo rolada para o mês seguinte, devido ao pedido de documentos adicionais. ‘A partir do segundo mês, nós teremos toda essa massa (iniciada em agosto) sendo processada, então devemos ter um número maior’, afirma³⁹.

Além da adesão de quatro mil técnicos ao programa de estímulo ao aumento de produtividade, o governo adotou medidas como a substituição de perícia médica por atestados para a concessão de auxílio-incapacidade, que deixaram de valer por 90 dias para passarem a cobrir o dobro desse tempo⁴⁰: para salvaguardar a autarquia de um colapso, até mesmo uma alteração flexível e favorável à classe trabalhadora, uma vez que melhorou as condições para a manutenção dos benefícios, foi realizada pelo governo – ainda que as consequências disso tenham sido irrisórias na resolução do problema. Nessa oportunidade, a maior repercussão

³⁸ Fila do INSS: número de pedidos cai apenas 5,7% após um mês de trabalho extra e pagamento de bônus. Acesso em: 23 out. 2023.

³⁹ Fila do INSS: número de pedidos cai apenas 5,7% após um mês de trabalho extra e pagamento de bônus. Acesso em: 23 out. 2023.

⁴⁰ Fila do INSS: número de pedidos cai apenas 5,7% após um mês de trabalho extra e pagamento de bônus. Acesso em: 23 out. 2023.

pública foi a fala de Carlos Lupi, ministro da Previdência Social, durante a qual afirmou ser “impossível zerar a fila de espera do INSS”⁴¹. Com a divulgação dos dados, mais uma vez, O Globo publicou editorial afirmando, conclusivamente, que “[...] não haverá, portanto, como escapar de nova [contrarreforma] da previdência, para tocar em temas evitados pela última”, como “[...] correção na demografia, revisão da previdência rural ou o tratamento especial a vários segmentos”⁴². Alguns dias depois, em novo editorial, o Grupo Globo divulgou a redução da fila do INSS para 1,6 milhão de pessoas e afirmou que, diante da liderança das requisições por BPC, “[...] a população de baixa renda não pode sofrer as consequências da inadequação ou da baixa eficácia do modelo brasileiro de assistência social”.

Com relação à queda do número de funcionários, defendeu-se no editorial (em consonância com o presidente do INSS), que “[...] não faz mesmo sentido repor todas as vagas. Em vez disso, como reconhece o próprio Stefanutto, o indicado é aumentar a automação na análise dos pedidos de benefício”. Segundo o relatório de gestão da Dataprev para o exercício orçamentário de 2023, o crescimento do despacho automatizado foi precisamente o que ocorreu naquele ano, indo de 31% a 54% entre janeiro e dezembro do ano de referência (Dataprev, 2024, p. 29).

Para garantir a menor incidência de erros nos processos automatizados, conforme seu Relatório de Gestão, a Dataprev aprimorou os sistemas algorítmicos para a) qualificação do Grupo Familiar requerimentos de BPC; b) qualificação de dados para benefícios de pensão por morte; c) ampliação dos canais de atendimento das entidades conveniadas para requerimentos do Segurado Especial e BPC; d) evoluções nos critérios de análise da Ferramenta de Suporte a Tomada de Decisões (STD); e) melhorias no simulador de cálculo de tempo de contribuição para automatizar os processos de cálculo dos benefícios. Como já observamos a partir dos dados do Diagnóstico de Habilidades Digitais da Anatel, no entanto, a despeito de possíveis aperfeiçoamentos que ocorram nos sistemas de informação

⁴¹ Impossível zerar a fila de espera do INSS”, diz Lupi. Acesso em: 15 out. 2023.

⁴² Brasil não escapará de nova reforma da Previdência. Acesso em 15 out. 2023. Importante destacar que, na oportunidade da Contrarreforma da Previdência promovida por Jair Bolsonaro, em 2019, o Grupo Globo (entre outros grupos monopolistas de comunicação) já sustentava a necessidade de modificar as aposentadorias e pensões das Forças Armadas, por exemplo.

desenvolvidos para a operacionalização das políticas sociais públicas, se a população não reunir as competências para acessá-los e manejá-los, atendendo aos requisitos algorítmicos dos sistemas para requerer direitos, essa condição obstaculiza o acesso a benefícios, auxílios, pensões operacionalizadas no âmbito do INSS, não apenas pela ausência de “letramento digital” da população usuária beneficiária das pecúnias, mas em razão, como aprofundaremos adiante, da própria lógica das políticas, notadamente a previdenciária, em seu caráter burguês e excludente.

Por fim, quanto à análise documental realizada junto aos veículos da imprensa burguesa, cabe destacar que o Grupo Globo afirmou que o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social tratava-se da tentativa, por parte do governo, de “[...] transmitir a impressão de que está fazendo algo a respeito” da “crise” do INSS e que, “[...] entre idas e vindas no choque entre governos e servidores do INSS, tem cabido à população de baixa renda apenas o papel de refém da burocracia”⁴³. Difícil é encontrar, entre os porta-vozes das classes dominantes brasileiras, aqueles que realizem um aprofundamento histórico em torno das razões da contemporânea “crise” do INSS em toda sua complexidade e, ainda, que consigam propor mais do que receituários e cartilhas privatizantes. Como aponta Gomes (2009, p. 14),

[...] as indústrias da informação passaram a estabelecer, já no nível “gramatical”, a natureza e a essência dos discursos sobre o “estado das coisas” no mundo. O jornalismo, principalmente aquele inserido na indústria da informação, estabelece a estrutura paradigmática do discurso verdadeiro, ao mesmo tempo em que funda sobre a deontologia da fidelidade aos fatos toda a sua legitimidade.

Ainda que na Constituição Federal de 1988 (CF/88) tenha-se reconhecido, no parágrafo 5º do Artigo 220, que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (Brasil, 1988), essa tinta não conseguiu extrapolar os limites do papel no sentido de ganhar alguma concreticidade. Desse modo, o discurso em torno do fenômeno da “crise” da seguridade social e, aqui, particularmente da previdência social, em seu “estado de

⁴³ Fila de 1,6 milhão no INSS torna os mais pobres reféns da burocracia. Acesso em: 15 out. 2023.

coisas”, é cercado por um grupo seletivo de “informadores legítimos”, que se restringe a pouco mais do que meia dúzia de famílias – as quais, alheias à proibição de estabelecimento da propriedade cruzada de meios de comunicação, estendem redes multimidiáticas pelo território brasileiro. Do ponto de vista da objetividade dos dados, esses veículos da imprensa conseguem transmitir a informação como resultado do trabalho de seus jornalistas, mas não o fazem sem trazer, nas entrelinhas ou não, os interesses e as compreensões em torno do dever-ser dos acontecimentos por parte dos grupos econômicos que os detêm. Adelmo Genro Filho (1976), ao desenvolver uma *teoria marxista do jornalismo*, descreve-o como uma *forma de conhecimento cristalizada no singular*. Ao tratá-lo desse modo, não quer conferi-lo o mesmo sentido dado pelo senso comum profissional e acadêmico, que vê no *lead* das notícias a forma de explicitar a totalidade dos acontecimentos.

O *lead* é, na teoria funcionalista do jornalismo, o primeiro parágrafo da notícia na qual precisam estar respondidas as perguntas “o quê, quando, onde, como, por quê, quem”, de modo que a audiência possa se ater a essas primeiras informações sobre um acontecimento sem, necessariamente, adentrar o corpo da notícia para consumi-la integralmente. Ademais, o *lead* foi funcional ao jornalismo das indústrias da informação durante o século XX, na medida em que essas últimas foram e continuam guiadas pela capacidade de realização comercial de suas audiências por meio da conjugação de notícias e materiais publicitários. Com a formulação funcionalista do *lead*, fez-se possível constituir um padrão de construção da notícia que pudesse ter suas últimas partes retiradas, progressivamente, nos casos em que novos anúncios passassem a fazer parte do corpo dos jornais, com espaços físicos limitados. Quanto a esse último aspecto, destaca-se a datidade limitada dessa teoria, uma vez que o desenvolvimento das bases técnicas do jornalismo permitiu uma expansão, nos meios digitais, desses espaços destinados às notícias, sem comprometer aqueles ocupados pela publicidade.

Contudo, a concepção funcionalista subjacente à teoria do *lead*, que fundamenta os demais princípios do jornalismo como uma profissão orientada pela narração objetiva e neutra dos fatos, permanece validada pelas práticas

contemporâneas das indústrias da informação. Nesse sentido, parte considerável do desenvolvimento teórico de Genro Filho (2023), em *O segredo da pirâmide*, segue validada pela própria realidade, inclusive pelo recorte analítico do nosso objeto de pesquisa. Segundo Adelmo Genro Filho (2023, p. 146),

[a] notícia jornalística reproduz o fenômeno enquanto tal, resguardando sua aparência e forma singular, ao mesmo tempo que insinua a essência no próprio corpo da singularidade, enquanto particularidade delineada em maior ou menor grau e universalidade virtual. A informação jornalística sugere os universais que a pressupõem e que ela tende a projetar. É na face aguda do singular e nas feições pálidas do particular que o universal se mostra como alusões e imagens que se dissolvem antes de se formarem.

A cristalização, no singular, do conhecimento sobre o real, desde os momentos iniciais em que os acontecimentos são narrados como fatos e verdades pelo jornalismo subsumido à lógica do capital, é o que oferece os subsídios ideológicos para que os grandes grupos de comunicação, orientados por interesses capitalistas, se arvorem como legítimos produtores e reprodutores do conhecimento sobre o cotidiano do ser social em sua totalidade e, aqui, em relação à particularidade do que querem evidenciar: a “crise” da previdência social brasileira. Se a prática jornalística, no modo de produção capitalista, aparece como sendo *neutra, objetiva, atenta aos fatos*, não há que se desconfiar que, nas entrelinhas do que está escrito por jornalistas contratadas/os pelos grupos privados, haja interesses subjacentes que visem orientar a audiência sobre a mais adequada compreensão de um fenômeno, tal a referida “crise”. Para tanto são criados, em separado, os editoriais e anúncios publicitários, os quais demarcam suas diferenças com relação ao jornalismo profissional e dos produtos desse último nos meios de comunicação, quaisquer que sejam as bases técnicas utilizadas para a transmissão das informações.

Será o próprio Genro Filho (2023) quem apontará para a possibilidade de que o domínio das técnicas do jornalismo erigido pela ordem do capital conduza a realização desse processo comunicativo em sentidos adversos ao de sua manutenção. Impõe-se, nesse sentido, a necessidade não apenas de constituir lutas intersticiais nos próprios veículos subsumidos às lógicas de valorização do valor, por parte das classes trabalhadoras nele inseridos, mas também de criação

de veículos autônomos aos das classes burguesas, que possam incidir sobre o real com compreensões e orientações alternativas sobre o devir do ser social (Genro Filho, 2023). Deriva daí, também, a própria necessidade do fazer científico – o qual pode partir das notícias que se inscrevem e dissertam sobre o real – como fizemos aqui –, tendo-as como índices de uma universalidade que, ao cristalizar-se no singular, se dissipa antes mesmo de se realizar enquanto tal. Enfim, de uma prática teórico-reflexiva que se apropria do *conhecimento cristalizado no singular* produzido pelo jornalismo no contexto da sociedade burguesa para compreender sua correção teórica, articulando-a à sua totalidade de determinações, que não pode ser compreendida como outra coisa senão como processo de totalização (Lukács, 2012; 2013).

Na sua experiência jornalística e tomando a questão da imprensa como objeto de análise, também Antônio Gramsci direcionou duras críticas ao atrelamento ideológico de grandes jornais às forças de poder. Ao mesmo tempo, escancarava os processos pelos quais o poder econômico garantia o controle do que se publicava com vistas a formar a opinião pública. Para o autor dardo,

Tudo o que se publica [na imprensa oficial burguesa] é constantemente influenciado por uma ideia: servir à classe dominante, o que se traduz sem dúvida num fato: combater a classe trabalhadora. [...] E não falemos daqueles casos em que o jornal burguês ou cala, ou deturpa, ou falsifica para enganar, iludir e manter na ignorância o público trabalhador (Gramsci, 1916, s/p).

Prática semelhante já havia sido adotada por Marx quando “[contribuiu] como articulista ou editor da Gazeta Renana e da Nova Gazeta Renana, bem como no New York Tribune, entre outros jornais, no contexto de meados do século XIX (Hillesheim, Capiotti, 2024, p. 2). Marx se opunha ao jornalismo afiliado aos interesses das classes dominantes que se fixavam na aparência dos fenômenos e se empenhava em fazer da imprensa e dos meios de comunicação de massa ferramentas para a elaboração da consciência da classe trabalhadora. Para Marx (2020) o dever da imprensa era se colocar a serviço dos trabalhadores no contexto de suas vidas concretas. Além de fazer o enfrentamento das relações de poder instituídas, considerava que cabia a imprensa minar os alicerces que davam sustentação à ordem vigente.

Nesse sentido, entende-se que a compreensão histórica do fenômeno, seu deslocamento do singular ao universal, oferece melhores indicações sobre seu devir desde o presente. Contudo, faz-se funcional à produção e reprodução de um certo ordenamento social, burguês, reconstituir a história da atual “crise” do INSS por meio de uma colcha de retalhos das publicações nos mais “diversos” jornais do que a encontrar interpretável em um único veículo de informação. A partir dessa desistoricização, que ocorre também pela *pulverização* dos fatos, é que se produz e reproduz *a cultura da crise* (Mota, 2000), na qual um dos principais imperativos é a austeridade (Blyth, 2020). Uma vez investigada a história da “crise” no INSS, como faremos mais adiante – na última seção, ao apresentarmos a inscrição dessa autarquia como parte constitutiva da Seguridade Social brasileira – tornar-se-ão perceptíveis as intencionalidades que a promovem, das quais os principais detentores dos meios de comunicação são cúmplices ou, mais que isso, partícipes de primeira ordem.

Ao apontarem para o aprofundamento da contrarreforma do Estado brasileiro, por meio da via administrativa, o Grupo Globo, entre outros meios de comunicação que compõem o oligopólio do setor, não se encontra isolado. Antes, o que faz está devidamente assessorado pelos órgãos multilaterais, pelas instituições que compõe e constrói, pelos acordos selados *nas sextas-feiras à noite*⁴⁴, enfim, pela ideologia neoliberal difundida através dos aparelhos privados de hegemonia que articula para além dos canais multimidiáticos de que é proprietário (Casimiro, 2018). A contrarreforma administrativa também ganha suas feições por medidas infraconstitucionais, como é o caso da implementação do INSS Digital através de Portarias e Resoluções Normativas – processo que, reforçamos, não requisitou nenhuma aprovação pelo Congresso Nacional.

⁴⁴ Como afirmava Maria da Conceição Tavares: “só faz de conta que a política não interessa quem manda, meu bem! e Deus sabe que a política lhe interessa muito. O problema é que ele disfarça o seu interesse político, ele faz em Câmaras secretas; ele faz, aí sim, em chás, em almoços. Imagina se os japoneses não estão interessados em poder? Pra caralho! Mas não se trata de ser ostentatório, podemos resolver *no jantar das sextas-feiras*. Nós não podemos resolver no jantar das sextas-feiras, nós não somos da elite dominante desse país, [...] nós perdemos, nós somos derrotados [...]. Estamos lutando pela hegemonia? Imagina se...! Estamos lutando apenas para não ficar malucos, para não dizer besteiras demais, para não contribuir com a nossa gota de fel para um veneno alheio. Tomemos a nossa cicuta com tranquilidade” TAVARES, Maria Conceição. *Maria Conceição Tavares falando sobre a importância da política*. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=yt3kGLF_t14. Acesso em: 15 out. 2024.

Quanto às operações realizadas pela Dataprev, tanto na análise, quanto no desenvolvimento, suporte e manutenção aos sistemas operacionalizados no âmbito do INSS, o Relatório de Gestão (2024) da empresa relata que, em 2023, “[...] a Dataprev executou o processamento da folha de pagamento de benefícios mensal do INSS para 33,6 milhões de segurados” (Dataprev, 2024, p. 28). O sistema do Meu INSS recebeu, ao longo de 2023, mais de 75 milhões de acessos por mês, sendo 50 milhões visitantes únicos. Conforme os registros da empresa, o Meu INSS, acessível por meio das lojas virtuais da Google e da Apple, encontra-se ativo em mais de 23 milhões de dispositivos, e dispunha de mais de 100 serviços operacionalizados no âmbito da autarquia que dá nome ao aplicativo. Do total de beneficiários (aproximadamente 39 milhões), afirma-se no relatório, cerca de 16 milhões (41,76% do total) realizaram suas provas de vida, necessárias à continuidade do pagamento das aposentadorias, por meio do aplicativo (Dataprev, 2024).

Contudo, conforme veremos, o escopo de serviços e produtos oferecidos pela Dataprev é mais abrangente do que apenas aqueles que a empresa oferece ao INSS. Na esteira das modificações nas formas de prestação dos serviços públicos brasileiros, as tecnologias digitais têm sido envolvidas por ideologias salvacionistas, que as atribuem a responsabilidade de resolver problemas que, analisados a fundo, exprimem mais a lógica burguesa das políticas sociais do que os atributos próprios aos instrumentos de que lança mão o Estado para operacionalizá-las. Ora, as empresas estatais públicas, criadas para o processamento de dados oriundos das populações usuárias dessas políticas, entre elas a própria Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social – a Dataprev – têm sido requisitadas para contribuir na mais recente programática da transição digital do Estado brasileiro.

A partir da próxima seção, serão apresentadas as determinações essenciais que concorrem para que a Dataprev seja um suporte à acumulação estrangeiras de capitais ao longo de suas cinco décadas de existência, a partir das relações que estabelece, como empresa, com os circuitos de valorização do valor. Nossa tese é que, respondendo a esse conjunto de complexos que a conformam historicamente, amalgamando-se nela como *necessidade histórica*, inscrita no Sistema Produtivo

Estatat (SPE), a fabricante do sistema de informação intitulado “Meu INSS” consiste em um instrumento para a transferência de valor dos fundos públicos para as multinacionais fabricantes de tecnologias digitais. Essa não é uma condição nova à Dataprev, como veremos, mas que foi metamorfoseada em razão das transformações ocorridas no mercado em que ela se insere, bem como das demandas que lhe são feitas no plano da clientela que ela reúne em torno de si. A tese se apresenta na contemporaneidade da “crise” brasileira, em particular nas incidências desse quadro crítico sobre sua Seguridade Social, o qual aparece *encarnado* nas contradições que erigem da operacionalização das políticas previdenciárias e assistenciais, pelo INSS, mediada pelas tecnologias digitais.

Nos últimos dez anos, no quadro da “crise” contemporânea da Previdência Social, a Dataprev passou por transformações decisivas, em razão do regime jurídico na qual passou a operar, após 2016; do crescimento da chamada *gig economy*, expressa também como se constituísse em um *capitalismo de plataforma* (Srnicek, 2017). Muitas das teses desenvolvidas em torno dessa nova dinâmica econômica enviesam-na por noções escatológicas, segundo as quais a racionalidade subjacente às diretrizes dadas à tecnologia pelas suas classes proprietárias, fossem manifestações dela, em si, enquanto mediação essencialmente capitalista. Numa via aparentemente antagônica, mas que redundando no mesmo resultado analítico, há também quem compreenda que o revolucionamento dos meios de produção, processo ininterrupto do atual modo de produção, pôde suprássumi-lo. Tal tese, restaurando uma noção crítica do colonialismo por vias culturalistas, desenvolve uma teoria crítica que abdica do estudo da economia política e, mais importante que essa última, de sua crítica marxiana e marxista (como é o exemplo dos artigos compendiados na coletânea intitulada de “Colonialismo de Dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal”).

Srnicek (2017), entre autorias que estão em grande difusão no debate sobre essa temática, fornece bons *insights*, ainda que seu trabalho seja de tamanho diminuto – no quantitativo –, acerca dessa nova dinâmica capitalista, mediada cada vez mais intensa e extensamente por tecnologias digitais. Srnicek (2017) não olha ora para o *software*, ora para o *hardware*, mas para sua síntese em conjunto como

mercadoria, e partir disso oferece uma análise de algumas das distintas formas que ela assume, precisamente como “plataformas”⁴⁵. Entre as principais nas quais vêm sendo embutidos serviços de informação e comunicação, as destacadas são as plataformas dotadas de linguagem de programação e inteligência artificial para a automatização de processos de trabalho, comercializadas principalmente pela Amazon, multinacional estadunidense que nasceu como varejo virtual de livros. Conforme veremos na seção 4, tampouco essa tecnologia é exatamente nova – a novidade está nas dimensões complexas de que foi dotada, porque nem mesmo empresas especializadas na fabricação desse tipo de produto em *software* é precisamente uma novidade.

Srnicek (2017) também destaca a abrangência desse tipo de plataforma, considerando-o o mais generalista e adaptável, razão pela qual mesmo outros “modelos de negócios plataformizados” recorrem aos serviços de nuvem de terceiras (notadamente a Amazon AWS) para operacionalizar seus próprios sistemas. Faz-se notar, e evidenciaremos essa condição, que os serviços de nuvem estão sendo incorporados também para o “melhoramento de serviços públicos”, de acordo com o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA, 2025), sendo as principais empresas públicas responsáveis por esse processo a Dataprev e a Serpro.

Quanto à tecnologia, em si, nada temos em contrário com o termo atribuído aos computadores processadores de informação de segunda ordem, consideradas ou não as proporções que essa tecnologia adquiriu nos últimos anos. Apenas assim nos referimos em razão de que, nivelada pelo senso comum, a inteligência artificial parece ganhar atributos que não lhe pertencem, mesmo no quadro geral dos chamados processos de aprendizado profundo etc., o que precisa ser devidamente problematizado, porquanto se trata de uma forma a-histórica de abordar essa tecnologia em particular. Tampouco problematizamos a noção de que tais computadores não seriam “nem inteligentes, nem artificiais”, conforme já

⁴⁵ O autor elenca cinco formas de plataformas: a) de anúncios (Google e Facebook); b) de serviços em nuvem (Amazon Web Services, Oracle, Huawei, Salesforce); c) para automação industrial (General Electric e Siemens); d) as comerciais para produtos, como o Spotify; e) as enxutas, como Uber e Airbnb.

problematizado por intelectuais, a exemplo de Nick Couldry ou Miguel Nicolelis⁴⁶, que chega a afirmar que essa tecnologia “[...] não é artificial, porque é criada por nós, é natural. E não é inteligente porque a inteligência é uma propriedade emergente de organismos interagindo com o ambiente e com outros organismos. É um produto do processo darwiniano de seleção natural” (IA não é inteligente, nem artificial..., 2023).

Álvaro Vieira Pinto (2005) nos ajuda a pensar o termo com correção, porquanto a assenta numa compreensão filosófica de bases materialistas-dialéticas. Diz o filósofo brasileiro que, se é próprio da espécie humana desenvolver os meios com os quais se alivia de labutas físicas, não é estranho que tenha desenvolvido também os meios de se poupar de labutas mentais, daí o desenvolvimento dos computadores na linhagem histórica de outras tecnologias inventadas pela humanidade em seu processo de humanização. Ora, a inteligência não exprime, em si, no que consiste a consciência como produto desse processo transistórico decorrente da capacidade de realizar trabalho, sendo apenas uma parte dela, que pode ser medida, por exemplo, por meio da definição de critérios escolares – não é precisamente nisso que consiste um modelo educacional baseado em notas, um medidor de “inteligência”?

Ocorre que a inteligência humana se desenvolveu por meio de mediações, pode-se dizer **artifícios**, que a própria espécie dela dotada cria para resolver “problemas existenciais” que obstaculizam a produção e reprodução de suas condições de vida. Nada parece exatamente incorreto em afirmar que tenhamos desenvolvido uma “inteligência artificial”, porquanto ela não é o mesmo que “consciência”, mas produto dessa última, cristaliza-se em um instrumento que potencializa suas objetivações no mundo. A tecnologia é consciência humana objetivada, expressão de sua inteligência. Nada há de errado em afirmar que criamos “organismos”, se vale a analogia, ao objetivarmos formas complexas, expressões objetivas de nossos controles sobre as propriedades do real em que nos inserimos, as quais concatenamos em nosso interesse. Isso em razão de que, se vale a afirmação de que só é inteligente se remete às codeterminações entre

⁴⁶ IA não é inteligente, nem artificial..., 2023. Acesso em: 13 jul. 2025.

uma forma existencial e outra, cabe retomar a proposição inicial da seção e lembrar que as tecnologias digitais, a inteligência artificial inclusa, depende de bases orgânicas e inorgânicas concatenadas pela humanidade, através do trabalho, para existir ⁴⁷.

Ora, o problema é colocado quando em vez de resolver os problemas humanos, os meios técnicos são operados no sentido de *agravar suas agruras*, dificultar a produção e a reprodução de suas condições existenciais. Há quase uma década incrementadas aos fluxos de atendimento do INSS, não é possível observar a eficácia que os invólucros místicos e ideológicos, de cariz salvacionista, atribuem às tecnologias digitais. Como mostramos e mostraremos mais aprofundadamente adiante, a resolução das contradições postas nas e pelas políticas sociais reside em *águas mais profundas*. Consequentemente, observamos também que a responsabilidade da atual “crise” na Previdência Social não está nas tecnologias, intrinsecamente, mas é adensada pela forma de implementação delas, em prejuízo do proletariado.

Qualquer empresa, no modo de produção capitalista, responde (ou deveria responder) quando uma mercadoria por ela disponibilizada no mercado produz os efeitos inversos daquilo que está prometido na sua embalagem. O discurso privatizante centra precisamente nessa questão quando uma empresa pública lesa sua clientela, a população que se beneficia (ou deveria se beneficiar) do produto de suas atividades econômicas, consumindo-o na forma de mercadorias ou serviços. Porém, o Meu INSS não é o único produto que a Dataprev tem a oferecer no mercado. Se todo seu rol de mercadorias estivesse se comportando da forma como evidenciamos que se comporta o sistema digital de atendimento do INSS, seria de se questionar quem é a empresa responsável por tais “mercadorias”, como já é de se questionar quando apenas um produto, em razão de sua abrangência e das

⁴⁷ O computador é uma tecnologia eletroeletrônica – só funciona com bateria, ou com pulsão elétrica – e correlaciona-se ciberneticamente com a realidade em que é criada, mas é apenas forma particular da existência humana; pode até ser inteligente, mas não tem consciência. Consciência e inteligência são dimensões distintas da existência humana, que se codeterminam como complexos em unidade, mas não são a mesma coisa, não são idênticas. A inteligência artificial é, na verdade, a objetivação daquela que, na verdade, constitui a consciência burguesa, ainda que reúna inúmeros potenciais de ser utilizada para finalidades outras. Quanto a isso, de minha parte, não tenho ações junto aos capitais das Big Techs, e tampouco respondo pelos interesses delas.

consequências deletérias de sua aplicação indevida, assim se apresenta: deleteriamamente.

Com isso, não queremos alimentar o discurso privatizante – o qual defende, como resposta à alegada ineficiência das empresas públicas, a entrega delas para a exploração privada – mas partir para uma discussão distinta, que debate em que termos a privatização ocorre, se somente quando um consórcio de capitais se apropria de sua administração e de seus lucros, ou também em outras instâncias de sua atividade econômica, como na sua relação que ela estabelece com fornecedores e clientes. Como foi observado na seção anterior, é possível indicar que no plano da “circulação”, as políticas previdenciárias e assistenciais operacionalizadas no âmbito do INSS têm sido exatamente privatizadas, porquanto partes significativas da população têm sido alijadas do acesso a elas, em razão do estabelecimento de uma nova barreira, agora de bases digitais, à requisição de direitos junto à autarquia. Em outra instância também é possível apontar para a privatização, como no primeiro ano de governo bolsonarista, quando a Dataprev foi colocada no rol de empresas do Plano de “Desestatização”, o qual consiste apenas em uma nova edição de outras incursões expropriatórias da gestão neoliberal do Estado brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em 2019, quando se viu que a Dataprev estava sob a ameaça de ser privatizada pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, a Associação Nacional de Empregados da Dataprev (ANED) desenvolveu uma campanha chamada “Salve Seus Dados”, conjuntamente com a Federação Nacional dos Empregados em Empresas e Órgãos Públicos e Privados de Processamento de Dados, Serviços de Informática e Similares (Fenadados), contrária à privatização dessa empresa e da Serpro. Conforme noticiou o *El País*, à época, a Serpro e a Dataprev tiveram faturamentos de R\$ 3,2 bilhões e R\$ 1,26 bilhão, respectivamente, referentes ao exercício orçamentário de 2018. Ambas tinham, juntas 12.500 funcionários, sendo 9.100 da Serpro e 3.400 da Dataprev. O valor de mercado anunciado era de R\$ 6 bilhões, sem considerar a precificação das bases de dados de ambas⁴⁸. Como

⁴⁸ Essa questão é importante e me darei o direito de ilustrá-la anedoticamente. Meu pai é aposentado pelo INSS e com certa frequência recebe ligações de representantes de instituições bancárias lhe oferecendo empréstimos sobre o valor da sua aposentadoria. Certa feita ele não se

destacava a matéria do El país, ambas empresas guardavam dados sensíveis da população brasileira, como contribuições previdenciárias e declaração de imposto de renda, e os principais interessados em comprá-las eram fundos de investimentos e empresas de tecnologia da informação, nacionais e estrangeiras (Bolsonaro prepara a venda..., 2019)⁴⁹. Destacava a matéria que

[no] Serpro [havia] mais de 4.000 sistemas de informação que incluem a declaração do imposto de renda, a emissão de passaportes e carteiras de motoristas, o pagamento do [Bolsa Família](#), os registros sobre veículos roubados ou furtados em todo o país, dados da Agência Brasileira de Inteligência, do sistema de comércio exterior e de transações que passaram pelos portos e aeroportos nacionais, entre outros. Na Dataprev, seus 720 sistemas [possuíam] todos os registros de nascimento e óbitos no país, cadastros trabalhistas de nacionais e estrangeiros, detalhes das empresas registradas em todos os Estados, além do processamento dos pagamentos de aposentadorias, pensões e seguro-desemprego (Bolsonaro prepara a venda..., 2019).

O estudo para a privatização das estatais foi contratado por meio de edital lançado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e os documentos acerca do processo, exceto o edital (RFP nº 02/2020), não foram encontrados na internet⁵⁰. Conforme a matéria, à época a Dataprev havia aberto uma licitação para contratar tecnologias de reconhecimento facial e impressão digital, contestada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)⁵¹ com o argumento de que a empresa precisava, antes, resolver o problema do “[...] sistemático vazamento de dados dos beneficiários do INSS” (Bolsonaro prepara a venda..., 2019). No

encontrava perto do telefone para rechaçar uma dessas ligações, como costumeiramente faz, e eu o atendi. Uma funcionária começou seu expediente comercial e de pronto eu a perguntei: como ela havia acessado esses dados sobre a aposentadoria se, na teoria, eles pertenceriam a uma base de dados protegida, que não poderia ser comercializada? O telefone desligou. Em nova oportunidade, por um aplicativo de mensagens instantâneas, respondi do mesmo modo e a tréplica recebida foi que aquela pessoa tinha autorização da Febraban, como as outras possivelmente também têm, para acessar os dados e, em cima deles, oferecer “serviços bancários”. O que queremos fazer notar, nesse exemplo, é que o valor do banco de dados é importante, mas precisa ser matizado em termos tanto da sua especificidade, no sentido de que a qualidade determina seu valor, bem como sua quantidade, a ser destaca na subseção vindoura, como o que ela está condicionada a desenvolver, em termos da lapidação desses dados, para transformá-los em informações relevantes às políticas sociais.

⁴⁹ [Bolsonaro prepara a venda das empresas que possuem dados de toda população brasileira](#). Acesso em: 15 jul. 2025.

⁵⁰ Ao realizar a busca pelos documentos relativos à Chamada, os *links* oferecidos em resposta estavam todos indisponíveis para consulta em termos de seu conteúdo.

⁵¹ [Idec notifica Dataprev por licitação para uso de reconhecimento facial](#). Acesso em: 16 jul. 2025.

entendimento de Diogo Moyses, coordenador do programa de Telecomunicações e Direitos Digitais do IDEC, o vazamento de dados, em sua escala sistemática, oferecia a matéria-prima para a oferta de serviços bancários, como empréstimos consignados, fazendo dos valores pagos na forma de benefícios alavancas do endividamento da população usuária das políticas operacionalizadas no âmbito da autarquia (Bolsonaro prepara a venda..., 2019).

Na matéria do El País, “especialistas” são requisitados para relatar o temor de que, com a privatização das empresas, Dataprev e Serpro, os dados da sociedade brasileira pudessem ser comercializados sem autorização, em razão de que constituem exatamente a matéria-prima para a comunicação segmentada praticada pelas empresas proprietárias das plataformas digitais, que utilizam dos dados disponibilizados pelos seus usuários para orientar anúncios publicitários às distintas audiências (Srnicek, 2017). Conforme o representante do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados (SINDPD) do Distrito Federal, entrevistado na matéria em análise, os dados existentes e sob controle de Serpro e Dataprev não deveriam ser colocados à disposição da exploração privada, porque correriam o risco de serem comercializados livremente. Da mesma forma, conforme Bruno Bioni, advogado, especialista em proteção e dados pessoais e fundador da empresa Data Privacy, em razão do perfilamento desenvolvido nessas plataformas, seria importante debater os limites da utilização desses dados por empresas que, porventura, viessem a adquirir as estatais para se “[...] saber é se os dados coletados serão usados somente para o fim pelo qual foram obtidos” (Bolsonaro prepara venda..., 2019).

Como alerta Srnicek (2017), faz pouco sentido perguntar pelo respeito à privacidade para empresas cujos modelos de negócios envolvem, precisamente, avançar sobre a intimidade das suas audiências para, por meio da coleta de dados daí resultante, poder comercializar publicidade de outros produtos a seus públicos. O governo de Jair Bolsonaro, por intermédio de seu assecla no Ministério da Fazenda, Paulo Guedes, informou ao El País que a venda das empresas ia ao encontro dos objetivos do governo de ocasião, cujas diretrizes eram “[...] reduzir o tamanho do Estado, privatizando o máximo de empresas e focando naquilo que o Estado deveria cuidar como saúde, educação, segurança e infraestrutura”

(Bolsonaro prepara venda..., 2019). No entendimento do governo, não fazia sentido o Estado controlar empresas de processamento de dados, e “[...] a manutenção de dados da população sob guarda dessas empresas não garante sua proteção mais do que sob guarda de empresas privadas” (Bolsonaro prepara venda..., 2019).

Acreditamos estar em condições de proceder à análise da Dataprev propriamente dita, mas é preciso fazer algumas observações a mais. De antemão, que o governo de Jair Bolsonaro, em razão do projeto societário que o movia e estruturava, esquecia que as empresas em questão, Dataprev e Serpro, já não eram mais apenas processadoras de dados. A Dataprev, em particular, dissociou-se dessa atribuição ainda em 1999, quando mudou sua razão social para expressar que, além de processar dados, passaria a ser, também, uma empresa desenvolvedora de tecnologias digitais, notadamente de *softwares*. Ainda que só tenha vindo a mudar sua razão social recentemente, vindo a se chamar Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação, a Serpro também tem outras atribuições além de processar dados já há bastante tempo.

Por outro lado, a defesa de Jair Bolsonaro de que a proteção aos dados retidos nas bases governamentais sob controle estatal não significa a proteção sobre os dados, tampouco o uso adequado deles, viemos constatando até o presente momento – isso não faz dessas empresas vendáveis, a qualquer custo e sob nenhum pretexto. Na verdade, essa condição coloca o debate acerca das razões pelas quais as estamos fabricando e sob o controle de quem tal processo fabril deve ser colocado. Ora, privatizar a Administração Pública, colocando capitais consorciados para geri-la é, por parte das classes capitalistas, uma das artimanhas de que elas lançam mão para a recuperação, para si, daquele montante excedente que é recolhido na forma de tributos pelo Estado, no sentido de fazê-lo render, por meio da produção do chamado *superávit primário*, mais-dinheiro, para acumulá-lo privadamente por outra via. Enfim, a Dataprev saiu da fila da privatização, em 2023. Uma das primeiras agendas do terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva foi colocar para debate, no Congresso Nacional, a regulação das *Big Techs*. Os *lobbies* se mostraram fortes e, tão longo conseguiram, engavetaram a proposta. Porém, no âmbito do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI),

sob os cuidados de Esther Dweck, acentuou-se uma dinâmica que, como vimos, já ocorre desde antes de 2023,

Ainda assim, o não andamento das privatizações ofereceu à Dataprev a oportunidade de respirar, jurídica e institucionalmente, como empresa pública. O outro gume, no entanto, é que o atual governo, propalando suas preocupações com a soberania nacional e com o controle público sobre o Estado aos quatro ventos, vem deslocando-se para que porções importantes do parque tecnológico dessas empresas seja do controle de multinacionais como Amazon AWS, Oracle e Huawei, na esteira da implementação da Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD), com o objetivo de realizá-la em prol do “melhoramento dos serviços públicos”. Os valores para os próximos cinco anos são estimados em R\$ 500 milhões, consideradas apenas as atividades desenvolvidas no âmbito da Dataprev, que serão deslocados para essas empresas estrangeiras. Na próxima seção, apresentaremos que essa subordinação não é nova, mas se metamorfoseia e assume uma forma mais complexa na contemporaneidade dessa empresa. Contudo, cabe reiterar, a saída da Dataprev da condição de empresa “privatizável” não elidiu o avanço do capital estrangeiro sobre a estrutura da empresa, implicando em uma forma de *privatização por dentro*. Vejamos que forma é essa.

2.3 A DATAPREV NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL (ENGD): A PRIVATIZAÇÃO DE UMA EMPRESA ESTATAL DO SETOR DE TECNOLOGIAS DIGITAIS

Ao longo da tese, a análise do Sistema Produtivo Estatal (SPE) dará conta de demonstrar sua “função” particular na formação social brasileira. Em geral, nos países de capitalismo central, as empresas estatais consistem, no mais das vezes, em unidades produtivas com condições de fazer investimentos de grande monta, em setores econômicos nos quais “os preços de entrada” são inacessíveis tanto a capitalistas individuais, quanto às suas formas consorciadas. Nos países capitalistas periféricos, elas cumpriram e cumprem essa mesma função. Porém, o desenvolvimento do Sistema Produtivo Estatal (SPE) brasileiro foi e continua sendo um suporte à acumulação dos capitais estrangeiros em território nacional,

porquanto são eles que conduziram e conduzem grandemente nossos processos “modernizantes”: assim o foi em razão do padrão de industrialização dependente que perdurou entre 1930 e 1980, como veremos na próxima seção; permaneceu sendo após as transformações por que passou o modo de produção capitalista após a década de 1970, a ser destacado na seção 4, com a ênfase para as tecnologias digitais como a base técnica desse processo; e, em decorrência dessas últimas, pelas novas formas de subordinação da periferia ao centro do capitalismo. Tais metamorfoses caracterizaremos ao longo da tese como o processo de permanente *atualização dos nexos de dependência* entre o centro e a periferia capitalistas.

Contemporaneamente, os efeitos deletérios da gestão neoliberal se apresentam de forma explícita quando, em órgãos governamentais e autarquias, como o INSS, a negação de direitos às classes trabalhadoras faz parte do fluxo corrente de operacionalização das políticas sociais públicas. Mas tais efeitos também se dão sobre o SPE, inclusive e notadamente o brasileiro. Pinho e Ribeiro (2018) afirmam, por exemplo, que “[a] utilização das empresas estatais constitui uma importante ferramenta em poder do Estado, para a concretização das suas finalidades econômicas, quando presente o relevante interesse coletivo ou motivo de segurança nacional” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 243). No que concerne o desempenho de atividades econômicas pelo Estado em sentido amplo, as formas de manifestação do neoliberalismo se tornam mais sutis, porque são matizadas por uma ideia geral, nivelada pelo senso comum, de que toda forma de desenvolvimento é necessariamente positiva e traz somente consequências satisfatórias ao conjunto nacional que passa por tal processo, muitas vezes chamado de “modernização”.

Como dissemos anteriormente e adensaremos no presente item, a “modernização dos serviços públicos” pela via da assimilação das tecnologias digitais mais recentes, como a computação em nuvem e a inteligência artificial, têm sido uma forma privilegiada de vilipendiar os tributos que, no Brasil, resultam sobretudo da realização das mercadorias pelo consumo das classes trabalhadoras. Para realizar tal incorporação, existe um regime jurídico, ainda que subordinado à Magna Carta, que a regulamenta. Nesse sentido, a compreensão do conjunto de

relações estabelecidas entre a Dataprev e os circuitos privados de valorização do valor na contemporaneidade torna necessária uma incursão crítico-analítica na legislação pertinente, porquanto nessa última se exprimem as definições jurídicas desse campo de mediações público-privadas entre Estado e capital. Na presente subseção, no item 2.3.1, compendiamos uma porção de referências bibliográficas acerca da legislação vigente para o SPE, para o período histórico a que nos atemos na presente seção, às quais articulamos nossa análise crítica. Ainda que realizado de forma assistemática, esse estudo oferece noções que permitem delinear, no plano da legislação, quais diretrizes estabelecidas para que o SPE seja um suporte à acumulação de capitais, notadamente os de origem estrangeira e que operam no setor das tecnologias digitais, no período recente.

Para compreender de que modo isso ocorre em relação à Dataprev, na subseção 2.3.2 a enquadraremos nos mais recentes processos de digitalização dos serviços públicos operacionalizados pelo Estado, por meio de suas duas principais empresas estatais, nas formas diretas e indiretas pelas quais se realizam. Quer-se demonstrar que o desenvolvimento da empresa, expresso nas “renovações” de seu quadro funcional e de seu parque tecnológico, está alinhado às formas neoliberais de gestão do Estado. Ainda que a Dataprev responda às suas atribuições institucionais, compreendemos que sua forma atual contribui com a negação de direitos que, como já vimos, expressa-se candente na operacionalização das políticas sociais previdenciárias e assistenciais pelo INSS, com o adendo de assim o fazerem enquanto deslocam montantes significativos de recursos públicos às empresas estrangeiras que desenvolvem tecnologias digitais, articuladas como *hardwares* e *softwares*, para as quais boas partes dos sistemas da Dataprev, vêm migrando.

Ora tencionando, ora não, por uma contrarreforma administrativa de maiores proporções, na esteira das demais contrarreformas já realizadas mais densamente pós-2016, e assentados nas leis vigentes das quais trataremos a seguir, os sucessivos governos (de Michel Temer a Luís Inácio Lula da Silva, passando por Jair Bolsonaro) vêm promovendo mudanças infraconstitucionais para “racionalizar” a gestão e o atendimento às demandas por políticas sociais por parte da classe trabalhadora brasileira. Para tanto, vêm incrementando tais processos com as mais

“modernas” tecnologias digitais, involucradas de promessas ideológicas segundo as quais representam a resolução dos problemas históricos atinentes aos serviços públicos em que se inserem – ou, como se planeja, inserir-se-ão. As formas de associação entre as empresas estatais e os circuitos valorização do valor podem se dar de distintos modos, por meio das privatizações diretas, que subordinam a administração das empresas aos interesses de seus compradores, bem como a riqueza oriunda de suas atividades econômicas; e por vias indiretas, por meio de terceirização das atividades-meio, por exemplo, ou na relação com fornecedores, como na condição mais abrangente, que articula as empresas estatais aos serviços que elas prestam ou auxiliam a prestar – é o caso da Dataprev e sua relação com as instituições financeiras privadas, como o é com relação ao INSS e sua dinâmica de obstaculização do acesso ao acesso ⁵² aos direitos previdenciários e assistenciais.

Nos últimos dez anos, após o golpe que derrubou Dilma Rousseff, a gestão neoliberal do Estado ganhou contornos mais evidentes e, ainda que com dimensões de ruptura, permanecem presentes e prementes as continuidades entre governos, ainda que mudem suas formas aparentes. Conforme veremos, o deslumbramento com relação às tecnologias digitais, e mais recentemente a *inteligência artificial*, oferece o campo de mediação mais qualificado para fazer avançar os controles do capital sobre o mundo, sendo que suas classes proprietárias agora desavergonhadamente acessam novos âmbitos, até pouco tempo atrás não acessados, das nossas intimidades e subjetividades, transformando-os em mercadorias.

Como vimos a partir do relatório de Habilidades Digitais, publicado pela Anatel, a população brasileira, em particular aquela não figura entre as suas porções mais abastadas, das chamadas classes A e B esmagadoramente dotada de instrumentos e conhecimentos digitais, tem noções muito imprecisas sobre o

⁵² Na defesa da Tese, durante a exposição de pareceres pela banca, o camarada Júlio César evidenciou que o texto continha algumas palavras repetidas, e que era preciso procurar por manifestações desse “vício de linguagem” no corpo do texto. Queremos fazer notar que, na extensão da tese, fizemos a correção do que foi possível diagnosticar, mas esse em particular foi mantido, porque é precisamente isso que se quer afirmar: o INSS Digital é uma barreira de acesso ao acesso a direitos, o que contribui na delimitação de que a racionalidade algorítmica imbricada no aplicativo exprime uma contradição da própria política, só que agora expressa em bases digitais. E o pior: de propósito.

significado dessas novas tecnologias, não conhecem suas cadeias produtivas, sua econômica política, seus nexos internos. Torna-se mais fácil, nesse sentido, obnubilar as consequências decisivas das formas de assimilação dessas tecnologias para o chamado “melhoramento dos serviços públicos”. Em particular e decisivamente, omite-se a renovação dos nexos de dependência também no que concerne as relações entre o Estado e o capital, porém agora para adquirir produtos e serviços relativos à operacionalização de *inteligências artificiais*.

2.3.1 Implicações da crise orgânica sobre o Sistema Produtivo Estatal (SPE): a nova Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e seus desdobramentos

A jurisdição do Sistema Produtivo Estatal (SPE) geralmente reúne, em torno de si, desafios distintos aos que são postos à economia política privada, porquanto articulam também a dimensão pública em suas atividades. Muda-se o cenário, é verdade, em sociedades de economia mista, na qual o Estado tem suas participações junto com outros entes privados, mas convém constatar que empresas estatais não são, necessariamente, operacionalizadas visando a produção de mais-valor, como é típico das unidades produtivas capitalistas, porquanto desenvolvem atividades econômicas que interessam à “coletividade” a partir do financiamento público delas e resultando em outras formas de riqueza, ainda que tangíveis e referenciáveis pelo modo de produção capitalista. Cabe reiterar a importância histórica, social e política do Sistema Produtivo Estatal (SPE) no desenvolvimento econômico nacional brasileiro, porquanto essa condição é presente desde que tal sistema se consolidou, ainda na década de 1950, quando passou a ser um suporte à acumulação privada de capitais, sobretudo porque, como lhe é próprio realizar, investia em setores da economia em que o montante de capitais necessário para ingresso era demasiado grande para ser assumido por capitalistas individuais – nos ateremos nessa condição na seção seguinte.

Conforme Fontes-Filho (2019) a importância social do SPE também se expressa “[...] pela geração de empregos e políticas de pessoal, em geral oferecendo condições acima dos padrões do mercado privado, funcionando como um direcionador” (Fontes-Filho, 2019, p. 211). Ainda do ponto de vista econômico,

as empresas estatais figuram como importantes fontes de receitas para o Estado, em razão “[...] dos dividendos distribuídos, pelo poder de apoiar setores e programas de desenvolvimento, e pelos próprios investimentos que realizam” (Fontes-Filho, 2018, p. 211). Além disso, as estatais figuram como agentes de destaque “[...] de composições políticas e das barganhas na formação das coalizões de poder” (Fontes-Filho, 2018, p. 211).

Como apontamos anteriormente (precisamente na seção 2.2), a Operação Lava-Jato foi um instrumento significativo para o agravamento da crise pela qual passa o Brasil e que redundou no *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), no ano de 2016, processo que abriu margem para uma contraofensiva neoliberal acentuada. Sob o mantra de que “[...] as empresas estatais eventualmente facilitam a ocorrência de atos de corrupção ou de malversação de recursos destinados às empresas estatais” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 243), o Congresso Nacional “[...] buscou responder aos anseios da sociedade por meio da aprovação de um marco legal para as empresas estatais” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 243). No contexto mais amplamente analisado na subseção anterior, o Poder Legislativo debateu e aprovou a Lei nº 13.303/2016, que “[...] dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 2016). Coutinho, Mesquita e Nasser (2019, p. 16) apontam que, na aprovação dessa Lei, houve

[...] uma clara intenção de trazer requisitos básicos que devem se aplicar a todas as estatais. É o caso dos requisitos mínimos de transparência previstos em seu art. 8º, entre os quais destaca-se a obrigação de elaborar e divulgar de forma ampla uma carta de políticas públicas, em que a empresa estatal deve expor quais os objetivos de política pública subjacentes à sua criação e como pretende atendê-los, permitindo, assim, um controle social de mérito sobre sua existência e atuação. É também o caso dos requisitos para nomeação aos cargos de diretoria e conselho de administração, que veda, entre outras hipóteses, a indicação de ocupantes de cargos políticos, altos cargos públicos comissionados e dirigentes de partidos políticos aos órgãos de administração, procurando salvaguardar a empresa de situações de conflito de interesse (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 16).

Os mesmos autores discutem em que medida a aprovação dessa Lei ofereceu as condições de superação para uma dicotomia, historicamente posta, entre empresas estatais fornecedoras de serviços públicos ou exploradoras de

atividades econômicas. Nesse sentido, destacam, o art. 27, em seu § 1º, estabelece parâmetros de sustentabilidade financeira que as empresas estatais devem buscar para atender ao interesse público que justifica suas existências. Além disso, “[...] o § 2º, por sua vez, determina que as estatais adotem padrões de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social corporativa [...] compatíveis com o mercado em que atuam” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019). Para os autores,

[a] delimitação desses parâmetros e sua extensão tanto às estatais de serviço público quanto às prestadoras de outras atividades econômicas parece ter a clara intenção de submeter todas elas a um padrão mínimo de solvência, retirando-lhes a possibilidade de recorrer ao seu caráter de prestadoras de serviços públicos ou de veículos de realização de políticas públicas para justificar um desequilíbrio de suas contas e, futuramente, reivindicar privilégios como o da impenhorabilidade de bens como política de sobrevivência financeira (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 17).

Portanto, segundo compreendem, essa Lei “[...] pretendeu superar a dicotomia serviços públicos *versus* atividades econômicas em sentido estrito, embora não o tenha feito de modo explícito” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 17). O art. 173, § 1º, da Constituição Federal de 1988, define que “[...] a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços” (Brasil, 1988, art. 173, § 1º). Em suma, isso significa que a Lei nº 13.303/2016 se aplica a todas as modalidades de empresas estatais existentes, sem distinções acerca dos serviços que prestam ou dos produtos que disponibilizam no mercado, tampouco se competem com empresas privadas ou se inscrevem em atividades sob monopólio do Estado.

Coutinho, Mesquita e Nasser (2019) alertam, no entanto, que entre a letra da lei e sua aplicação prática existem (ou existiam) não correspondências e disputas em curso. Entre elas, a questão da jurisprudência, por duas razões, a) a redação dada pela EC nº 19/1998, teria incorporado a distinção e, portanto, não seria possível estabelecer um regime de atividade econômica para empresas prestadoras de serviços públicos; 2) a tramitação no STF, de Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI nº 5.624/2019)⁵³, entre outras razões, porque alegava a excessiva abrangência do artigo e parágrafo já mencionados, e pedia que as normas alcançassem “[...] exclusivamente as empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica em sentido estrito, em regime de competição com o mercado” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 18). No entendimento desses autores, a depender das incidências dessa disputa sobre a aplicabilidade da Lei, ela poderia não ter “[...] o condão de mitigar o fenômeno da “autarquização” das empresas estatais prestadoras de serviços públicos” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 18). Por outro lado, no entanto,

[...] essa mesma abrangência da lei pode ser questionada sob outra perspectiva. Ao pretender disciplinar um conjunto tão grande e desigual de estatais, a Lei nº 13.303/2016 enfrenta um desafio em nada trivial. A norma caminhou bem ao avançar sobre a dicotomia empresas estatais de serviço público e de atividade econômica. Porém, em certa medida, pecou ao tratar de maneira mais ou menos uniforme de estatais que são tão diferentes entre si. Embora a nova lei tenha procurado mitigar essa heterogeneidade prevendo uma aplicação diferenciada, sobretudo dos seus aspectos societários, conforme determinados critérios nela adotados – como é o caso do faturamento e o grau de dependência em relação ao controlador – sua aplicação pode ser desafiada, por exemplo, pelas diversas realidades das empresas estatais dos diferentes Estados e Municípios brasileiros – muitas das quais terão dificuldade para se adequar aos dispositivos desta lei (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 18).

Esse entendimento não parece ser consensual na literatura, porquanto é possível encontrar análises que defendem que a Lei 13.303/2016 estabeleceu uma maior abertura às empresas estatais para que estas customizem as regras que dirigem suas atividades econômicas. Inclusive, como expõem Fortini, Avelar e Bragagnoli (2022, p. 156), em seu art. 40, na Lei das Estatais se “[...] reconhece a inconveniência de esgotar o tratamento da matéria acerca das licitações e

⁵³ Movida pela Federação Nacional Das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal E Outro (A/S) e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo (Sindipetro - Sp) E Outro (A/S). A ADI defendia, entre outras coisas, a “(i) a inconstitucionalidade formal da lei, alegando que o processo legislativo de que resultou foi iniciado pelo Legislativo, quando deveria, necessariamente, ter sido inaugurado pelo Executivo (ADI, p. 17), ferindo o art. 61 da Constituição; (ii) a incompatibilidade de seu texto com os Arts. 22, 25, 30 e 32 da Constituição, ao legislar sobre matérias reservadas aos poderes executivos federal, estadual, municipal e distrital; e (iii) ofensa aos arts. 5º e 8º da Constituição, por estabelecer requisitos para nomeação aos cargos dos órgãos de administração das estatais que feririam o princípio da isonomia e da liberdade de associação sindical” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 17).

contratos, compreendendo que a cada estatal se deve atribuir um espaço normativo a ser preenchido de acordo com as suas finalidades” (Fortini; Avelar; Bragagnoli, 2022, p. 156). O artigo de Fonseca e Vasconcellos (2016), publicado no mesmo ano de aprovação da Lei das Estatais, oferece importante contribuição ao presente debate, que é conveniente para o nosso objeto. De acordo com esses autores, a Lei das Estatais aprovada em 2016 “[...] foi aquém do necessário, deixando de abordar definições fundamentais à aplicação do Direito às sociedades de economia mista e empresas públicas” (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 36). Como exemplificam os autores

[...] destaca-se que não se definiu ‘relevante interesse coletivo’ e ‘imperativo de segurança nacional’, adiando-se, mais uma vez, o cumprimento do comando inserto no art. 170 do texto constitucional. Passou-se ao largo, ainda, da conceituação de ‘atividade econômica’ e ‘serviço público’, o que, há décadas, é reclamado pela doutrina (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 36).

Os autores se propõem a estabelecer, com auxílio do jurista Eros Grau (2012 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016), definições para “atividade econômica” e “serviço público”, sem descuidar para o fato de que a Lei das Estatais compõe, enquanto norma jurídica, outra de maior monta, a própria Constituição Federal de 1988. Os autores partem de Grau (2012 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016) para considerar que a CF/88 e, em seu bojo, a noção de ordem econômica (sinônima à atividade econômica) ensejou um Estado de Direito com esse último não apenas instrumentalizado para mediar conflitos, mas para ensejar caminhos, direcionar o desenvolvimento econômico a partir da organização de políticas sociais públicas. No entendimento de Grau (2012, p. 285 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 39), ao mesmo tempo em que “[...] a ordem econômica projetada pelo texto constitucional reclama amplo fornecimento de serviços públicos à sociedade”, ela exige também “[...] que sejam providas a garantia do desenvolvimento nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, o pleno emprego” (Grau, 2012, p. 285 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 39). No entendimento dos autores,

[...] mais do que garantia do existente, a Constituição dirigente impõe um programa para o futuro, apontando uma direção imperativa a servir de norte para a atuação estatal. Isso se justifica pelo fato de ela não se limitar ao ordenamento político, como mero instrumento de governo que estabelece garantias e define competências e procedimentos, mas também por definir tarefas e programas a serem concretizados pelos poderes públicos, constituindo também, dessa forma, um ordenamento econômico e social (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 39).

São essas diretrizes da Carta Magna que orientam a sociedade nacional em suas atividades econômicas no sentido do bem-estar. Nessa esteira, “[...] a atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista, imperativamente, deve estar voltada à concretização dos preceitos da ordem constitucional econômica” (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 39). Daí que, a própria Lei das Estatais tenha consignado esse entendimento, na medida em que, como já mencionado, estabeleça o alinhamento com a Carta Magna em seu art. 2º, ao afirmar os fins das empresas estatais de acordo com a função social que elas desempenham. Do mesmo modo, como veremos adiante, a Lei nº 13.303/2016 produziu outras convergências entre o Estatuto Jurídico do SPE e a CF/88, também replicando no primeiro algumas controvérsias presentes nessa última. Abstraindo-se das discussões realizadas no texto quanto à permissão constitucional de que o Estado intervenha de maneira direta na economia, concordando que ele está em condições de fazê-lo, cabe fazer a exposição em torno das indefinições, sobretudo porque o artigo contribui para o entendimento das noções de “atividade econômica” e “prestação de serviço público” como modalidades de intervenção estatal direta na economia política do país. Argumentam Fonseca e Vasconcellos (2016):

[...] quando o Estado se insere no mercado travestido de particular, abraça atribuições que não lhe são próprias e despe-se de suas prerrogativas. Do contrário, concorreria de forma predatória com o particular, ferindo valores da ordem econômica constitucionalmente estabelecida, como a livre-iniciativa (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 42).

Os autores argumentam que a Lei das Estatais não descurou dessa condição, porquanto no seu art. 8, § 2º, I e II, define-se que as estatais públicas, ou as sociedades de economia mista, devem observar, em termos de transparência quanto às suas atividades econômicas, caso estejam desempenhando-as em condições distintas àquelas oferecidas à livre iniciativa: a) que estejam

devidamente esclarecidas e publicizadas as razões para tanto, em lei ou regulamentação própria, além de previstas contratualmente, bem como “[...] em convênio ou ajuste celebrado com o ente público” (Brasil, 2016, art. 8, § 2º, inciso I); b) que sejam publicizados os custos e receitas, devidamente discriminados, com transparência, inclusive no plano contábil (Brasil, 2016).

Os autores abordam então que, no que concerne à Lei das Estatais, esta se refere ao monopólio estatal estritamente para os casos em que o Estado intervém na economia por meio da exploração de atividade econômica em sentido estrito. A despeito de a norma constitucional condenar o monopólio e o abuso de poder econômico, ela “[...] também institui exceção em favor do monopólio estatal, a ser exercido nos casos previsto no art. 177” (Fonseca; Vasconcellos, 2016). As hipóteses em que o monopólio estatal se justifica são aquelas em que a atividade econômica exprime relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, conforme disposto no art. 173 da CF/1988 (Brasil, 1988), sendo que nessas atividades, na Carta Magna não apenas se permitiu a exclusividade estatal, como também ela foi ordenada (Fonseca; Vasconcellos, 2016). Outro dissenso da literatura aparece no artigo em tela, porquanto a Lei das Estatais, apesar de ter deixado a desejar no tocante a definição de premissas conceituais para legislar sobre seu próprio objeto, avança no que concerne ao entendimento sobre a noção de “interesse coletivo” quando, no seu já mencionado art. 27, § 1º, “[...] afirma que a realização do interesse coletivo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos” (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 45).

No que diz respeito à noção de serviço público, conforme Fonseca e Vasconcellos (2016, p. 46), a Lei nº 13.303/2016 não ofereceu diretrizes quaisquer, tampouco definições úteis ao legislador ou ao intérprete da lei. Importante destacar, no entanto, que as noções de atividade econômica em sentido estrito e serviço público compõem a noção de atividade econômica em sentido amplo. Porque essas distinções são formalistas, orbitam em torno de si mesmas, os autores as recusam, afirmando que não se pode restringir o serviço público a tal condição, em razão de que este se subordina ao direito público, inclusive porque nessa seara se produz evidente tautologia: “é serviço público porque é serviço público” (Fonseca;

Vasconcellos, 2016). Nessa esteira, os autores recorrem novamente ao jurista Eros Grau (2012, p. 132), que afirma:

[a] noção de serviço público é a atividade explícita ou supostamente definida na constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima) (Grau, 2012, p. 132 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 49)

Assim, as noções de “serviço público” referem-se ao processo histórico que o enseja como necessidade social. Permite-se aí que as atividades econômicas sejam ora consideradas, ora desconsideradas, como serviços públicos, ao mesmo tempo em que atividades econômicas em sentido estrito se convertam ou deixem de ser consideradas como serviços públicos. O exemplo dado pelos autores nessa seara é para nós emblemático, quando estes afirmam a conexão à internet como, anteriormente, um ativo valioso explorado por atividade econômica em sentido estrito, mas que se transformou em serviço indispensável, tanto mais quanto mais ubíqua se tornou essa tecnologia, conforme elaboramos anteriormente e viremos a desenvolver adiante, sendo assimilada na operacionalização de políticas sociais públicas. Para nossa Tese, essa elaboração é de grande valia, porquanto justifica que, a partir da análise da ontogênese, do desenvolvimento e da atualidade da Dataprev, estejamos colocando-a como uma empresa convergente entre a prestação de serviços públicos e a exploração de atividade econômica em sentido estrito, na medida em que se metamorfoseou em uma fábrica de software, conforme evidenciaremos na nossa última seção, para oferecer os sistemas nos quais são operacionalizadas as políticas sociais, notadamente assistenciais e previdenciárias, pelo INSS.

Em razão das modalidades de existência das empresas públicas ou sociedades de economias mistas se subdividirem entre aquelas que prestam serviços públicos e aquelas que exploram atividades econômicas em sentido estrito, ou a) em regime de monopólio; ou b) em competição com outros particulares privados, o jurista propõe para as empresas estatais momentos que são estruturais e funcionais (ou dinâmicos) (Grau, 2012). No primeiro momento,

trata-se da empresa estatal em sua institucionalidade, nas formas que ela assume – do que já tratamos acima. Quanto aos seus aspectos dinâmicos: o segundo momento, no entendimento do jurista, trata de suas relações como empresa com o próprio Estado, oferecendo-lhe seus produtos ou serviços, mas também “[do] tipo e [da] extensão dos controles estatais a que está sujeita a empresa” (Grau, 2012, p. 117 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 50); ou, ainda, nas relações dela com o setor privado – precisamente suas relações com os circuitos privados de valorização do valor, como já caracterizamos –, nas quais se debate “[...] por exemplo, se o contrato celebrado entre a empresa e particulares é do tipo denominado administrativo ou privado” (Grau, 2012, p. 117 *apud* Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 50). Nesse sentido, conforme Fonseca e Vasconcellos (2016),

[não] há nenhuma interpenetração necessária entre tais regimes, sendo lícito acolher o regime de direito público ou de direito privado em cada um deles, sem que, contudo, outro nível receba influência dessa acolhida. E não se pode, por isso mesmo, replicar a incidência de um princípio que se refira ao regime estrutural no nível funcional (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 51).

Assim, ao serem discernidos entre si os regimes jurídicos nos quais se enquadram as empresas estatais, em razão de se manifestarem a depender das instâncias estruturais ou dinâmicas e na medida em que atuam, torna-se compreensível justamente a forma pendular entre o público e o privado. Tal fato permite compreender por que, em geral, é possível observar empresas estatais exploradoras de atividades econômicas em sentido estrito, portanto sujeitas ao direito privado, respondendo aos princípios do direito público; ao mesmo tempo em que é também observável que empresas públicas, prestadoras de serviços públicos e respondendo ao direito público, também estejam orientadas por diretrizes próprias do direito privado (Fonseca; Vasconcellos, 2016, p. 52).

Quanto a esse debate, a ele voltaremos na última seção, desfecho da Tese, quando demonstraremos que a Dataprev se desenvolveu ao longo das primeiras duas décadas do século XXI precisamente com o objetivo de superar essa dicotomia, constituindo-se como uma empresa adequada ao padrão de acumulação flexível, e convergente entre setores econômicos no sentido das

transformações por que passou internamente para atender às requisições que lhe eram feitas pelo próprio Estado, com incidências nas dimensões internas e externas de sua organização, bem como nas atividades econômicas por ela desenvolvidas. Apoiados na literatura científica existente acerca dessa empresa, defenderemos, nesse mesmo sentido, que em razão do exposto anteriormente (a Dataprev é uma das empresas responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas em que contemporaneamente são operacionalizadas as políticas sociais públicas), ela se constitui como uma *Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos*.

Feitas as devidas ponderações quanto aos aspectos jurídicos fundantes que sustentam o SPE na contemporaneidade, pode-se proceder à análise da Lei vigente para o período coberto na presente seção. Os principais objetivos da Lei das Estatais, expressos na própria exposição de motivos, eram a) implementar normas de gestão empresarial para as empresas estatais; b) regram a gestão de riscos e os mecanismos de controle interno, no sentido de combater a corrupção, por meio da definição de normativas para *compliance* e governança corporativa; c) definir os procedimentos de nomeação de cargos da Administração; d) regulamentar os processos licitatórios, bem como normatizar os contratos para aquisição de bens e serviços; e) estabelecer as normas de fiscalização e auditorias externas por parte de órgãos competentes, bem como da sociedade civil (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 243-244). Portanto, conforme o novo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, estas devem se orientar “[...] para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, p. 16).

Fontes-Filho (2018) analisa a Lei nº 13.303/2016 a partir das modificações sobre a gestão e a governança das empresas estatais, assim como fazem Pinho e Ribeiro (2018). Conforme expunha, desde que criada a noção de governança corporativa, o problema central dela “[...] se orientou para formas de evitar o oportunismo gerencial, assegurando que os gestores agissem sempre no melhor interesse dos acionistas” (Fontes-Filho, 2018, p. 211), daí porque se criaram mecanismos para garantir essa correspondência entre as ações dos gestores e as expectativas de investidores em determinada companhia, entre eles:

(i) participação acionária dos executivos, atribuindo-lhes os benefícios e resultados da propriedade; (ii) participação elevada na propriedade de investidores institucionais, mais preparados e motivados para uma supervisão ativa; (iii) concentração das ações em um acionista ou grupo (*blockholders*), criando estímulos para as ações de monitoramento dos executivos; (iv) participação de conselheiros externos nos *boards*, para maior independência na supervisão da empresa; (v) uso de financiamentos e dívidas, por ampliar o monitoramento realizado pelos credores; (vi) o mercado de trabalho para os executivos, trazendo visibilidade e reputação às suas ações frente a outros potenciais contratantes; e (vii) o mercado de controle corporativo, que pode criar uma disciplina poderosa pela ameaça de aquisição de empresas ineficientes (Agrawal e Knoeber, 1996 *apud* Fontes-Filho, 2019, 214).

No entendimento de Fontes-Filho (2018), o texto da Lei nº 13.303/2016, em seu art. 27, definiu difusamente a requisição pelo respeito à função social da empresa. Por essa via, o que antes era definido no Ministério ao qual se subordinava determinada empresa estatal, com a aprovação dessa Lei se “[...] fortaleceu a autonomia dos administradores, [de modo que] interpretar e perseguir a “função social” [pôde] se tornar um arbítrio do conselho e executivos, aumentando seu poder discricionário” (Fontes-Filho, 2018, p. 216)⁵⁴. Em uma empresa estatal, por exemplo, o poder pode ser disputado por grupos políticos distintos, “[...] o que por vezes permeia a própria hierarquia organizacional com múltiplos interesses e orientações, refletidos nas várias diretorias” (Fontes-Filho, 2018, p. 216). Nesse sentido, a redação da Lei nº 13.303/2016 conferiu publicidade ao funcionamento das Empresas Estatais na definição de critérios para nomeação dos cargos administrativos.

Conforme Oliveira (2016, p. 150 *apud* Pereira; Faria, 2017, p. 26), o objetivo dos novos regramentos foi “[...] diminuir ou mesmo neutralizar a influência política sobre a indicação dos conselheiros e diretores nas empresas estatais”. De qualquer modo, conforme Pereira e Faria (2017), a interpretação da Lei nº 13.303/2016 permite indicar que o novo regramento jurídico subordinou “[as] empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime jurídico próprio das

⁵⁴ Adiante, na quarta seção, com auxílio de Chesnais (1996) trataremos do processo de mundialização do capital e, em seu bojo, dos investimentos externos diretos (IEDs) e novas formas de investimento (NFIs). Dessas noções conseguiremos compreender melhor os processos por meio dos quais a composição dos quadros gestores e corporativos mudaram, sobretudo em decorrência dos níveis de complexidade que ganhou a divisão internacional do trabalho.

empresas da iniciativa privada”, ainda que observados os princípios da Administração Pública (Pereira; Faria, 2017, p. 22). Como já vimos, é precisamente em razão desse pêndulo entre a subordinação ao direito privado e o respeito a preceitos administrativos públicos, que se estabelecem as polêmicas sobre o regime jurídico prevalente ao SPE e que, por meio da Lei das Estatais, tentou-se resolver.

No que diz respeito à responsabilidade civil do controlador da empresa estatal, o art. 15 da Lei nº 13.303/2016 define que “[o] acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista responderá pelos atos praticados com abuso de poder” (Brasil, 2016). Do mesmo modo como aí se replica o que vige na Lei nº 6.404/1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas (S/A), também é replicada a caracterização de controlador: a pessoa física ou jurídica de uma empresa titular de direitos como sócio, com maioria de votos nas deliberações colegiadas, poder de eleger as funções administrativas da empresa, bem como de dirigir as atividades sociais e ordenar o funcionamento dos órgãos da companhia (Pereira; Faria, 2017). Porém,

[no] caso da empresa pública, somente pode ser controlador a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, por força do disposto no art. 3º da Lei n.13.303/2016. Já a sociedade de economia mista pode ser controlada pelos mesmos entes já citados, além de entidades da Administração indireta, detentora de mais de 50% (cinquenta por cento) das ações com direito a voto, no caso das subsidiárias, conforme estabelece o art. 4º da mesma lei (Pereira; Faria, 2017, p. 23).

O § 1º do art. 4º do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, aprovado em 2016, define que, no que concerne as sociedades de economia mista, a pessoa jurídica controladora é dotada dos deveres e responsabilidades de acionista, conforme estabelecido na Lei das S/A, mas não se confunde com as atribuições daqueles que participam do Conselho de Administração e dos diretores, considerados como administradores. Conforme Pereira e Faria (2017, p. 23), “[a] Lei nº 13.303/2016 trata expressamente da responsabilidade civil do controlador das empresas estatais da mesma forma prevista na Lei das S/A no que tange a responsabilidade do controlador das empresas privadas”, porquanto também o

acionista controlador das S/A “[...] responde independentemente de culpa pelos atos de abuso de poder” (Pereira; Faria, 2017, p. 24).

Há diferenças, no que diz respeito à imputação de culpa por abuso de poder, entre a Lei das S/A e a Lei das Estatais. No caso da Lei das S/A, prevê-se que a ação pode ser movida por acionistas com mais de cinco por cento do capital social ou por qualquer acionista que prestar caução (Brasil, 1976, Lei 6.404/1976). Por seu lado, a Lei das Estatais estabelece que a ação reparatória “[...] poderá ser proposta pela sociedade, nos termos do art. 246 [da Lei nº 6.404/1976], pelo terceiro prejudicado ou pelos demais sócios, independentemente de autorização da assembleia-geral de acionistas” (Brasil, 2016). A menção à Lei das S/A na Lei das Estatais é explícita, mas inova “[...] ao atribuir ao terceiro prejudicado e aos demais sócios a legitimidade ativa para reclamar indenização pelo ato de abuso de poder que cause danos” (Pereira; Faria, 2017, p. 24). Nesse sentido, defendem Pereira e Faria (2017, p. 26), “[...] ao ampliar a legitimação para agir contra o abuso de poder do ente estatal controlador, a norma assume caráter evidentemente publicista”. Portanto,

[...] ao atribuir a terceiros a legitimação ativa da ação de reparação de danos que a Lei das S/A atribuía unicamente à sociedade, por meio de seus acionistas, a responsabilidade civil do controlador da empresa pública ou sociedade de economia mista, Estado que é, também passa a encontrar fundamento nas regras eminentemente publicistas do art. 37, § 6º, da CRFB/1988, e do art. 43, do Código Civil de 2002. Logo, a responsabilidade do controlador das empresas estatais será objetiva assim como a do Estado em geral; agora, contudo, essa fundamenta-se não só nas normas de Direito Privado da Lei das S/A, mas também nas normas de Direito Público presentes na Constituição da República e no Código Civil (Pereira; Faria, 2017, p. 26).

Pereira e Faria (2017) destacaram essa transformação como uma expressão do período histórico de aprovação da Lei das Estatais, a que já fizemos menção: a Operação Lava-Jato. Entre os requisitos, a Lei vedou a participação de pessoas inelegíveis na administração de empresas estatais (Brasil, 2016), o que a colocou em conformidade com a Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei

Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa⁵⁵. Também nesse quesito, conforme os autores, a Lei das Estatais enquadrou o SPE no Direito Público. Por sua vez, o art. 18, I, da Lei 13.303/2016 atribuiu ao Conselho de Administração “[...] aprovar e monitorar as decisões relativas à governança corporativa” (Brasil, 2016), sendo sua competência também, conforme o art. 18, II, implementar “[...] programas de gestão de riscos, bem como a mitigação de riscos de corrupção e fraude” (Brasil, 2016). Ao vedar a participação remunerada de membros da administração pública em mais de dois conselhos de administração ou fiscal (Brasil, 2016), a Lei apresentou, no entendimento de Pinho e Ribeiro (2018, p. 260), “[...] um importante limitador da utilização política e como fonte de remuneração de agentes do poder estatal”. Nesse sentido, segundo os autores,

[a] disciplina da Lei das Estatais voltada ao Conselho de Administração não cria mecanismos inovadores em relação à administração da sociedade, muito menos mecanismos de controle dos conflitos de agência nas relações das empresas estatais. Porém, confere maior transparência e moralidade às indicações e remunerações dos conselheiros da administração (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 260).

Ainda no que concerne aos mecanismos de *compliance* e governança, “[a] obrigatoriedade de instauração de um Comitê de Auditoria Estatutário pode ser considerada uma das principais inovações previstas na Lei nº 13.303/2016” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 257). No teor da Lei, conforme o seu art. 24, o Comitê de Auditoria Estatutário é considerado um órgão auxiliar do Conselho de Administração, cuja competência primordial é “[...] o fornecimento de informações a respeito da contratação, destituição e supervisão das atividades da auditoria independente e interna da sociedade estatal” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 258). Além dessa atribuição, também cabe a esse órgão “[...] o recebimento de denúncias anônimas que relatem a ocorrência de atos de corrupção, ou mesmo que violem os princípios ético-empresariais da empresa” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 258).

Outro mecanismo de fiscalização e combate à corrupção, incorporado à Lei das Estatais da Lei das S/A, foi a instituição de um Conselho Fiscal, cuja atribuição

⁵⁵ Conforme a LC nº 135/2010, são inelegíveis aqueles que “[...] tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa [...]” (Brasil, 2010, art. 1º, item g).

é fiscalizar a Administração, seus membros, relatórios e demonstrações financeiras, bem como o exercício de funções especiais em casos de liquidação⁵⁶. Ainda que seja explícita a replicação do artigo de uma lei à outra, a Lei das Estatais também inova ao determinar “[...] a necessidade de que um dos conselheiros seja servidor com vínculo permanente com a administração pública, conforme o art. 26, §2º, da Lei nº 13.303/2016” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 259; Brasil, 2016).

No entendimento de Pinho e Ribeiro (2018, p. 260), a principal inovação legislativa para combate à corrupção nas empresas estatais, cristalizada no art. 17 da Lei nº 13.303/2016, foi “[...] a vedação de indicações sem qualificação técnica para o Conselho de Administração, diretores, diretor-geral e diretor-presidente” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 260; Brasil, 2016). A partir da promulgação dessa Lei, passou a ser exigido que “[...] os indicados tenham experiência mínima de 10 anos no setor público ou privado, ou pelo menos ocupado durante quatro anos cargos relacionados com sua área de dedicação” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 260). A partir da lei, tornou-se “[...] terminantemente vedada a indicação de integrantes da administração pública ou do órgão ao qual a sociedade estatal responde diretamente para as mencionadas funções de gestão” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 260). Foram estabelecidos limites, nessa mesma esteira, a pessoas que tenham atuado em partidos políticos e organizações sindicais nos 36 meses anteriores à nomeação, ou estabelecido relações (por parcerias ou contratação), bem como de

⁵⁶ Art. 163. Compete ao conselho fiscal: I - fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001); II - opinar sobre o relatório anual da administração, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da assembleia-geral; III - opinar sobre as propostas dos órgãos da administração, a serem submetidas à assembleia-geral, relativas a modificação do capital social, emissão de debêntures ou bônus de subscrição, planos de investimento ou orçamentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão; (Vide Lei nº 12.838, de 2013) IV - denunciar, por qualquer de seus membros, aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da companhia, à assembleia-geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis à companhia; (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001) V - convocar a assembleia-geral ordinária, se os órgãos da administração retardarem por mais de 1 (um) mês essa convocação, e a extraordinária, sempre que ocorrerem motivos graves ou urgentes, incluindo na agenda das assembleias as matérias que considerarem necessárias; VI - analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia; VII - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar; VIII - exercer essas atribuições, durante a liquidação, tendo em vista as disposições especiais que a regulam.

pessoas que possam nutrir conflitos de interesses com a empresa estatal (Pinho; Ribeiro, 2018).

Cabe ainda analisar, quanto à legislação vigente para o SPE no período analisado na qual a Dataprev se enquadra, que a partir da Lei nº 13.303/2016 também se produziram definições no que se refere ao regime jurídico para contratos relacionados às contratações e licitações das empresas estatais. De antemão, conforme o já mencionado art. 27 da Lei nº 13.303/2016, destaca-se, os incisos I e II definem que as empresas estatais devem ampliar, de maneira *sustentada*, o acesso de bens e serviços que produzem às populações a que se destinam seus produtos, bem como fomentar o desenvolvimento e/ou *o emprego de tecnologia nacional em seus processos produtivos, justificando economicamente as razões para tanto* (Brasil, 2016; Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019, grifo nosso).

Conforme veremos no próximo item, bem como ao longo da Tese, a Dataprev não adotou, em suas aquisições voltadas à realização de suas atividades-fim, os princípios da norma que orientam à compra de “similares nacionais”, em razão de que as infraestruturas em *hardware* e *software*, de que necessita para operacionalizar os sistemas utilizados no âmbito das políticas sociais públicas, não se encontram produzidas no Brasil em condições competitivas que ofereçam economicidade ao setor público. As razões para essa dependência no setor de tecnologias digitais serão devidamente apresentadas na seção 4 em suas raízes históricas – bem como a inflexão de cariz protecionista que, por um curto período, pôde exatamente prover essa empresa, entre outras, de um parque tecnológico produzido nacionalmente.

Conforme Pereira e Faria (2017), a redação da CF/88 não fazia distinções quanto às regras de licitações e contratos para empresas públicas ou sociedades de economia mista. Somente a partir da EC nº 19/1998, por meio da qual produziram-se alterações na redação do art. 22, inciso 27, da CF/88, as normas gerais de licitação e contratação foram restringidas à Administração Pública Direta, às autarquias e fundações da União, dos estados, municípios, bem como do Distrito Federal. Ou seja, as empresas estatais foram colocadas na condição de se sujeitarem a regimes próprios, conforme previsto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Mesmo assim, “[...] manteve-se a obrigação de estas observarem os

princípios gerais da Administração Pública” (Pereira; Faria, 2017)⁵⁷. Conforme Pereira (2016, p. 334 *apud* Pereira; Faria, 2017, p. 27),

[a] discussão surgiu até mesmo antes da EC nº 19/1998, tendo em vista o manual de contratações adotado pela Petrobras na época. No Acórdão nº 121/1998, o Plenário do TCU afirmou a desnecessidade de realização de licitação para as atividades-fim das empresas estatais que exploram atividade econômica. O caso foi decidido ainda à luz da redação original do art. 173. Reputou-se que a agilidade nessas contratações seria necessária nos casos relativos a ‘procedimentos usuais de mercado em que atua e indispensáveis ao desenvolvimento de sua atividade normal’ (Pereira 2016, p. 334 *apud* Pereira; Faria, 2017, p. 27).

O que fez a Lei das Estatais, aprovada em 2016, foi consolidar esse entendimento. Esse argumento é reforçado por Pinho e Ribeiro (2018), que afirmam que os dispositivos que compõem a Lei, no que concerne aos regimes de contratação e licitação, amalgamam resoluções para que as empresas estatais em regime de competição no mercado possam se tornar efetivamente competitivas, “[...] afastando aspectos de excessiva burocracia e lentidão em determinadas contratações essenciais ao desempenho da atividade econômica a que se [voltam]” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 262). No art. 28, § 3º, inciso I, a Lei dispensa as empresas estatais de licitarem quando se trata de “[...] comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais” (Brasil, 2016). Mesmo sem ser colocada em suspenso a observância dos princípios da Administração Pública, notadamente o da impessoalidade, Pereira e Faria (2017) consideram indubitável que, no que concerne à realização das atividades-fim, as empresas estatais realizam suas contratações “[...] quase que exclusivamente no campo do Direito Privado, com pouquíssima influência de normas de Direito Público” (Pereira; Faria, 2017, p. 28).

No que tange as atividades-meio, a Lei nº 13.303/2016 abrandou as regras licitatórias que constituíam a Lei nº 8.666/1993, a qual definia os valores de R\$ 8 mil e R\$ 15 mil nos certames para contratação de obras e serviços de engenharia

⁵⁷ Em 1998, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia estabelecido jurisprudência quanto à não subordinação das empresas estatais aos regramentos existentes para licitações e contratos vigentes para a Administração Pública Direta da União, estados, municípios e o Distrito Federal, bem como para as fundações e autarquias (Pereira; Faria, 2017).

pelas empresas estatais, como cifras limites para a aquisição livre de licitações. Quanto à Lei das Estatais, o art. 29, § 3º, elevou os limites para a compra e contratação de obras ou serviços de engenharia para R\$ 50 mil e R\$ 100 mil, respectivamente. Ainda com relação aos critérios para dispensa de licitação, Pinho e Ribeiro (2018) afirmam que a Lei das Estatais aperfeiçoou a Lei Geral de Licitações de 1993 para as circunstâncias em que os produtos licitados no mercado são peculiares, exclusivos. Conforme explicam Pinho e Ribeiro (2018),

[o art. 30, I, da Lei nº 13.303/2016] estabelece que a contratação direta deve ocorrer quando a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros só possa ser fornecida por um produtor, empresa ou representante exclusivo. Em relação ao art. 30., II, da Lei nº 13.303, a contratação direta poderá ocorrer para a contratação de serviços técnicos especializados, com empresas que possuam notória especialização na realização de prestação de serviços técnicos. Diferentemente do art. 25, da LGL, a Lei das Estatais estabelece um rol exemplificativo de situação em que a inexigibilidade poderá ocorrer. A previsão parece ser meramente exemplificativa, havendo possibilidade de expansão desse rol quando preenchidos os requisitos da inexigibilidade (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 262; Brasil, 2016).

As previsões são, por exemplo, para a contratação de a) estudos, planejamentos, projetos de ordem técnica e executiva; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas, bem como auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) assessorias jurídicas para defesa de causas judiciais e administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico (Brasil, 2016; Pinho e Ribeiro, 2018). Pinho e Ribeiro (2018) afirmam que a Lei das Estatais, diferentemente da Lei Geral de Licitações de 1993, define de maneira mais objetiva o que consiste em especialização notória como justificativa para os casos em que a contratação de bens e serviços dispensa licitações (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 264).

O art. 31, §1º e §2º, cristaliza a exigência de que as empresas estatais “[...] adotem procedimentos específicos de verificação de eventuais sobrepreços no âmbito de suas contratações” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 264; Brasil, 2016). O direcionamento dado pela tinta da Lei das Estatais é para que as empresas que compõem o SPE verifiquem, nos certames, se os licitantes praticam preços

superiores ao valor social estabelecido no mercado de referência, sobretudo para as atividades-meio, como em contratos de engenharia e obras (Pinho; Ribeiro, 2018; Brasil, 2016). Na Lei também se definiu, no art. 34, que

[o] valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Pinho e Ribeiro (2018) apontam que o disposto na Lei das Estatais também modificou as disposições que eram válidas na Lei Geral das Licitações, porquanto reconheceu ao SPE a possibilidade de não divulgar os custos unitários, tampouco os valores globais licitados, mas somente estimativas. Esse dispositivo da Lei foi nela inscrito com o objetivo de que “[...] os licitantes cotejam suas propostas a partir da sua realidade – a qual certamente converge com a prática de mercado, sem estar atrelado aos preços estimados pela administração licitante” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 265). No entendimento de Pinho e Ribeiro (2018, p. 265), a intenção era permitir justamente que “[...] sejam contratados preços efetivamente formados e orçados a partir dos quantitativos necessários para a execução da obra ou serviço, e não seja construída uma planilha que tenha como única referência o preço cotado no edital” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 265). Nesse mesmo sentido, destacam Pereira e Faria (2017) que na Lei se prevê que os valores podem ser alterados pelos Conselhos de Administração das empresas, em razão de adequações às variações inflacionárias, com a admissão de valores distintos a depender da sociedade – a Lei nº 8.666/1993 reconhecia que os valores só poderiam ser alterados mediante alterações legislativas (Pereira; Faria, 2017).

Pinho e Ribeiro (2018) também argumentam que a Lei nº 13.303/2016 estabelece que os contratos devem ser observados a partir de suas próprias disposições, bem como pelos preceitos do direito privado. No entendimento desses autores, esse dispositivo da lei, “[...] confere efetividade aos instrumentos contratuais celebrados pelas empresas estatais ao reconhecer a inaplicabilidade da concepção estrita de contratos administrativos aos negócios jurídicos celebrados pelas empresas estatais” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 267). Pinho e Ribeiro (2018)

também chamam a atenção para o fato de que, na Lei das Estatais, conforme o art. 32, inciso IV, as empresas estatais são recomendadas a adotar, preferencialmente, o regime de pregão eletrônico, ao encontro de decisão do Tribunal de Contas da União, que definiu a necessidade de observância e priorização dessa modalidade de licitação.

As etapas de licitação foram assim definidas no texto da Lei: 1) preparação; 2) divulgação; 3) apresentação de lances ou propostas; 4) julgamento; 5) verificação de efetividade dos lances; 6) negociação; 7) habilitação; 8) interposição de recursos; 9) adjudicação do objeto; 10) homologação do resultado do procedimento (Pinho; Ribeiro, 2018; Brasil, 2016). Essa sequência de etapas aproxima a Lei das Estatais ao Regime Diferenciado de Contratação (RDC), com a diferença de que “[...] a empresa estatal poderá negociar com o contratado as melhores condições para o contrato, antes mesmo da adjudicação do objeto de licitação” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 266).

No RDC, essa negociação somente ocorria depois de confirmada a efetividade da proposta que ocupava a primeira posição no certame (Pinho; Ribeiro, 2018). No entendimento dos autores, de fato, o regime de licitações adotados a partir da Lei das Estatais visou dar maior “[...] dinamicidade às licitações e contratos celebrados por estas empresas, em especial pela constatação de várias empresas exercerem suas atividades em regime de concorrência, nomeadamente as sociedades de economia mista” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 267). Nessa esteira, a Lei nº 13.303/2016 distanciou os regramentos válidos para as empresas estatais com relação à Lei Geral de licitações, “[...] num expresse reconhecimento de que as Empresas Estatais não estão condicionadas aos mesmos critérios de contratação previstos na Lei Geral de Licitações” (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 267). No entendimento desses autores

[...] o regime de contratação das empresas estatais pautado na licitação é o principal meio de coibição da ocorrência de ilícitos nas contratações promovidas pelas empresas estatais, minimizando potencialmente os conflitos de agência e desvios. A flexibilização do regime licitatório e de contratação das empresas estatais, a seu turno, favorece a dinamicidade para atuação em regime de competição, sem que o legislador tenha se descurado na previsão de salvaguardas à ocorrência de conflito de agência, como nas ferramentas de controle de sobrepreços nas contratações (Pinho; Ribeiro, 2018, p. 267).

Além disso, o processo licitatório também passou por transformações no tocante aos critérios de seleção das propostas apresentadas, porquanto incluiu-se entre eles a consideração pelo tempo de vida útil dos serviços contratados ou das mercadorias adquiridas nos certames. Essa mudança, segundo Pereira (2016 *apud* Pereira; Faria, 2017, p. 29), permitiu “[...] a modulação das condições da licitação para que se realize de modo integral os princípios da economicidade e eficiência”. Contudo, destacam os autores, o princípio da eficiência é vigente desde o Decreto-Lei nº 200/1967 (cujo contexto de promulgação conheceremos adiante, quando for pertinente), ainda que tenha sido incluído no art. 37 da CF/88 em razão da posterior aprovação da EC nº 19/1998, a qual veio a dar assento à Lei das Estatais de 2016 (Pereira; Faria, 2017, p. 29). Outras novas regulamentações pertinentes, dadas pela Lei das Estatais de 2016, são comentadas pelos autores:

[no] art. 45, a Lei nº 13.303/2016 ainda prevê a possibilidade de ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega. Mencione-se, também, a ‘avaliação de desempenho contratual prévio dos licitantes’ como um critério de desempate entre as propostas classificadas em primeiro lugar, conforme disposto no art. 55, inc. II, da Lei das Estatais. O art. 71 da Lei nº 13.303/2016 ainda permite a celebração de contratos por prazo superior a cinco anos, nos casos de projetos contemplados no plano de negócios e investimentos da empresa ou em que a pactuação por prazo superior seja prática rotineira de mercado e a imposição desse prazo inviabilize ou onere excessivamente a realização do negócio (Pereira; Faria, 2017, p. 29).

O art. 72 da Lei em comento, por sua vez, estipulou que os contratos só podem ser alterados por acordo entre as partes, uma inovação com relação à Lei de Licitações de 1993, em razão de que nessa última previa-se a alteração unilateral dos termos de contrato pela Administração Pública, na condição de contratante. Conforme Pereira e Faria (2017, p. 30), portanto, esse artigo estabeleceu uma relação de horizontalidade entre as empresas estatais e as empresas privadas contratadas, retirando das primeiras uma prerrogativa que era dada pela Lei Geral. Tal mudança permitiu aos autores asseverarem que “[...] o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais aproxima as licitações dos procedimentos de contratação comumente adotados no setor privado” (Pereira; Faria, 2017, p. 30).

No entendimento desses autores, porém, a Lei das Estatais pendula para um cariz publicista, sobretudo quando responde às requisições por beneficiamento de micro e pequenas empresas nos seus processos licitatórios, conforme estabelece a Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014. Segundo Pereira e Faria (2017, p. 31), ademais, o pêndulo responsivo ao Direito Público na Lei das Estatais também se exprime quando no texto da lei se estabelece, em seu art. 83, “[...] a prerrogativa das empresas estatais de punirem os contratados com advertência, multa e suspensão temporária do direito de licitar e de contratar com a entidade sancionadora” (Pereira; Faria, 2017, p. 31). Nessa esteira, a inserção do art. 76 na Lei das Estatais também “[...] extrapolou o rigor da Lei nº 8.666/1993, ao atribuir responsabilidade objetiva ao contratado pelos danos que causar a terceiros ou à empresa contratante na execução do contrato” (Pereira; Faria, 2017, p. 31). A Lei de 1993 somente responsabilizava a parte contratada se comprovado culpa ou dolo pelos danos causados à Administração Pública. No argumento de Pereira e Faria (2017),

[...] se o art. 68 da Lei nº 13.303/2016 determina que os contratos celebrados pelas empresas estatais se regulam pelos preceitos de Direito Privado, cuja regra é a da responsabilidade subjetiva, e não se tratando de relação de consumo, o único fundamento que se vislumbra para a responsabilidade objetiva do particular pelos danos que causar durante a execução do contrato é a prevalência do interesse público, representado pela empresa estatal, sobre o privado, representado pelo contratado. Daí, também, nesse caso específico a Lei nº 13.303/2016 afasta-se do regime próprio de Direito Privado e assume nítida roupagem publicista, em que a empresa pública ou a sociedade de economia mista, embora em regra atue em condição de paridade com os demais agentes do domínio econômico, situa-se em excepcional posição de verticalidade em relação ao particular que com ela contrata (Pereira; Faria, 2017, p. 32).

O art. 77, § 1º, também reforça, no entendimento de Pereira e Faria (2017), o cariz público da Lei nº 13.303/2016, porquanto assevera que “[...] a empresa pública e as sociedades de economia mista não respondem pela inadimplência do contratado, quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais por ele assumidos” (Pereira; Faria, 2017, p. 32). Isso porque o que vigia no Direito Privado, à época, era precisamente a responsabilização do empregador quanto às obrigações trabalhistas, conforme previsto na Súmula 331, inciso IV, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (Brasil, 2011). Assim, cabe destacar, a Lei das

Estatais, aprovada no contexto geral da crise orgânica por que passa o Brasil desde 2016, abrandou as restrições, tornando os processos licitatórios das empresas estatais, em certa medida, mais liberais do que na lei que vigia desde 1993, mesmo que tenha estabelecido dispositivos de controle para a coibição de ilícitos.

A seguir, no próximo item da presente subseção, observaremos que essas transformações tiveram incidência sobre as relações estabelecidas entre a Dataprev e as empresas multinacionais de tecnologias digitais, porquanto ofereceram o assento jurídico para os contratos firmados entre esses particulares. O próximo item da subseção 3 consiste em uma síntese analítica documentos institucionais publicados pela Dataprev nos últimos anos e que oferecem um panorama da empresa no quadro geral do SPE, consideradas as suas atribuições idiossincráticas para o período recente. Temos como objetivo apresentar seu contexto atual, suas pretensões enquanto empresa estatal e as funções desenvolvidas por ela no quadro mais geral em que se insere, como estatal fornecedora de serviços públicos e exploradora de atividade econômica, enfaticamente no processamento de dados e produção de informações para distintos órgãos, Ministérios, como também para instituições financeiras/bancárias, mas também como desenvolvedora, mantenedora e analisadora de *softwares*.

Nosso objetivo é demonstrar nossa tese na contemporaneidade dessa empresa, que estará devidamente apresentada na conjugação de determinações como a) a concretude da realização de suas atribuições como empresa, ao menos no que tange o INSS, como crítica e inefetiva; também no b) seu enquadramento na transição digital do Estado brasileiro em sentido ampliado; e respondendo c) ao imperativo de que tal processo se dê por meio da *atualização de seus nexos de dependência* com as multinacionais desenvolvedoras de tecnologias digitais.

Como produto desse conjunto de determinações, a Dataprev constitui-se atualizada mais uma vez, de forma extensiva e intensiva, como suporte de acumulação dessas empresas, transformando-se enquanto instrumento de transferência de valores dos fundos públicos, agora também orientados às chamadas *Big Techs*, proprietárias das “tecnologias digitais mais modernas do mercado” – empresas que, em consequência dos modos políticos aceleracionistas

de assimilação dessas tecnologias, como da lógica burguesa que as movimenta, passaram e passarão a ter cada vez mais controle, intensivos e extensivos, sobre os dados da população brasileira, usuária das políticas sociais públicas que vêm sendo cada vez mais digitalizadas.

2.3.2 A Dataprev na contemporânea transformação digital dos serviços públicos brasileiros

Nosso objetivo é que o presente item sirva como desfecho explicativo para a seção, que auxilie à compreensão de por que, nos moldes em que está colocada, a implementação das tecnologias digitais aos serviços públicos tem servido como uma ideologia *salvacionista*. Ao compreendermos a tecnologia como ideologia, nos apegamos à quarta acepção da tecnologia apresentada por Álvaro Vieira Pinto, em O Conceito de Tecnologia. Com essa acepção, impossível de se desprender das demais⁵⁸, Vieira Pinto (2005) explica um fenômeno histórico, portanto não adstrito às formas digitais de aparição e objetivação das tecnologias, no qual os países centrais do modo de produção capitalista, desenvolvedores das mais modernas e refinadas *novidades técnicas*, oferecem e, a bem da verdade, impõem aos países periféricos que as assimilem às suas próprias realidades, independentemente se tais incorporações significam a *resolução concreta dos problemas sociais concretamente existentes* nesses últimos.

Nos anos de 2023 e 2024, a Dataprev retomou a publicação de sua revista institucional, a Dataprev Resultados. Iniciada em 2009, ela havia sido descontinuada a partir de 2018 e voltou com o início do terceiro mandato exercido por Luís Inácio Lula da Silva (PT), já tendo sido publicadas duas novas edições que nos servirão de fonte documental. Além disso, em 2024, ano em que completou

⁵⁸ Álvaro Vieira Pinto (2025) desenvolve seu Conceito de Tecnologia a partir de quatro acepções: a) a da tecnologia como o “estudo da técnica”, em respeito à etimologia da palavra; b) a da tecnologia simplesmente como sinônimo da técnica, que o filósofo caracteriza como a forma mais presente nas elaborações filosóficas sobre o assunto; c) a tecnologia como o conjunto de técnicas desenvolvidas pelo ser humano ao longo do processo histórico de humanização; d) a tecnologia como “ideologia”, que remete ao desenvolvimento desigual entre países, no plano de uma divisão internacional do trabalho de cariz capitalista, na qual o emprego de tecnologias de um polo desenvolvido a um polo “subdesenvolvido” implica no aprofundamento do fosso dessa desigualdade (Pinto, 2005a, p. 219).

meio século de história, a Dataprev publicou um livro comemorativo, intitulado “Dataprev 50 anos: Dados para a cidadania. Memórias compartilhadas” (Dataprev, 2024a) ⁵⁹. Entendemos que, para o presente momento da reflexão, essas publicações de caráter institucional, como também o mais recente Relatório de Gestão disponível (publicado em 2024, relativo ao exercício orçamentário de 2023) oferecem-nos alguns indicadores de como a empresa se correlaciona interna e externamente, nos seus fluxos de trabalho, nas dinâmicas horizontais e verticais da atividade econômica por ela desenvolvida.

A Dataprev é uma empresa estatal e pública, de direito privado, na forma de sociedade por ações de capital fechado, compartilhado pela União (51%) e pelo INSS (49%) (Dataprev, 2024b). A empresa trabalha como desenvolvedora, fornecedora e administradora de tecnologias digitais, especificamente *softwares*, destinadas para instituições privadas, notadamente financeiras, mas principalmente para o governo federal, seus Ministérios, órgãos, autarquias, notadamente para as áreas sociais, a saber: previdência e assistência social, trabalho e emprego, desenvolvimento social. Em nossas fontes de pesquisa, afirma-se que a Dataprev é gestora pública da maior base de dados sociais do país e da América Latina e de uma das maiores do mundo (Dataprev, 2024). Mais detidamente, conforme consta no Relatório de Gestão para o exercício de 2023, a Dataprev

[é gestora] do maior ecossistema de dados sociais do país, a Dataprev tem sob sua responsabilidade informações e sistemas para reconhecimento de direitos e benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais. Processa anualmente o pagamento de cerca de 39 milhões de benefícios do INSS (Dataprev, 2024, p. 11).

⁵⁹ O livro é constituído de três partes que se intercalam: 1) um texto expositivo sobre o surgimento da empresa, seu desenvolvimento ao longo de suas cinco décadas de existência e sua atualidade; 2) uma linha do tempo que destaca os principais acontecimentos, tanto para a Dataprev e para o setor público de tecnologia em processamento de dados, quanto para o Estado em suas transformações, notadamente no tocante aos serviços públicos prestados às classes trabalhadoras; 3) matérias jornalísticas a partir de relatos de vida de pessoas que, em diferentes regiões do país, requisitam e acessam benefícios, auxílios, pensões e outros direitos por meio das plataformas desenvolvidas pela empresa e que atendem às demandas de diferentes Ministérios, não só da Previdência e Assistência Social, como também, por exemplo, do Meio Ambiente e do Trabalho. Quanto à essa última fonte mencionada, sua utilização será pertinente não apenas para o presente momento, mas também para exposições vindouras acerca da gênese e do desenvolvimento dessa empresa.

A Dataprev é responsável, por exemplo, pela custódia dos dados sociais que compõem o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o qual reúne 43,7 bilhões de dados. Além do Ministério da Previdência Social (MPS), a Dataprev também presta serviços para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Seus produtos “[...] representam mais de 90% das aplicações digitais do Governo Federal, na plataforma Gov.Br, com maiores acessos no Meu INSS e na Carteira de Trabalho Digital (CTPS Digital)” (Dataprev, 2024b, p. 11). Na exposição do seu presidente, Rodrigo Assumpção, expunha-se também que a Dataprev tinha mais de 300 produtos e serviços, os quais atendiam necessidades dos clientes, “[...] com 20 soluções multimercado, alto grau de disponibilidade e escalabilidade” (Dataprev, 2024b, p. 11). Nessa mesma Mensagem do Presidente, a empresa anunciava o contrato assinado com o Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos com validade até 2028, no qual firmou-se o acordo para que a Dataprev atenda a 21 órgãos do governo como provedora do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), uma plataforma de tramitação documental.

No ano de 2023, anunciou-se, a Dataprev havia incorporado aplicabilidades novas à plataforma da CTPS Digital, realizado o cruzamento de dados relativos a informações trabalhistas do e-Social e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), bem como integrado os dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais ao cadastro de assistência social (CadÚnico), solução que “[...] dispensou milhares de famílias de precisarem comprovar presencialmente sua renda e deu maior segurança a mais de 30 programas sociais, o Bolsa-Família entre eles” (Dataprev, 2024b, p. 11). Outras soluções e aplicações, que veremos mais detidamente a seguir, foram o desenvolvimento de “rotinas de processamento de dados” em prazos curtos, voltados sobretudo para situações calamitosas, além do aprimoramento das aplicações para instituições financeiras, com o desenvolvimento do e-Consigado, e do Comprev, uma plataforma de automatização da compensação de recolhimentos previdenciários para entes governamentais (Dataprev, 2023).

Segundo apontava seu Relatório de Gestão para o ano de 2022, a empresa tinha o INSS como seu segundo maior cliente, atrás apenas das Instituições

Financeiras Públicas e Privadas, que representavam ao final daquele ano 49,11% do faturamento da empresa – em segundo lugar, o INSS representava, no ano de referência, 26,62% desse indicador econômico (Dataprev, 2023). No ano seguinte, conforme consta no Relatório de Gestão da Dataprev para o exercício de 2023,

Os três maiores clientes governamentais [continuavam] a ser o INSS, a Secretariada Receita Federal do Brasil (SRFB) e o atual Ministério do Trabalho e Previdência, que juntos representaram mais de 40% do faturamento. Os negócios com as instituições financeiras, que envolvem a operação com os consignados, apresentaram o maior crescimento, numa taxa de 29,6% em relação a 2022, somando R\$ 1,3 bilhão no ano. Essa performance apoiou em grande medida o resultado do período, bastante expressivo. O lucro líquido alcançou R\$ 524 milhões, 14,2% a mais do que no ano anterior, e o melhor desempenho financeiro desde a criação da empresa [...]. A receita atingiu R\$ 2,29 bilhões, uma expansão de 9,4%. O Ebitda (lucro antes de taxas e impostos) aumentou 13,3%; e a margem líquida, 0.37 pontos, indicadores que apontam saúde operacional e avanço na gestão, dimensões que estão no foco da administração financeira (Dataprev, 2024, p. 12).

As instituições financeiras representavam 58,21% do faturamento da Dataprev. O superávit primário apresentado pela empresa, no exercício de 2023, foi de R\$ 116,9 milhões. Quanto aos dividendos e juros sobre capital próprio distribuídos, as cifras corresponderam a R\$ 391, 8 milhões. Os dois indicadores, com relação a 2022, apresentaram crescimento de 60,9% e 49,8%, respectivamente. Vinculada ao Ministério de Gestão e Inovações em Serviços Públicos (MGI), em 2023, além de realizar investimentos em plataformas, a Dataprev “[...] aprofundou seu cardápio com a computação em nuvem” (Dataprev, 2024b, p. 12) e, alinhada à Estratégia Nacional de Governo Digital, cuja implementação está em curso sob coordenação da Secretaria de Governo Digital do MGI, também “[...] aperfeiçoou seus mecanismos de gestão de licitações e contratos para parcerias com fornecedores” (Dataprev, 2024b, p. 12).

A justificativa para tais transformações, precisamente, é que, para atender à demanda de maior diversidade e capacidade dos seus serviços, a Dataprev precisará de operações integradas aos seus centros de dados, *sob seu total controle e com aderência aos requisitos do conceito de Nuvem de Governo Soberana*” (Dataprev, 2024b, p. 12). Sua cadeia de valor, conforme consta no Relatório de Gestão para o exercício orçamentário de 2023, é a que segue:

Figura 2 – Cadeia de valor da Dataprev (2023)



Fonte: Relatório de Gestão da Dataprev (2024, p. 24).

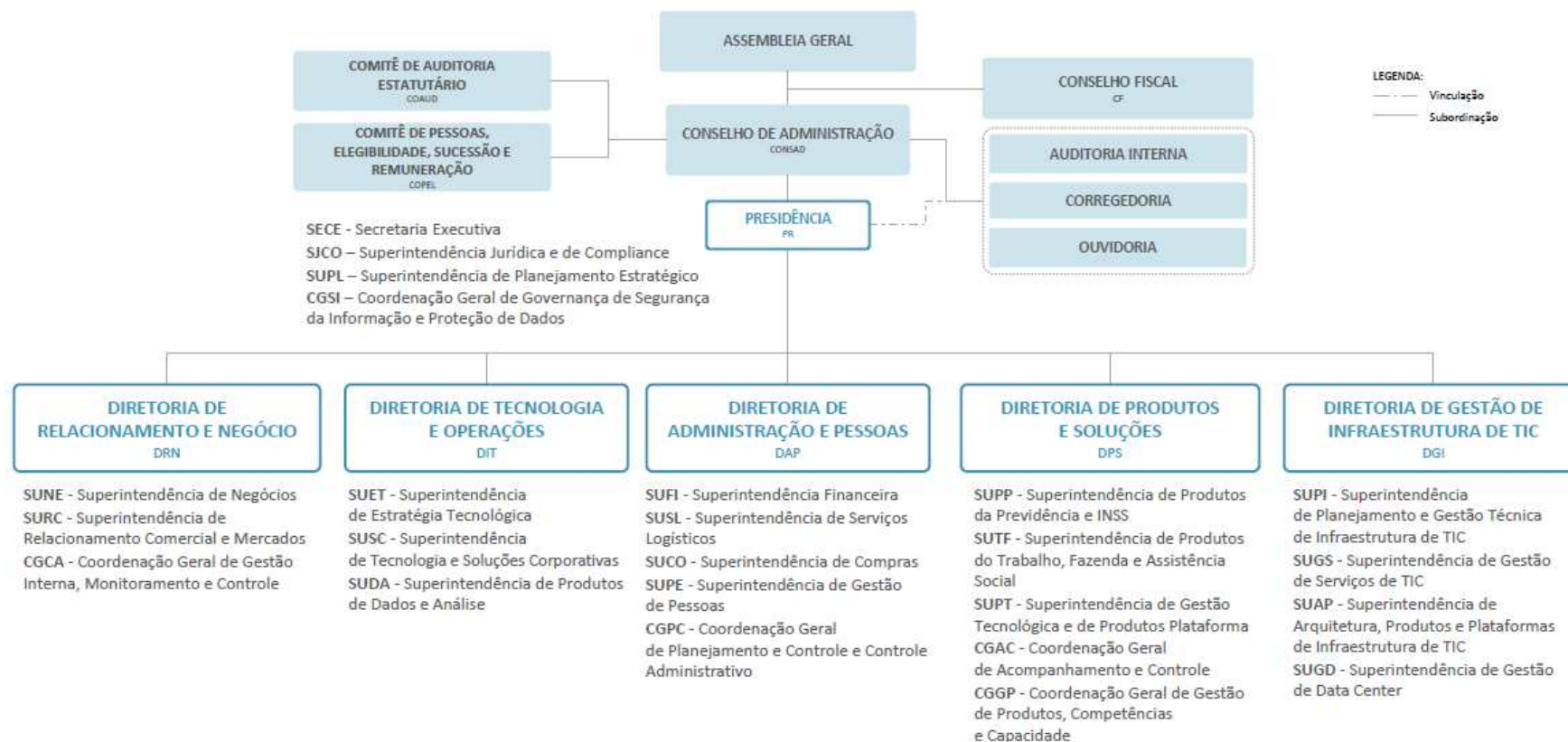
No tocante à chamada “soberania”, o Relatório de Gestão de 2023, publicado pela Dataprev, estabelece relações comerciais com empresas de TIC “[...] quando representam um valor agregado às soluções entregues aos clientes, e permitem produzir soluções de forma rápida e eficaz” (Dataprev, 2024, p. 23). As parcerias comerciais estabelecidas, conforme o Relatório de Gestão, ocorrem “[...] na perspectiva tecnológica e de conhecimento de negócio, podendo oferecer vantagem competitiva, em comparação às soluções equivalentes no mercado” (Dataprev, 2024a, p. 23). Para dinamizar a formalização de parcerias, a Dataprev passou a otimizar “[...] os artefatos e passou a adotar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para registro e acompanhamento dos processos de parcerias” (Dataprev, 2024^a, p. 23). Para o início de 2024, já estava em negociação a contratação de serviços de *backup* para atender à demanda da Administração Pública Federal “[...] com segurança, integridade e disponibilidade, bem como

atender às recomendações dos órgãos de controle quanto à salvaguarda dos dados sob gestão do governo” (Dataprev, 2024, p. 23). Além disso, ainda em 2023,

foi iniciado o processo para nova parceria que pretende viabilizar a disponibilização da plataforma de serviços de gestão das informações básicas do cidadão. Essa plataforma vai propiciar um conjunto de serviços novos, destacando-se: monitoramento dos dados de pessoa física, assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico dos cidadãos.

Em conformidade com a Lei das Estatais, o Relatório de Gestão da Dataprev (2024b) não declara os valores definitivos dessas parcerias comerciais, mas algumas noções, que subjazem a exposição dos dados, como as justificativas dadas à realização de transferências de valor aos circuitos de valorização do valor, explicitam a existência dessas operações, que deslocam recursos do fundo público à remuneração das grandes companhias proprietárias dessas TIC. Segundo entendemos, essas transferências não são inexoráveis, mas estão precisamente inscritas em um contexto no qual realizar a transição digital na operacionalização de serviços públicos tornou-se um imperativo.

Figura 3 – Organograma da Dataprev (2023)



Fonte: Relatório de Gestão 2023 (Dataprev, 2024)

Na revista comemorativa à qual fizemos alusão, faz-se uma exposição em torno de alguns dos sistemas desenvolvidos e mantidos pela Dataprev por meio dos quais são operacionalizados benefícios previdenciários e assistenciais, quais sejam: a Bolsa-Verde⁶⁰, o Saque Calamidade⁶¹, o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal⁶², a Carteira de Trabalho Digital, o Bolsa Formação e o Pronatec⁶³, o Bolsa Família⁶⁴ e o Auxílio Reconstrução⁶⁵. O trabalho jornalístico

⁶⁰ “[o] Bolsa Verde é um programa que visa ajudar as famílias em situação de extrema pobreza que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas de desenvolvimento sustentável), em assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária (florestal, agroextrativista e de desenvolvimento sustentável) e em territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais, como ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas” (Dataprev, 2024b, p. 43).

⁶¹ “o Saque Calamidade é um benefício trabalhista que permite a retirada de valores do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) aos registrados na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) em situações de emergência. A Dataprev processa os dados fornecidos pelas prefeituras e pela Defesa Civil sobre as áreas afetadas por desastres naturais. Isso inclui a validação das informações sobre os trabalhadores que residem nessas áreas, garantindo que estejam corretas e atualizadas. A Dataprev integra seus sistemas com a Caixa Econômica Federal, que é responsável pela liberação dos recursos do FGTS. Essa integração permite que os dados sejam transmitidos de forma eficiente e segura, agilizando o processo de saque. Para ter direito ao benefício, é necessário ter saldo disponível no Fundo de Garantia. O saque tem como objetivo oferecer apoio financeiro imediato em casos como enchentes e tempestades, que podem causar danos e até a destruição completa das residências de trabalhadoras e trabalhadores. O intervalo mínimo entre um saque e outro é definido pelas circunstâncias da calamidade em questão. Normalmente é de um ano, mas não será assim, por exemplo, para as famílias gaúchas que sofreram com as tragédias de 2024” (Dataprev, 2024b, p. 67).

⁶² “[o] Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), popularmente conhecido como seguro-defeso, é um benefício de um salário mínimo que o INSS paga a pessoas que dependem exclusivamente da pesca de pequeno porte, a fim de subsidiar a renda familiar durante o período em que a atividade é proibida, visando garantir o crescimento e a reprodução das espécies. A Dataprev integra diferentes sistemas de órgãos governamentais para que as informações sobre os pescadores estejam atualizadas, o que ajuda a evitar fraudes e garantir que os pescadores elegíveis recebam o benefício. E tem implementado processos automatizados, incluindo o reconhecimento automático do direito ao seguro para pescadores que já receberam o benefício anteriormente e continuam na atividade. A Dataprev oferece suporte técnico para a plataforma ‘Meu INSS’, na qual os pescadores podem solicitar o benefício online, acompanhar o status do pedido e enviar documentos necessários. A duração do defeso é definida pelo Ibama, de acordo com a época de reprodução de cada espécie. No caso da região aqui retratada, o litoral catarinense (Itajaí, Navegantes, Penha, Piçarras), a tainha e o camarão são as espécies protegidas (Dataprev, 2024b, p. 97).

⁶³ “[o] aplicativo existe desde 2017, mas até ali ele não substituíra o documento físico: foi a partir de setembro de 2019 que a Carteira de Trabalho e Previdência Social não precisou mais ser física para se efetivar a contratação, na grande maioria dos casos. Basta o trabalhador informar o número do CPF no momento da contratação. Já o Portal Mais Emprego existe desde 2011, foi desenvolvido pela Dataprev e, logo de cara, já contabilizava entre 35 mil e 42 mil atendimentos por dia, em média. A nova versão do portal, desenvolvido pela Dataprev em 2017 para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foi interligada ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do Ministério da Educação (MEC). Com isso, a pré-matrícula nos cursos de qualificação profissional passou a ser feita de forma automática, dentro do próprio portal, durante os atendimentos para concessão do seguro-desemprego. Essa integração também permitiu o acompanhamento de frequência, acionando o cancelamento automático do benefício em caso de

elaborado pela equipe responsável envolveu atividades de campo em diferentes regiões do Brasil, onde os benefícios são requisitados pela classe trabalhadora brasileira. Quanto ao Bolsa Verde, narra-se como exemplo, as trabalhadoras têm o Centro de Referência de Assistência Social [CRAS] de Abaetetuba, no estado do Tocantins, como ponto de encontro, no qual acessam à internet, atualizam dados cadastrais de si mesmas e suas famílias, por meio de celulares ou computadores. Diz-se na matéria que a entrevistada, por meio dos sistemas desenvolvidos pela Dataprev, agora *conversa com o Estado*, “[...] um ente que, quando ela nasceu, era invisível na região” (Dataprev, 2024, p. 50).

Outro exemplo, trazido na forma de reportagem jornalística, foi a operacionalização do Saque Calamidade, por meio do qual as classes trabalhadoras cariocas puderam requisitar o saque do Fundo de Garanti por Tempo de Serviço (FGTS) para terem recursos que as permitissem reconstituir parte das próprias perdas nas chuvas que tomaram na cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, em 2024. Narra-se que “[...] o saque calamidade foi essencial para se fixar em nova moradia, pois, para aumentar a crueldade da situação, os aluguéis dispararam com a procura e o auxílio moradia da Prefeitura” (Dataprev, 2024, p. 70). Ora, destaque-se, esse jornalismo institucional trata como cruel a especulação imobiliária a partir da tragédia climática, algo que a própria lógica capitalista imanente à obtenção de renda da terra tem determinado, acelerando-a.

abandono. Com isso, o MTE reduziu fraudes e acelerou o atendimento do cidadão” (Dataprev, 2024b, p. 111).

⁶⁴ “[o] Programa Bolsa Família é um programa federal de transferência direta e indireta de renda, integrando benefícios de assistência social, saúde, educação e emprego, destinado às famílias em situação de pobreza. São 21 anos de um repasse que alterou a vida de milhões de famílias e ativou a economia de milhares de municípios, muitos deles vendo a economia local ser ativada graças ao programa. Traz consigo uma série de condicionantes importantes na história da política pública, como a exigência de frequência escolar, o cumprimento do calendário oficial de vacinação do Ministério da Saúde, o acompanhamento pré-natal para gestantes... A Dataprev é responsável por processar a folha de pagamento mensal do Bolsa Família, e o Cadastro Único (CadÚnico) é a base de dados utilizada para identificar e selecionar as famílias que têm direito ao benefício” (Dataprev, 2024, p. 147).

⁶⁵ “[o] auxílio federal às vítimas das enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, foi uma medida de celeridade inédita, na qual a Dataprev atuou com inúmeros parceiros (como Inpe e Defesa Civil) e cruzou dados de inúmeras fontes para, em curtíssimo prazo, disponibilizar os mecanismos de inscrição e pagamento de cada benefício. A situação após as chuvas e enchentes era de terra arrasada, e o auxílio foi o início de uma retomada da vida normal que teria que ser reconstruída (Dataprev, 2024, p. 165).

Naquela oportunidade, uma das entrevistadas era uma líder comunitária que abriu a sede da Associação de Bairro de um dos territórios atingidos para que as pessoas afetadas pelos deslizamentos de terra fossem acolhidas e, nesse espaço, pudessem buscar auxílios federais que as permitissem recobrar parte das próprias perdas. A narrativa desenvolvida pela Dataprev, institucionalmente, foi que era motivo de orgulho, para a empresa, ter provido os sistemas nos quais as pessoas puderam proceder com as suas demandas pecuniárias em meio à tragédia. A Dataprev, como produtora das tecnologias que servem de mediação desses serviços públicos em circunstâncias como a exposta, cumpre com as suas atribuições como empresa estatal que desenvolve sistemas úteis à operacionalização de políticas sociais, e forneceu precisamente o *software* no qual pôde ser requisitado, por exemplo, o Saque Calamidade – o adiantamento de um direito trabalhista. Outro exemplo é a empreitada de um dos entrevistados, pescador catarinense, que

[a] cada benefício, [...] percorre o caminho de documentação e cadastro para alcançá-lo. Quando consegue, mostra a todos os companheiros. E comprova a cada um deles que vale a pena e não é tão difícil assim. Ele conversa com as instituições responsáveis e faz a intermediação com os pescadores. A cada lei, ele conduz reunião na Colônia e mostra a importância da preservação ambiental das águas locais (Dataprev, 2024a, p. 102).

O entrevistado destaca que o Seguro Defeso é de extrema importância para os pescadores, porquanto contribui com a produção e reprodução da vida desses trabalhadores, que ainda precisarão pescar ou desenvolver outras atividades: “[a] vida é tão difícil quanto a dos outros meses, mas fica igual” (Dataprev, 2024, p. 102). Outro exemplo dessa vida difícil fica evidente com a matéria desenvolvida no Sertão do Cariri, em um CRAS nas Batateiras, estado do Ceará. Nessa matéria, fica evidenciado o caráter reprodutivo dos auxílios assistenciais como o Bolsa Família, no sentido que são recursos utilizados por famílias proletárias para adquirir bens-salário variáveis, a depender de circunstâncias e épocas do ano, como comidas, remédios, material escolar. Diz-se na matéria que “[...] quando se pensa no valor do Bolsa Família, pessoas com outros níveis de necessidade não têm a noção da importância, nem do que se faz com essa quantia” (Dataprev, 2024, p.

149). Porém, reitera-se na matéria que mesmo escutar das entrevistadas “[...] sobre esses pagamentos não nos dá o quadro de mudança que o benefício pode gerar à família atendida” (Dataprev, 2024, p. 149). Cabe destacar que, a despeito da digitalização dos serviços públicos, o ponto de referência continua sendo o CRAS, lugar físico para

[...] conversas baixas, resumo das novidades, apertos de mão e sorrisos de quem se reencontra. A grande maioria vai acertar os dados do CadÚnico, entender algum problema no recebimento do Bolsa Família, apresentar um documento necessário para receber o benefício, enfim, saber como o Estado pode ajudar na lida com a vida (Dataprev, 2024, p. 153).

A narrativa é de trabalhadores marcados pela vida laboral subsumida ao modo de produção capitalista: de pele avermelhada pelo sol, olhos cansados, enquanto as mulheres indicam, em suas posturas firmes, que são responsáveis por famílias em crescimento, “[...] crianças que se renovam nas gerações, pequenos milagres improváveis que dão alegria, mas também as alertam: o trabalho não acabou, nunca irá acabar” (Dataprev, 2024, p. 153). Questione-se até em que medida a equipe de jornalismo contratada pela Dataprev não visitou as diversas regiões do país para, por meio da visita a equipamentos precarizados onde se operacionalizam políticas sociais públicas, pudessem encontrar o público a fornecer o material para a romantização do sofrimento, decorrente da subsunção cada vez mais real do trabalho ao capital em todo Brasil, narrando a vida das classes trabalhadoras em terras onde muito se trabalha, “[...] a vida é difícil, há poucos empregos bem remunerados e renda é artigo raro” (Dataprev, 2024, p. 156).

Faz-se óbvio ululante que, no plano imediato, essas pessoas são de fato beneficiadas com o recebimento de tais auxílios, mas é preciso dizer que eles só existem em uma forma de organização da produção em que há aqueles que acumulam riqueza privadamente. Nesse sentido, para o caso do Saque Calamidade a racionalidade subjacente é demasiada e cruamente exposta para escapar de um destaque crítico: como é possível que tenha havido pessoas que tenham enriquecido diante da tragédia alheia, direta ou indiretamente, manipulando os preços de mercado em razão do controle de propriedade que exercem sobre

determinado espaço (estados, municípios, bairros), sem que esse enriquecimento tenha sido considerado ilícito ou, no mínimo, tributável em sentido social, orientado à retribuição estatal pelas perdas de que as classes trabalhadoras, em nenhuma hipótese, podem ser consideradas responsáveis?

Já o pescador, beneficiário do Seguro-Defeso, relata a fuga das novas gerações da economia pesqueira, bem como a “responsabilidade ambiental” adquirida e desenvolvida pelos trabalhadores da pesca a partir das leis proibitivas à atividade nos períodos reprodutivos das espécies de peixes, como a própria realização de coletas de lixo dos oceanos nas idas às águas mais adentro do oceano. Ora, em tal relato ficam evidentes as contradições, próprias ao modo de produção capitalista e às políticas sociais previdenciárias e assistenciais nas peculiaridades da vida desses trabalhadores: o recurso é ineficiente, a divulgação das possibilidades de requisição aos direitos aparece como responsabilidade de um trabalhador individual, quando deve ser tarefa ativa do Estado, e a produção de excedentes polui os mares, destrói ecossistemas e contribui na extinção de espécies, que morrem em decorrência da poluição.

Outro exemplo, último e emblemático, incorporado à redação do livro comemorativo, foi a disponibilização de auxílios à população gaúcha em razão das chuvas que destruíram o estado, sobretudo os municípios que se organizavam em torno dos rios que o atravessam, a capital Porto Alegre e sua região metropolitana, bem como as regiões ao sul, como Pelotas e Rio Grande, onde desembocam o respectivamente o Guaíba e a Lagoa dos Patos. Uma trabalhadora, assistente social, entrevistada em razão de ter contabilizado perdas pessoais decorrentes das enchentes, declarou à equipe jornalística que somente mais tarde lembrou de si mesma, na imediata resposta que precisava dar às requisições que lhe eram feitas pela população atendida. Narrava a entrevistada que teve

[...] que auxiliar muitas famílias que não estavam tendo acesso à conta gov. br. Quase todos sem internet, celular... Muitos dependeram de outra pessoa para se cadastrar anteriormente, então não sabiam a senha. Outros perderam seus números de celular... O maior trabalho foi o de recuperar senhas, dados do cadastro, alterar número de celulares e de endereços eletrônicos (Dataprev, 2024, p. 168).

A assistente social teceu, simultaneamente, críticas ao governo estadual e elogios ao Governo Federal, em razão da facilidade com que os sistemas desse último permitiam o acesso ao Auxílio Reconstrução. Outra entrevistada, mais idosa, narra que o dinheiro do auxílio estava sendo destinado “[...] basicamente para o material de construção e alguns móveis essenciais” (Dataprev, 2024, p. 168). O cenário narrado é de destruição das casas das famílias trabalhadoras, ao mesmo tempo em que as narrativas decorrentes das entrevistas têm um teor de superação diante da calamidade. Não se desenvolvem, nessas reportagens institucionais, grandes elaborações em torno dos valores dos benefícios, da suficiência deles, bem como das destinações. A injeção desses recursos na economia nada faz se não implicar na acumulação de capitais por parte de empresas produtoras de materiais de construção, eletrodomésticos e móveis que precisam substituir aqueles que foram perdidos na enchente. Os auxílios, benefícios, pensões, seguros, operacionalizados nos equipamentos públicos, notadamente aqueles em que se operacionalizam a política de Assistência Social, são analisados somente a partir do âmbito da circulação das mercadorias, do que podem prover às famílias que os acessam, sem se problematizar por quais razões elas precisam, com muito trabalho dividido nuclearmente, produzir e reproduzir suas próprias vidas sem que lhes sejam garantidas as condições materiais para tanto, mesmo depois dos trágicos acontecimentos climáticos.

Enfim, a abordagem dada pela equipe, por mais bem elaborada textualmente esteja, exprime um conjunto de fatos que apenas endossam a lógica neoliberal na operacionalização das políticas sociais públicas, porque não as problematizam naquilo que não aparece de maneira evidente: os recursos previdenciários e assistenciais são importantes, mas são insuficientes. Por certo, não é possível atribuir à Dataprev a responsabilidade pelas contradições erigidas pela realidade contraditória própria ao modo de produção capitalista e que sua equipe narrou. Mas isso não a isenta da crítica de tentar romantizá-las, tentando-se fazer acreditar que as lógicas imanentes às políticas sociais, as contradições de classe que as constituem deixam de existir em razão dos aprimoramentos tecnológicos por que estão passando. Mais do que expressa nas narrativas sobre o que já está feito, a dimensão ideológica que queremos destacar é apresentada

também no Editorial da 16ª edição da Dataprev Resultados, publicada em 2024, quando o presidente da empresa, Rodrigo Assumpção afirma que

[...] a empresa respondeu aos desafios para modernizar a previdência social, uma das mais relevantes conquistas dos trabalhadores. O portal 'Meu INSS' se tornou paradigma de atendimento online, automatizado, e inspira agora o lançamento de uma plataforma multicliente capaz de levar seus recursos, de forma padronizada, a outras políticas públicas (Dataprev Resultados, 2024, p. 9).

Assim, quanto ao fornecimento de serviços para sua segunda maior cliente, o que observamos nas subseções anteriores foi que, se o Meu INSS se transformou em um *paradigma*, foi no sentido de obstaculizar o acesso ao acesso às políticas previdenciária e assistencial, ao não se levar em consideração o perfil da maior parte da população usuária dos benefícios, auxílios e pensões de que o INSS é autarquia concessora. O que a transição dos fluxos de atendimento nas APS às plataformas digitais fez, mediante a implementação do aplicativo 'Meu INSS', pode-se afirmar desde a subseção anterior, foi justamente reprimir artificialmente a demanda pelos direitos assistenciais e previdenciários sob guarida do INSS.

Ainda assim, aponta-se no Editorial, a tendência é pelo aprofundamento da digitalização, rumo à disponibilização de uma plataforma *multicliente*⁶⁶, capacitada a dinamizar os fluxos de atendimento em outros serviços públicos (Dataprev Resultados, 2024, p. 9). Incluída à estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) desde o início do terceiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), a empresa, segundo seus dirigentes, contribui centralmente para a transição digital do governo, além de auxiliar na construção da Infraestrutura Nacional de Dados (IND), considerada “[...] uma iniciativa chave *para superar os problemas nacionais*, para a soberania popular e para a democracia” (Dataprev Resultados, 2023, p. 7). O atual Secretário Extraordinário para a Transformação do

⁶⁶ Que se faça notar a noção da população usuária de serviços públicos como clientela, porquanto essa ideia exprime uma orientação, pela Dataprev, de cariz neoliberal. Saber-se-á que a clientela da Dataprev são os órgãos públicos e Ministérios que a empresa atende ao fornecer sistemas de informação na forma de *softwares* ou sistemas de informação, mas aqui, em particular, o que fica implícito é a noção de multiclientes no quadro do desenvolvimento de uma plataforma de informações unificada para acesso aos sujeitos usuários das políticas sociais públicas.

Estado do MGI defende de maneira similar *que o Estado ser transformado depende da adoção de instrumentos digitais*. Essa ideia, expressa no ano de 2023, reedita velhas concepções da OCDE existentes desde 2003 como se fossem novas, conforme veremos adiante na **quinta e última seção** da tese, que atribuem às mediações tecnológicas instaladas entre o Estado e a sociedade civil a responsabilidade pela resolução de problemáticas de grande monta, como fica expresso na fala supramencionada.

Segundo essa mesma autoridade, “[...] os ganhos de produtividade proporcionam um maior e melhor acesso dos cidadãos aos serviços públicos, liberam recursos para serem alocados em outras prioridades e melhoram o desempenho da entrega dos serviços públicos” (Dataprev Resultados, 2023, p. 24). Cotejando-se com a realidade do INSS anteriormente apresentada, denota-se um descompasso entre esta percepção sobre o processo de digitalização do Estado brasileiro e as situações concretas enfrentadas pela população usuária ao tentar acessar as políticas sociais, notadamente os serviços e benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados no âmbito do INSS. Na Dataprev Resultados nº 16 (2024, p. 9), publicada em 2024, foi reafirmada as intenções governamentais de aprofundar e expandir o desenvolvimento da IND. Em seu Editorial, afirma-se que a Dataprev atende, ao todo, 20 Ministérios e órgãos federais e que, por meio dos dados retidos em seus *datacenters*, a empresa tem como principal objetivo, na atual quadra histórica, colaborar na construção da IND, caracterizada como uma “[...] malha digital por onde vão trafegar dados qualificados e enriquecidos, relacionados à jornada de vida das pessoas” (Dataprev Resultados, 2024, p. 9).

Em entrevista a que tivemos acesso por meio da 15ª edição da Dataprev Resultados, a atual ministra do MGI, Esther Dweck, expressava a motivação do governo federal em promover bem-estar social, combater desigualdades sociais e melhorar serviços públicos. Uma das formas de realizar esses objetivos, afirmava a Ministra, era através da implementação de tecnologias digitais, com vistas à “[...] transformação e inovação do Estado numa direção republicana e democrática, com maior participação social, planejamento e eficiência (Dataprev Resultados, 2023, p. 8). Fazendo uso das informações apresentadas na fonte em comento, também o

presidente da empresa tratou de apresentar as suas perspectivas, entre elas e principalmente a de

[...] expandir o enraizamento da Dataprev no governo: novos clientes que sejam responsáveis por grandes bases de dados da área social, para que isso possibilite à empresa atividades importantes, como ajudar na construção da IND, que está sendo liderada pelo MGI (Dataprev Resultados, 2023, p. 27).

No mesmo sentido, a então superintendente de Planejamento Estratégico da Dataprev afirmava que a empresa queria, conforme as intenções previstas no Plano de Ação para 2024, assumir a missão de “[...] organizar as informações sociais sob a guarda do Estado e torna-las acessíveis e úteis para a sociedade brasileira” no sentido de “[...] melhorar a vida das pessoas com produtos e soluções tecnológicas que fortaleçam as políticas sociais e a IND” (Dataprev Resultados, 2023, p. 30). Em consonância com esses objetivos, “[a] Dataprev foi incluída na estrutura do MGI justamente porque o governo entende que a empresa tem atuação estratégica para automação de processos e [na] transformação digital dos serviços públicos” (Dataprev Resultados, 2023, p. 10). Ora, conforme destacaremos, o lugar estratégico da Dataprev se exprime sobretudo em razão de que o mercado no qual ela se insere tem sido proeminente circuito para a valorização do valor, e suas relações comerciais com as multinacionais provedoras de equipamentos e serviços de comunicação e informação deixam isso explícito.

A IND, declarava a Ministra em 2023, faz parte da ENGD, a qual consiste na definição de “[...] normas, políticas, arquiteturas, padrões, ferramentas tecnológicas, ativos de informação e talentos humanos, visando ao uso inteligente dos dados governamentais” (Brasil, 2023, p. 10). A mesma representante governamental declarava que, entre as preocupações da implementação da IND, estava garantir a privacidade e segurança nas bases de dados e, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento das políticas de contratações de tecnologias da informação – como no caso da Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de

2023⁶⁷, que trata da contratação e gestão de estações de trabalho de bases digitais. Quanto à ENGD, afirmava a Ministra:

[ela] está sendo construída de forma colaborativa com estados, municípios e sociedade para deixar o Estado mais ágil, transparente e responsivo. Seu objetivo é pactuar grandes linhas estratégicas que permitam que sociedade, setor privado, e setor público, nos variados poderes e esferas, caminhem juntos e com uma direção comum. Após a conclusão da Estratégia Nacional, cada ente federativo terá que fazer a própria estratégia. Queremos caminhar no sentido da integração dos serviços públicos digitais das três esferas da federação (Dataprev Resultados, 2023, p. 10).

Na Edição nº 16 da Dataprev Resultados, publicada no ano seguinte (2024), a Ministra reafirmou a transformação digital como oportunidade decisiva, no qual “[o] uso responsável de IA e o fortalecimento da soberania de dados emergem como pilares dessa evolução, oferecendo uma chance histórica que não podemos desperdiçar” (Dataprev Resultados, 2024, p. 16). Conforme veremos na quarta seção da nossa tese, a oportunidade do Brasil desenvolver-se no setor de tecnologia a partir de bases mais autônomas teve início, meio e “fim” em outro período histórico, mais precisamente entre as décadas de 1970 e 1990, quando as iniciativas de desenvolvimento de um parque industrial de *hardwares* e *softwares* com autonomia, soberania e independência foram, num primeiro momento, a partir de 1975, estimuladas, para dezesseis anos depois serem desincentivadas, em razão das pressões econômicas estadunidenses e de seus resultados após a “abertura dos mercados”, processo que desmantelou a Política Nacional de Informática (PNI) de cariz protecionista à produção nacional de tecnologias digitais.

O período de consequências, no entanto, se estende aos anos presentes, conforme vimos e veremos, e tem incidências sobre as pretensões governamentais

⁶⁷ A Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023 “[...] estabelece Modelo de Contratação e Gestão de Estações de Trabalho, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. A leitura da Portaria permite definir uma noção acerca de quais são os critérios que devem ser seguidos para a compra de equipamentos para estações de trabalho. Associada a essa Portaria há uma outra, tão importante quanto, a Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, a qual “institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, que não se encontra disponível para leitura do público. Não foi possível, em tempo, obter resposta do pedido de acesso à Portaria pela Lei de Acesso à Informação.

de digitalizar os serviços públicos que presta, sobretudo em decorrência dos fornecedores da infraestrutura e dos sistemas de informação necessários à consecução de tais planos. Queremos apontar ainda que, segundo a Ministra, a Dataprev é considerada pelo governo **uma parceira estratégica essencial na construção de um novo Brasil** (Dataprev Resultados, 2024, p. 16). Segundo a Ministra,

[desde] a transição de governo, quando desenhamos um projeto de transformação do Estado, já entendíamos a importância de a Dataprev estar mais próxima do MGI e apoiar a transformação digital do governo e do país. As transformações tecnológicas, políticas e sociais percorreram a história da Dataprev. Hoje, mais do que nunca, a transformação digital do Estado demanda automação de processos e expansão das capacidades dos órgãos públicos (Dataprev Resultados, 2024, p. 16).

Ainda que seja uma empresa estatal fornecedora de serviços públicos, a partir da assimilação do imperativo de transformação digital do Estado, veiculado desde entidades multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como veremos adiante, a Dataprev foi transformada em uma empresa estratégica para o Estado, posição reafirmada diante da contemporânea implementação da IND e dos sistemas interoperáveis que a constituem, porquanto transformou sua cadeia de valor, metamorfoseando-se em uma indústria de *softwares*.

Faz-se necessário problematizar, contudo, quais são as porções da sociedade civil que vêm participando da formulação da ENGD, para compreender que intencionalidades vêm sendo dadas a ela, sobretudo a partir dos dados já reiterados das Habilidades Digitais da população brasileira, e da constatação de “exclusão digital” que acomete as suas porções mais empobrecidas, o que dá conta de demonstrar que a participação social nas diretrizes da ENGD tem sido, pode-se dizer, tecnocrática.

No que concerne às partes interessadas nesse processo de ampliação da digitalização dos serviços públicos, expresso nas projeções governamentais, considerada a realidade crítica do INSS, por exemplo, em meio à digitalização dos seus serviços, pergunta-se como será possível implementar esse nível de integração digital dos serviços prestados pelo Estado se, ainda parcializados os

ambientes digitais do governo, inclusive nas interconexões estabelecidas entre seus sistemas, as inconsistências entre a demanda e a oferta neles apresentadas são tão gritantemente promotoras do cerceamento do acesso ao acesso a direitos?⁶⁸

Na fonte de comunicação institucional da Dataprev à qual tivemos acesso e na qual a chamada da capa é expressa na formulação “[u]ma plataforma social para fortalecer o exercício da cidadania”, encontramos uma resposta nesse sentido: ao tratar-se da articulação da ENGD aos estados e municípios, para que a Estratégia obtenha êxito, prevê-se a realização de oficinas e capacitações nas distintas regiões do país, além de parcerias que permitam suporte técnico-operacional e, por fim, linhas de financiamento e ofertas de recursos tecnológicos (Dataprev Resultados, 2023, p. 22). Quanto ao orçamento previsto, afirmava-se que

[a] ENGD deve entrar em consulta pública em novembro deste ano e sua implantação está prevista para 2024 a 2027. No primeiro ano, a expectativa é que haja um aumento de 50% no orçamento federal do projeto para atendimento a estados e municípios, totalizando R\$ 300 milhões (Dataprev Resultados, 2023, p. 23).

Ainda, na mesma fonte, anunciava-se a parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro⁶⁹), ministérios, entes públicos, cartórios, para a

⁶⁸ As pretensões da Ministra são louváveis, mas cabe problematizar se são realizáveis, tendo-se em conta a formação sócio-histórica do Brasil e a manutenção de suas determinações mais essenciais. Diz ela: “Nosso projeto é que o Brasil se torne mais desenvolvido, inclusivo e democrático. Um país justo e solidário, que respeita direitos e promove oportunidades para todas as pessoas. Um país soberano, que controla seus recursos naturais e sua política externa contribuindo para a construção de um mundo mais desenvolvido, mais justo e ambientalmente sustentável. Um país que investe na infraestrutura e tecnologia, preparado para contribuir com a transição energética global e para ser competitivo na economia global mantendo o compromisso com a sustentabilidade ambiental. Nosso horizonte é ter um país com menores níveis de pobreza e desigualdade, sem fome, com soberania e segurança alimentar, com educação e saúde públicas de qualidade, igualdade de gênero e raça, com respeito aos povos originários e à população LGBTQIA+ e demais grupos vulneráveis. Nosso mote é um país que cuida, valoriza seu povo e respeita a sua diversidade social” (Dataprev Resultados, 2023, p. 11).

⁶⁹ Como já afirmado, em dezembro de 2024, a Serpro também procedeu com a mudança de sua razão social, transformando-se em Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação. A mudança na razão social exprime uma concepção de negócio dessa empresa, existente para a Dataprev desde 1999, de que era preciso, para além de processar dados oriundos da operacionalização das políticas sociais, tornar-la produtora de sistemas de informação, *softwares*, plataformas – enfim, soluções tecnológicas de bases digitais – no sentido de transformar os modos de realização das mediações entre o Estado e as populações usuárias desses serviços.

criação de uma plataforma digital capaz de unificar, em um único espaço, os documentos públicos de brasileiras e brasileiros. Na Dataprev Resultados de 2024, segundo era informado na matéria “Um banco de dados para integrar a sociedade”, a construção da IND se tornou prioritária e, de acordo com o MGI, “[...] a integração de serviços públicos já produziram uma redução significativa no tempo de atendimento à população em diversas áreas, e uma economia à administração governamental estimada em R\$ 3,3 bilhões entre 2023 e 2024” (Dataprev Resultados, 2024, p. 27),

O ponto principal dessa plataforma é a criação da Carteira de Identidade Nacional (CIN), à qual “[...] serão integradas as várias bases de dados públicas, de modo que o governo possa acompanhar toda a jornada de vida da pessoa com os serviços de que ela precisa, eliminando burocracias e procedimentos transacionais” (Dataprev Resultados, 2023, p. 13). Por meio dessa integração dos dados à CIN, um conjunto de procedimentos burocráticos seriam substituídos pela provisão de serviços “automáticos”, decorrentes dos dados incorporados à plataforma pelos seus usuários, os quais seriam trabalhados e transformados em informações pelo governo⁷⁰ (Dataprev Resultados, 2023, p. 13).

A chave para a realização da plataforma, conforme asseverava a atual ministra do MGI, é a interoperabilidade das bases de dados governamentais, por meio da qual os órgãos do governo continuarão a realizar suas atribuições institucionais, requisitando dados da IND, ao mesmo tempo em que enriquecem a plataforma com novas informações. Segundo a Dataprev Resultados de 2023, o Plano de Ações da empresa previa como prioridades, para 2024, o investimento em *hardware* e *software* (R\$ 85 milhões e R\$ 30 milhões, respectivamente). O gestor de infraestrutura de TIC da Dataprev, os projetos e as perspectivas oferecidas pelo governo permitiram estabelecer investimentos que aumentarão mais de 30% na capacidade de processamento de dados e acima de 250% no armazenamento de longa retenção, bem como a adoção de uma arquitetura

⁷⁰ No cenário de uma criança recém-nascida, por exemplo, imediatamente ao registro dela poder-se-ia gerar uma comunicação à família “[...] sugerindo a requisição das licenças maternidade e paternidade junto ao INSS, cruzando a informação com a base do CNIS ou, futuramente, gerar uma agenda de vacinação e consultas para o recém-nascido”

computacional específica para o processamento de “Inteligência Artificial” (Dataprev Resultados, 2023). De acordo com o que se anuncia na mesma fonte,

[a] empresa também já iniciou a substituição da solução de armazenamento de dados de longa retenção (fitas LTO) pela solução de armazenamento de objetos (Object Storage). Com isso, a Dataprev ampliará de 2.6 petabyte (PB) para 10 PB a capacidade da solução, dedicando 6 PB à plataforma de proteção de dados, mantendo os recursos de compressão e de duplicação ativos — tornando o espaço ainda mais eficiente (Dataprev Resultados, 2023, p. 38).

Além da expansão de quase quatro vezes na capacidade do armazenamento de dados de longa retenção, pretendia-se adotar uma infraestrutura de contêineres, com o objetivo de promover “[...] maior dinamismo na infraestrutura, possibilitando um provisionamento mais ágil e um gerenciamento de recursos mais eficiente” (Dataprev Resultados, 2023, p. 39). Além disso, o Plano de Ações para 2024 colocava em perspectiva um faturamento de R\$ 2,37 bilhões e lucro líquido de R\$ 430 milhões. Ainda que o faturamento de 2024 seja R\$ 0,08 bilhões maior que em 2023, o lucro líquido previsto para 2024 era de R\$ 61 milhões inferior ao ano anterior, em função do aumento dos custos e despesas previstos. O investimento total previsto na empresa, em 2024, conforme seu Diretor de Administração e Pessoas, seria 46% maior que o ano anterior: R\$ 152 milhões, em relação aos R\$ 105 milhões orçados em 2023, dos quais R\$ 90 milhões foram executados (Dataprev, 2023).

Figura 4 – Infraestrutura Nacional de Dados, conforme previsto na ENGD

Plataforma Social: Carteira Nacional de Identidade, Cadastro verificável, CPF como chave de acesso, QR Code e Biometria.	MPS/INSS: Por meio do CNIS, dados sobre benefícios previdenciários e assistenciais
	DATASUS: Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC)
	Registros Cíveis: Cartórios Naturais (CNIS) e o Comitê Gestor do Sistema de Registro Civil (SIRC)
	MDS: CadÚnico, por grupo familiar e renda declarada, dados oriundos do Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa, Minha Vida; Auxílio Gás, Carteira do Idoso.
	MTE: Carteira de Trabalho Digital (seguro desemprego; abono salarial, Portal Mais Emprego)

Fonte: Revista Dataprev Resultados (2023, p. 220-221).
 Elaboração própria (2023).

Nesse sentido, para sustentar a coleta dos dados e o trabalho de transformação deles em informações relevantes para a provisão de serviços públicos, conforme é apresentado na 16ª edição da Dataprev Resultados, a empresa “[...] vai consolidar em 2025 um novo modelo operacional, baseado em computação em nuvem e plataforma de serviços” (Dataprev Resultados, 2024, p. 37), a qual foi iniciada em 2024 “[...] com a contratação de três nuvens híbridas, que aumentam radicalmente a capacidade de entrega de serviços, agora praticamente ilimitada, podendo ser rapidamente expandida, sempre que necessário” (Dataprev, 2024, p. 37). Para nosso objeto, convém destacar que a execução, seja da IND, seja do PNIA, passarão a depender dessa nova forma de operação e custarão R\$ 500 milhões aos cofres públicos em cinco anos, previstos que estão para serem executados entre 2024 e 2028. Contudo, essas “nuvens” são contratadas da Huawei, multinacional chinesa, bem como da Oracle e da Amazon, multinacionais sediadas nos Estados Unidos.

As implicações da subordinação das atividades econômicas da Dataprev aos sistemas providos pelas multinacionais fabricantes de tecnologias digitais também incidem sobre os trabalhadores. Na segunda metade de novembro de 2023, em resposta ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de daquele ano, os veículos da imprensa burguesa noticiaram a

projeção de um “rombo” das empresas estatais brasileiras na cifra dos R\$ 5,6 bilhões para o mesmo ano, estando a maior parte desse montante concentrada na Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) e na Eletronuclear (responsável por construir e operar usinas termonucleares brasileiras). De acordo com o relatório, a Dataprev previa um resultado negativo de R\$ 60 milhões até julho, mas precisou reprojeter o déficit para R\$ 200 milhões até o final de 2023. Em resposta ao portal Poder360, a Dataprev afirmou que, “[...] a partir de dados atualizados sobre seus resultados financeiros, a expectativa para 2023 era de um lucro próximo a R\$ 500 milhões, e um resultado primário positivo de R\$ 26 milhões”⁷¹. O portal gov.br, por sua vez, emitiu uma nota em nome do MGI afirmando que “[...] o Tesouro não vai ter de cobrir déficit de estatais” e que “não existe “rombo””. Ao contrário, o que se previa “[eram] investimentos com recursos que as empresas já têm em caixa” e que o déficit é calculado a partir das receitas e despesas anuais, sem levar em consideração os recursos existentes em caixa pelas estatais. Além disso, segundo a nota, já havia previsão de déficit de R\$ 3 bilhões, mas precisou-se realizar uma revisão “[...] para incorporar o grupo ENBPar, porque não tinha sido feito pelo governo anterior, após a privatização da Eletrobras”⁷².

Essas incongruências são, de pronto, um índice do conflito de interesses em torno da melhor forma de conduzir as empresas estatais, seja pela entrega delas para a exploração privada, seja pela manutenção delas como empresas públicas. Importa, no caso da Dataprev, compreender sua dinâmica de apreensão de valores a partir das aplicações de recursos de seus principais acionários, a União e o INSS, a transformação desses recursos nos meios necessários à realização de suas atribuições (contratação de força de trabalho e de meios de trabalho, pagamento das instalações e demais despesas), as principais empresas fornecedoras de componentes, equipamentos para processamento de dados e/ou serviços associados, necessários à consecução das atividades-fim da Dataprev, bem como os processos de transferências de valores que, segundo entendemos, significam um processo de *privatização por dentro* e que têm, entre as principais beneficiárias, as provedoras de TIC multinacionais.

⁷¹ Estatais federais devem ter prejuízo de R\$ 5,6 bilhões em 2023. Acesso em: 29 nov. 2023.

⁷² Nota de esclarecimento sobre meta das Estatais. Acesso em: 29 nov. 2023.

Outro aspecto destacado pelo Diretor de Administração e Pessoas da empresa é a renovação da força de trabalho que ocorre por meio da realização de concursos e pela retomada do Programa de Desligamento Incentivado (PDI). Dessa forma, ao mesmo tempo em que se pretendia convocar 222 candidatos, dos 28,8 mil inscritos no concurso, para assumirem suas vagas ainda em 2023, estaria sendo estimulado o desligamento de funcionários da empresa que, já aposentados, continuariam em atividade. No ano de 2025, essa situação foi atualizada, porquanto a Dataprev demitiu 92 funcionários, sob a justificativa de que essas demissões se fizeram

[...] necessárias à renovação do quadro de pessoal para ter pessoas mais técnicas e alinhadas aos Pilares Tecnológicos estabelecidos no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI (Ampliação da Capacidade Operacional; Consolidação de Tecnologias e Processos Estratégicos; e Fomento à Inovação, Integração e Interoperabilidade)⁷³

A demissão de funcionários foi a forma como os gestores da Dataprev encontraram para incrementar a qualificação do seu corpo de funcionários, porquanto as parcelas que foram demitidas ocupavam o cargo de Assistente de Tecnologia da Informação (cargo nível médio). Em lugar delas, argumentaram os gestores, pode-se contratar, “[...] quando necessário, [...] um maior número de empregados para o cargo de Analista de Tecnologia da Informação ou de Analista de Processamento (cargos de nível superior)”⁷⁴. Outro argumento apresentado pela gestão da empresa foi que as demissões, restritas a 2,9% da força de trabalho nela empregada, contribui com a diminuição de despesas com pessoal, porque ao final de 2024 essa rubrica representou mais de 44% da receita operacional líquida daquele exercício. A Associação Nacional dos Empregados da Dataprev (ANED) publicou uma nota de repúdio, na qual afirmou que

a atitude da direção da empresa vai na contramão dos esforços da sociedade e do Governo de enfrentamento do desemprego, de recuperação da renda e da efetividade das políticas sociais públicas em favor dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social e econômica que os trabalhadores da Dataprev tanto se empenham e se orgulham da

⁷³ [Dataprev demite 92 funcionários e provoca reação na estatal](#). Acesso em: 11 jul. 2025.

⁷⁴ [Dataprev demite 92 funcionários e provoca reação na estatal](#). Acesso em: 11 jul. 2025.

entrega de resultados, como demonstrado reiteradamente nas diversas pesquisas de clima organizacional⁷⁵

No entendimento da entidade, ao não apontarem falhas gerenciais no aumento da produtividade da empresa, o desenvolvimento da lista de pessoas a serem desligadas só se justifica pela cômoda escolha de penalizar as porções mais fracas da organização. No dia 15 de maio de 2025, o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas e Serviços Públicos e Privados de Informática e Internet e Similares do Estado do Rio de Janeiro (SINDPD-RJ) organizou um ato contrário às demissões, na qual a ANED esteve presente e manifestou-se, denunciando inclusive que as práticas da gestão envolveram etarismo, formas de preconceito e discriminação que vitimizam pessoas idosas, na listagem das pessoas que foram desligadas⁷⁶.

Além desses imbróglios em torno das demissões, mais recentes, cabe destacar que os gestores apontavam, já em 2023, para a adesão aos regimes de teletrabalho por parte do quadro funcional da empresa:

[o]s novos contratados chegam no momento em que a Dataprev, acompanhando uma tendência do mercado brasileiro e mundial, em especial o de tecnologia, aposta em um novo modelo de trabalho, após quase três anos de atuação de 90% das equipes em regime remoto, implementado devido à pandemia da Covid-19. O modelo híbrido de trabalho proposto pela Dataprev, de três dias fixos presenciais e dois em teletrabalho, tem como objetivo combinar a flexibilidade da atividade remota com os benefícios tangíveis e intangíveis da interação pessoal e da criação conjunta (Dataprev Resultados, 2023, p. 34).

A questão dos regimes de trabalho presencial, de teletrabalho ou híbrido na Dataprev já foram razão para judicialização, segundo notícia publicada amplamente nos jornais da imprensa burguesa⁷⁷. A Dataprev, segundo a Folha de São Paulo, “[...] resolveu dar um cavalo de pau na política de teletrabalho e mudou a permissão para ficar totalmente remoto e sem obrigação de morar no local de

⁷⁵ Repúdio às demissões na Dataprev. Associação Nacional de Empregados da Dataprev. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁷⁶ Protesto dos trabalhadores do Rio de Janeiro contra demissões na Dataprev. Associação Nacional de Empregados da Dataprev. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁷⁷ Servidores federais resistem a voltar ao trabalho presencial e vão à Justiça. Folha de São Paulo. Acesso em 28 nov. 2023.

lotação para um modelo híbrido com presença em três dias na semana”⁷⁸. Contudo, 10% do quadro funcional da empresa, que hoje conta com 2.900 funcionários, entrou com ação na Justiça contra a decisão, acordada pelo sindicato, em função de discordarem da retomada presencial justificada com os objetivos de “intensificar uma cultura de criatividade e engajamento” e “atender, com melhor qualidade e eficiência, as demandas de seus clientes públicos”⁷⁹. Segundo os funcionários que entraram na Justiça contra a decisão, a queda de absenteísmo (nove dias em 2019 para menos de seis dias de 2020 a 2022) e o aumento da lucratividade (R\$ 389 milhões em 2022; R\$ 191 milhões em 2021) no período de assunção do regime remoto foram demasiadamente significativos para que essas justificativas, dadas pelos gestores da Dataprev, sejam válidas⁸⁰.

Estas novas formas de uso da força de trabalho, particularmente na esfera pública, também devem ser problematizadas, haja vista as implicações diretas na estruturação dos serviços e benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados no âmbito do INSS, bem como o acesso da população a eles. Mas não apenas. Ao transferir os processos de trabalho dos espaços físicos para os ambientes domésticos dos trabalhadores, são os seus próprios recursos que acabam empregados na consecução das atividades de trabalho (energia elétrica, equipamentos eletroeletrônicos, entre outras despesas). Decorre desse expediente, pode-se afirmar, processos expropriatórios por parte do próprio Estado, que se objetiva no teletrabalho (ou em outras modalidades de trabalho não presencial) um instrumento para uma economia de recursos que, se na aparência, parece satisfatória, na essência só implica no distanciamento das pessoas que trabalham em uma mesma empresa, diluindo aquilo que Ricardo Antunes (2018) caracteriza como coágulos de sociabilidade. Cabe ainda caracterizar essas ofensivas contra os trabalhadores da Dataprev, por vezes autoinfligidas (se se considerar o apoio do próprio quadro funcional aos regimes de teletrabalho), como medidas que vêm na esteira da transformações no Estado que visam reduzi-lo, enxuga-lo, no quadro mais geral de contrarreformas administrativas que, se não assumem o teor de

⁷⁸ Estatais federais devem ter prejuízo de R\$ 5,6 bilhões em 2023. Acesso em: 29 nov. 2023.

⁷⁹ Estatais federais devem ter prejuízo de R\$ 5,6 bilhões em 2023. Acesso em: 29 nov. 2023.

⁸⁰ Estatais federais devem ter prejuízo de R\$ 5,6 bilhões em 2023. Acesso em: 29 nov. 2023.

emendas que alterem o texto constitucional, vêm alcançando resultados satisfatórios por outros meios, em outras instâncias do poder, sobretudo após o que Avritzer veio a caracterizar como a morte da “Nova República”.

De acordo com o então Diretor de Produtos da Dataprev, a empresa “[...] organizou suas equipes de desenvolvimento e suporte por áreas de negócio, e vai avançar no modelo de plataforma, que compartilha tecnologias e outros recursos com parceiros” (Dataprev Resultados, 2023, p. 36). Segundo o diretor, a Dataprev já conta com um compartilhamento de APIs (Interfaces de Programação de Aplicação) e reúne casos bem-sucedidos de fluxos das informações entre elas, como o e-Consignado e o Comprev. Segundo o mesmo representante da empresa “[...] as plataformas permitem a construção de outras sobre elas, numa estrutura altamente escalável” (Dataprev Resultados, 2023, p. 36), que vem sendo construída colaborativamente a partir dos entes e suas próprias bases de dados (Dataprev Resultados, 2023, p. 36), de modo que uma mesma infraestrutura de rede (como a IND) terá a capacidade de reunir vários serviços e suas interfaces digitais sem que os usuários precisem se preocupar com os fluxos informativos subjacentes.

Para isso, aponta o Diretor de Produtos, tornam-se necessárias as parcerias que oferecem à Dataprev algumas mercadorias que ela não fabrica, tampouco encontra similares nacionalmente produzidos, e que podem acelerar processos: componentes eletroeletrônicos, plataformas ou soluções prontas, protocolos, ferramentas. No entendimento do Diretor de Produtos, as fábricas podem auxiliar nas oscilações do mercado, “[...] para evitar mobilizar equipes concursadas em projetos que não terão sustentação de longo prazo, ou para internalizar tecnologias novas” (Dataprev Resultados, 2023, p. 37). Do ponto de vista da reestruturação interna da Dataprev, definiu-se superintendências para Previdência, Trabalho, Fazenda e uma mais geral, voltada a soluções tecnológicas direcionadas a mais de um cliente. Dessa forma, as superintendências foram reorganizadas para se direcionarem a criar soluções para clientes específicos: é o exemplo do INSS e sua demanda por zerar as filas por benefícios que se avolumam em frente às portas (físicas ou virtuais) da autarquia (Dataprev Resultados, 2023, p. 37).

Na revista Dataprev Resultados (2023), apresenta-se uma matéria produzida a partir de entrevistas realizadas com Isis Paris Maia, doutoranda em Políticas Públicas na UFRGS, e com o cientista político Marco Cepik, o qual defende que empresas estatais como a Dataprev, Serpro, Ceitec, longe de serem privatizadas, precisam ser fortalecidas (Dataprev Resultados, 2023). Como já assinalamos, essas estatais, entre outras, foram colocadas no Programa Nacional de Desestatização (i. e., privatização) reeditado pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (PL), sob a coordenação do Secretário de Desestatização e empresário, proprietário da Localiza, Salim Mattar⁸¹, no ano de 2019. Nesse mesmo ano, os empregados da Dataprev organizaram um dossiê, no qual organizam um rol de argumentos que justificam por qual razão a empresa não deveria ser privatizada.

Uma vez assumida a Presidência da República por Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o líder petista retirou a Dataprev e mais sete estatais da fila para serem privatizadas: Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), a Serpro, os armazéns e imóveis da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a Petrobrás S.A. e a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PPSA)⁸². Nesse sentido, comenta Cepik,

[o] Brasil ainda encontra o empecilho de uma mentalidade neoliberal que comandou o país nos últimos anos. [...] não temos empresas de grande porte competitivas nesse setor [de tecnologias digitais] em toda a América Latina. Precisamos de um peso muito forte do Estado na criação de condições de desenvolvimento no setor, seja por meio de compras governamentais, do fortalecimento de estatais ou do fomento à P&D e inovação. [...] Nossa dependência em relação a semicondutores, equipamentos de troca de tráfego de internet, equipamentos de telecomunicações, bases de dados, soluções de nuvem, da estrutura mais pedestre a soluções transacionais mais sofisticadas, tudo isso depende da construção de uma capacidade nacional e regional (Dataprev Resultados, 2023, p. 47, grifo nosso).

A contratação, pela Dataprev, dessas plataformas, é um índice contemporâneo da problemática de pesquisa a ser trabalhada na presente tese, e que se constitui no nosso objeto. Na contemporaneidade, o Governo Federal quer

⁸¹ [Equipe econômica dá o exemplo: 4 estatais sob seu guarda-chuva serão privatizadas](#). Acesso em: 29 nov. 2023.

⁸² [Lula determina retirada de 8 estatais de programa de desestatização](#). Acesso em: 29 nov. 2023.

digitalizar as bases de dados governamentais, articulá-las em uma única plataforma, centralizada, por meio dela oferecer serviços ao conjunto da população brasileira, mas para tanto a infraestrutura em *hardware* e *software* necessária ao cumprimento dos objetivos estratégicos da ENGD e do PNIA se sustentará em serviços de armazenagem e processamento de dados fornecidos por empresas estrangeiras. Conforme veremos adiante, a Dataprev foi objeto de investigação pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na virada do século XX ao século XXI, em razão das relações de dependência que se estabeleceram entre a estatal e a Burroughs Eletrônica LTDA., empresa fabricante dos *computadores de grande porte* que processavam os dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) na oportunidade de sua constituição como empresa, em 1974. O trabalho de preservação dos *mainframes* junto à multinacional sediada nos EUA implicou na transferência de valores da primeira à última, primeiro em função do aluguel daquelas máquinas e, posteriormente à compra delas, em razão do atendimento aos requisitos técnicos necessários de serem atendidos para que se realizassem suas manutenções. Esses computadores só vieram a ser desativados recentemente, em 2023, quando a folha de pagamentos do INSS, chamada de “maciça”, foi transferida para plataformas baixas, isto é, retirada dos computadores de grande porte nos quais era retida, cuja arquitetura computacional era “proprietária”, com o *software* vinculado ao *hardware* em que se instala, não funcionando fora dele.

Contemporaneamente, no contexto em que realiza a transição para os seus processos de trabalho, bem como das plataformas que desenvolve e administra, para que sejam mediados em “nuvens”, a Dataprev é imputada a *atualizar seus nexos de dependência* com outras – nem tão novas – multinacionais fornecedoras de equipamentos e serviços para o processamento e armazenamento de dados, dadas as requisições de digitalização de diversos serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro. Segundo compreendemos e queremos articular teoricamente, as condições postas para a plena consecução da ENGD, do PNIA, da IND, baseadas na contratação de equipamentos e serviços de multinacionais do setor, precisam ser compreendidas historicamente no quadro mais amplo de dependência econômica em que se insere a formação social brasileira.

Precisam, ademais, ser apresentadas em sua não inexorabilidade, isto é, como decorrentes de consequências da luta de classes, articulando-se o contexto brasileiro às relações sociais capitalistas em escala internacional, e de que bloco histórico conseguiu imprimir à realidade, nesse plano mundial, o atendimento dos próprios interesses. Em outras palavras, o Brasil teve inviabilizada a sua 1ª Política Nacional de Informática, a qual teria nascido nacionalmente soberana, em um período histórico no qual esse setor era ainda relativamente embrionário. Nossa intenção, portanto, não é responsabilizar a Dataprev, ao contar sua história; antes, queremos inserir a Dataprev na história e, ao fazê-lo, compreender as razões pelas quais, para atender às suas atribuições como empresa estatal pública, precisa servir como um instrumento para a transferência de valores dos fundos públicos no sentido da remuneração dos capitais estrangeiros investidos no Brasil – “função”, como veremos mais detidamente na próxima seção, desempenhada pelo SPE no capitalismo dependente brasileiro desde seus primeiros anos.

3 PARA UMA ONTOGÊNESE DA DATAPREV: A PARTICULARIDADE DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO DE SUA PREVIDÊNCIA SOCIAL

“A artimanha dos interessados na dominação dos países subdesenvolvidos consiste em diagnosticar como causa desse estado a insuficiência de cultura e instrumental técnicos. Não percebem que de fato há insuficiência, mas é relativa, e isso em dois sentidos: primeiro o povo pobre possui sempre um grau, embora inferior, de tecnologia, que pode ser a base para rápido desenvolvimento; segundo, o acesso à tecnologia representa um fato político, depende do poder de soberania de que o povo atrasado dispõe”.

Álvaro Vieira Pinto, O Conceito de Tecnologia (2005b, p. 680).

A presente seção é dividida em três subseções. Na primeira delas, apresentamos uma discussão que incorpora as políticas sociais enquanto resultado do desenvolvimento do modo de produção capitalista, como complexo político-jurídico que o constitui, no âmbito da reprodução social. Compreendemos o direito à aposentadoria, entre outras políticas e serviços sociais, como uma conquista histórica a nível mundial dos movimentos de luta da classe trabalhadora, em resposta às dinâmicas de acumulação e centralização de capitais, que nos países dependentes assumiu as determinações que lhes são típicas, como ocorreu e ocorre no Brasil. Apoiados em Marx (2013), partimos do desenvolvimento de uma discussão mais geral-abstrata acerca das contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção capitalistas, pensadas as irradiações do centro motor da sociedade burguesa às sociedades que constituem suas periferias. Para tanto, articulamos essa primeira discussão às formulações de Lenin (2012), Mandel (1985), Bamberger (2019), entre outras, acerca do imperialismo e da constituição do chamado *Terceiro Mundo*, em particular a América Latina, apresentando as redomas que lhe foram colocadas pela divisão internacional do trabalho e que obstaculizaram (e ainda hoje obstaculizam) suas capacidades de desenvolvimento.

Em seguida, adentramos à particularidade brasileira, discutida a partir, sobretudo, das contribuições de Ruy Mauro Marini (2000), Florestan Fernandes

(1974), José Paulo Netto (2014), para apresentar uma interpretação acerca da nossa formação social, expor as condições de desenvolvimento das relações sociais capitalistas e a maturação delas até o desfecho da Revolução Burguesa no Brasil, com o golpe que levou as Forças Armadas (FA) ao poder do Estado, a partir de 1964. Nesse quadro nacional, apresentamos uma discussão sobre o lugar das empresas estatais no capitalismo dependente brasileiro, a partir do governo de Juscelino Kubitschek (JK), em 1956, e enfaticamente a partir da tomada do poder pelos militares e pelo bloco histórico nas FA representado, até a década de 1980.

Realizamos as discussões acima descritas com o objetivo de mostrar que, como instituição, a Dataprev – criada em 1974 a partir da aprovação da Lei nº 6.125, ocorrida em 4 de novembro daquele ano – decorreu de uma *necessidade histórica*, erigida em um momento bastante particular da história brasileira – os anos de Ditadura empresarial-militar. Os esforços de “integração nacional” incidiram também sobre a política previdenciária, que até 1966 era fragmentada pelo território brasileiro através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), vinculados às categorias profissionais que assim definiam uma poupança aos trabalhadores que, em condições particulares de idade ou saúde física, não pudessem mais vender sua força de trabalho. Partimos do entendimento de que a Previdência Social nunca foi efetivamente universalizada no Brasil (Silva, 2012), tampouco no período de crescimento econômico acelerado do país, nas décadas entre 1930-1980, entre a consolidação do capital industrial (considerada sua dinâmica dependente de desenvolvimento) como parte constitutiva das burguesias brasileiras e a crise do “Milagre Econômico”. Contudo, o aumento considerável da *população economicamente ativa* segurada pelo direito à aposentadoria nesse período exigiu que o Estado criasse uma empresa, a Dataprev, que fosse capaz de, como definia o Artigo 2º da sua Lei de criação, realizar “[...] a análise de sistemas, a programação e execução de serviços de tratamento da informação e o processamento de dados através de computação eletrônica, bem como a prestação de outros serviços correlatos” (Brasil, 1974).

Nesse tocante, queremos apresentar uma articulação entre os seguintes aspectos: 1) a Dataprev é condicionada, desde seu surgimento, pela capacidade que tanto o Estado quanto os fundos previdenciários têm de acumular receitas; e,

ao mesmo tempo, por uma correlação de forças que seja favorável à destinação de parcelas do valor retido na forma de impostos para o desenvolvimento de sistemas informacionais que permitam-na aperfeiçoar seus produtos e, logo, otimizar parte da operacionalização das políticas sociais, relativa aos meios de trabalho necessários para tanto; 2) as condições ótimas, para o proletariado, da arrecadação e direcionamento de tributos, são obstaculizadas pela forma particular de inserção do Brasil nos circuitos globais de produção e reprodução do valor, enfim, na divisão internacional do trabalho; e 3) as empresas estatais acabam servindo mais como suporte do que como promotoras de cisões às atividades do capital estrangeiro nos países de capitalismo dependente. Decorrente dessa linha de raciocínio, conforme apresentaremos, quando estiveram dadas as circunstâncias históricas que fizeram da Dataprev *uma necessidade histórica*, sua institucionalização não escapou às determinações essenciais que pesam sobre o SPE brasileiro. Compreendemos que, procedendo por esse caminho expositivo, apresentaremos um cenário histórico-crítico das relações estabelecidas entre essa empresa e os circuitos de valorização do valor, oferecendo uma base de sustentação à correta compreensão de suas atividades no tempo presente como instrumento para a transferência de valor dos fundos públicos às multinacionais fabricantes de TIC.

3.1 A LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E A DIALÉTICA ENTRE O DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS E A PROTEÇÃO SOCIAL

Para essa primeira discussão histórica, queremos partir da premissa, segundo entendemos compartilhada por Marx (2013) e Álvaro Vieira Pinto (2005), de que as tecnologias não são, elas próprias, responsáveis pelo regime de exploração e opressão no qual são operacionalizadas. Como, em última instância, consistem em criações da existência humana para a sua produção e reprodução enquanto espécie, mediações mais rendosas ao consumo coletivo, riqueza social, acervos históricos de conhecimentos, as tecnologias não são essencialmente violentas ou pacíficas, mas apenas expressam a objetividade das relações sociais em que se inserem, tanto mais complexas quanto mais complexo for o mundo real

que são criadas para expressar. Nosso principal objetivo, nessa subseção, é apresentar uma análise do processo histórico de luta organizada pelos direitos do trabalho como instrumentos e conquistas históricas do proletariado, aos quais a burguesia respondeu, entre outras de suas criações, com a produção de “inovações tecnológicas”, aprimoramentos de suas condições exploratórias da força de trabalho, tanto mais extensas e intensas quanto forem, na proporção direta, os controles exercidos pelo capital no conjunto da totalidade social.

3.1.1 A dialética entre o desenvolvimento das forças produtivas e os direitos do trabalho: a luta de classes e a Lei Geral da Acumulação Capitalista

Porque ocorre no modo de produção capitalista, o desenvolvimento dos meios de produção é realizado porque age para “[...] baratear mercadorias e encurtar a parte da jornada de trabalho que o trabalhador necessita para si mesmo” (Marx, 2013, p. 445), isto é, a maquinaria no capitalismo “[...] é meio para a produção de mais-valor” (Marx, 2013, p. 445). Infirma-se, portanto, que a maquinaria seja responsável pela exploração da classe trabalhadora; o uso capitalista dessa maquinaria é que o faz⁸³. A máquina assume para si a função, antes desempenhada pela força de trabalho humana conjugada à ferramenta, de mover essa última no sentido de modificar as propriedades do objeto de trabalho, conferindo-lhe os sentidos desejados previamente ao ato mesmo da produção. Como aponta Marx (2013, p. 447-448),

[...] se examinamos mais detalhadamente a máquina-ferramenta, ou máquina de trabalho propriamente dita, nela reencontramos, no fim das contas, ainda que frequentemente sob forma muito modificada, os aparelhos e ferramentas usados pelo artesão e pelo trabalhador da manufatura, porém não como ferramentas do homem, mas ferramentas de um mecanismo ou mecânicas. [...] A máquina-ferramenta é, assim, um mecanismo que, após receber a transmissão do movimento correspondente, executa com suas ferramentas as mesmas operações que antes o trabalhador executava com ferramentas semelhantes.

⁸³ Em um período histórico como o atual, no qual as TIC vêm sendo acusadas pela promoção de ideais misóginos, racistas e classistas, tal diferenciação é da maior importância. Também Álvaro Vieira Pinto (2005a), mais de um século depois, afirmará que as tecnologias são eticamente neutras e que os usos sociais delas é que precisam ser o objeto da crítica.

Ao desempenhar as funções anteriormente executadas pela força de trabalho humana, a máquina apresenta suas diferenças com relação a essa última porque conjuga em si distintas ferramentas e porque extrapola seus limites orgânicos. Num primeiro momento, segundo Marx (2013), a Revolução Industrial engendra a maquinaria apenas como substituidora do trabalho humano com relação à máquina-ferramenta, mantendo-a na função de força motriz. Contudo, “[...] a criação das máquinas-ferramentas é que tornou necessária a máquina a vapor [força motriz] revolucionada”, mais potente e consistente do que o trabalho humano (Marx, 2013, p. 449). Do mesmo modo como na manufatura era possível encontrar, de acordo com a época analisada, distintas disposições de força de trabalho e ferramentas conjugadas, também com o desenvolvimento da indústria a cooperação e a disposição das máquinas foram índices do estágio de desenvolvimento do sistema de maquinaria. Marx caracteriza como sendo a cooperação simples, a exemplo do que ocorria na manufatura, a “[...] conglomeração espacial de máquinas de trabalho do mesmo tipo e que operam simultaneamente em conjunto” (Marx, 2013, p. 452). Um sistema de máquinas, por sua vez,

[...] só assume o lugar da máquina autônoma individual onde o objeto de trabalho percorre uma sequência conexa de diferentes processos gradativos e realizados por uma cadeia de máquinas-ferramentas diversificadas, porém mutuamente complementares. Aqui, por meio da divisão do trabalho, reaparece a cooperação peculiar à manufatura, mas agora como combinação de máquinas de trabalho parciais. As ferramentas específicas dos diferentes trabalhadores parciais [...] transformam-se agora em ferramentas de máquinas de trabalho especializadas, cada uma delas constituindo um órgão particular para uma função particular no sistema do mecanismo combinado de ferramentas (Marx, 2013, p. 453).

No prosseguimento de seu raciocínio, Marx (2013, p. 454) aponta que a produção mecanizada *retira o princípio subjetivo* existente na divisão do trabalho no contexto da manufatura, redimensionando a intervenção humana no processo de trabalho, uma vez que aprofunda os ditames do capital sobre a força de trabalho, adaptando-se menos a ela, e mais intensa e extensivamente adaptando-a. Isto é, se, na manufatura, a máquina se adaptava ao trabalhador, na grande

indústria mecanizada o trabalhador passou a ser mais aprofundadamente adaptado à maquinaria. Apontava Marx (2013) que o conjunto das máquinas combinadas, e mesmo os agrupamentos delas em outros espaços, é tanto mais perfeito quanto mais continuamente se der seu processo, “[...] quanto menos interrupções a matéria-prima sofrer ao passar de sua primeira à sua última fase e, portanto, quanto mais essa passagem de uma fase à outra for efetuada não pela mão humana, mas pela própria maquinaria” (Marx, 2013, p. 454).

Logo, diferentemente da manufatura, em que “[...] o isolamento dos processos particulares é um princípio dado pela própria divisão do trabalho, na fábrica desenvolvida predomina, ao contrário, a continuidade dos processos particulares” (Marx, 2013, p. 454). Diferentes ou iguais, as máquinas agrupadas passam a constituir, por si mesmas, “[...] um grande autômato tão logo [sejam movidas] por um primeiro motor semovente”⁸⁴ (Marx, 2013, p. 454). Nessas condições, em que a máquina opera todos os movimentos necessários à produção das mercadorias, ainda que sob assistência humana, forma-se um “[...] sistema automático de maquinaria, capaz de ser continuamente melhorado em seus detalhes” (Marx, 2013, p. 455). Afirmava-nos, então:

[como] sistema articulado de máquinas de trabalho movidas por um autômato central através de uma maquinaria de transmissão, a produção mecanizada atinge sua forma mais desenvolvida. No lugar da máquina isolada surge, aqui, um monstro mecânico, cujo corpo ocupa fábricas inteiras e cuja força demoníaca, inicialmente escondida sob o movimento quase solenemente comedido de seus membros gigantescos, irrompe no turbilhão furioso e febril de seus incontáveis órgãos de trabalho propriamente ditos (Marx, 2013, p. 455).

Marx (2013) faz importante consideração acerca do surgimento objetivo das máquinas, como invenções que, a despeito de estarem colocadas sob as responsabilidades de figuras particulares, como Arkwright, Watt etc., “[...] só puderam ser realizadas porque esses inventores encontraram à sua disposição, previamente fornecida pelo período manufatureiro, uma quantidade considerável de hábeis trabalhadores mecânicos” (Marx, 2013, p. 455), estivessem eles

⁸⁴ No Capítulo 13 – Maquinaria e grande indústria, Marx (2013) relatava a existência, à época, de sistemas mistos de maquinaria, nos quais que se agrupavam máquinas autônomas e máquinas que ainda dependiam do trabalhador.

empregados em unidades artesanais de produção de mercadorias quaisquer, ou nas grandes indústrias. As consequências do desenvolvimento dessas novas tecnologias, conforme aponta Marx, foi tanto “[...] a compartimentação da fabricação de máquinas em diversos ramos autônomos” (Marx, 2013, p. 456), como também “[...] a divisão do trabalho no interior das manufaturas e máquinas” (Marx, 2013, p. 456). A exposição marxiana é rica na apresentação dialética do processo de rupturas e continuidades pelo qual passou a grande indústria até que, no seu âmago, pudessem existir formas de transformação de matérias-primas, independentes do trabalhador e de suas limitações fisiológicas, exponenciando as capacidades humanas de trabalho com os distintos materiais disponíveis.

Mais que isso, aliás, o que está posto na argumentação de Marx é o desenvolvimento das forças produtivas sempre em relação à criação das necessidades históricas, mesmo que impostas pelo regime de valorização do valor e, logo, da produção e reprodução do capital. Na esteira dessas reflexões, aliás, Marx (2013) oferecia elementos de problematização sobre as comunicações e os transportes, apresentando uma interpretação histórico-ontológica, já na segunda metade do século XIX, das determinações heterogêneas, materiais, para o desenvolvimento de novas e modernas tecnologias que respondessem ao febril e furioso dinamismo da produção de mercadorias pela maquinaria da grande indústria:

[a] grande indústria teve, pois, de se apoderar de seu meio característico de produção, a própria máquina, e produzir máquinas por meio de máquinas. Somente assim ela criou sua base técnica adequada e se firmou sobre seus próprios pés. Com a crescente produção mecanizada das primeiras décadas do século XIX, a maquinaria se apoderou gradualmente da fabricação de máquinas-ferramentas. No entanto, foi apenas nas últimas décadas que a colossal construção de ferrovias e a navegação oceânica a vapor deram luz às ciclópicas máquinas empregadas na construção dos primeiros motores (Marx, 2013, p. 458).

Para que tenha sido materialmente possível colocar em movimento tal compêndio de máquinas, foi necessária a descoberta, por sua vez, de máquinas que tivessem condição de gerar a potência necessária à correspondente tarefa. Se já existiam nas máquinas mais “rudimentares”, as máquinas produtoras de potência passaram a ser continuamente revolucionadas na mesma medida das máquinas

produtoras de mercadorias, de tal forma em que a organização do trabalho foi adquirindo cada vez mais “[...] um modo de existência material [condicionado pela] substituição da força humana por forças naturais e da rotina baseada na experiência pela aplicação consciente da ciência natural” (Marx, 2013, p. 459). Colocaram-se novas determinações sobre a divisão do trabalho erigida desde antes da cooperação simples, agora transformada “[...] numa necessidade técnica ditada pela natureza do próprio meio de trabalho” (Marx, 2013, p. 459).

A partir dessa reflexão, Marx (2013) envereda para uma definição que, para nós, é de grande importância: constituindo a composição orgânica de capital como meios de trabalho, as maquinarias, em suas engenhosidades cada vez mais complexas, não criam valor, mas somente transferem seu próprio valor às mercadorias que produzem, de modo que o conjunto de produtos para os quais elas transferem valor o absorvem na proporção do desgaste do capital constante: “[...] a maquinaria entra sempre por inteiro no processo de trabalho e apenas parcialmente no processo de valorização. [Contudo,] jamais adiciona um valor maior do que aquele que perde, em média, devido a seu próprio desgaste” (Marx, 2013, p. 460). Como ganha em intensidade produtiva quanto mais complexa se torna, tem-se cada vez mais “[...] uma grande diferença entre o valor da máquina e a parcela de valor que ela transfere periodicamente ao produto” (Marx, 2013, p. 460). Páginas adiante, essa relação aparece mais bem sumarizada:

[a] produtividade da maquinaria [...] é inversamente proporcional à grandeza da parcela de valor por ela transferida ao produto. Quanto mais tempo ela funciona, maior é a massa de produtos sobre a qual se reparte o valor por ela adicionado, e menor é a parcela de valor que ela adiciona à mercadoria individual. Mas o tempo de vida ativa da maquinaria é claramente determinado pela duração da jornada de trabalho ou do processo de trabalho diário multiplicado pelo número de dias em que ele se repete (Marx, 2013, p. 476).

Já no Capítulo 13, aqui exposto seu conteúdo em esforço exegético, Marx (2013) antecipa discussões (que serão por nós expostas também) relativas à lei geral da acumulação capitalista. Ao adentrar no processo de trabalho e valorização, a maquinaria implica na produção de mais-valor relativo porque a) barateia o valor da força de trabalho na medida em que torna mais baratas as mercadorias consumíveis necessárias à reprodução do valor da força de trabalho,

isto é, à sobrevivência do trabalhador; b) produz uma elevação do valor social do produto, da matéria-prima transformada em mercadorias por meio do emprego dos capitais variável (cv) e constante (cc), acima do valor individual dessas mercadorias, oferecendo ao capitalista uma “compensação” pelo investimento em (cc), que lhe permite “[...] substituir o valor diário da força de trabalho por uma parcela menor de valor do produto diário” (Marx, 2013, p. 479). Nesses períodos de transição, em que um capitalista individual consegue reduzir o custo de produção de suas mercadorias, em determinado ramo, abaixo do valor social médio que elas têm no mercado, constitui-se uma espécie de monopólio (Marx, 2013). Além disso,

[...] os ganhos são extraordinários, e o capitalista procura explorar ao máximo esse ‘primeiro tempo do jovem amor’ por meio do maior prolongamento possível da jornada de trabalho. *Aa grandeza do ganho aguça a voracidade por mais ganho* (Marx, 2013, p. 479, grifo nosso).

A aplicação da maquinaria para a produção de mais-valor é constituída de uma contradição que lhe é intrínseca, na medida em que a taxa de mais-valor cresce na proporção inversa ao emprego de trabalhadores. Ao reduzir o valor individual das mercadorias em determinado ramo da indústria, colocando-o abaixo do valor médio encontrado na circulação – como já afirmado, pela aplicação da maquinaria, que não produz mais-valor – o capital é impelido a “[...] prolongar mais intensamente a jornada de trabalho, a fim de compensar a diminuição do número proporcional de trabalhadores explorados por meio do aumento não só do mais-trabalho relativo, mas também do absoluto” (Marx, 2013, p. 480). Em resumo,

[se], portanto, o emprego capitalista da maquinaria, cria, por um lado, novos e poderosos motivos para o prolongamento desmedido da jornada de trabalho, revolucionando tanto o modo de trabalho como o caráter do corpo social de trabalho e, assim, quebrando a resistência a essa tendência, ela produz, por outro lado, em parte mediante o recrutamento para o capital de camadas da classe trabalhadora que antes lhe eram inacessíveis, em parte liberando os trabalhadores substituídos pela máquina, uma população operária redundante, obrigada a aceitar a lei ditada pelo capital. Daí este fenômeno na história da indústria moderna, a saber, de que a máquina joga por terra todas as barreiras morais e naturais da jornada de trabalho. Daí o paradoxo econômico de que o meio mais poderoso para encurtar a jornada de trabalho se converte no meio infalível de transformar todo o tempo de vida do trabalhador e de sua família em tempo de trabalho disponível para a valorização do capital (Marx, 2013, p. 480).

Nossos objetivos, com a incorporação dessas discussões marxianas, que remontam à realidade vivida na metade do século XIX, tratam também da apresentação de que a luta de classes – a constituição do proletariado em classe para si, munido dos instrumentos que desenvolveu para fazer enfrentamentos e/ou suprasumir a dinâmica de produção e reprodução do capital, manifesta nos capitalistas – orbita, centralmente, em torno da disputa pelo tempo de vida das classes trabalhadoras colocado ou não à disposição da valorização capitalista do valor, para a qual Marx (2013) já dava atenção há quase dois séculos. No bojo das primeiras reivindicações por tempo de vida indisponível para o emprego de força de trabalho a serviço do capital é que residem as reivindicações e a conquista da aposentadoria pelas classes trabalhadoras nos distintos cantos do mundo – guardadas as particularidades da discussão sobre as fontes e formas de provisionamento de valores necessários à garantia desse direito, a serem debatidas em outro momento.

Como já explicitado, nos são também pertinentes os elementos de problematização relativos ao desenvolvimento das forças produtivas e o lugar ocupado por esse processo nas suas contradições com as relações sociais de produção capitalistas, tendentes ao processo de acumulação, de concentração e centralização de capitais. Sigamos, portanto, nas reflexões relativas à maquinaria e grande indústria desenvolvidas por Marx (2013), antes de passar àquelas relativas à lei geral da acumulação capitalista mais propriamente dita, de onde derivaremos algumas das noções fundamentais para a construção do argumento da Tese.

O próprio revolucionário e teórico social alemão (Marx, 2013), no prosseguimento de seu raciocínio, oferece-nos a indicação de que as classes capitalistas, reduzindo a porosidade das jornadas de trabalho por meio de incrementos de produtividade e, ao mesmo tempo, estendendo o tempo de suas durações, chegariam a um ponto em que precisariam escolher pela manutenção da prevalência de um ou outro modo, mais do que a conjugação intensiva e ilimitada de ambos – há séculos nessa luta constante, encarniçada, estão inseridas as classes trabalhadoras e as burguesias de todo mundo⁸⁵. Consequência necessária

⁸⁵ Reivindicação que permanece candente na realidade do capitalismo do século XXI. Nas circunstâncias históricas de escrita da presente tese, aliás, o proletariado brasileiro é chamado às

da limitação da jornada de trabalho a uma duração normal, “[...] o capital lançou-se com todo seu poder e plena consciência à produção de mais-valor relativo por meio do desenvolvimento acelerado do sistema da maquinaria” (Marx, 2013, p. 482)⁸⁶. Ademais, mesmo as reivindicações e a delimitação de uma jornada de trabalho normal colocaram ao capital a necessidade de, não apenas recorrendo à extração de mais-valor relativo, diminuir a porosidade da jornada de trabalho. Mesmo em menos horas, mantida a mesma composição de capital, tornou-se possível a obtenção de maior quantidade de produto, lançando mão sobretudo de duas principais “ferramentas de gestão” da força de trabalho: a) o aumento de aceleração das máquinas; b) a ampliação, quantitativa e qualitativa, de maquinismos sob os cuidados de cada trabalhador individual (Marx, 2013).

Muda-se o nível de abstração quando, no mesmo capítulo, Marx (2013, p. 491-492) passa a analisar a fábrica. Já aqui, aparece-nos uma problematização que nos será pertinente apontar desde então, mas que terá desdobramentos nas análises da contemporânea maquinaria, de caráter digital, a ser feita em seções que integram a estrutura da presente tese. O *Píndaro da fábrica automática*, Dr. Ure (1835), apresenta a noção de que ela se constitui, por um lado, como “[...] a cooperação de diversas classes de trabalhadores, adultos e menores, que com destreza e inteligência vigiam um sistema de maquinaria produtiva movido ininterruptamente por uma força central (o primeiro motor)” (Ure, 1835, p. 18 *apud* Marx, 2013, p. 491) e, por outro, como um

[...] autômato colossais, composto por inúmeros órgãos mecânicos, *dotados de consciência própria* e atuando de modo concertado e ininterrupto para a produção de um objeto com, de modo que todos esses órgãos estão subordinados a uma força motriz, semovente (Ure, 1835, p. 18 *apud* Marx, 2013, p. 491, grifo nosso)⁸⁷.

lutas pela redução da jornada de trabalho e, logo, para debater e construir uma agenda que combata as taxas de exploração do trabalho expressas na dinâmica 6x1, em que as classes trabalhadoras trabalham seis dias da semana, enquanto descansam apenas em um, em uma sociedade em que o sistema financeiro figura nas listas de maiores empresas bilionárias pela prestação de ‘serviços bancários’.

⁸⁶ Esse vício de origem, o próprio Marx (2013) defendia e nós reforçamos, não podia (e nem pode) fazer recair sobre o desenvolvimento maquínico a responsabilidade pelo aumento da exploração, a qual deve ser explicada pela racionalidade burguesa que coloca a maquinaria em movimento.

⁸⁷ Perdoe-nos o leitor/a leitora pelo *apud*, mas a sua justificativa está no grifo. Ademais, não há porque desconfiar da honestidade intelectual de Marx nos seus debates com Ure.

Já no século XIX, a capacidade de automação das grandes fábricas gerava nos teóricos da economia política um maravilhamento, suficiente para que descrevessem as máquinas automáticas (ou o conjunto delas) como dotadas de consciência. O próprio Marx (2013, p. 491) vai afirmar que a *consciência própria* das geringonças nada mais era que o emprego delas para a produção de capital; em síntese, que a “consciência” das máquinas, no modo de produção capitalista, pertence à classe que as detêm:

[essas] duas descrições não são de modo nenhum idênticas. Na primeira, o trabalhador coletivo combinado, ou corpo social do trabalho, aparece como sujeito dominante e o autômato mecânico, como objeto; na segunda, o próprio autômato é o sujeito, e os operários só são órgãos conscientes pelo fato de estarem combinados com seus órgãos inconscientes, estando subordinados, juntamente com estes últimos, à força motriz central. A primeira descrição vale para qualquer aplicação possível da maquinaria em grande escala; a outra caracteriza sua aplicação capitalista e, por conseguinte, o moderno sistema fabril. Esta é a razão pela qual Ure também gosta de apresentar a máquina central, da qual parte o movimento, não só como autômato, mas como autocrata (Marx, 2013, p. 491).

Marx (2013) também pondera, na oportunidade em que debate com Ure (1835), acerca da transferência, para a máquina, dos domínios mecânicos que antes pertenciam ao trabalhador, exponenciando as capacidades de incidência no objeto de trabalho para além das limitações fisiológicas humanas. Na medida em que a maquinaria supera a base técnica existente na divisão social do trabalho da manufatura, produz também a superação da hierarquia artificial – portanto, vinculada ao domínio de artifícios, instrumentos, pelos trabalhadores existentes na manufatura. A grande indústria automática nivela o trabalho de seus supervisores, retira-lhes progressivamente seu conteúdo e coloca-os como intermediários entre uma escala verticalizada de auxiliares, abastecedores de matéria-prima, e “[...] um pessoal numericamente insignificante, encarregado do controle de toda a maquinaria e de sua reparação constante, como engenheiros, mecânicos, carpinteiros” (Marx, 2013, p. 492). O autor os caracteriza mais precisamente como uma “[...] classe superior de trabalhadores, com formação científica ou artesanal,

situada à margem do círculo dos operários fabris e somente agregada a eles. [Tal] divisão de trabalho é puramente técnica” (Marx, 2013, p. 492).

A introdução, no sistema de máquinas da grande indústria automática, do conjunto de técnicas, antes adquirido e possuído pelas classes trabalhadoras como resultado histórico do desenvolvimento da divisão social do trabalho, exige a adequação dessas classes trabalhadoras à dinâmica posta pelas máquinas. Contudo, “[...] a produção mecanizada suprime a necessidade de fixar essa distribuição à maneira como isso se realizava na manufatura, isto é, por meio da designação permanente do mesmo trabalhador ao exercício da mesma função” (Marx, 2013, p. 492), de modo a tornar possível “[...] uma contínua mudança de pessoal sem a interrupção do processo de trabalho” (Marx, 2013, p. 493). Consequentemente, com o movimento da produção de mercadorias ditado pelas máquinas, no nível de complexidade por elas absorvido como consequência do desenvolvimento das forças produtivas, tornou-se mais simples “[...] a troca rápida e constante das pessoas condenadas a essa faina” (Marx, 2013, p. 493). Para nossos objetivos, cabe ainda destacar a reiteração marxiana de que “[...] é preciso distinguir entre a maior produtividade que resulta do desenvolvimento do processo social de produção e aquela que resulta da exploração capitalista desse desenvolvimento” (Marx, 2013, p. 494).

Sob os auspícios da grande maquinaria, os trabalhadores não são mais regulados em sua jornada de trabalho do que os escravos eram regulados pelo chicote; em vez disso, passam a responder ao código fabril, “[...] de modo que o capital, como um legislador privado e por vontade própria, exerce seu poder autocrático sobre os trabalhadores” (Marx, 2013, p. 496), colocando-os sob a redoma do capitalista, por meio de uma “[...] regulação que se torna necessária com a cooperação em escala ampliada e o uso de meios coletivos de trabalho, especialmente a maquinaria” (Marx, 2013, p. 496). Controlados pelos grandes sistemas de máquinas e, ao mesmo tempo, por códigos fabris que lhes puniam com pecúnia maiores que os próprios salários em casos de “indisciplina para o labor”, os trabalhadores passaram a lutar contra o desenvolvimento desses meios de trabalho, *modo material de existência do capital*, sua base técnica, destruindo-

os, no movimento que ficou conhecido como ludismo⁸⁸. Como aponta o velho mouro, o proletariado, enquanto classe em si, precisou desenvolver suas formas de luta até que “[...] distinguisse entre a maquinaria e sua aplicação capitalista e, com isso, aprendesse a transferir seus ataques, antes dirigidos contra o próprio meio material de produção, para a forma social de exploração desse meio” (Marx, 2013, p. 501). Para nós, essa consideração tem grande valia e significado, dada a condução dos debates e intervenções políticas em torno das “capacidades intelectuais” das tecnologias digitais contemporâneas e a condenação que se faz a elas como detentoras de interesses *para-si*.

De qualquer modo, quanto mais cresce o emprego da maquinaria, adiantamos Marx (2013), tanto mais os trabalhadores são transformados em força supérflua,

[...] não mais diretamente necessária para a autovalorização do capital, [que] sucumbe, por um lado, na luta desigual da velha produção artesanal e manufatureira contra a indústria mecanizada e, por outro, inunda todos os ramos industriais mais acessíveis, abarrotando o mercado de trabalho, reduzindo assim o preço da força de trabalho abaixo de seu valor (Marx, 2013, p. 503).

Desde a discussão da maquinaria e da grande indústria, Marx (2013) introduz a categoria do pauperismo, enquadradas nela as massas trabalhadoras deslocadas pelo emprego de tecnologias aos processos produtivos, para as quais aparecia como afago a compreensão ilusória de que pudessem, mediante o desemprego em um setor, buscar realizar a venda da própria força de trabalho em outros. Contudo, o que o emprego de mais e melhor maquinarias engendra, como nos mostra Marx (2013), é mais a liberação da força de trabalho do que seu deslocamento, tanto mais quanto mais o caráter geral dos melhoramentos é desenvolvido e incorporado à vida econômica como um todo. O revolucionário alemão considerava questão indubitável que não era a maquinaria a responsável

⁸⁸ Inserimos aqui a nota de rodapé de Rubens Enderle, para a sua tradução de O Capital (2013, p. 501): “[na] Inglaterra do século XIX, movimento dos operários da indústria têxtil que protestava – frequentemente destruindo os teares mecânicos – contra as mudanças introduzidas pela Revolução Industrial. O nome do movimento deriva de Ned Ludd, um jovem que supostamente teria destruído duas máquinas de fiar em 1779”.

por “liberar” as classes trabalhadoras da dependência de meios de subsistência⁸⁹, por meio do deslocamento delas em função das transformações, em prol do capital constante, na composição orgânica de capital. A maquinaria, no entendimento de Marx,

[...] barateia o produto e aumenta sua quantidade no ramo de que se apodera, deixando intocada, num primeiro momento, a massa de meios de subsistência produzida em outros ramos da indústria. Depois de sua introdução, portanto, a sociedade dispõe de tantos ou mais meios de subsistência para os trabalhadores deslocados do que dispunha antes, e isso sem considerar a enorme parcela do produto anual que é dilapidada pelos não trabalhadores. [...] As contradições e os antagonismos inseparáveis da utilização capitalista da maquinaria inexistem, porquanto têm origem não na própria maquinaria, mas em sua utilização capitalista! Como, portanto, considerada em si mesma, a maquinaria encurta o tempo de trabalho, ao passo que, utilizada de modo capitalista, ela aumenta a jornada de trabalho; como, por si mesma, ela facilita o trabalho, ao passo que, utilizada de modo capitalista, ela aumenta sua intensidade; como, por si mesma, ela é uma vitória do homem sobre as forças da natureza, ao passo que, utilizada de modo capitalista, ela subjuga o homem por intermédio das forças da natureza; como, por si mesma, ela aumenta a riqueza do produtor, ao passo que, utilizada de modo capitalista, ela o empobrece [...] (Marx, 2013, p. 513).

Certas discussões contemporâneas sobre as modernas tecnologias digitais, como observaremos adiante, fazem jus às mesmas críticas que Marx (2013) proferia contra economia política clássica e seus representantes, porque nada fazem se não a abdicação de uma análise dos fundamentos capitalistas da utilização da maquinaria. É nessa seara que adentra toda uma série de novos conceitos, o apelo à “inteligência das máquinas” e ao alcance de uma complexa subjetividade, comparável à da espécie humana, pelos computadores e suas capacidades de processar dados algoritmicamente produzidos. Também, como observaremos, tais veredas nada fazem se não permitir, aos atuais proprietários privados dessas tecnologias, que durmam o *sono dos justos*. Ao longo da tese, na oportunidade em que debatermos o desenvolvimento maquínico processador de informações de segunda ordem, como define Álvaro Vieira Pinto (2005b),

⁸⁹ Essa noção, criticada por Marx, de que os trabalhadores eram “liberados” dos meios de subsistência, era apregoada pela economia política burguesa e não significava outra coisa que não a liberação, para o capital, de ter que arcar com os custos existentes, por meio da relação de assalariamento, de reprodução do valor da força de trabalho, portanto do capital variável, em prol do investimento em capital constante.

retomaremos essa discussão. Como era para os capitalistas do século XIX, tais interlocutores do século XXI parecem entender que “[...] é impossível outra utilização da maquinaria que não a capitalista [e, ademais, que] “[a] exploração do trabalhador pela máquina [faz-se] idêntica à exploração da máquina pelo trabalhador” (Marx, 2013, p. 514).

Outros aspectos relativos ao aumento da complexidade maquínica são abordados por Marx (2013), a saber, a) o surgimento de trabalhadores responsáveis, em ramos particulares, pelo desenvolvimento e produção das próprias máquinas, tanto menos quanto mais as técnicas de produção de máquinas alcançam esses mesmos setores, permitindo mais o uso de máquinas para a construção de máquinas; b) o crescimento da demanda por matérias-primas, a partir da aplicação de maquinaria, e a pressão exercida, decorrente desse processo, pelo crescimento da produtividade ao longo de toda cadeia de suprimentos, isto é, da produção das partes que constituem o capital constante; c) o aumento do emprego de força de trabalho em setores de menor complexidade produtiva, como em ramos de logística e transporte de mercadorias, entre elas a informação, bem como serviços etc. (Marx, 2013, p. 516-518).

Para os debates a serem desenvolvidos nas seções vindouras, também Marx (2013) oferece contribuições decisivas, que evitariam significativos equívocos se fossem estudadas com a atenção que requisitam. Já tendo abordado que o período de transição entre um *momentum* e outro da produção mecanizada, entre os quais ocorrem incrementos de produtividade pelos investimentos em capital constante, é de produção de lucros extraordinários para aquele capitalista que se antecipa, esse progresso “[...] só encontra limites na insuficiência de matéria-prima e de mercado por onde escoar seus próprios produtos” (Marx, 2013, p. 522). Dessas necessidades decorre, no entendimento marxiano, além do conjunto de determinações indicadas nas páginas antecedentes, a busca por mercados estrangeiros. A conquista deles arruína a produção artesanal neles existente, à época sob a redoma colonial, transformando-os e tornando sua força de trabalho em mera produtora de matérias-primas para alimentar a produção mecanizada das metrópoles do capitalismo central.

Nesse processo histórico, o capital, enquanto objeto em processo estruturado por categorias, produziu uma nova divisão internacional do trabalho, “[...] adequada às principais sedes da indústria mecanizada, [...] que transforma parte do globo terrestre em campo de produção preferencialmente agrícola voltado a suprir as necessidades de outro campo, preferencialmente industrial” (Marx, 2013, p. 523). Dentro desse quadro, até mesmo o que veio a aparecer como *superexploração* do trabalho em Marini (2000) é aventado, em Marx (2013), como consequência da concorrência entre os membros da classe capitalista:

[a] enorme capacidade, própria do sistema fabril, de expandir-se aos saltos e sua dependência do mercado mundial geram necessariamente uma produção em ritmo febril e a consequente saturação dos mercados, cuja contração acarreta um período de estagnação. A vida da indústria se converte numa sequência de períodos de vitalidade mediana, prosperidade, superprodução, crise e estagnação. A insegurança e a instabilidade a que a indústria mecanizada submete a ocupação e, com isso, a condição de vida do trabalhador tornam-se normais com a ocorrência dessas oscilações periódicas do ciclo industrial. Descontadas as épocas de prosperidade, grassa entre os capitalistas a mais encarniçada luta por sua participação individual no mercado. Tal participação é diretamente proporcional ao baixo preço do produto. *Além da rivalidade que essa luta provoca pelo uso da maquinaria aperfeiçoada, substitutiva de força de trabalho, e pela aplicação de novos métodos de produção, chega-se sempre a um ponto em que se busca baratear a mercadoria por meio da redução forçada dos salários abaixo do valor da força de trabalho* (Marx, 2013, p. 524-525, grifo nosso).

Essa dinâmica, dotada de rupturas e continuidades, conduz as massas trabalhadoras aos fluxos e influxos da acumulação e centralização de capitais. O emprego da força de trabalho, na mesma medida em que se expande conforme o desenvolvimento de novas necessidades é ampliado à escala industrial de produção de distintas mercadorias, pode ser também retraído, conforme o aprimoramento do sistema de maquinaria permitir o aumento da produtividade do trabalho com redução da porção de trabalho necessário (Marx, 2013). Como já apresentado anteriormente, o desenvolvimento da grande indústria expulsa e desloca os trabalhadores para o livre jogo da *esfola* por novas ocupações a serviço do capital, onde possam vender sua força de trabalho em troca de salário, tendencialmente a um custo cada vez mais baixo, e isso tanto mais quanto mais a massa de força de trabalho sobranete é acrescida de novos trabalhadores (Marx,

2013)⁹⁰. Trataremos disso adiante, demarcado o objetivo de avançar na nossa discussão, ainda nessa seção, acerca da lei geral da acumulação capitalista.

Importa-nos, com relação ao nosso objeto, fazer últimos apontamentos quanto à discussão marxiana acerca do contínuo aprimoramento da maquinaria e da formação da grande indústria, correlacionando esses processos ao concomitante desenvolvimento das leis fabris. Em síntese, a grande indústria é caracterizada como berço da dissolução de processos de produção nos seus elementos constitutivos, através da qual foi criada o que Marx (2013, p. 556) chamou de *ciência da tecnologia* – indicamos que tal definição fique devidamente guardada na leitura para a posteridade –, compreendida como a mais moderna ciência: “[...] a tecnologia descobriu as poucas formas fundamentais do movimento, sob as quais transcorre necessariamente, apesar da diversidade dos instrumentos utilizados, toda ação produtiva do corpo humano” (Marx, 2013, p. 557). A tecnologia aparece já em Marx (2013) como forma objetivada de exteriorização potenciada da espécie humana, necessariamente revolucionária e, justamente por essa razão, incapaz de estancar a dinâmica de “[...] lançar massas de capital e massas de trabalhadores de um ramo de produção a outro” (Marx, 2013, p. 557). Afirmava-nos Marx (2013, p. 570) que,

[s]e a universalização da legislação fabril se tornou inevitável como meio de proteção física e espiritual da classe trabalhadora, tal universalização,

⁹⁰ O que se segue da exposição marxiana, até o final do Capítulo 13, é um grande tratado sobre a luta de classes, já no decorrer do século XIX britânico, em que as forças de trabalho sobrantes, cada vez mais supranumerárias, passaram a buscar nas formas acessórias da produção de capital, como *cottage houses*, o trabalho domiciliar agregado às grandes fábricas, formas de ocupação que pudessem prover-lhes meios de subsistência, ainda que em condições precárias e insalubres de trabalho. Os relatos trazidos por Marx quanto a esses espaços, que serviam de retaguarda à produção de capital na grande indústria (algodoeira, como nas minas de carvão, mas também em outros ramos da produção de mercadorias em escala industrial), apresentam o uso indiscriminado e interrupto de força de trabalho feminina e infantil, por extensas e intensivas jornadas de trabalho, em ambientes quentes, de difícil circulação de ar, no manuseio de máquinas de grande porte que, em situações de acidente, quando não matavam os trabalhadores, os deixavam incapazes de voltar a vender a própria força de trabalho. Marx (2013) também discute a relação entre a exploração do trabalho infantil pelos próprios familiares (pais, mães, tutores), como forma de contornar a baixa remuneração nesses locais de trabalho – fenômeno que colocou em xeque, por exemplo, as noções de família das sociedades feudais, desmoralizando e reduzindo a nada as condições intelectuais das crianças, sobretudo em função da pouca importância dada à educação escolar de filhas e filhos da classe trabalhadora nesse período. Tais condições somente vieram a ser gradualmente superadas conforme foram sendo instituídos os direitos do trabalho, decorrentes da organização da luta do proletariado britânico e arrancados dos capitalistas.

por outro lado, [...] universaliza e acelera a transformação de processos laborais dispersos, realizados em escala diminuta, em processos de trabalho combinados, realizados em larga escala, em escala social; ela acelera, portanto, a concentração do capital e o império exclusivo do regime de fábrica. Ela destrói todas as formas antiquadas e transitórias, embaixo das quais o domínio do capital ainda se esconde em parte, e as substitui por seu domínio direto, indisfarçado. *Com isso, ela também generaliza a luta direta contra esse domínio.* Ao mesmo tempo que impõe nas oficinas individuais uniformidade, regularidade, ordem e economia, a legislação fabril, por meio do imenso estímulo que a limitação e a regulamentação da jornada de trabalho dão à técnica, aumenta a anarquia e as catástrofes da produção capitalista em seu conjunto, assim como a intensidade do trabalho e a concorrência da maquinaria com o trabalhador. Juntamente com as esferas da pequena empresa e do trabalho domiciliar, ela aniquila os últimos refúgios dos ‘supranumerários’ e, com eles, a válvula de segurança até então existente de todo o mecanismo social. Amadurecendo as condições materiais e a combinação social do processo de produção, ela também amadurece as contradições e os antagonismo de sua forma capitalista e, assim, ao mesmo tempo, os elementos criadores de uma nova sociedade e os fatores que revolucionam a sociedade velha (Marx, 2013, p. 570-571, grifo nosso)

A noção do contínuo revolucionamento dos meios de produção no capitalismo não é, para Marx, o mesmo que é para os impressionistas tecnológicos – uma *revolução total*, nesse sentido transformada em panaceia –, tanto menos quanto mais as tecnologias são utilizadas para ampliar a exploração do trabalho pelo capital. Decorrentes dos contínuos deslocamentos da força de trabalho pelo incremento de capital constante, deram-se as sucessivas promulgações das leis fabris do século XIX britânico, em um primeiro momento arrancadas das classes dominantes nos setores têxteis e, em seguida, ganhando em grau de generalização, conforme se apresentavam as condições intensivas e extensivas de exploração da força de trabalho em outros ramos da economia capitalista em seu centro motor no século XIX, a Inglaterra. Se, por um lado, a emigração foi uma das formas, no continente europeu, de lidar com as massas *supranumerárias* erigidas pelo aprimoramento dos meios de produção em detrimento do emprego de trabalho vivo, também as retaguardas da produção do capital sofreram com essa aplicação das leis protetoras do trabalho.

Desde o início da presente discussão, quisemos apontar para o histórico vínculo entre o desenvolvimento capitalista dos meios de produção como uma resposta, dada pelas classes dominantes, ao conjunto de conquistas do proletariado – na sua via clássica de constituição enquanto classe – pela 1) sua

maior participação na riqueza socialmente produzida e 2) sua menor disposição de tempo a serviço da produção de capital. Em Marx (2013), já na metade do século XIX, o desenvolvimento das tecnologias e das leis de proteção social (entre elas, as relacionadas às condições de trabalho, às limitações das jornadas) eram processos que ocorriam codeterminados um ao outro, como respostas das classes às imposições feitas umas pelas outras na cruenta luta em que se emaranhavam – e na qual ainda se emaranham. Consequentemente, um outro aspecto a destacar da citação imediatamente anterior é o da definição das leis protetoras do trabalho como determinantes, em última instância, à tendência da concentração e centralização de capitais. Outra demarcação, da maior importância para nós e que é reiterada na longa citação incorporada, é a compreensão marxiana de que não se podia, *indubitavelmente*, subsumir o desenvolvimento das tecnologias à racionalidade burguesa – portanto, o processo histórico, contínuo, de aperfeiçoamento das capacidades humanas de desvelar as propriedades dos seres inorgânicos e orgânicos que perfazem seu mundo “exterior”, concatenando-as segundo fins previamente postos, mais rendosos à necessária produção e reprodução da espécie – que lhes dava (como ainda lhes dá) seu sentido social (Marx, 2013). Daí que, dessa discussão, partamos para a análise da lei geral da acumulação capitalista.

A luta de classes, em escala internacional, do proletariado de todos os países contra as burguesias internacionais, tanto maior quanto mais o capital se universaliza como forma social, está pressuposta a todo momento em Marx (2013), como estará – pelo menos nos esforçamos para isso - no decorrer de nossa tese, porquanto persistimos existindo numa sociedade em questão consigo própria: como é possível que, como nunca antes, em nenhum outro modo de produção, produzamos tanta riqueza, na proporção direta ao aumento de nossa miséria? Se o que ocorre é a acumulação privada da riqueza socialmente produzida, há um conjunto de frações das classes burguesas que ordenam, sempre em movimento e sustentadas, sobretudo nos principais e mais ricos Estados nacionais, que assim seja. Fazem-no por meio de instituições, de *aparelhos privados de hegemonia*

(Hoeveler, 2019)⁹¹, da repressão à dissidência em locais geográficos – ora específicos, ora generalizados em beligerância – e, por certo, por meio da extensão e intensividade dos controles sobre a produção e a reprodução sociais, dos territórios, das fábricas e comércios, das finanças, do mercado de trabalho. Ainda que não haja determinação absoluta que não esteja circunstanciada ao reino das casualidades, a dominação capitalista é ampliada à escala global – nas fissuras desse modo de produção é que se encontram as rebentas revolucionárias, senão mundializadas, mundializáveis.

O mero crescimento do capital, mantida uma composição orgânica geral, produz o crescimento de sua parte variável, o que significa que

[...] uma parte do mais-valor transformado em capital adicional tem de se reconverter sempre em capital variável ou fundo adicional de trabalho. [Daí que, se] para pôr em movimento determinada massa de meios de produção ou de capital constante seja necessária sempre a mesma massa de força de trabalho, [...] [evidencia-se] que a demanda de trabalho e o fundo de subsistência dos trabalhadores crescerão proporcionalmente ao capital, e tanto mais rapidamente quanto mais rapidamente cresça esse último (Marx, 2013, p. 689-690).

Se o capital cresce, alcança novos mercados, cria novas necessidades, domina novos territórios, estabelece o controle de novas cadeias de valor, “[...] a escala da acumulação pode ser subitamente ampliada por uma mudança na divisão do mais-valor ou do mais-produto em capital e renda” (Marx, 2013, p. 690), e as necessidades da acumulação do capital podem crescer a demanda pela força de trabalho acima de sua oferta, implicando no aumento dos salários (Marx, 2013, p. 690). Quanto mais cresce a acumulação de capital, mais se multiplica o proletariado, e isso tanto mais quanto mais o capital cresce na extensão de seus domínios. Ainda que, nessas condições, às massas expropriadas, colocadas na condição irreformável de terem que vender sua força de trabalho, seja permitida uma maior participação na riqueza socialmente produzida, isso em nada muda o

⁹¹ O autor da presente tese admite não ter dado a devida atenção, até o presente momento de sua vida, à obra de Antônio Gramsci. Acerca da definição dos “aparelhos privados de hegemonia”, Rejane Carolina Hoeveler faz um debate etimológico, mas também teórico e político, com base em investigação realizada nos próprios Cadernos do Cárcere: HOEVELER, Rejane Carolina. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. *Revista Práxis e Hegemonia Popular*, v. 4, n. 5, p. 145-159, ago./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2526-1843.2019.v4n5.10792>. Acesso em: 31 jan. 2025.

fato concreto de que, para o capital, o objetivo “[...] é a valorização [...], a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que o que ele paga, ou seja, que contenham uma parcela de valor que nada custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias” (Marx, 2013, p. 695) ou, em resumo, que

[...] a produção de mais-valor, ou criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção. [Essa criação ocorre em função do fato de que] a força de trabalho só é vendável na medida em que conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e fornece uma fonte de capital adicional em trabalho não pago (Marx, 2013, p. 695).

Em outras palavras, tem-se que a massa de trabalhadores produz mais-valor e precisa continuamente fazê-lo, porquanto a condição assalariada significa a despossessão dos meios de produção (sua expropriação), postos sob controle do capital, ao mesmo tempo em que, no crescimento em extensão dos domínios capitalistas, pode crescer no montante de riquezas de que desfruta, mantida a condição de que a acumulação permaneça crescente, intocada pelos ganhos também crescentes do proletariado. Por outro lado, se a acumulação deixa de crescer tão logo os ganhos do proletariado façam diminuir a proporção entre trabalho não-pago e salários, nesse quadro “[...] a acumulação decresce [...] [e,] ao decrescer desaparece a causa de seu decréscimo, a saber, a desproporção entre capital e força de trabalho explorável” (Marx, 2013, p. 696). É o caso, por exemplo, das já mencionadas leis fabris indicadas no texto marxiano, que colocaram travas à acumulação de capital mediante o estabelecimento de jornadas “normais” de trabalho, às quais a burguesia respondeu com os incrementos de produtividade a partir dos investimentos em capital constante, desde a depreciação das matérias-primas ou o barateamento da produção delas, até a implementação de novas tecnologias, expressões da extensão dos domínios do capital, na figura das classes capitalistas, sobre as propriedades químicas, físicas e biológicas da natureza. Como afirma Marx (2013, p. 696), o próprio processo de produção do capital remove os empecilhos, criados de modo transitório, da acumulação:

[o] preço do trabalho cai novamente para um nível compatível com as necessidades de valorização do capital, seja esse nível inferior, superior ou igual ao que se considerava normal antes do advento do aumento salarial. Vemos que, no primeiro caso, não é a diminuição no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população operária que torna excessivo o capital, mas, por outro lado, é o aumento do capital que torna insuficiente a força de trabalho explorável. No segundo caso [da queda na acumulação pelo aumento dos salários], não é o aumento no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população trabalhadora que torna insuficiente o capital, mas ao contrário, é a diminuição do capital que torna excessiva a força de trabalho explorável ou, antes, seu preço (Marx, 2013, p. 696)

Aquilo que Marx (2013) quer apontar é que não existe uma determinação da massa de trabalho pago sobre a grandeza da acumulação do capital, mas o contrário: essencialmente, é a última que determina a primeira, de tal modo que

[...] na fase de crise do ciclo industrial, a baixa geral dos preços das mercadorias se expressa como aumento do valor relativo do dinheiro, ao passo que, na fase de prosperidade, a alta geral dos preços das mercadorias se expressa como queda do valor relativo do dinheiro (Marx, 2013, p. 696).

O que está em curso é uma explicação acerca do processo inflacionário, que para nós será de suma importância na compreensão do controle desse como parte constitutiva das políticas macroeconômicas do período de dominação-exploração do capital-imperialismo em seu estágio neoliberal: desde o século XIX, o processo inflacionário não decorria – como não decorre na contemporaneidade – de uma determinação do número de assalariados e do montante da riqueza por eles adquirida, para mais ou para menos, sobre o preço das mercadorias. O preço das mercadorias, inclusive a força de trabalho – como variável dependente – decorria (como decorre na contemporaneidade) das taxas de acumulação do capital – como variável independente. Ora, “[...] a relação entre capital, acumulação e taxa salarial não é nada mais que a relação entre o trabalho não pago, transformado em capital, e o trabalho adicional, requerido para pôr em movimento o capital adicional” (Marx, 2013, p. 697). Assim, como já afirmado, é possível que a massa de trabalho pago cresça na proporção direta ao crescimento da acumulação, desde que esse processo último seja suficientemente rápido para permitir apenas um acréscimo extraordinário de trabalho pago. No entanto, tão logo o mais-trabalho, necessário à

produção e reprodução do capital, se reduza abaixo do normal, a renda obtida passa a não retornar para o processo produtivo como capital. Ou seja, “[o] aumento do preço do trabalho é confinado [...] dentro dos limites que não só deixam intactos os fundamentos do sistema capitalista, mas asseguram sua reprodução em escala cada vez maior” (Marx, 2013, p. 697). Nos limites do modo de produção capitalista, não existe forma de a classe trabalhadora passar a participar mais, intensa e extensivamente, da riqueza socialmente produzida, porquanto isso coloca em risco a própria sobrevivência desse modo de produção. Os limites dessa participação não são indefinidos; antes, expressam a realidade concreta de um sistema que coloca os produtores diretos da riqueza como serviçais dessa produção, em vez do contrário. Daí a anedota de Marx (2013, p. 697): “[...] como na religião o [ser social] é dominado pelo produto de sua própria cabeça, na produção capitalista ele o é pelo produto de suas próprias mãos”.

Voltando-nos para um outro nível de abstração, aquele em que ocorre a mudança, em detrimento do capital variável e em prol do capital constante, da composição orgânica de capital, altera-se a relação entre o processo da acumulação de capitais e a parte relativa ao trabalho pago, que se torna inversamente proporcional. Com o aumento da produtividade do trabalho, cresce o volume de produtos na proporção direta ao aumento do volume de meios de produção colocados em movimento pelo capital, ainda que tal incremento se dê com uma redução menor da parte variável empregada, no processo de produção, em relação à parte constante. Ou, nas palavras de Marx (2013, p. 699),

[o] aumento da diferença entre capital constante e capital variável é [...] muito menor do que o da diferença entre a massa dos meios de produção e massa da força de trabalho em que são convertidos, respectivamente, o capital constante e o [capital] variável⁹².

⁹² Ademais, mesmo que a acumulação de capital cresça com o aumento do capital constante em detrimento do capital variável, isso não implica, necessariamente, que haja a redução absoluta desse último. No entanto, dadas as condições de incremento na produtividade do trabalho, para que haja o aumento absoluto do capital variável faz-se sempre necessário colocar em movimento uma parcela muito maior de capital constante, se considerados os estágios anteriores da acumulação (Marx, 2013).

Pressuposto o processo histórico da acumulação primitiva, de que foram suporte as colônias europeias espalhadas pelos continentes asiático, africano e latino-americano, Marx (2013, p. 701) aponta que, em um sentido, “[...] a acumulação do capital aumenta, em maior ou menor proporção, o número de capitalistas”, os quais crescem na proporção direta e limitada do aumento da riqueza social e se encontram, bem como se enfrentam, como capitais concorrentes, produtores autônomos de mercadorias. Assim, “[...] a acumulação e a concentração que a acompanha estão não apenas fragmentadas em muitos pontos, mas o crescimento dos capitais em funcionamento é atravessado pela formação de novos capitais e pela cisão dos capitais antigos” (Marx, 2013, p. 701). Portanto, na mesma medida em que a acumulação de capitais se apresenta como aumento dos domínios do capital sobre meios de produção e sobre a força de trabalho, ela também se expressa na repulsão mútua entre os capitais individuais existentes (Marx, 2013, p. 701).

Na contramão dessa repulsão, os capitais são também atraídos uns aos outros, já não constituindo mais a mera acumulação como concentração simples, mas “[...] concentração de capitais já constituídos, supressão [...] de sua independência individual, expropriação de capitalista por capitalista, conversão de muitos capitais menores em poucos capitais maiores” (Marx, 2013, p. 701). Nesse último caso, não se trata da criação de novos capitais, mas da repartição de capitais existentes que, por essa razão, não estão colocados – como está a acumulação simples – nos limites absolutos dessa primeira forma de concentração. Trata-se da centralização dos capitais, que ocorre por meio da vitória dos maiores sobre os menores, principalmente através do barateamento das mercadorias, do aumento da produtividade do trabalho e, como vimos, em decorrência da necessidade crescente de maior volume de capital para desenvolver os negócios capitalistas, da capacidade de fazer crescer a escala de produção, i. e., da extensão dos domínios do capital sobre meios de produção e força de trabalho disponíveis (Marx, 2013). Ademais,

[...] a concorrência aflora ali na proporção direta da quantidade e na proporção inversa do tamanho dos capitais rivais. Ela termina sempre com a ruína de muitos capitalistas menores, cujos capitais em parte passam às

mãos do vencedor, em parte se perdem. Abstraindo desse fato, podemos dizer que, com a produção capitalista, constitui-se uma potência inteiramente nova: o sistema de crédito, que em seus primórdios insinua-se sorrateiramente como modesto auxílio da acumulação e, por meio de fios invisíveis, conduz às mãos de capitalistas individuais e associados recursos monetários que se encontram dispersos pela superfície da sociedade em massas maiores ou menores, mas logo se converte numa arma nova e temível na luta concorrencial e, por fim, num gigantesco mecanismo social para a centralização dos capitais (Marx, 2013, p. 702).

Novamente, cabe-nos reiterar nossas intenções ao incorporar tal discussão marxiana, agora naquilo que ela remete quanto ao surgimento do crédito como instrumento da acumulação, mas sobretudo da centralização de capitais, dada a importância que as finanças assumiram no capitalismo contemporâneo. Enfim, o progresso da acumulação aumenta o capital centralizável, ao mesmo tempo em que desenvolve novas necessidades sociais, bem como os meios técnicos pertencentes aos grandes capitais, sendo eles próprios decorrentes de processos de centralização anteriores. Ainda assim, pode haver centralização de capitais sem que, no entanto, haja o progresso da acumulação, porque ela pode ocorrer simplesmente “[...] por meio da mera alteração na distribuição de capitais já existentes, da simples modificação do agrupamento quantitativo dos componentes do capital social” (Marx, 2013, p. 702).

Decisivamente, a centralização dos capitais é um processo mais dinâmico que a acumulação simples, porque “[...] amplia e acelera, ao mesmo tempo, as revoluções na composição técnica do capital, que aumentam a parte constante deste último à custa de sua parte variável, reduzindo, com isso, a demanda relativa de trabalho” (Marx, 2013, p. 703). Nessa maior dinamicidade, o processo de centralização se torna suporte do processo de acumulação, sua alavanca, e “[...] o decréscimo absoluto da demanda de trabalho, que decorre necessariamente daí, torna-se tanto maior quanto mais já estejam acumulados, graças ao movimento centralizador, os capitais submetidos [ao processo de] renovação” (Marx, 2013, p. 704). Apresenta-se em definitivo, na exposição de Marx (2013), o *pauperismo*, ou “[...] a produção progressiva de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva” (Marx, 2013, p. 704). Nesse cenário, a demanda pela força de trabalho não cresce na proporção direta ao crescimento da acumulação, como visto a partir do primeiro nível de abstração da acumulação simples, mas na sua proporção

inversa: “[a] acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua” (Marx, 2013, p. 705).

Eis, além do crédito, outra alavanca da acumulação: a formação de populações trabalhadoras excedentes, que constituem “[...] um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta” (Marx, 2013, p. 707), uma massa de força de trabalho disponível para a exploração pelo capital em suas oscilações e variações, que quanto mais se expande e se acumula, tanto mais se espraia por setores “atrasados” na forma de créditos suplementares, força-lhes à adequação aos novos patamares de produtividade do trabalho alcançados com o desenvolvimento de meios de trabalho mais rendosos; como engendra novas necessidades, portanto novos ramos da indústria, requisitando sempre “[...] que grandes massas humanas estejam disponíveis para serem subitamente alocadas nos pontos decisivos, sem que, com isso, ocorra uma quebra na escala de produção alcançada em outras esferas” (Marx, 2013, p. 708)⁹³. Marx (2013) faz a necessária ponderação de o capital variável pode crescer mais como índice de mais-trabalho e não do crescimento do número de trabalhadores empregados, algo que é do interesse da classe capitalista, i.e., reduzir a demanda por trabalho vivo.

As discussões desenvolvidas no Capítulo 13 são resgatadas na oportunidade em que Marx expõe as determinações da lei geral da acumulação capitalista – no Capítulo 23 –, na medida em que

⁹³ Se, para os ciclos de produção e reprodução do capital industrial do século XIX, Marx (2013) apontava que a transitoriedade entre momentos de abundância e crise transformava parcelas das classes trabalhadoras em desempregadas ou subempregadas, requisitando-lhes a venda de sua força de trabalho em momentos favoráveis do ciclo de acumulação, como veremos, as condições particulares do capitalismo dependente oferecerão outras circunstâncias ao proletariado dos países em que essa forma se desenvolve, constituindo-se nesses Estados nacionais o desemprego estrutural (ou a informalidade, o subemprego) como determinação essencial particular. Essa condição estruturante do capitalismo *subdesenvolvido* se deu como particularidade ao menos no decorrer do século XX, sobretudo durante os assim chamados *anos de ouro do capitalismo*, de vigência do assim chamado *keynesianismo-fordismo* nos países de capitalismo central (1945-1973).

[...] com o avanço da acumulação, um capital variável maior põe mais trabalho em movimento, sem recrutar mais trabalhadores [e,] por outro, um capital variável do mesmo tamanho põe mais trabalho em movimento com a mesma massa de força de trabalho e, por fim, mais força de trabalho inferiores mediante a substituição de forças de trabalho superiores (Marx, 2013, p. 711).

Como vimos, o progresso da maquinaria permitiu ao capital que substituísse a força de trabalho de homens pela de mulheres e crianças. Para a lei geral da acumulação, Marx (2013, p. 711) afirma que a produção da superpopulação relativa “[...] avança com rapidez ainda maior do que a [...] revolução técnica do processo de produção e a correspondente redução proporcional da parte variável do capital em relação à parte constante”.

Ademais, o aumento do capital variável pode se expressar na disposição de mais-trabalho a partir da diminuição da porosidade da jornada de trabalho, do aumento da exploração em uma mesma jornada. Essa capacidade do capital de aumentar o sobretrabalho das parcelas ocupadas da classe trabalhadora “[...] engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital” (Marx, 2013, p. 711). Se, ao mesmo tempo, essa disposição ao sobretrabalho das parcelas ocupadas concorre com a disposição de massas ociosas, a consequência é a acumulação do capital. A vinculação entre os dois capítulos que aqui concatenamos é apresentada pelo próprio Marx (2013), que retoma a discussão sobre a “liberação” do trabalho pelo capital:

[o] que é ‘liberado’ são não apenas os trabalhadores diretamente substituídos pela máquina, mas também sua equipe de reserva e, com a expansão habitual do negócio sobre sua velha base, o contingente adicional regularmente absorvido. Eles estão, agora, ‘liberados’, e todo novo capital que deseje entrar em funcionamento pode dispor deles. Atraia ele esses trabalhadores ou outros, o efeito sobre a demanda geral de trabalho será nulo sempre que esse capital for suficiente para livrar o mercado da mesma quantidade de trabalhadores que nele foi lançado pelas máquinas. Se um número menor é empregado, aumenta a quantidade de supranumerários; se emprega um número maior, a demanda geral de trabalho aumenta apenas na medida em que os ocupados excedem os ‘liberados’ (Marx, 2013, p. 715).

O aumento da acumulação de capital, portanto, não é acompanhado do aumento da demanda pela ocupação de trabalhadores. O capital age nas duas instâncias, produzindo a requisição por mais-trabalho das parcelas ocupadas da classe trabalhadora e, enquanto é acumulado e “libera” cada vez mais massas de trabalhadores, faz com que essas parcelas “liberadas” pressionem as parcelas ocupadas para que produzam mais. O proletariado, nessas circunstâncias em que miserável fica tanto mais quanto mais em produtor de riquezas se transforma, “[...] rebela-se contra a lei ‘sagrada’ da oferta e demanda e tenta dominá-la por meios coercitivos”, de leis de proteção do trabalho (Marx, 2013, p. 716). Marx (2013, p. 716-718) apresenta, então, as três formas de existência da superpopulação relativa, a saber: *flutuante*, *latente* e *estagnada*.

A primeira delas – *flutuante* -, até então apresentada dentro do quadro mais amplo de desenvolvimento da maquinaria e da grande indústria – logo, do próprio processo de acumulação simples – remete às massas trabalhadoras que são repelidas e atraídas para a venda da força de trabalho para o capital, seguem-no conforme esse se move, desgastam-se pela exploração de que são objetos, tanto mais cedo quanto mais intensos e extensos são desgastados seus valores de uso; renovam-se por meio de “casamentos” precoces, que jogam crianças e mulheres à faina exploratória capitalista. A segunda forma, caracterizada como *latente*, aparece na exposição marxiana como decorrente do processo de “modernização” capitalista das relações sociais no campo, em que “[...] a demanda de população trabalhadora rural decresce em termos absolutos na mesma proporção em que aumenta a acumulação do capital em funcionamento nessa esfera” (Marx, 2013, p. 717) e, diferindo-se das indústrias não agrícolas, “[...] sem que a repulsão desses trabalhadores seja complementada por uma maior atração” (Marx, 2013, p. 717).

Em outras palavras, é o contingente das massas trabalhadoras que flui para as cidades continuamente, sem que se elimine no próprio campo uma superpopulação que existe latente, i. e., “[...] cujo volume só se torna visível a partir do momento em que os canais de escoamento se abrem, excepcionalmente, em toda sua amplitude” (Marx, 2013, p. 718) e que, na medida em que existe, expressa a condição pauperizada das massas trabalhadoras rurais. Por fim, o sedimento mais baixo da superpopulação relativa, sua manifestação *estagnada*, é composta

de parcelas da classe trabalhadora que se encontram ou 1) aptas ao trabalho, que reduzem ou crescem a depender das condições de crise ou abundância do capital; 2) as filhas e filhos de massas *indigentes*, desde nascidos componentes da superpopulação relativa e, tão logo diante de condições favoráveis ao trabalho, considerados recrutáveis pelo capital, mesmo que para exercer atividades de subemprego; e 3) as parcelas degradadas da classe trabalhadora, *maltrapilhas*, incapacitadas para o trabalho,

[...] que sucumbem por sua imobilidade, causada pela divisão do trabalho, *daqueles que ultrapassam a idade normal de um trabalhador*, das vítimas da indústria – aleijados, doentes, viúvas etc. –, cujo número aumenta com a maquinaria perigosa, a mineração, as fábricas químicas etc. (Marx, 2013, p. 719, grifo nosso).

Em síntese,

[o] pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e juntos eles formam uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média (Marx, 2013, p. 719).

Ora, na análise de Marx (2013), realizada no século XIX, observava-se desde já, de forma bastante objetiva, que o desgaste das classes trabalhadoras ocorre como consequência do próprio desenvolvimento do capital; que no proletariado se expressam objetivamente as sequelas da *intocável* valorização capitalista do valor; que em toda a composição societária dominada pelo capital os distintos extratos da classe trabalhadora, porque são essa classe, são vistos como úteis ou não à exploração capitalista, mais ou menos descartáveis por ela, sujeitos ou não à proteção social e, se sim, respeitando criteriosos termos; que a “liberação” da classe trabalhadora pelo capital não decorre de outra coisa senão da acumulação de capital, em que as bases técnicas empregadas de modo capitalista é que aparecem responsabilizadas pela liberação; que o proletariado, na medida em que se forma, passa a ser composto de franjas de si mesmo, partes “liberadas”

como que permanentemente, que sobre as partes não liberadas pesam como *custos mortos*. Em certo sentido, vê-se, Marx (2013) apresenta a justificativa histórica para as reivindicações ao direito à aposentadoria quando aponta determinações como a imobilidade do trabalhador diante das transformações produzidas na divisão social do trabalho por meio dos aprimoramentos tecnológicos; ou o desgaste prolongado da força de trabalho além do “normal”, as quais colocam essas frações de trabalhadores em condições menos competitivas, decorrentes da idade em que se encontram ou de suas condições de serem úteis à exploração capitalista.

Os limites etários normais para a exploração, estabelecidos como acordos de classe entre proletariado e burguesia, decorrem da luta produzida através de, como diz Marx, *meios coercitivos*. As greves, a formação dos sindicatos, as lutas conjunturais ou prolongadas, em prol de pautas específicas ou gerais, enfim, a formação das vanguardas do proletariado enquanto classe para si, foram respostas à sanha do capital por mais-valor, cujos limites só podem ser impostos através da força, pelas armas da crítica ou pela crítica das armas, como *um furto ao vampiro*. Enfim, como aponta Marx, *a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista é que*

[quanto] maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva (Marx, 2013, p. 719).

Esse é também o fundamento da *assim chamada questão social*⁹⁴, em que a acumulação capitalista induz, ao mesmo tempo em que ocorre, o desenvolvimento da sua superpopulação relativa, cujas camadas mais miseráveis, aí inclusos os seus *custos mortos*, se adensam tanto mais quanto mais riqueza essa sociedade tem condições de produzir. Com base nas discussões da lei da acumulação capitalista, que se manifesta na dinâmica desta sociabilidade na qual parcela da classe trabalhadora cresce de modo mais rápido do que a necessidade de o capital

⁹⁴ O objetivo da presente subseção não é aprofundar as discussões em torno da questão social. Cabe apenas apontar seu assento na lei geral da acumulação capitalista, dentro do quadro em que estamos discutindo as relações histórico-dialéticas entre o desenvolvimento das forças produtivas e dos direitos do trabalho concedidos às classes trabalhadoras como produto de suas lutas.

fazer uso da força de trabalho potencial desta parcela no processo de valorização, lamamoto (2011, p. 159), afirma que é nessa relação dialética que se gera “[...] uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista”. Nesta direção, seguindo os pressupostos marxianos, a autora afirma que “[o] pauperismo como resultado do trabalho – do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social -, é uma especificidade fundada no capital” (lamamoto, 2014, p. 159).

Partimos do entendimento de que aquilo que chamamos de políticas sociais constituem-se em direitos do trabalho, em conquistas da luta histórica do proletariado contra a burguesia – tão mais *internacional* quanto mais o modo de produção capitalista se universaliza enquanto modo de produção – pela maior participação no montante da riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, para compreender a particularidade dos direitos do trabalho no Brasil, não é possível apartar a luta de classes em desenvolvimento circunscrito nesse Estado nacional do quadro social mais amplo, isto é, do movimento da luta de classes no plano da economia política capitalista internacional, e de quais foram as respostas históricas que as classes dominantes do centro metropolitano deram às suas próprias classes operárias, melhorando suas condições, em geral com auxílio do aprofundamento dos nexos de dependência das colônias, ainda que sob a condição de que puderam deixar de sê-lo para tornarem-se repúblicas independentes.

3.2 O IMPERIALISMO E A DIALÉTICA DA DEPENDÊNCIA: A FORMA PARTICULAR DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL

Lenin afirmava que, em seu estágio imperialista, o capitalismo

...] conduz praticamente à socialização integral da produção; arrasta, por assim dizer, os capitalistas, contra a sua vontade e sem que disso tenham consciência, para uma nova ordem social, de transição entre a mais livre concorrência e a completa socialização (Lenin, 2012, p. 48).

No alvorecer do século XX, Lenin reiterava que se a produção passava, já naquela época, a ser cada vez mais social, no sentido de que se estendiam cada

vez mais as relações sociais capitalistas pelo globo terrestre – fazendo-se avançar as expropriações – a apropriação da riqueza continuava privada, como continuavam a ser propriedade privada os meios de produção; a livre concorrência tornava-se formal, tanto mais quanto mais cresciam os monopólios (Lenin, 2012). Outra característica do imperialismo destacada por Lenin (2012) à época da escrita da obra em questão, foi a fusão dos grandes capitais industriais e bancários, com a transformação do papel desses últimos na economia capitalista a nível global, uma vez que deixaram de ser meros intermediários de pagamentos para se transformarem numa classe de cada vez mais restritos detentores do capital-dinheiro, controladores de cada vez mais capitais. A capacidade leniniana de interpretar a transição do capitalismo ao seu estágio imperialista, à luz da dialética revolucionada teoricamente por Marx e Engels, expressa-se no entendimento da transformação dos avanços quantitativos em transformações qualitativas, também no que tange o papel dos bancos. Diz Lenin (2012, p. 68) que,

[se] o banco desconta as letras de câmbio de um empresário, abre-lhe conta corrente etc., essas operações, consideradas isoladamente, não diminuem em nada a independência do referido empresário, e o banco não passa de um modesto intermediário. Mas, se essas operações se tornam cada vez mais frequentes e mais sólidas, se o banco “reúne” nas suas mãos capitais imensos, se as contas correntes de uma empresa permitem ao banco – e é assim que acontece – conhecer, de modo cada vez mais pormenorizado e completo, a situação econômica do seu cliente, o resultado é uma dependência cada vez mais completa do capitalista industrial em relação ao banco.

Esse controle do capital bancário sobre os capitais industriais, descrevia Lenin (2012), transformou-os em constituintes de uma relação “simbiótica”, que levou os principais proprietários privados dos bancos a adquirirem ações, a participar dos órgãos colegiados das empresas, mas também coloca os principais capitalistas industriais como regentes do capital coletivo reunido nos bancos, todos intimamente vinculados ao Estado e aos distintos governos. Na medida em que essa condensação de interesses econômico-políticos ganhou em complexidade, também ganharam complexidade as formas de produção e reprodução dos capitais, transformadas as relações dos capitalistas com os empreendimentos de

onde retiram seus lucros, tornadas mais “impessoais”, difusas, ao mesmo tempo em que as instituições bancárias se “universalizavam” (Lenin, 2012).

Hilferding (1912, p. 338-339 *apud* Lenin, 2012, p. 75), assimilado criticamente por Lenin, definia o capital financeiro como “capital que os bancos dispõem e que os industriais utilizam”. Em sentido distinto, Lenin (2012) apontava que a história que levou ao aparecimento do capital financeiro iniciou-se pelo processo de concentração da produção que, conduzida ao monopólio, fundiu às indústrias ao capital bancário. Não se trata de frações distintas de capital, correlacionando-se autonomamente, mas de uma junção que torna orgânicas as atividades de uma e da outra. Convenientemente, entretanto,

[...] é próprio do capitalismo, em geral, separar a propriedade do capital da sua aplicação à produção; separar o capital-dinheiro do industrial ou produtivo; separar o *rentista*, que vive apenas dos rendimentos provenientes do capital-dinheiro, do industrial (Lenin, 2012, p. 89).

No estágio imperialista, ademais, o excedente de capitais nos países em que as relações sociais capitalistas estão suficientemente amadurecidas implicou, sobretudo a partir dos primeiros anos do século XX, na *exportação desses excedentes para os países atrasados* (sobretudo os de América, Ásia e África), porque nestes “[...] o lucro é em geral elevado, pois os capitais são escassos, o preço da terra e os salários, relativamente baixos, e as matérias primas, baratas” (Lenin, 2012, p. 94). O revolucionário russo fazia tal consideração na medida em que esses países já estavam incorporados à produção e à realização do valor, já contavam com alguma infraestrutura para a logística de mercadorias ou estavam em vias de construí-las, além de já encontrarem o capital industrial em seu estágio embrionário (Lenin, 2012, p. 94). Neste sentido, afirmava Lenin:

[a] exportação de capitais influencia o desenvolvimento do capitalismo no interior dos países em que são investidos, acelerando-o extraordinariamente. Se, em consequência disso, a referida exportação pode, até certo ponto, ocasionar uma estagnação do desenvolvimento nos países exportadores, isso tem lugar em troca de um alargamento e de um

aprofundamento maiores do desenvolvimento do capitalismo em todo o mundo (Lenin, 2012, p. 96)⁹⁵.

Assim, concluía: “[...] o capital financeiro estende [...] suas redes, no sentido literal da palavra, em todos os países do mundo” (Lenin, 2012, p. 98); e, por sua vez, “[...] os países exportadores de capitais dividiram o mundo entre si [e o] capital financeiro também conduziu à partilha *direta* do mundo” (Lenin, 2012, p. 98). Tais afirmações indicam a compreensão que Lenin teve do significado da Primeira Guerra Mundial (PGM) como uma guerra de rapina, em que as principais potências imperialistas assumiram suas partes no conflito como forma de garantirem para si as *partes do leão*. Entre os últimos vinte e quatro anos finais do século XIX e o ano em que começou a PGM, as seis principais grandes potências (Inglaterra, Rússia, França, Alemanha, Estados Unidos e Japão) saltaram em seus domínios coloniais de 40,4 milhões de km², em 1876, para 65 milhões de km², em 1914. Os habitantes sob seus domínios, por sua vez, saltaram de 273,8 milhões para 523,4 milhões, no mesmo período (Lenin, 2012). No ano em que iniciou a primeira grande guerra, as metrópoles abrigavam 437,2 milhões de habitantes em 16,5 milhões de km² (Lenin, 2012, p. 114). As razões para o expansionismo colonial, em pleno século XX, se deram também em função de que

[o] capital financeiro não estava interessado apenas nas fontes de matérias-primas já descobertas, mas também em fontes em potencial, [dado que] a técnica avança com uma rapidez incrível, e as terras não aproveitáveis hoje podem tornar-se terras úteis amanhã, se forem descobertos novos métodos [...], se forem investidos grandes capitais (Lenin, 2012, p. 117).

O sentido do expansionismo colonial era, portanto, a extensão das expropriações e a colocação sob domínios imperialistas não apenas das fontes de valor efetivamente existentes, mas daquelas que poderiam vir a existir mediante o desenvolvimento acelerado das forças produtivas (Lenin, 2012). Escrevendo sobre o imperialismo nos anos da PGM, Lenin conseguiu, ao compreender o significado

⁹⁵ Lenin (2012, p. 98) resgatava, na oportunidade em que trata da exportação de capitais excedentes dos países capitalistas centrais, uma passagem na qual se apresenta que a malha ferroviária brasileira era construída com base, em sua maior parte, em empréstimos de capitais franceses, belgas, alemães e britânicos, e que tais empréstimos eram feitos associados à reserva de encomendas de materiais para a construção das ferrovias.

desse conflito, definir corretamente o lugar dos revolucionários russos: defender a transformação dos conflitos inter-imperialistas, nos quais estava colocada a aristocracia russa, em guerra civil. Nesse sentido, cabe pontuar que o desenvolvimento capitalista e sua mundialização redundou também na transformação do proletariado mundial de *classe em si* em *classe para si*. Em particular, desembocou na maturação do projeto socialista, sobretudo a partir da vitória da Revolução Russa em 1917, seguida da vitória após o período do *comunismo de guerra*, que levou à constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1922⁹⁶. A análise econômica do imperialismo redonda na interpretação leninista, com a qual concordamos, de que o capitalismo entrava, já naquele período, em sua fase agonizante:

Percebe-se que as relações de economia e propriedade privadas constituem uma forma que já não corresponde ao conteúdo, uma forma que deve inevitavelmente decompor-se se a sua supressão for adiada artificialmente, que pode permanecer em estado de decomposição durante um período relativamente longo [...], mas que, de qualquer modo, será inelutavelmente eliminada (Lenin, 2012, p. 169).

Conhecendo-se a rigorosidade dialética leniniana, não se pode afirmar que esse diagnóstico consistia em uma determinação sobre o fim do capitalismo, mas uma convicção da atualidade do processo revolucionário, expressa pelos objetivos do texto em questão, cujo subtítulo o caracteriza como *ensaio popular*. Portanto, o “Imperialismo: estágio superior do capitalismo” consistia, como era próprio de Lenin, em um texto cuja tarefa era incidir diretamente sobre os rumos da luta de classes do ponto de vista do proletariado russo da época, mais do que apenas uma

⁹⁶ Se não houve o espraio de processos revolucionários em demais países europeus, como desejara Lenin, as circunstâncias para tanto foram explicadas por ele antes mesmo que conseguisse liderar a revolução bolchevique no seu próprio país, quando indicara que o desenvolvimento do capital financeiro, tipicamente imperialista, gerou “[...] a possibilidade econômica de subornar as camadas superiores do proletariado”, porque criou camadas entre as classes trabalhadoras, dividindo-as entre as mal e bem remuneradas, mais ou menos “aburguesadas” (Lenin, 2012, p. 143; p. 145), mais ou menos capituláveis nas negociações com o imperialismo. Na esteira das reflexões sobre a formação de uma aristocracia operária, Lenin também questionava as possibilidades de reforma das bases do imperialismo, a saber, as relações sociais capitalistas, e perguntava: “[...] deve-se avançar para acentuar e aprofundar ainda mais as contradições que ele engendra, ou deve-se retroceder para atenuá-las?” (Lenin, 2012, p. 151). Faz então a crítica a Karl Kautsky, para quem o aumento das capacidades de consumo das classes trabalhadoras parecia resposta suficiente diante da “inevitabilidade” do ultraimperialismo, isto é, da livre concorrência entre países imperialistas e, logo, de uma suposta paz permanente (Lenin, 2012).

digressão catedrática, voltada para o entendimento restrito a outros intelectuais. Ademais, Lenin considerava que o estado de agonia não precisava anteceder a morte do capitalismo de forma breve, podendo-se estender por longo período⁹⁷. Quanto ao seu caráter crítico contemporâneo, cabe apontar que:

[...] qualquer suposição de um único fator se opõe claramente à concepção do modo de produção capitalista como uma totalidade dinâmica, na qual a ação recíproca de *todas* as leis básicas de desenvolvimento se faz necessária para que se produza um resultado específico. Essa ideia implica, em certa medida, que todas as variáveis básicas desse modo de produção possam, parcial e periodicamente, desempenhar o papel de variáveis autônomas [...] (Mandel, 1985, p. 25).

São essas as variáveis apontadas por Mandel (1985): a composição orgânica de capital nos setores econômicos específicos, bem como na economia em geral; a relação entre as partes do capital constante (quanto é gasto em maquinaria e quanto é gasto em matéria-prima, p. ex.) nos setores específicos e na economia em geral; o tempo de rotação do capital (quanto tempo D precisa para se tornar D', isto é, para que a mercadoria seja produzida e se realize na circulação); o desenvolvimento das taxas de mais-valor (proporção entre o valor transformado em salários e o valor que retorna ao controle das classes capitalistas, tanto no sentido de seu consumo produtivo quanto improdutivo); bem como as taxas de acumulação (quanto de D' é retornado produtivamente e quanto não). As flutuações nas taxas de lucro são índices históricos da luta de classes e, portanto, da resistência das classes trabalhadoras ao ímpeto de ampliação da exploração por parte das classes capitalistas (Mandel, 1985).

O avanço das contradições entre as relações sociais capitalistas e o desenvolvimento de suas forças produtivas, irradiadas desde seu centro motor, implicou na necessidade histórica dos países imperialistas expandirem-se para e sobre outros territórios e países, minando as formas tradicionais de organização societária neles existentes sem, contudo, tê-las eliminado de forma absoluta, de modo que, enquanto forma econômica particular, histórica, “[...] a economia

⁹⁷ Como vemos acontecer em pleno século XXI. Aprofundou-se, portanto, o estado de agonia; o imperialismo assumiu novas formas, conseguiu se oxigenar por alguns períodos do século XX e resiste, infelizmente, ao primeiro quarto de século XXI.

mundial capitalista é um sistema articulado de relações de produção capitalistas, semicapitalistas e pré-capitalistas, ligadas entre si por relações capitalistas de troca e dominadas pelo mercado capitalista mundial” (Mandel, 1985, p. 32). Esse processo, por sua vez, erigiu uma dinâmica que Mandel (1985) caracteriza como sendo a de um desenvolvimento desigual e combinado entre os países centrais e periféricos desse mercado capitalista mundial em processo de integração. Em outras palavras, países dotados de menor produtividade de trabalho, ao negociarem suas mercadorias (sobretudo matérias-primas de baixo valor agregado) com os países centrais (primeiramente a Europa ocidental e, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos), transferem a esses um mais-valor relativo, decorrente da compra de mercadorias produzidas neles e, portanto, em contexto de maior produtividade do trabalho ou, ainda, a um valor abaixo da média social estabelecida mundialmente (Mandel, 1985). Em um primeiro momento, faz-se importante assinalar, essas trocas ocorriam sem que todas as economias “nacionais” estivessem subordinadas às relações capitalistas. Contudo,

[...] na era do imperialismo houve uma mudança radical em toda essa estrutura, e o processo de acumulação de capital em economias anteriormente não capitalizadas passou também a subordinar-se à reprodução do grande capital do Ocidente. A partir desse ponto, foi a exportação de capital dos países imperialistas [...] que determinou o desenvolvimento econômico do que seria, mais tarde, denominado ‘Terceiro Mundo’. Este último via-se, agora, forçado a complementar as necessidades da produção capitalista nos países metropolitanos. Isso não era apenas uma consequência indireta da concorrência de mercadorias mais baratas provenientes desses países metropolitanos; era, acima de tudo, resultado direto do fato de que o próprio investimento de capital vinha desses países metropolitanos, e só estabelecia as empresas que correspondessem aos interesses da burguesia imperialista (Mandel, 1985, p. 36).

Produziu-se, assim, um sufocamento das capacidades de desenvolvimento “autônomo” dos países do “Terceiro Mundo”, que passaram a se articular à economia capitalista mundial modernizando os seus nexos de dependência com relação aos países dominantes, mas também no limite de suas próprias fronteiras, onde se estabeleceram eixos dinâmicos e estacionários inscritos na economia dependente (Dowbor, 1982). Tal vinculação ocorreu e ocorre a partir não só das

relações de troca, portanto, mas também com a internalização das atividades de empresas capitalistas oriundas dos países imperialistas, que puderam encontrar na periferia do modo de produção capitalista melhores condições de exploração da força de trabalho, decorrentes da existência de mais extensa superpopulação relativa nessas áreas. Também reforçaram essas tendências a especulação fundiária, o fortalecimento do setor de serviços e o surgimento de uma lumpen-burguesia, atrelada às formas de dominação tradicionais, contente em ser *sócia menor* do negócio capitalista global. Em outras palavras, o imperialismo, “[...] longe de nivelar a composição orgânica de capital em escala internacional – ou de conduzir a uma equiparação internacional das taxas de lucro – *congelou* e *intensificou* as diferenças internacionais na composição orgânica do capital e no nível das taxas de lucro” (Mandel, 1985, p. 57).

Dentro dos marcos das relações sociais capitalistas, as condições de desenvolvimento das forças produtivas jamais foram equalizadas entre os países periféricos e centrais dessa sociabilidade no plano mundial, de modo que é a circulação de mercadorias, mais que a produção e a formulação enquanto projetos dessas últimas, que se universaliza mundialmente, desenvolvendo-se, assim, o “subdesenvolvimento”. Tal afirmação não significa que aos países periféricos não tenha sido possível realizar, com maior ou menor heteronomia, a modernização de suas forças produtivas, mas que essas últimas se desenvolveram justamente por meio do que estamos chamando de atualização dos nexos de dependência e, portanto, em função de suas relações desiguais de troca, subordinadas à dinâmica central da economia capitalista mundial (Mandel, 1985). No continente latino-americano, segundo Bamber (2019, p. 33),

[o] capitalismo [...] se desenvolveu dentro do contexto da expansão e evolução do capitalismo mundial. Em função disso, assumiu formas específicas que, sem negar as leis gerais do movimento do sistema, configuraram no continente tipos específicos de capitalismo dependente, cujo caráter e modo funcionamento estão intrinsecamente conectados à dinâmica que assume historicamente o capitalismo nos países centrais.

Bamber (2019) recorre às interpretações de Theotonio do Santos, em *A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência em América*

*Latina*⁹⁸ para definir a dependência como *situação condicionante*, em que as relações sociais de produção dos países periféricos existem em função, isto é, condicionadas pelas dinâmicas estabelecidas nos países centrais aos quais se encontram subordinadas, definindo seus limites e possibilidades de desenvolvimento. Portanto, que a despeito dessas condicionantes, os países dependentes conformam estruturas internas próprias, correspondentes às formas particulares de desenvolvimento em que se encontram. Bamberger se dedica, então, a demarcar “a *relação existente entre situação de dependência e estrutura dependente*”, para conseguir desvelar as distintas maneiras de expressão da realidade dependente na América Latina (Bamberger, 2019, p. 39).

Uma primeira demarcação importante é que, “[...] no século XIX os países latino-americanos não poderiam ter deixado de ser fundamentalmente exportadores” (Bamberger, 2019, p. 41), ainda que, mesmo assim, alguns tenham se tornado independentes antes que os outros, tenham estabelecidos regimes políticos diversos, de Impérios a Repúblicas, ou iniciado a criação de seus próprios setores industriais. Nesse sentido, Bamberger (2019) conduz a crítica a Cardoso e Faletto (2011) no que concerne à a) a redução metafísica da economia à condição meramente estruturante, apartada da noção sociológica de *ação dos grupos*, como se não houvesse uma “[...] gama intrincada da ação dos diversos grupos e classes sociais que *atuam em função de interesses econômicos objetivos*, cuja imposição exige a luta pela hegemonia política” (Bamberger, 2019, p. 49); b) às tipologias dos autores, porque induzem à compreensão limitante de que foram os tipos de povoamento, nas distintas colônias americanas, que permitiram o estabelecimento de controles nacionais sobre a vida econômica ou a manutenção dos regimes de enclave, quando são observáveis cenários distintos de transformação e transição entre modos de produção, a depender dos países observados, por vezes independentemente dos tipos de colonização⁹⁹; c) à análise dos autores do período

⁹⁸ dos Santos, Theotonio. La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependência em América Latina. Cuadernos de estudios socioeconómicos (CESO). Universidad de Chile, nº 11, 1970.

⁹⁹ Como afirma Bamberger (2019, p. 52), “[...] as novas relações de produção que começam a se desenvolver nesses países, já tipicamente capitalistas, ainda que tenham elementos da situação herdada do período colonial, são principalmente o resultado desse processo de mudanças nas estruturas dependentes” (Bamberger, 2019, p. 52). Isso, a certa altura, nomearemos como atualização

posterior ao final da Segunda Guerra Mundial, período no qual nos ateremos adiante e sobre o qual a própria autora centra suas atenções na bibliografia referenciada, a saber, *O capitalismo dependente latino-americano*.

Propondo uma tipologia alternativa, com o objetivo de caracterizar a integração que ocorre entre os países da América Latina e os centros imperialistas, notadamente os EUA, Bamberger (2019, p. 55) destaca duas formas de constituição das relações sociais capitalistas nascentes na parte latino-americana do continente: a) estruturas diversificadas, ainda que sob predominância do setor agroexportador, com um embrionário desenvolvimento do capital industrial, como são os casos de Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguai e Colômbia; b) estrutura primário-exportadora, com uma produção industrial apenas em estágio artesanal, em que se inscrevem os demais países da América Latina, com exceção do Peru, que se encontrava em uma situação limítrofe entre esses dois tipos na passagem do século XIX ao século XX¹⁰⁰. Bamberger (2019, p. 61) justifica sua proposição tipológica em razão de que, “desde a primeira Revolução Industrial, o sentido do desenvolvimento de qualquer sociedade passou a ser dado pela indústria manufatureira”, que se constituiu como “[...] base econômica de um sistema social novo, o capitalismo, que por sua força e dinamismo tinha as condições de se impor, subjugar e liquidar os demais sistemas” (Bamberger, 2019, p. 61). A autora destaca, no bojo das transformações promovidas pelo desenvolvimento das forças produtivas, que a sociedade capitalista se consolidou como geradora de “[...] formas superiores de domínio da natureza, de relação entre as classes e entre os indivíduos” (Bamberger, 2019, p. 61).

dos nexos de dependência. A autora estabelece os casos do México e Chile para apontar a impossibilidade de enquadrar os países latino americanos nas rígidas tipologias definidas por Cardoso e Faletto (2011) como terceira crítica, a qual consideraremos contemplada no item b).

¹⁰⁰ O Brasil é enquadrado por Bamberger (2019), como já visto, nos países de Tipo A. Enquanto, na análise desse primeiro tipo, Bamberger (2019) dedica bastante de suas reflexões, os países de Tipo B aparecem na proporção da importância que assumem para o desenvolvimento capitalista no continente latino-americano. As relações sociais nesses países são também transformadas em decorrência das transformações produzidas no modo de produção capitalista desde seu centro motor, e a requisição por maior dinamicidade na produção das matérias-primas a alimentar o desenvolvimento do capital industrial na Europa. Para a autora, a impossibilidade dos países de Tipo B se desenvolverem como fizeram os países de Tipo A decorreu, centralmente, do “[...] controle exercido pelos empresários estrangeiros de forma *sistemática e intensiva* sobre os *setores de produtos-chave* dessas sociedades” (Bamberger, 2019, p. 108).

Ainda, na esteira das reflexões marxianas, também Bamberger (2019, p. 62) aponta a transformação social promovida pela grande indústria como, em consequência desse processo, a subjugação dos demais setores ao capital industrial e sua transformação em “[...] centro da dinâmica do desenvolvimento econômico e social” (Bamberger, 2019, p. 62), fato constatável “[...] a partir da alteração da base morfológica e ecológica da sociedade, passando pela geração de novas necessidades, até a desagregação das formas econômicas e sociais anteriores e o surgimento de novas classes por ela gerado” (Bamberger, 2019, p. 62), daí sendo engendradas novas classes e, com elas, novas contradições e conflitos societários.

A autora prossegue com a afirmação de que, na América Latina, “[...] quando se fala em industrialização se fala de substituição de importações” (Bamberger, 2019, p. 63), porque foi dessa forma, nos países estudados como seu Tipo A, “[...] através da qual se conseguiu impulsionar a montagem de seu parque industrial” (Bamberger, 2019, p. 63), substituir “[...] bens manufaturados estrangeiros pelos nacionais [...] [devido à] contenção das importações, o que gerou uma demanda não atendida” (Bamberger, 2019, p. 63). Nos países do continente latino-americano, foi através dessas condições que se tornou possível

[...] a utilização das divisas obtidas mediante a exportação dos produtos do setor primário (agrícola ou de mineração, conforme o caso), orientando-os para a importação de equipamentos, máquinas e matérias-primas necessárias para a instalação de fábricas no território nacional, destinadas à produção de bens anteriormente importados (Bamberger, 2019, p. 63).

Os dois momentos históricos, no início do século XX, em que os países de “Terceiro Mundo”, como os da América do Sul, Central e o México, tiveram que reagir à reorganização do capitalismo em escala internacional foram tanto os anos da PGM quanto aqueles da crise de 1929, os quais “[...] suscitarão circunstâncias favoráveis para a intensificação de tal processo” (Bamberger, 2019, p. 64), dada a escassez de alguns produtos manufaturados acompanhada da manutenção da demanda de setores, nesses Estados nacionais dependentes, cujo poder aquisitivo se mantinha mesmo no quadro de crise e para as quais “[...] as indústrias nacionais tiveram que se desenvolver, e o fizeram com maior ou menor rapidez em função de

sua base anterior” (Bambirra, 2019, p. 64). A substituição de importações ocorreu primeiramente

[...] no setor de bens de consumo leves; [passou] posteriormente aos setores de bens de consumo duráveis; [chegou] aos bens de produção intermediários; e, por último, [alcançou] o setor de bens de produção pesados, isto é, máquinas de fazer máquinas (Bambirra, 2019, p. 64).

Contudo, destaca a autora, esse último setor não se desenvolveu nas economias dependentes de maneira preponderantemente substitutiva. O aumento de divisas que permitiu reconversões de capital, aliás, decorreu do aumento na exportação de produtos que foram alimentar os países beligerantes entre 1914-1918; e foi decisivo no fomento ao desenvolvimento do capital industrial naqueles países que já se encontravam em condições de aproveitar a conjuntura internacional para dar vazão a essas necessidades.

Segundo Bambirra (2019) o elemento central para o *salto de desenvolvimento* foi “[...] a existência de um mercado interno que se expandiu de forma articulada nesses países, devido ao desenvolvimento de relações de produção capitalistas” (Bambirra, 2019, p. 64), as quais se tornaram progressivamente “[...] predominantes em setores-chave da economia primário-exportadora” (Bambirra, 2019, p. 64-65). No entendimento de Bambirra (2019), a formação de relações sociais capitalistas, nesses países em que a industrialização decorreu do desenvolvimento dos seus setores agroexportadores, precisa ser explicada nas “[...] transformações que [ocorreram] no processo produtivo dos centros mais desenvolvidos do sistema capitalista mundial – particularmente na Inglaterra – a partir da segunda metade do século XIX” (Bambirra, 2019, p. 65). As transformações por ela mencionadas seriam decorrentes de uma *segunda Revolução Industrial*, que permitiu ao capital a produção de máquinas em escala industrial, e afetou “[...] as sociedades dependentes, [...] provocando profundas modificações em seus componentes estruturais básicos” (Bambirra, 2019, p. 65). Tais mudanças precisaram ocorrer “[...] com a finalidade de que as sociedades dependentes se [readaptassem], no sentido de se capacitarem para satisfazer as demandas da nova etapa de expansão do capitalismo mundial” (Bambirra, 2019, p. 65).

Mencionamos anteriormente que há, já em Marx (2013), o entendimento de que os processos de acumulação primitiva e simples criaram uma unidade entre os centros metropolitanos e as colônias, em que essas últimas adequavam – como, em maior ou menor medida, ainda adequam – suas dinâmicas produtivas e reprodutivas em acordo às requisições das primeiras. O próprio Marx (2013), como vimos, aponta que as mudanças que promoveu o desenvolvimento da maquinaria e da grande indústria tiveram incidências e requisitaram transformações sobre toda a cadeia de provisão das matérias-primas necessárias à produção de mercadorias em escala industrial. O que Bambirra (2019, p. 66) faz é redimensionar essas transformações, trazendo-as ao continente latino-americano, quando aponta que as demandas desde o capitalismo central geraram, nos países dependentes, a necessidade de: a) aumentar “[...] a produção de matérias-primas e dos produtos agrícolas para satisfazer as demandas crescentes da nova fase de industrialização nos países capitalistas avançados” (Bambirra, 2019, p. 66); bem como b) expandir os mercados internos desses países, a fim de que pudessem ser, também, capazes de receber parte da oferta de mercadorias ali desenvolvida, mas sobretudo daquela oferecida pelos proprietários de mercadorias dos países centrais (Bambirra, 2019, p. 66)¹⁰¹.

Aspectos decisivos, ainda, foram c) a formação de um mercado livre de trabalho nesses países, ou ainda o estabelecimento de uma predominância do assalariamento sobre as demais formas de emprego da força de trabalho, ainda que essas possam conviver, como apontado em Mandel (1985), com formas pré-capitalistas ou semicapitalistas; d) a existência de um monopólio sobre a terra, sobretudo daquelas localizadas em regiões mais economicamente importantes, cuja produção orientada ao exterior estivesse em condições de assimilar as relações sociais capitalistas (Bambirra, 2019). Como sintetiza a autora:

[...] é esse processo de monopolização que restringe as áreas da economia de subsistência e de autoconsumo e gera um potencial disponível de mão de obra para ser proletarizada no setor exportador. A proletarianização expressa o processo de penetração do capitalismo no campo – que, embora em vastas regiões passe a ser predominante – não

¹⁰¹ A autora destaca que, a despeito de aparecerem na exposição como itens distintos, estes compõem uma unidade no processo de desenvolvimento dos países de capitalismo dependente.

elimina completamente as relações pré-capitalistas ou semisservis, e até coexiste com estas em alguns casos, tendendo a uma aproximação maior ou menor às relações capitalistas de produção puras, de acordo com as necessidades do sistema. Por outro lado, essa proletarização também se torna possível e necessária porque corresponde à melhor forma de entrelaçamento entre os países dependentes e os países capitalistas avançados. Em outras palavras, a expansão do capitalismo metropolitano faz com que se reproduza seu sistema, não estritamente à sua imagem e semelhança, mas sob a forma de um capitalismo dependente (Bambirra, 2019, p. 68)

A produção desse proletariado evidencia o crescimento do capital industrial e a formação de novas classes, e de modo algum suprime a existência das frações latifundiárias, mineradoras, varejistas, exportadoras do capital, mas apenas redefine as relações nos andares de cima, entre as distintas parcelas da burguesia. Mesmo ao inserir novas classes na disputa, mudando a conformação da dominação política, esta tampouco foi suprimida; antes, se “atualizou”, porque se “atualizaram”, também, os nexos de dependência, as relações da base econômica entre o centro e a periferia do modo de produção capitalista. Nessa última instância, ademais, estão contidas as transformações relativas ao *desenvolvimento das forças produtivas* nos países periféricos, com a “[...] introdução de novos instrumentos e sistemas de produção e de transporte, aumentando sua capacidade de capitalização, o que tem como resultado o crescimento da capacidade produtiva do setor exportador” (Bambirra, 2019, p. 70).

O setor exportador, portanto, na medida em que se dinamizou, com esse ganho de dinamicidade conseguiu absorver a oferta de força de trabalho em condições de melhor remuneração (Bambirra, 2019) o que gerou, consequentemente, a ampliação de um mercado interno. Com a dinamização do setor exportador, as incidências desse processo dão-se sobre todas as demais cadeias que guardem relação com ele, “[...] sejam agrícolas, comerciais, de transporte e comunicações, serviços” (Bambirra, 2019, p. 70). Ainda que esses setores tenham ganhado certa autonomia, a depender das condições que tiverem de encontrar mercados internos aos produtos por eles ofertados, acabaram também por expandi-lo, pelo desenvolvimento de novas necessidades que decorreram da sua própria *modernização*. Na medida em que se organizaram esses setores suplementares à economia exportadora, eles também conseguiram

absorver parcelas da força de trabalho disponível, e ademais geraram novas necessidades a serem atendidas, pela ampliação dos mercados ou mesmo da ação do Estado, tanto para atender os interesses mais imediatos do capital como para atender algumas das necessidades da classe trabalhadora, notadamente daquela formalmente vinculada ao mercado de trabalho, como se verificou na realidade brasileira.

Os referidos setores tornaram-se mais que apenas suplementares, tampouco complementares, i. e., desenvolveram “[...] uma base econômica real, como condição para o desenvolvimento industrial urbano” (Bambirra, 2019, p. 71), transformaram-se em um *mundo econômico* também bastante próprio, voltado ao atendimento de demandas específicas. Como Bambirra (2019) aponta, o setor exportador em certa medida requisitou o desenvolvimento do capital industrial nos países dependentes, mas quem o fez de fato foram as próprias classes trabalhadoras em formação, conforme se expandiram as relações sociais capitalistas no setor rural, que expulsaram camponeses, conduzindo-os a buscar meios de subsistência nos centros urbanos por meio da venda da força de trabalho assalariada. Se parte significativa das demandas do setor exportador podiam ser atendidas pela importação de manufaturados estrangeiros, a classe operária se transformou em ponto de apoio e alavanca da industrialização nacional, porque foi ela a consumir a produção dessa indústria (Bambirra, 2019). Dado o período em que escrevia, Bambirra (2019) podia compreender que

[e]ssa demanda se direciona aos produtos industriais nacionais, pois é uma demanda por produtos de baixo custo. Neste sentido, as indústrias que se desenvolvem para atendê-la o fazem em melhores condições de concorrência frente às manufaturas estrangeiras, que teriam o custo adicional do frete. Isso se deve ao fácil acesso aos consumidores, resultado da utilização das vias de comunicação da economia exportadora (ferrovias e estradas) e do fato de dispor de uma mão de obra barata para a produção em alta escala de produtos de consumo massivo e popular (Bambirra, 2019, p. 72).

O conglomerado logístico da Amazon que o diga! A própria Bambirra, que se *encantou*¹⁰² no ano de 2015, deve ter constatado a datidade dessa sua reflexão, sobretudo (como veremos adiante) a partir da década de 1990, em que as definições de empresas nacionais e estrangeiras se volatilizaram nas mãos neoliberais de Fernando Henrique Cardoso – trata-se de uma análise, sabemos, de período anterior ao processo da chamada mundialização do capital. Importa-nos, para essa reflexão, o nível de abstração que nos conduz a pensar o Brasil, dado seu enquadramento nessa forma de desenvolvimento do capital reconstruída teoricamente pela autora e que apresenta de que modo o capital industrial encontrou terreno para constituir-se como força própria, também nesse país, mas tratado aqui no que concerne o conjunto de Estados nacionais que se industrializaram a partir do desenvolvimento dos seus setores agroexportadores. Destacamos esse caráter particular de desenvolvimento, dado que ele nos oferece uma noção histórica que retira das burguesias o seu caráter monolítico, aponta para a existência de campos para a apresentação de divergências e fissuras nas classes dominantes, que podem abrir períodos de consequências, inflexões, enfim, de *oportunidades*, as quais podem ser aproveitadas ou perdidas – na discussão sobre o desenvolvimento do setor brasileiro de informática, que faremos na próxima seção, essa noção será de suma importância, afinal é de escolhas políticas que são feitas as orientações no campo da economia.

Enfim, como aponta Bambirra (2019), a demanda das classes trabalhadoras se centrava em bens de consumo, “[...] entre os quais se destacam têxteis, alimentos, calçados, bebidas, utensílios domésticos e outros” (Bambirra, 2019, p. 73) – que tão mais complexos se tornam quanto mais complexa se torna a sociedade capitalista ali se subdesenvolvendo. Ora, essa demanda produz e é produzida pelo processo da urbanização, como seu processo correlato, que permitiu ao setor industrial nacional criar uma relativa autonomia do setor exportador, cujo desdobramento foi a criação de um *capitalismo urbano*, “[...] que é irreversível e que, no longo prazo, tenderá a ser predominante no sistema em seu

¹⁰² Um professor da época em que eu fazia jornalismo, Paulo Roberto Araújo (ou Proa, *in memoriam*), dizia que os bons não morrem, mas se encantam. Dada a referência, não há outro termo a se utilizar.

conjunto” (Bambirra, 2019, p. 73). Cresceram, portanto, o capital industrial, a urbanização e o mercado interno, conseqüentemente, decorrente do “[...] consumo dos que vivem de salários e de [mais-valor] gerados pela própria indústria” (Bambirra, 2019, p. 73).

No que concerne à formação desse mercado interno, mas sobretudo da oferta de mercadorias em geral, desde aquelas orientadas a atender a demanda doméstica até a produção orientada para o estrangeiro, como é o caso dos frigoríficos e da produção de embalagens, Bambirra (2019, p. 74, grifo da autora) destacava que

[...] a situação de dependência em relação aos centros hegemônicos condicionou os marcos gerais das estruturas econômicas produtivas dos países atrasados, ao mesmo tempo em que essas estruturas são redefinidas em função das possibilidades de desenvolvimento do capitalismo dependente.

Logo, como viemos reafirmando, apesar dessa dependência com relação às metrópoles capitalistas, os países dependentes conseguiram desenvolver um dinamismo bastante próprio, voltado grandemente ao atendimento da demanda das classes trabalhadoras, que alavancaram a criação de “[...] indústrias de materiais de construção, têxteis, alimentos, móveis” (Bambirra, 2019, p. 74), pelo menos até a crise de 1929 e, depois dela, no período da Segunda Guerra Mundial, que estabeleceu a necessidade de mudanças no plano internacional, requisitou novas “atualizações” aos países dependentes e agudizou o processo de industrialização, pelo mecanismo da substituição de importações.

Bambirra (2019) conduz a leitura de sua obra para uma análise da luta de classes quando aponta que foi essa forma particular de desenvolvimento do capitalismo nos países dependentes que engendrou toda uma gama de produções teóricas em torno da existência ou inexistência de processos revolucionários conduzidos pelas burguesias nesses Estados nacionais. Concordamos que os avanços promovidos pelo capital industrial nesses países não promoveram mudanças nas estruturas de dominação, tampouco impediram a coexistência de modos de produção distintos durante longo período nos países da América Latina e que

[a] burguesia industrial latino-americana já [nasceu] limitada e comprometida com as classes dominantes oligárquicas, não apenas porque o desenvolvimento da indústria ocorre no seio do sistema oligárquico – e por oligarquia entendemos todos os setores das classes dominantes vinculados direta ou indiretamente ao setor primário-exportador, além dos latifundiários que produzem para o mercado interno ou que detenham a propriedade da terra sem torna-la majoritariamente produtiva –, mas também porque, em grande medida, o surgimento dos empresários industriais é produto da simbiose de setores da oligarquia (latifundiária, mineradora ou comercial exportadora) com setores industriais (Bambirra, 2019, p. 80).

Não houve, nesses países latino-americanos, revoluções a exemplo e como meros espelhos do processo revolucionário clássico das burguesias em seus berços europeus. As burguesias industriais nos países de capitalismo dependente, ainda que alicerçadas em demandas reais das classes operárias e médias desses países, foram as frações de classe que conduziram a transição porque eram elas as únicas “[...] capazes de orientar o curso e o sentido do desenvolvimento dependente” (Bambirra, 2019, p. 82). As classes médias (militares, funcionários públicos, profissionais liberais) pendularam – como usualmente pendulam – na adesão aos distintos projetos de classes e frações e que, naquela conjuntura, mostrava-se o mais consequente, o do capital industrial; o campesinato, por sua vez, enquanto classe profundamente heterogênea e também pendular, foi tão mais enfraquecida quanto mais seu empobrecimento decorreu do avanço das relações sociais capitalistas no setor rural – e consequentemente, de sua expulsão do campo.

Nesse sentido, aliás, os interesses das oligarquias rurais e do capital industrial em geral se amalgamaram, porquanto a expulsão de camponeses fornecia a força de trabalho explorável nas cidades. O proletariado em formação nos centros urbanos, por sua vez, ainda contava com baixa experiência política e teórica, de que é expressão histórica os anos iniciais do século XX sob influência anarquista do movimento operário, a qual, “[...] embora [...] tenha desenvolvido muito a combatividade de classe – demonstra em vários movimentos grevistas que existiram em todos aqueles países na época –, não foi capaz, devido às limitações inerentes ao anarquismo, de delinear uma estratégia geral de luta” (Bambirra, 2019, p. 86), isto é, não conseguiu como corrente teórica produzir uma tal coesão

na classe operária que a tenha permitido saltar das ações táticas para formulações estratégicas de sua própria luta (Bambirra, 2019, p. 86)¹⁰³. No entendimento de Bambirra (2019), se houve um salto qualitativo das reivindicações da pequena burguesia por maiores e melhores regulamentações do trabalho, por serviços públicos e em defesa do sufrágio universal, por mais limitados que fossem e sanáveis pelo aumento do aparato estatal, isso se deu em razão de um refluxo dos movimentos operários, em um momento histórico em que eles transicionavam da influência anarquista para buscar apoio nas formulações leninistas. Para Bambirra (2019, p. 89, grifo da autora),

[t]udo isso delineava um campo fértil para que a burguesia industrial – classe que se desenvolvia paulatinamente, impulsionada por condições favoráveis geradas pelo conflito bélico de 1914-1918 e, posteriormente, pela crise do capitalismo mundial – fosse a única classe com a condição de aproveitar os antagonismos existente entre as oligarquias e todos aqueles setores e classes, para se impor frente às oligarquias e reivindicar para si uma participação preponderante no controle do poder. E é importante o grau de consciência de classe que a burguesia industrial teve em todo esse processo, ainda que essa questão passasse a segundo plano, na medida em que, *objetivamente*, era ela a única classe que de fato representa os interesses do desenvolvimento e sobrevivência do sistema de dominação em seu conjunto, por se situar em seu nível mais importante; ou seja, a dinâmica das contradições econômico-sociais engendradas no seio do sistema oligárquico conduzia, de forma irreversível, à consolidação do poder burguês.

Essa consolidação, como já pontuamos com auxílio da própria Vânia Bambirra (2019), não elimina os setores oligárquicos das classes dominantes, apenas transforma as relações estabelecidas entre esses setores e os novos *entrantes*, que requisitam espaços no bloco de poder, constituem-se eles próprios como blocos dotados de interesses particulares, sem, no entanto, estabelecerem divergências estruturantes entre si capazes de colocar em xeque a existência do próprio regime de dominação, constituindo-se o que a autora chamou de *hegemonia comprometida*, ou *amálgama de poder* (Bambirra, 2019) que, se de fato

¹⁰³ No entendimento de Bambirra (2019), tampouco os Partidos Comunistas, influenciados pela III Internacional, conseguiram dar vazão às tarefas históricas de responsabilidade do proletariado no início do século XX. Se não é do interesse da autora, como ela própria afirma, fazer uma avaliação das *influências stalinistas* sobre o movimento comunista internacional do período, em particular no latino-americano, tampouco nós o faremos, dado que também nossos objetivos na presente subseção são outros.

existente, “[...] revela um pacto entre vários interesses contraditórios, [...] e se] funda na hegemonia de uma classe que mesmo limitada pelos compromissos estabelecidos, impõe suas metas ao conjunto da sociedade” (Bambirra, 2019, p. 92). Vejamos de que modo tal processo de ascensão do capital industrial ao andar de cima, onde passou a ocupar seu espaço junto às demais frações das classes dominantes, conduziu a prolongada *revolução burguesa* no Brasil, até seu desfecho como *contrarrevolução preventiva*, em 1964.

3.2.1 A formação social capitalista no Brasil e as empresas estatais brasileiras como suportes no Estado à acumulação imperialista de capitais

Na esteira das discussões promovidas por Bambirra (2019) acerca da forma de desenvolvimento do capital industrial nos países em que esse processo decorreu da *modernização* dos seus setores exportadores, convém-nos uma aproximação à particularidade brasileira, a ser realizada por meio das obras de Florestan Fernandes (1974), *A Revolução Burguesa no Brasil*; e do compêndio de artigos que compõem *Dialética da Dependência*, de Ruy Mauro Marini (2000). No plano da reprodução teórica do movimento real da luta de classes brasileira do final do século XIX até o desfecho do golpe que levou à Ditadura empresarial-militar, faremos ainda uma interlocução com José Paulo Netto (2011), notadamente em sua *Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)*, sobretudo para adensar a discussão sobre a fertilização do terreno para a empreitada golpista das Forças Armadas brasileiras. O primeiro dos nossos objetivos é demarcar, como denomina Fernandes (1974), o caráter heteronômico do desenvolvimento capitalista brasileiro, como forma de introduzir à leitura os elementos que constituem as relações entre o nosso Estado nacional, enfaticamente na figura de nossas classes dominantes, e o imperialismo¹⁰⁴. Queremos apresentar um padrão histórico, constitutivo desde sua ontogênese, de uma classe de burgueses que, com o

¹⁰⁴ Como ao longo da década de 1980, conforme veremos no próximo capítulo, em que as distintas frações burguesas que compõem nossa *burguesia nacional* abdicaram de realizar o confronto até as últimas consequências contra as investidas estadunidenses para derrubar a Política Nacional de Informática, que estabelecia protecionismos significativos à produção de *hardwares* e *softwares*,

Estado brasileiro sob seu comando, nas relações econômico-políticas que estabeleceu em escala internacional, desde a Primeira República, acomodou-se à condição de sócia-menor dos negócios capitalistas mundiais. No nosso ponto de vista, a compreensão dessa processualidade histórica marcada pela relação de dependência, nos permite inferir importantes análises sobre a questão, por exemplo, do desenvolvimento de uma política de ciência e tecnologia capaz de tensionar e, quiçá, corroborar para o rompimento dessa relação, considerando um projeto soberano de desenvolvimento do país.

Outro objetivo, nessa seção, é apresentar os primeiros elementos para a caracterização do caráter tardio do que chamaremos de *nacionalização dos direitos protetivos do trabalho*, isto é, de sua gradual assunção como responsabilidade pelo Estado nacional brasileiro, ao longo do século XX, notadamente até 1964¹⁰⁵. Ademais, como compreensão fundamental para o objeto da tese, faremos uma exposição acerca da formação social capitalista codeterminada à questão do lugar ocupado, ao longo do processo da formação social capitalista no Brasil, pelas empresas públicas, visando buscar noções que possam auxiliar para constatar a correção de duas de nossas hipóteses suplementares: a) a de que, no capitalismo dependente brasileiro, as empresas estatais – sobretudo aquelas que ocupam posição em setores estratégicos – serviram e servem de suporte, no Estado, à dominação imperialista¹⁰⁶; e b) de que a Dataprev surge como uma *necessidade histórica* – daí afirmarmos o objetivo de realizar uma exposição de sua ontogênese como empresa pública.

Para molhar a palavra, Fernandes (1974, p. 18) descreve que

[o] burguês já surge, no Brasil, como uma entidade especializada, seja na figura do agente artesanal inserido na rede de mercantilização da produção interna, seja como *negociante* (não importando muito seu gênero de negócio: se vendia mercadorias importadas, especulava com

¹⁰⁵ Foi preciso, como veremos, dois anos de Ditadura empresarial-militar para que fosse criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) – o que, conforme veremos, consistiu em um processo paradoxal.

¹⁰⁶ Para um dos nossos argumentos, que visa apresentar a transição da Dataprev à condição de empresa estatal estratégica, compreender as redomas históricas dessa situação nos é da maior importância. Essa tese, como será visto, não é a nossa. Mas esse argumento é parte constitutiva fundamental da nossa tese. Esse argumento é desenvolvido por Rodrigues (2023) e será por nós incorporado ao longo da presente discussão.

valores ou com o próprio dinheiro; as gradações possuíam significação apenas para o código de honra e para a etiqueta das relações sociais [...]). Pela própria dinâmica da economia colonial, as duas florações do 'burguês' permaneceriam sufocadas, enquanto o escravismo, a grande lavoura exportadora e o estatuto colonial estiveram conjugados. A 'Independência', rompendo o estatuto colonial, criou condições de expansão da 'burguesia' e, em particular, de valorização social crescente do 'alto comércio'.

No desenvolvimento embrionário de centros com alguma densidade populacional, nas cidades que depois vieram a se constituir como tecido urbano brasileiro, os círculos burgueses *em status nascendi* puderam, porque conseguiam desenvolver suas formas de incidir no debate público. Faziam-no com o auxílio do jornalismo – em sua segunda fase¹⁰⁷ –, por meio do qual defenderam concepções acerca da abolição da escravatura, sobre as condições do regime de escravidão e suas consequências, bem como apresentar noções em torno da humanidade da população negra escravizada e da condenação da violência intrínseca ao modo de produção escravista. A crítica de Florestan Fernandes é, nesse sentido, fulcral:

[...] desses núcleos é que partiu o impulso que transformaria o antiescravismo e o abolicionismo numa revolução social dos 'brancos' e para os 'brancos', [...] [de modo a combater] não a escravidão em si mesma, porém o que ela representava como animália, numa sociedade que extinguiu o estatuto colonial, pretendia-se organizar-se como Nação e procurava, por todos os meios, expandir inteiramente a economia de mercado (Fernandes, 1974, p. 19).

¹⁰⁷ Adelmo Genro Filho (2023) faz interessantíssima crítica às noções de jornalismo que construiu Ciro Marcondes Filho, mas incorpora sua historiografia em três etapas como recurso expositivo: a primeira etapa do jornalismo brasileiro é marcada de duas características: o jornal era produzido fora do país e apenas circulava no território do que viria a se tornar Brasil; o conteúdo dessa produção tinha um caráter bastante universalista para o que hoje compreendemos como jornalismo e tinha um tom “desbravador”, porque era produzido por sujeitos que adentravam o território e faziam espécies de relatos de viagem descobrindo as “novidades” por eles encontradas. A segunda etapa, a que fazemos menção, é de uma certa generalização das prensas gráficas, que podiam ser acessadas justamente por figuras mais, por assim dizer, endinheiradas, e que desses instrumentos (muitas vezes ocasional, por vezes sazonalmente) se utilizaram para justamente propagar suas compreensões acerca da abolição, da condição humana do negro escravizado, etc. A terceira etapa, de que tratamos no início da presente Tese, é a apresentada brevemente no primeiro capítulo e que consiste no jornalismo produzido em escala industrial, adequado à plena maturação do capitalismo dependente brasileiro, que trata de se apresentar-se como desinteressado dos fatos objetivos que contrata pessoas para narrar. Nesse tocante, não é de menor importância mencionar o livro de Ana Flávia Magalhães Pinto (2010), *Imprensa negra no Brasil do século XIX*, em que a autora faz importante exposição acerca da existência de materiais em que circularam ideias, no século em questão, e que foram produzidos pela própria população negra, por indivíduos e grupos negros letrados que se utilizaram dos seus espaços na imprensa da época para debater assuntos de seus próprios interesses.

Como apresentamos em Bamberger (2019), também no Brasil descrito por Florestan (1974) as classes dominantes típicas ao modo de produção capitalista dependente, nossas burguesias, decorreram de uma especialização econômica do Estado nacional sob seu comando e guardada na divisão internacional do trabalho – elas não se produziram como forças socialmente organizadas, autônomas; desde nascidas estão vinculadas às tarefas de produção e reprodução da dinâmica global da acumulação capitalista no Brasil.

Fernandes (1974) destaca que o caráter da revolução burguesa no Brasil não pode ser compreendido se a expectativa for que tal processo precise corresponder a uma repetição linear, *deformada e anacrônica*, da experiência revolucionária das burguesias que deitam raízes no continente europeu. Essa sequer deveria ser a pergunta: “houve revolução burguesa no Brasil?” Ora, como defende Fernandes (1974, p. 20), o que se faz necessário é descortinar, desvelar as particularidades de “[...] como se processou a absorção de um padrão estrutural e dinâmico de organização da economia, da sociedade e da cultura” (Fernandes, 1974, p. 20-21); de que maneira foi possível desenvolver relações sociais capitalistas num país em que o empreendimento colonial estabelecia redomas para a universalização de um mercado interno, para quaisquer que fossem as mercadorias, inclusa a força de trabalho; ou “[...] *como e por que* se rompeu, no Brasil, com o imobilismo da ordem tradicionalista e se organizou a modernização como processo social (Fernandes, 1974, p. 20-21). Assim, na compreensão de Florestan Fernandes, a revolução não precisa ser necessariamente uma transformação abrupta, podendo dar-se de forma prolongada, estrutural, “[...] que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social” (Fernandes, 1974, p. 21).

Acontece que os vínculos entre os empreendimentos coloniais latino-americanos – em particular o caso brasileiro aqui em análise – e as metrópoles requisitavam o escoamento de boa parte da renda de dentro para fora, e ainda que houvesse parcelas que ficassem sob controle dos senhores de engenho, essas

eram insuficientes para lhes darem condições de escapar às requisições que eram feitas desde o centro do capital. Assim,

[...] o sistema colonial forçava um tipo de acomodação que retirava da grande lavoura qualquer poder de dinamização da economia interna [...], [a compelia a] especializar-se como unidade econômica estanque e fechada sobre si mesma, tendo de prover suas principais necessidades fundamentais, apesar de ser uma empresa exportadora (Fernandes, 1974, p. 23).

Os setores exportadores, a que fez menção Bamberger (2019), são descritos no caso brasileiro como classes dominantes que atendiam às requisições do centro metropolitano, que aceitaram “[...] sua incorporação direta ou indireta à rede de existência e de operações das agências políticas e econômicas externas” (Fernandes, 1974, p. 25), isto é, a condição de parceiros nas colônias. Tal condição tornou-lhes destituídas de ambições que pudessem orientar-lhes alternativamente aos ditames internacionais, sobretudo suscitar quaisquer ímpetos “[...] de romper os bloqueios que pesavam sobre a grande lavoura por causa da existência e persistência do sistema colonial” (Fernandes, 1974, p. 26). Em síntese,

[isolado] em sua unidade produtiva, tolhido pela falta de alternativas históricas e, em particular, pela inexistência de incentivos procedentes do crescimento acumulativo das empresas, o senhor de engenho acabou submergindo numa concepção da vida, do mundo e da economia que respondia exclusivamente aos determinantes tradicionalistas da dominação patrimonialista. Não só perdeu os componentes do patrimonialismo que poderiam dirigi-lo, em sua situação histórica, para novos modelos de ação econômica capitalistas; condenou tais modelos de ação, em nome de um código de honra que degradava as demais atividades econômicas e que excluía para si próprio inovações audaciosas nessa esfera. [...] No horizonte cultural engendrado e universalizado pelo sistema colonial, iniciativas econômicas arrojadas, de teor capitalista mais puro, suscitavam desconfiança, temor e desaprovação (Fernandes, 1974, p. 26).

Somente com o rompimento do estatuto colonial e, em particular, com o desenvolvimento de um Estado nacional que pudesse organizar as relações de poder desde dentro do território, puderam-se fazer notar as consequências socioeconômicas da independência, fazendo avançar as relações sociais capitalistas, em um primeiro momento sobre a grande lavoura, onde “[...] passaram a manifestar-se com plenitude crescente” (Fernandes, 1974, p. 26-27). Com a

Independência, em 1822, os grandes proprietários rurais, donos das mineradoras, grandes varejistas – enfim, o que viria a ser a *burguesia nacional* – puderam sair do isolamento em que se encontravam, porque vinculados às suas propriedades e às funções econômicas nelas desempenhadas, para participarem no cenário político, fosse na Corte, fosse nas províncias. Essa classe, voltada a criticar os matizes tradicionalistas e arcaicos do estatuto colonial, transformaram sua superação em uma *necessidade histórica*, “[...] que teria culminado em movimentos de grande violência coletiva se as coincidências não favorecessem a transferência da Corte e uma secessão quase pacífica, na qual transparece a impotência da antiga metrópole que qualquer vocação passiva da ex-Colônia” (Fernandes, 1974, p. 32).

As classes dominantes, sobretudo vinculadas aos setores exportadores, não se voltavam contrárias ao estatuto colonial, mas às consequências econômicas, políticas e sociais de sua manutenção, que “[...] neutralizava sua capacidade de dominação em todos os níveis da ordem social” (Fernandes, 1974, p. 32). Assim, conclui o sociólogo, a inexistência de a) um movimento de massas que impusesse soluções de força à constituição de um Estado nacional; b) de quaisquer ações violentas levadas a cabo por esses grupos; bem como c) de projetos coletivos que dessem seu direcionamento estratégico, exceto por aquele orientado desde fora, somente atestam o teor “pacífico” da independência naquilo que constitui a sua particularidade, isto é, a necessidade tanto “[da] internalização definitiva dos centros de poder” quanto “[da] nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder” (Fernandes, 1974, p. 32). Esse caráter pacífico é questionado por Florestan, para quem a superação do estatuto colonial se deu, sobretudo, do ponto de vista jurídico-político, uma vez que “[...] seu substrato material, social e moral [...] iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (Fernandes, 1974, p. 34), constituída de mercados e de um Estado bastante próprio, *autocrático-burguês*¹⁰⁸. Como se a independência

¹⁰⁸ Não é no momento da obra em questão que a compreensão de Florestan Fernandes sobre a autocracia burguesa é exposta. A exposição dessa categoria ocorre mais adiante, próxima ao que o autor entende como sendo o desfecho de uma prolongada Revolução Burguesa no Brasil, em 1964, quando o padrão de desenvolvimento foi decisivamente orientado pelos interesses das frações burguesas em bloco, organizadas na comodidade de serem as sócias-menores no empreendimento imperialista dos EUA, que para tanto precisaram exilar, ostracizar, assassinar, estuprar, torturar, executar, ocultar cadáveres de militantes que figuraram nas oposições em seus diversos matizes.

tivesse sido uma transição pelo alto muito bem controlada e não um processo cujas contradições fundamentais deitam leito no desenvolvimento do modo de produção escravista!

Importa situar, com base nas contribuições de Fernandes (1974), sua preocupação em apresentar o liberalismo como uma cultura que, aqui surgida como contra-hegemônica, para adequar-se ao terreno do capitalismo dependente brasileiro precisou passar por ajustes. As implicações dessa assimilação, porém, é que expressam a objetividade, as conjunções, a práxis realmente existente dessa particularidade, através de suas produções e reproduções econômico-políticas, teóricas, culturais (no senso comum), morais – enfim, históricas. De qualquer forma, aponta Florestan, o liberalismo encontrou na Independência um terreno firme para sua produção e reprodução, a chamada *sociedade civil*, “[...] na qual se [afirmou] e dentro da qual [preencheu] sua função típica de transcender e negar a ordem existente” (Fernandes, 1974, p. 39). Assim, a Independência não foi, ela própria, um processo revolucionário, porque “[...] solapada [...] graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado” que ela representava (Fernandes, 1974, p. 34).

Fernandes (1974) descreve como uma *interdependência vantajosa* as relações estabelecidas entre o mercado externo e as classes dominantes “nativas”, após 1822, para as quais o liberalismo serviu como instrumento de condenação ao esbulho colonial e, ao mesmo tempo, redefinição das relações de poder, conforme foram sendo internalizadas na formação do Brasil como sociedade nacional. Para o sociólogo,

[...] as categorias de pensamento inerentes ao liberalismo preenchiam uma função clara, [a saber,] suscitar e ordenar, a partir de dentro e espontaneamente, através do estatuto nacional, mecanismos econômicos, sociais e políticos que produzissem efeitos equivalentes aos que eram atingidos antes, a partir de fora e compulsoriamente, através do estatuto colonial (Fernandes, 1974, p. 35).

No contexto da sociedade nacional em formação, já independente,

Ao caracterizarmos como autocrático-burguês o Estado nacional brasileiro em seus primeiros anos, o fazemos como inferência de um padrão cuja descrição aparece na Revolução Burguesa no Brasil desde o seu início, porque descrito em suas raízes por Fernandes (1974).

[...] as normas constitucionais que regulavam os direitos de escolha e de representação, através das eleições primárias e das eleições indiretas, bem como o poder de decisão inerente aos diferentes mandatos eletivos e a possibilidade aberta ao poder moderador de recrutar ministros e conselheiros de Estado entre deputados e senadores condicionavam uma tal concentração do poder político ao nível dos privilégios senhoriais, que ‘sociedade civil’ e ‘estamentos sociais dominantes’ passaram a ser a mesma coisa. De fato, não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil. [...] a chamada ‘massa dos cidadãos ativos’ servia de pedestal e de instrumento aos ‘cidadãos prestantes’, a verdadeira nata e os autênticos donos do poder naquela sociedade civil (Fernandes, 1974, p. 40).

Assim, as classes que exerciam a dominação enquanto perdurou o empreendimento colonial garantiram para si, mediante a transição promovida pela Independência, que continuariam exercendo as funções por elas desempenhadas quando da tutela das metrópoles sobre o território. *Quase tudo que era sólido e estável se desmanchou no ar.* Ao empenharem-se na construção dessa sociedade nacional jurídica e politicamente autônoma, a capacidade de se reconhecerem como classe dominante aumentou, permitiu-lhes compreender a necessidade de expandirem e estabelecerem sua dominação, sobretudo naquelas dimensões da vida nacional “[...] em que qualquer *senhor* se tornava aliado natural de outro *senhor*” (Fernandes, 1974, p. 41-42). O caráter autocrático da transição mediante a Independência demarca as contradições da assimilação do liberalismo como *cultura contra-hegemônica*, a seu modo, na medida em que esta serviu para condenar os suportes reacionários do empreendimento colonial, como o escravismo, para ao mesmo tempo manter os nexos de dependência econômica com relação ao exterior, a que Florestan chama de *heteronomia*.

Particularmente em relação à persistência do uso da força de trabalho escravizada neste contexto, Gorender (2002, p. 211) assevera que até mesmo Adam Smith não se mostrou avesso ao trabalho escravo nas colônias. E, neste sentido, para o autor, “[...] o próprio liberalismo europeu já nasceu sob esta contradição; mesmo a Revolução Francesa decretou a libertação dos escravos nas colônias francesas em 1794, mas Napoleão restabeleceu a escravidão oito anos depois (Gorender, 2002, p. 211). O liberalismo europeu, seja o inglês ou o francês, [...] padeceu dessa contradição, que talvez não seja uma contradição entre o

liberalismo e o escravismo, mas somente uma incorporação do escravismo como integrante de um sistema colonial (Gorender, 2002, p. 211).

Do ponto de vista político, os princípios que subjazem à tradição liberal, entre eles a democracia, restringiu-se primeiramente aos círculos que já conduziam a vida da sociedade brasileira antes que ela existisse como nacional – o que não fazia dela menos democracia, como se ela pudesse existir como valor universal. A classe que comandava o país após a Independência, portanto, era uma pequena parte do povo, “[...] que lograra privilegiar seu prestígio social e apossar-se do controle do destino da coletividade” (Fernandes, 1974, p. 43). Era uma democracia, portanto, bastante restrita, cujo objetivo era “[...] estabelecer os limites de acordo e as linhas possíveis de solução recomendáveis, suscetíveis de merecer a aprovação ou de obter o consentimento dos ‘cidadãos prestantes’ e da parte socialmente válida dos ‘cidadãos ativos’” (Fernandes, 1974, p. 44).

Ademais, na medida em que se deram a construção de instituições, fossem administrativas, jurídicas ou políticas, e estas foram se capilarizando pelo território como expressões das ações “normais” do Estado e do Governo, é que o poder estamental foi sendo contraposto, não sem respostas e tampouco sem lutas que pudessem impor o atendimento dos interesses de seus senhores no *vir-a-ser* do Brasil como Nação: “[...] a dominação estamental exprimia e dinamizava alternativas políticas que pareciam essenciais ao ‘favorecimento’ ou ao ‘progresso da livre iniciativa’” (Fernandes, 1974, p. 45). A construção de uma sociedade nacional se impunha, era um processo irreversível, que pressupunha muitas transformações estruturais, as quais se completariam “[...] no plano da duração secular e através da colaboração, da competição e do conflito de um grande número de gerações sucessivas” (Fernandes, 1974, p. 46). Contudo, em síntese,

[o]nde o Estado nacional emergente se converte em fator da preservação da escravidão, do império da dominação senhorial e da transformação da Monarquia constitucional em cômoda transação das elites senhoriais, isso se dá acima, independentemente e contra as ideias e os princípios liberais (Fernandes, 1974, p. 46).

Ou seja, a transição foi possível mediante um quadro de garantias que promoveram os continuísmos e sobrepujaram as rupturas, e aquilo no que consistia

o *novo* fora utilizado como forma de preservação do *velho*. O Estado, como instituição *moderna*, foi utilizado ao mesmo tempo para consolidar o controle das relações de dominação pelas mesmas classes e, ao mesmo tempo, para expandir e gerar “[...] as condições econômicas, sociais e culturais que deveriam formar o substrato de uma sociedade nacional” (Fernandes, 1974, p. 47), em que os senhores deixaram de ser “[...] agentes econômicos da Metrópole na Colônia [...] [para se transformarem em] agentes econômicos autônomos” (Fernandes, 1974, p. 47), *burgueses*.

É nesse quadro de internalização das relações de poder dessa sociedade nacional em formação que Florestan (1974) descreve o surgimento, senão de um mercado interno que pudesse estabelecer confrontos ao estatuto colonial remanescente, das condições para sua ampliação, como a criação de redes de serviços e bancos, o ganho de importância do comércio de importação de mercadorias e a pressão exercida sobre a força de trabalho qualificada existente e sobre as profissões liberais para que se expandissem. Isto é, estabelecia-se um mercado também de força de trabalho assalariada, cujas características fundantes ao mesmo tempo que respondiam às novas requisições da relação entre o Brasil, enquanto Estado nacional, e o mercado internacional, faziam uma confrontação direta à ordem estamental persistente (Fernandes, 1974, p. 48).

A ideologia liberal, portanto, “[...] se impunha como um momento de vontade indecisa” (Fernandes, 1974, p. 48-49), na medida em que “[...] respondia a uma ruptura entre o passado e o presente, mas sem que pudesse apoiar-se no prevailecimento deste sobre aquele” (Fernandes, 1974, p. 48-49). Nas suas implicações concretas, o liberalismo só poderia ser absorvido no longo prazo, conforme progredisse a identificação entre as classes dominantes, mantidas dominantes no contexto da transição, e o espraiamento das relações sociais capitalistas. Nesta linha de raciocínio, reiteradamente, Florestan indica que a transição foi realizada mediante sucessivas “soluções políticas”, as quais “[...] mantinham ou ampliavam a modernização do Estado e sua intervenção construtiva na criação do substrato econômico, social e cultural requerido por uma Nação integrada e independente” (Fernandes, 1974, p. 50). Cabe destacar, na esteira dessas transformações, que ao longo século XIX foram se distendendo os grilhões

que comprimiam a força de trabalho escravizada, a partir da abolição do tráfico de escravos, por meio da Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº 581/1850)¹⁰⁹, a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871), que tornou livres os filhos de escravos que nascessem assim que ficou vigente, bem como a Lei dos Sexagenários (Lei nº 3.270/1885), a partir da qual se tornaram livres pessoas antes escravizadas que já haviam completado 65 anos (Silva, 2012).

Fernandes (1974) oferece uma contribuição particularizante à análise de Bambirra (2019), trazida para nossa discussão anteriormente, de que o desenvolvimento das relações sociais capitalistas no caso brasileiro pôde se dar em decorrência de que “[...] o país possuía, graças ao desenvolvimento socioeconômico no período colonial e ao legado português, alguma unidade interna e fortes tendências para preservá-la” (Fernandes, 1974, p. 51). Entre essas tendências, destaca-se a capacidade adaptativa dos membros das classes dominantes às mudanças requisitadas pelas transformações econômicas, políticas e culturais oriundas do desenvolvimento capitalista estrangeiro; as classes proprietárias, conforme destaca Fernandes (1974, p. 51), se demonstraram “[...] à altura de suas responsabilidades históricas e em condições de enfrentar aqueles problemas [da transição] dentro dos limites das transformações em processo” (Fernandes, 1974, p. 51), desde que elas não colocassem em xeque as próprias condições de existência da dominação que eles exerciam.

A formação de um Estado nacional brasileiro serviu como mediação para adequar o país às novas requisições do centro imperialista, ao mesmo tempo em que, dada as classes que dirigiram esse processo, os *estamentos senhoriais*, fez ser possível romper com o estatuto colonial e erigir uma Nação através de uma *revolução dentro da ordem*: os interesses das classes proprietárias, dos senhores de escravos, grandes proprietários rurais e das minas, comerciantes, amalgamaram-se nesse Estado, como se um e os outros fossem idênticos e representassem os interesses gerais daquela sociedade nacional. Assim, a Independência, a criação de um Estado nacional independente, foi a causa

¹⁰⁹ Importante estudo sobre a centralidade do tráfico negreiro como fonte de riquezas para a Europa e para a consolidação do modo de produção capitalista naquele continente à custa do trabalho compulsório nas colônias pode ser acessado em: GORENDER, Jacob. **Brasil em preto e branco: o passado escravista que não passou**. São Paulo: Senac, 2000.

articuladora para aqueles senhores, que de outro modo não teriam condições de estender seus poderes econômicos e políticos, “[...] isto é, para estender sua dominação do plano do domínio para o plano da coletividade” (Fernandes, 1974, p. 57-58). O elemento de ruptura da Independência é destacado por Florestan Fernandes (1974), que definia não ser possível destacar a transição como se ela estivesse constituída apenas de continuidades com o estatuto colonial:

[...] a criação de um Estado nacional independente não significou, apenas, o advento de uma ordem legal que permitia adotar uma rede de instituições mais ‘moderna’ e ‘eficaz’. Ela também representou a conquista de uma escala mínima de regularidade, de segurança e de autonomia na maneira de pensar o presente ou o futuro em termos coletivos. Com ela, impunha-se uma nova orientação do querer coletivo. Toda e qualquer ação, de maior ou menor importância para a coletividade, voltava-se de um modo ou de outro para dentro do país e afetava ou o seu presente, ou o seu futuro, ou ambos. Portanto, com a Independência e a implantação de um Estado nacional, configura-se uma situação nacional que contrasta, psicossocial e culturalmente, com a situação colonial anterior (Fernandes, 1974, p. 58-59).

Apesar de terem os estamentos senhoriais, se mostrado hábeis na condução das transformações políticas, culturais, sociais pelas quais passou o país, essas não se deram no terreno das relações sociais de produção, que se mantiveram em torno de responder aos interesses da “grande lavoura” (Fernandes, 1974). Assim, ainda que tenha se liberado da condição de colônia, o país “[...] continuou sujeito a uma situação de extrema e irredutível heteronomia econômica” (Fernandes, 1974, p. 67), com a diferença de que as nossas classes dominantes puderam, com a independência, colocar limites às remessas de excedentes, transferindo-as para si mesmas e decidindo as formas de aplicá-las (ou não) produtivamente. Com domínios políticos e econômicos tão concentrados em tão restritas, patrióticas e favorecidas mãos, faz-se compreensível onde o histórico de patrimonialismo da vida nacional brasileira lança suas raízes. E ainda que apareça como se fosse uma condição *sine qua non*, consiste em um desfecho histórico dado por nossas classes dominantes que, como *despotismo esclarecido*, não foi a “[...] única via pela qual a sociedade brasileira poderia compartilhar com segurança

os avanços do ‘Progresso’, mas aquela que se impôs porque as circunstâncias assim permitiram”¹¹⁰ (Fernandes, 1974, p. 67).

Essa reorganização da apropriação da renda, a partir da Independência tornada mais complexa, permitiu a inserção do elemento competitivo na economia política brasileira nascente. As classes proprietárias foram colocadas na condição de terem de competir entre si pelas parcelas do excedente produzido e não escoado para o estrangeiro através do estabelecimento de novos domínios sobre os distintos processos de produção e circulação de mercadorias e da melhor articulação entre eles. Nesse quadro, as grandes propriedades, durante o período colonial isoladas dos processos das trocas comerciais propriamente ditas, passaram a se vincular, a tornarem-se uma unidade econômica.

Como expunha Bamberger (2019) em torno do padrão de desenvolvimento dos países que tiveram a assimilação das relações sociais capitalistas a partir da dinamização econômica erigida pelo desenvolvimento dos seus setores exportadores, também Fernandes (1974) destaca que, ao se produzir uma economia de mercado diferenciada e, concomitantemente, um processo de urbanização associado ao desenvolvimento de uma crescente integração econômica de distintas regiões do país, “[...] a grande lavoura [...] passou a interagir com a economia interna em vários níveis, que afetavam desde os custos de sua produção até as aplicações dos capitais excedentes” (Fernandes, 1974, p. 79). Assim, a particularidade da formação social capitalista brasileira se desvela a partir de duas grandes linhas, a saber, a “[...] que se origina com a própria colonização e se prende aos desígnios econômicos do capitalismo comercial” (Fernandes, 1974, p. 81), e outra, que “[...] originou-se da autonomização política e das tendências históricas que ela engendrou, de criação de uma economia, de um

¹¹⁰ Se cabe uma nota crítica: ao longo da sua descrição do século XIX brasileiro e da transição realizada por esse país entre ser-Colônia e ser-Estado nacional, parece-me que Florestan Fernandes (1974) abstrai elementos como a luta quilombola, as revoltas antiescravistas que se desenrolaram em regiões como Norte e Nordeste, bem como a particular Revolução Farroupilha – sobre as quais o Império, enquanto representação única da Colônia, mas também *na fase imperial da época nacional*, colocou mãos de ferro para derrotar. Convém considerar que essa preocupação não inexiste na obra de Florestan, que escreveu textos como *O significado do protesto negro* e *A inserção do negro na sociedade de classes*. A crítica, logo, não é epistemológica, mas ontológica: a perspectiva dada à República brasileira, consolidada em 1889, foi a vencedora, mas não a única, algo que seria importante salientar no debate sobre esse processo de transição. *Escovemos a história a contrapelo!*

Estado e de uma sociedade nacionais, sob modelos institucionais tomados da civilização ocidental moderna” (Fernandes, 1974, p. 81).

Até o presente, discutimos o que veio a ser o Brasil enquanto Nação em sua gênese, como Estado nacional autônomo, e destacamos a partir de Florestan Fernandes (1974) que, enquanto ideologia, o liberalismo não assumiu no Brasil o mesmo papel assumido nos países de capitalismo central; que, dados os séculos de empreendimento colonial, em que os excedentes da produção eram fundamentalmente escoados da colônia para a metrópole, exceto pelas partes necessárias à produção e reprodução das empresas coloniais, a Independência e a criação do Estado serviram como aglutinadoras dos estamentos senhoriais, mas não foram propulsoras de transformações radicais naquilo que o autor caracterizou, repetidamente, como heteronomia das relações sociais de produção do Brasil com relação às metrópoles capitalistas; que, mediante a criação de um Estado desde sua origem alinhado ao atendimento dos interesses desses estamentos, transformados gradualmente em classes burguesas, foi possível a retenção de maior parte dos excedentes, se comparado ao período em que o controle das rendas existia somente para o esbulho colonial; e que tais excedentes, como o poder político de decidir o destino de toda coletividade, permaneceram inicialmente sob um controle estrito dessas classes proprietárias, que passaram a decidir acerca das melhores aplicações para essa renda, *a mais racional e patriótica orientação para essa riqueza nacionalmente produzida*. Fernandes (1974), como é perceptível ao longo de *A Revolução Burguesa no Brasil*, desenha o quadro histórico de consolidação da *autocracia burguesa*, do poder econômico-político concentrado, reificado, fetichizado, *consciente-para-o-outro*, que se dá com a transformação do Brasil de colônia em “Nação”, do Estado dependente brasileiro¹¹¹.

¹¹¹ Não compreendemos que haja uma democracia como valor universal ao utilizarmos como recurso expositivo a categoria da autocracia burguesa para tratar da particularidade econômico-política brasileira, tal como defendido por Florestan Fernandes (1974). Entendemos, com Marx, Engels e Lenin, que o Estado é dotado de predicado, é burguês, consiste em um núcleo de sustentação da sociedade burguesa, é pressuposto por ela como sua manifestação ideológica dos interesses de toda a sociedade, que ganha objetividade na luta de classes, da qual também participa o proletariado enquanto classe em si e para si. No entanto, Florestan inicia sua discussão justamente debatendo a peculiaridade da formação social brasileira e de suas classes dominantes e que tipo de relações estabelecem com o Estado nacional na medida em que elas próprias o forjam

No corolário dessa discussão sobre a nossa formação social, estão desde já oferecidas, no nosso entendimento, algumas das compreensões fundamentais à leitura da tese, naquilo que concerne à particularidade do nosso desenvolvimento capitalista dependente, onde se desdobrarão também a criação de empresas públicas, a serem sustentadas justamente com o excedente, produzido a partir desse modo particular de organização dos processos capitalistas de valorização do valor, retido sob a forma de tributos. Se ainda convém, no debate contemporâneo, destacar o papel do Estado no desenvolvimento econômico, no fomento à produção de ciência, tecnologia e inovação, também permanece crucial que situemos as idiossincrasias estatais no contexto dependente, em particular no caso brasileiro. Faz-se preciso que apresentemos os fundamentos históricos da dependência – ou da *heteronomia*, para respeitarmos o léxico de Fernandes (1974) – para compreendermos que, como ela organiza a sua forma política estatal correspondente, nessa se constituirão *empresas* que, uma vez existentes, tornar-se-ão instrumentos para responder às requisições que lhes forem feitas, em última instância, porque inscritas na luta de classes dessa periferia do modo de produção capitalista e, logo, colocadas no plano das suas determinações.

Com a Independência, portanto, as intenções não eram transformar o Brasil a partir dos países da Europa ou os Estados Unidos, dando-lhe feições semelhantes, que pudessem permiti-lo alcançar os níveis de complexidade econômica desses últimos. Ainda que o fomento à assimilação das relações sociais capitalistas fosse considerável, consistia em estímulos que se orientavam “[...] no sentido de estabelecer uma coordenação relativamente eficiente entre o funcionamento e o crescimento da economia brasileira e os tipos de interesses econômicos que prevaleciam nas relações das economias centrais com o Brasil” (Fernandes, 1974, p. 94). Os processos de importação e exportação de mercadorias, *modernizados* em decorrência de exigências metropolitanas e,

como representação do interesse de toda *sociedade civil*, ainda que particularmente hermético às demandas das classes trabalhadoras. Porém, como destaca Florestan, esse Estado não foi transformador ao constituir-se, porquanto as classes que dirigiram tal processo o fizeram mediante as requisições e, com elas, as limitações decorrentes do lugar ocupado por elas na divisão internacional do trabalho. É nessa particularidade formativa das relações econômico-políticas brasileiras que nos apegamos ao fazer uso da autocracia burguesa como categoria.

portanto, gradualmente adequados à dinâmica de produção de novos nexos de dependência – ainda que tenham passado a servir, intensa e extensivamente, como formas de reserva de mercado aos produtos estrangeiros – foram colocados sob controle de frações varejistas nacionais (mas também, em certa medida, estrangeiras), as quais se beneficiaram na medida em que o país apresentava um crescente desenvolvimento urbano, permitindo-lhes maior participação nas rendas. Se, com a Independência, o setor agrário transformou-se em um grande absorvedor de excedentes, “[...] parte substancial deste, que não se destinava à preservação do quadro produtivo escravista ou ao entesouramento, era consumida, depositada a juros ou aplicada reprodutivamente na cidade” (Fernandes, 1974, p. 100). Assim, como os grandes proprietários rurais não reuniam as condições de controlar a circulação das mercadorias nas cidades, tais domínios se deram pela suplementação desse setor, novo na economia nacional na medida em que vinculado a *frações varejistas estabelecidas nacionalmente* e não mais a simples representações da Metrópole. Esse setor “[...] absorvia parcelas crescentes do excedente econômico e convertia-se no fulcro de um novo padrão de desenvolvimento econômico” (Fernandes, 1974, p. 100). Na continuidade de sua análise a respeito, o autor afirma que

[t]ais agentes econômicos estavam engolfados na economia urbana. Ocupavam posições e desempenhavam papéis econômicos que se originavam de sua organização. Conheciam, pois, suas probabilidades de expansão a curto e a longo prazo. Essas circunstâncias fizeram que eles desfrutassem uma localização estratégica ultrafavorável ao aproveitamento das oportunidades econômicas fomentadas pelo desenvolvimento das cidades (Fernandes, 1974, p. 100).

No entendimento de Fernandes (1974), o primeiro impulso de integração do território após a Independência não foi dado nem pela indústria, tampouco pela produção agrícola, mas pelo complexo comercial, “[...] constituído sob as pressões econômicas concomitantes do neocolonialismo, da emancipação política e do desenvolvimento urbano” (Fernandes, 1974, p. 102). Não é nosso objetivo buscar pelas razões subjetivas para cada uma das frações burguesas em desenvolvimento colocarem em movimento seus capitais, como tenta fazer Florestan, mas mostrar de que modo elas foram se amalgamando, se constituindo enquanto classes

dominantes e, com o auxílio das explicações mais gerais realizadas desde Bamberger (2019), apresentar a particularidade da constituição das relações sociais capitalistas no Brasil.

Se nas sociedades dependentes em que se incorporam relações sociais capitalistas são, em um primeiro momento, os setores vinculados à exportação que imprimem uma dinamicidade à economia suficiente para requisitar a sua suplementação por outros setores, Fernandes (1974) demonstra justamente esse cenário no contexto de formação do capitalismo brasileiro, tornando válido o enquadramento tipológico de Bamberger (2019) apresentado na subseção anterior. Em um primeiro momento, os estamentos senhoriais, sobretudo aqueles vinculados à agroexportação, resistiram à incorporação das relações sociais capitalistas, tanto menos quanto mais “[...] as pressões do mercado mundial sobre os custos sociais da produção agrária atingiram [...] o arcabouço da economia escravista” (Fernandes, 1974, p. 109). Nesse quadro histórico, os proprietários das grandes lavouras passaram a concorrer com outras formas de exploração econômica no setor rural, “[...] a plantação comercial típica, associada ao regime de trabalho livre e voltada para a produção dos produtos tropicais consumidos no exterior” (Fernandes, 1974, p. 110). Colocou-se em novo ritmo a marcha do processo de superação do estatuto colonial também no campo, uma vez que aí também passaram a se estabelecer relações mercantis não apenas no âmbito da comercialização dos produtos¹¹² (Fernandes, 1974, p. 110), mas com maior autonomia inclusive para definir e controlar as cotas de exportação, além do estabelecimento de relações salariais inclusive para a administração financeira e comercial das fazendas:

[e]ssa rotação de posições e de perspectivas econômicas forneceu o primeiro alicerce estrutural que deu bases firmes à Revolução Burguesa no Brasil. Foi graças a ela que o desenvolvimento prévio e ulterior do capitalismo comercial e financeiro, condicionado pelo crescimento constante do mercado interno e da economia urbana, adquiriu maior

¹¹² Na medida em que se opunham as duas concepções de mundo, o coronel contra o homem de negócios, o primeiro recorria à política como forma de sustentar seu *status quo ante*, enquanto o segundo, sobretudo dotado de propriedades voltadas às plantações de café, ocupava-se muito pouco dos problemas comerciais e financeiros das próprias fazendas e delegava a resolução dessas querelas a categorias assalariadas, por ele próprio contratadas, que davam às empresas rurais seu caráter mais tipicamente capitalista.

densidade e aceleração, podendo preencher as funções econômicas construtivas que desempenhou, como fator de elevação e de diferenciação da produção destinada ao consumo interno. Delineou-se uma posição econômica de interesse nacional e os homens de negócios, procedentes ou vinculados à grande lavoura exportadora, assumiram o controle de sua dinamização econômica e de sua ativação política. Passou-se, assim, da confluência não-articulada de interesses interdependentes para uma fusão dos mesmos interesses, graças à qual as duas tendências de formação e de acumulação de capital (ligadas à grande lavoura exportadora e à expansão do setor comercial-financeiro) se fundiram e provocaram a integração do capitalismo comercial e financeiro como fenômeno nacional (Fernandes, 1974, p. 118-119).

O comércio funcionava como ponto de contato dessas frações burguesas, o *locus privilegiado* em que conseguiam articular seus interesses comuns. Na compreensão de Fernandes (1974), vinculadas, por um lado, ao consumo interno crescente que decorria do crescimento da urbanização e, por outro, aos empreendimentos rurais que assimilavam contraditoriamente as relações sociais capitalistas, essas *ilhas burguesas* mais se justapunham do que se unificavam enquanto classe, o que as colocava na condição de exercer sua dominação mais no campo da política do que pela sua integração econômica. Neste sentido defende o autor que “[...] a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica” (Fernandes, 1974, p. 204). Essa transição gradual, sob forte controle das oligarquias rurais e dos setores exportadores, permitiu a adequação às requisições capitalistas estrangeiras, mais do que “[...] uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora” (Fernandes, 1974, p. 205) que, no mais, processava-se junto à desagregação do regime escravista. Constituiu-se, assim, “[...] uma burguesia dotada de moderado espírito modernizador que “[...] tendia a circunscrever a modernização ao âmbito empresarial e às condições imediatas da atividade econômica ou do crescimento econômico” (Fernandes, 1974, p. 206-207). Portanto, não consistia em uma burguesia que estivesse empenhada em incorporar aos seus círculos de dominação a totalidade da Nação, em empolgar os destinos do país correndo o risco “[...] de acordar o homem nativo para sonhos de independência e de revolução nacional” (Fernandes, 1974, p. 206-207) que pudessem fazê-la entrar em conflitos com as requisições do capitalismo central e sua dominação, existente desde fora (Fernandes, 1974, p. 206-207).

As influências estrangeiras e suas requisições, verdadeiramente revolucionárias naquilo que implicavam social, econômica e politicamente, eram amainadas ao adentrar no território nacional brasileiro, na medida em que se alinhavam os interesses dessas burguesias internacional e nacionalmente situadas voltados às garantias de estabilidade econômico-política, “[...] sendo esta vista como um componente essencial para o tipo de crescimento econômico, que ambos pretendiam, e para o estilo de vida política posto em prática pelas *elites*” (Fernandes, 1974, p. 206-207, grifo nosso¹¹³).

No que se amalgamaram esses setores agroexportadores e varejistas, constituindo-se como frações das nossas classes dominantes, entre elas se mantinha “[...] um acordo tácito quanto à necessidade de manter e de reforçar o caráter autocrático da dominação burguesa, ainda que isso parecesse ferir a filosofia da livre empresa, as bases legais da ordem e os mecanismos do Estado representativo” (Fernandes, 1974, p. 207-208). A forma como se constituíram as relações de dominação no Brasil fizeram-nas orientadas para o Estado no sentido de torna-lo hermético às requisições das classes não proprietárias. Conforme foram sendo assimilados os *móveis capitalistas* na sociedade nacional brasileira, os conflitos em relação ao *devoir*-Nação – que se erigiam no próprio andar mais alto e dificultavam que as porções de classe ali situadas pudessem se constituir como bloco histórico unificado, *monolítico* e *invulnerável* – as obrigaram, diante do quadro anteriormente descrito de desenvolvimento das relações sociais capitalistas, a mobilizar *reservas de opressão e repressão* a fim de consolidar a dominação burguesa *intramuros* nessa etapa de transição, bem como “[...] para impedir que as massas populares conquistassem, de fato, um espaço político próprio, ‘dentro da ordem’” (Fernandes, 1974, p. 207-208).

¹¹³ Ao referirmo-nos às classes dominantes burguesas como elites não queremos oferecê-las nossa concordância de que, em função de sua posição nos processos de acumulação primitiva e simples de capitais até então reconstruídos teórica-historicamente na nossa discussão, elas constituem o que de melhor nossa sociedade nacional produziu. Se formos julgar pelos feitos necessários à constituição do padrão de dominação autocrático-burguês, aliás, essas classes recorreram às mediações mais espúrias, que as colocariam em qualquer lugar, menos no pedestal em que elas próprias se colocam, como *elites*. Respeitamos o uso desse conceito por Florestan Fernandes, ainda que entendamos que seja parte das suas influências weberianas, e mantivemos na citação – mas não poderíamos fazê-lo, como viemos nos afugentando até então, sem a presente nota.

Como aponta Fernandes (1974, p. 207-208), esse período “[...] teve larga duração, indo do mandonismo, do paternalismo e do ritualismo eleitoral à manipulação dos movimentos políticos populares, pelos demagogos conservadores ou oportunistas e pelo condicionamento estatal do sindicalismo”. Florestan Fernandes (1974) desenvolve uma genealogia do Estado autocrático-burguês brasileiro, apresenta sua ontogênese e, abstraindo as preocupações de explicar os “comportamentos” das classes dominantes, consegue apresentar as requisições históricas que, heterogêneas, homogeneízam-nas como porções de uma burguesia nacional que precisou “[...] preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originária, herdadas da Colônia e do período neocolonial [e, por outro lado,] engendrar, ao lado delas, condições propriamente modernas de acumulação de capital” (Fernandes, 1974, p. 210). Conforme sintetiza o sociólogo brasileiro, aí

[...] se fundiram, como vimos anteriormente, o ‘velho’ e o ‘novo’, a antiga aristocracia comercial com seus desdobramentos no “mundo de negócios” e as elites dos imigrantes com seus descendentes, prevalecendo, no conjunto, a lógica da dominação burguesa dos grupos oligárquicos dominantes. [...] À oligarquia a preservação e a renovação das estruturas de poder, herdadas do passado, só interessavam como instrumento econômico e político: para garantir o desenvolvimento capitalista interno e sua própria hegemonia econômica, social e política. Só ela dispunha de poder em toda a extensão da sociedade brasileira: o desenvolvimento desigual não afetava o controle oligárquico do poder, apenas estimulava a sua universalização (Fernandes, 1974, p. 210).

Nessa forma particular de dominação, segundo entendia Florestan (1974, p. 211-212), aqueles valores típicos da sociedade capitalista somente existiam como projeções utópicas, incorporadas das nações do capitalismo central e transformadas no Brasil em um *vir a ser ad aeternum*, em que “[...] não havia nenhum risco em abrir, na aparência, um espaço político demasiado amplo para as possibilidades de atuação histórica da burguesia nativa (ou de seus inimigos, presumíveis ou de fato)” (Fernandes, 1974, p. 211). Esse espaço era natimorto, mediante o acordo das classes dominantes não podia ser saturado por nenhuma das porções de classe que o constituíam, tampouco por frações revolucionárias. Contudo, o processo de transição econômico-política produziu protagonistas inesperados, que “[...] de uma forma ou de outra, insinuaram-se por aquele espaço político, que deveria permanecer virtual ou imobilizável”, invocaram-no de cima e

de dentro dos círculos restritos que exerciam a dominação (Fernandes, 1974, p. 211-212).

Nesse sentido, como destaca Marini (2000), o período entre 1922 e 1937 no maior país da América Latina foi marcado por diversas rebeliões e pela “revolução” de 1930 e as causas “[...] podem ser buscadas na industrialização que se produz no país na década de 1910, graças, sobretudo, à guerra de 1914, que [levou] a economia brasileira a realizar um considerável esforço de substituição de importações” (Marini, 2000, p. 12). Como aponta Silva (2012, p. 210), “[...] foi no contexto da industrialização que o trabalho assalariado se estruturou no país”, sobretudo “[...] a partir de áreas voltadas para a garantia de infraestrutura necessária à expansão industrial e às relações comerciais entre as regiões” (Silva, 2012, p. 210). O número de fábricas cresceu de 200, em 1881, para 3.258, em 1907, sobretudo nos setores têxteis e de alimentação, concentradas no Rio de Janeiro, em São Paulo e também no Rio Grande do Sul. Na primeira década do século XX, o Brasil já contava com 150 mil operários empregados em ramos industriais, mas não seriam eles a vanguarda das primeiras conquistas por proteção social ao trabalho no país.

O crescimento industrial brasileiro, como já afirmado, teve grande impulso na década de 1910, sobretudo em decorrência do início da PGM e, conseqüentemente, do aumento da demanda por alimentos, roupas, remédios e demais produtos pelos países beligerantes. Após 1918, o setor industrial “[...] já havia adquirido importância significativa na economia do país, abastecendo o mercado interno em relação a vários itens” (Silva, 2012, p. 220). Contudo, esse progresso era ainda qualitativamente atrasado, porque “[...] grande parte da indústria brasileira sobreviveu graças a elevadas tarifas alfandegárias e constantes depreciações cambiais” (Silva, 2012, p. 220), mecanismo que não favoreceu o desenvolvimento da concorrência, isto é, “[...] não mobilizou os setores empresariais a darem atenção à qualidade da produção dos produtos ofertados” (Silva, 2012, p. 220).

Apesar do incipiente desenvolvimento do capital industrial, o Brasil no início do século XX ainda carecia de capitais, encontrava-se em baixo nível de desenvolvimento econômico e tinha grandes deficiências técnicas e estruturais

(Silva, 2012). Os fluxos migratórios vindos da Europa se concentraram grandemente em atender a demanda por força de trabalho nas lavouras de café, notadamente no estado de São Paulo, que “[...] por ser um dos centros mais dinâmicos da economia, recebeu a maior quantidade de imigrantes, o que influenciou o seu processo de industrialização de modo mais rápido do que outras cidades e regiões [...]” (Silva, 2012, p. 222-223). Nesse sentido, segundo entende a autora, em concordância com Theodoro (2019), a abolição da escravatura, em 1888, foi apenas mais um dos capítulos de distensão do escravismo, seu desfecho jurídico político,

[...] com a qual os [...] [ex-escravizados] perderam mais espaço de trabalho, indo se juntar ao contingente de outros trabalhadores brasileiros (em sua maioria, descendentes de escravos ou [...] [ex-escravizados]) na experiência do trabalho ocasional ou do não assalariado (Silva, 2012, p. 223).

Desde antes da abolição, noções racistas de que a população negra escravizada era inapta para o trabalho nas máquinas, além de indolente e insubmissa, eram espalhadas como forma de justificar a incorporação da força de trabalho de origem europeia e, com ela, o embranquecimento da população brasileira. Contudo, um

[...] dos principais motivos da substituição da mão de obra escrava pela assalariada é o fato de o custo de reprodução da mão de obra escrava ser muito oneroso, na medida em que constituía um custo interno à produção agrária. Em face disso, o trabalho assalariado poderia ter um custo diferenciado e menor aos novos industriais que começavam a se estabelecer. Afinal, o principal (e quase sempre o único) compromisso dos patrões para com os assalariados era um salário mínimo mensal. Dessa forma, o custo elevado da mão de obra escrava era um obstáculo à industrialização. A Abolição da Escravatura e a substituição do trabalho escravo pelo assalariado significavam a eliminação do preço da mão de obra do custo interno da produção, o que, em outras palavras, significava maior acumulação, mais lucro para os empresários e industriais. Além disso, na industrialização, a força de trabalho assalariada advinda de imigrantes europeus, com relativa experiência de trabalho nesse ramo, mais capacitada tecnicamente, poderia ser reforçada pelo uso de novas tecnologias, métodos e processos de trabalho direcionados para a elevação da produtividade, o que potencializaria a margem de lucro dos empresários e industriais (Silva, 2012, p. 225).

Se, na introdução do capítulo da obra em análise, *Previdência Social no Brasil...*, Lopes da Silva (2012) parece aderir às teses das classes dominantes que justificavam a necessidade de incorporar força de trabalho imigrante mediante a incapacidade técnica e o caráter insubmisso das populações negras, no decorrer do capítulo o seu conteúdo ganha outro teor, mas permanece problemático. Os elevados custos de produção e reprodução da força de trabalho escrava, compreendida no estatuto colonial como meios de trabalho, foram inflexionados a partir da abolição e da universalização do trabalho livre, tornando a manutenção das condições de existência dos trabalhadores suas próprias responsabilidades.

Segundo compreendemos, não são intrínsecas a quaisquer trabalhadores as capacidades de manejo das técnicas ou tecnologias criadas pela própria humanidade nas suas relações com o mundo mediato. Nossas classes dominantes, em função das determinações que lhes foram feitas em torno da atualização dos seus nexos de dependência com as metrópoles, escusaram-se de uma determinada forma de realizar a transição, que valorizasse a força de trabalho já existente em vez de incorporar novos contingentes à superpopulação relativa já posta. Em vez disso, decidiram atuar para incorporar, junto às instalações industriais defasadas das metrópoles, as massas (supra)necessárias à operação das máquinas, o que se deu pelo caráter do regime de exploração-dominação autocrático-burguês, posto em limites estreitos, colocados às frações da burguesia nacionalmente estabelecida desde fora e contra os quais essas mesmas burguesias jamais se opuseram, frontalmente, porque acomodadas à condição de sócias-menores.

Como vimos na primeira subseção do presente capítulo, nos países centrais do modo de produção capitalista, que também passaram por longos processos de acumulação primitiva, o domínio das máquinas criadas – por exemplo, nos setores têxteis – não era condição inata daquele proletariado nascente, mas foi apreendida, requisitada pelo capital em decorrência do encerramento de alternativas que a expropriação dos meios de produção, ocorrida no *velho continente*, promoveu. As nossas classes dominantes, por sua vez, absorvendo as geringonças europeias, refugos já improdutivos como meios de trabalho nos países centrais, decidiram pela via mais rápida, acelerada, de dar a sobrevida para as máquinas – afinal, a

razão pelas quais haviam sido recebidas – e, com elas e a imigração, resolver uma outra problemática crescente no continente europeu, a formação dos exércitos industriais de reserva naqueles países.

No início do século XX as maiores parcelas do trabalho assalariado concentravam-se “[...] em algumas categorias básicas como ferroviários, portuários, marítimos, operários da indústria leve e serviços públicos, atuando sobretudo nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro” (Silva, 2012, p. 226).

Tabela 12 – População brasileira total, trabalhadores em manufaturas e nº de manufaturas (Brasil, 1907-1920)

	1907	1920	Variação (em %)
População total	20.000.000	30.000.0000	50%
Trabalhadores em manufaturas	150.000	275.512	83,75%
Número de manufaturas	3.187	13.336	318,44%

Fonte: Silva (2012, p. 227).
Elaboração própria (2024).

Silva (2012) não estabelece, a partir das variações dos dados nos censos de 1907 e 1920, noções acerca do crescimento da produtividade do trabalho nos anos considerados. Se o número de manufaturas cresce aproximadamente 318%, o emprego da força de trabalho não aumenta na mesma proporção, ainda que tenha crescido em dados absolutos, nos é permitido inferir o crescimento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, da acumulação de capitais. Nesse período, como aponta Silva (2012, p. 227), “[...] a classe trabalhadora possuía uma composição que incluía brasileiros natos (principalmente [...] [ex-escravizados]) e imigrantes, em diferentes ocupações, além do trabalho assalariado que despontava”. Segundo a autora, as condições objetivas de exploração do trabalho na República Velha se chocaram com o desenvolvimento do proletariado brasileiro como classe para si, sobretudo em decorrência “[das] experiências de trabalho e organização política e sindical dos imigrantes europeus [, as quais] interferiram na dinâmica da classe trabalhadora e favoreceram a organização, formação de lideranças e o desencadeamento de lutas dessa classe no Brasil” (Silva, 2012, p. 227): “[...] os imigrantes causaram um importante impacto ideológico e se tornaram

a fonte principal de uma orientação mais agressiva [...] favorável aos trabalhadores, [...] [e] um ponto de partida para a formação de líderes” (Malloy, 1986).

Nesse contexto, os trabalhadores da agricultura e agroindústria conquistaram o direito à organização sindical (1903), que se espalhou para outras categorias a partir de 1907. As greves consistiram no principal instrumento de luta no período e foram realizadas, principalmente, “[...] pelas categorias com maior grau de organização, a exemplo dos que atuavam nas áreas de ferrovias, docas, frota mercante e serviços públicos (transporte urbano, eletricidade, bancos, etc.)” (Malloy, 1986, p. 42). Por isso, “[...] não é [...] de surpreender que os funcionários destes setores [...] fossem os mais bem sucedidos na sustentação de organizações fortes” (Malloy, 1986, p. 42) e também na conquista de proteção social (Silva, 2012, p. 229). Portanto, não era no setor industrial que as classes operárias *brasileiras* galgavam uma construção política própria mais forte no início do século XX, em decorrência da dispersão que ainda acometia o capital industrial e do controle estatal sobre a força de trabalho por ele empregada. A greve de massas de 1917 foi o principal e mais marcante evento da luta de classes do período, o qual teve participação dos trabalhadores das indústrias, como também a de 1919. No entendimento de Malloy (1986, p. 42), “[...] tais greves imprimiram grandes avanços à organização desse ramo de produção e segmento da classe trabalhadora [...] [e, além disso,] influenciaram [...] a fundação do Partido Comunista do Brasil [PCB], em março de 1922”, que em seus primeiros anos de existência só pode atuar na legalidade em 1922 e em 1927, o que conduzia seus militantes a atuar por dentro dos sindicatos. Ademais,

[...] uma das formas mais importantes de organização operária e de classe média na República Velha foram as sociedades de ajuda mútua. O mutualismo foi um dos primeiros tipos de organização a aparecer entre os trabalhadores e, nas primeiras décadas deste século, unia um grande número de trabalhadores. Tais associações eram voluntárias, e em troca de contribuições ofereciam aos membros auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos e outros. Eram uma forma de seguro de grupo voluntário, baseado na poupança que seus associados adotaram. O mutualismo [...] foi atacado pelos anarquistas e outros líderes [...] como forma de organização regressiva, que tolhia a consciência de classe e desenvolvia uma mentalidade assistencialista passiva entre os trabalhadores (Malloy, 1986, p. 44-45).

Além desses fundos mútuos, algumas companhias, como indústrias e empresas que construíam/gerenciavam as estradas de ferro, organizavam fundos obrigatórios para seus trabalhadores, cujos benefícios eram semelhantes aos que proviam os fundos mútuos – serviços médicos, aposentadoria, bem como auxílios em casos de doenças, invalidez e morte – e eram financiados tanto por deduções salariais quanto pelas multas aplicadas aos trabalhadores (Malloy, 1986). Nas greves de massas ocorridas em 1917 e 1919, conforme aponta Silva (2012), parte das reivindicações tinham relação com a criação de políticas de proteção social. As influências do processo revolucionário russo aparecem na literatura em análise de forma significativa, porque aquela experiência “[...] determinou as opções estratégicas pelas bandeiras e formas de lutas adotadas pelo movimento de esquerda que se formou no Brasil” (Silva, 2012, p. 228). No bojo da revolução bolchevique, ademais, o fim da PGM e a assinatura do Tratado de Versalhes, “[...] que impunha vários compromissos aos países signatários, entre eles, a implementação de proteção ao trabalho por meio de seguros sociais [...]” (Silva, 2012, p. 233), homogeneizavam-se a um quadro de efervescência política que teria, também no Brasil, seus desdobramentos (Silva, 2012, p. 233)

A partir de 1923, a assistência à saúde passou a ser prestada exclusivamente aos segurados e seus dependentes por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e, posteriormente, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). As CAPs foram as primeiras instituições previdenciárias do Brasil, tiveram como origem as dinâmicas de mutualismo do conjunto de trabalhadores que estavam vinculados aos setores da economia nacional que a vinculavam ao mercado externo, ferroviários, marítimos e portuários, entre os quais estiveram porções significativas e decisivas de trabalhadores negros (Costa, 2020). Como aponta Gracielly Costa (2020, p. 70), conhecido como Lei Elói Chaves,

[o] Decreto-Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, instituiu a obrigatoriedade das CAPs a ferroviários, estendida através do Decreto n. 5.109, de 20/12/1926, a portuários e marítimos. De 1933 em diante, sob o governo varguista, as Caixas foram aos poucos substituídas por IAPs. Em termos gerais, a gestão, o financiamento e o usufruto das Caixas se restringiam à unidade da empresa (pública ou privada) e aos seus trabalhadores. Já os IAPs, vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio,

ampliaram a participação e o controle do Estado na gestão dos recursos, e as categorias profissionais de cada instituto foram consideradas a nível nacional (Silva; Mahar, 1974). Ambas as formas, porém, preservaram a perspectiva da solidariedade entre contribuintes e beneficiários: todos contribuem para usufruto de todos.

Como é possível observar, era o conjunto de trabalhadores empregados nos setores da economia brasileira voltados à exportação aquele que primeiro obteve direitos do trabalho reconhecidos pelo Estado. Como aponta Silva (2012, p. 233), durante os anos da Velha República (1889-1930), em que predominavam os setores agroexportadores, sustentados na monocultura do café e na produção do leite e dependentes da demanda por esses produtos no mercado internacional, “[...] a proteção social foi conquista de categorias específicas, com algum nível de organização e peso no capital produtivo” (Silva, 2012, p. 233). No entendimento de Maria Lúcia Lopes da Silva (2012), a Lei Elói Chaves e seus desdobramentos, além de terem sido engendradas num contexto de maturação do proletariado brasileiro como classe para si, foram respostas das classes dominantes que “[...] destinaram-se a cumprir a função de conter os conflitos sociais, que se avolumaram nos anos que antecederam e na década de 1920, [ou seja, que serviram também] como uma forma de controle das elites no poder sobre os trabalhadores” (Silva, 2012, p. 234).

No período entre 1924 e 1927, a moeda brasileira valorizada atraiu a importação de produtos manufaturados, o que produziu o crescimento da concorrência interna em detrimento da indústria nacional, que vinha em crescente desde o início da Primeira Guerra Mundial diante da estagnação da importação de produtos manufaturados. Como aponta Caio Prado Júnior (2008, p. 266), “[...] o período que vai de 1924 a 1930 será uma fase sombria para as indústrias brasileiras”, [...] [em que] muitas [fracassaram] e [pereceram] e todas ou quase todas se [mantiveram] muito próximas do nível mínimo de subsistência”. A única exceção era “[...] um setor particular da indústria brasileira que se veio desenvolvendo, sobretudo a partir da I Grande Guerra, [...] [a saber, as] indústrias subsidiárias de grandes empresas estrangeiras” (Prado Jr., 2008, p. 266). Como aponta Silva (2012, p. 221), essas indústrias

[...] basicamente se multiplicaram no país, após a Primeira Grande Guerra, as quais também foram bastante favorecidas após o advento da Segunda

Guerra, constituindo-se, desde então, a principal via de entrada do imperialismo e de suas intervenções na economia do país. Isso lhes deu enorme importância econômica e política. Elas atuaram, principalmente, nas áreas de maior carência do país, no que se refere às condições para industrialização, ou seja, construção de estradas de ferro, serviços e melhoramento urbano, instalações portuárias e fornecimento de energia.

Ao mesmo tempo em que, ao aumentar seus domínios territoriais sobre as ex-colônias, os países imperialistas garantiam para si suas *partes do leão*, atualizando os nexos de dependência dos recém formados Estados nacionais da periferia, proviam-lhes dos meios necessários ao seu progresso ao exportarem para esses países suas tecnologias já obsoletas – as quais poderiam ter sido (como podem ainda sê-lo), contraditoriamente, também fatores de sua libertação (Prado Jr., 2008, p. 283; Vieira Pinto, 2005a). Alguns anos mais tarde, porém, “[...] a crise mundial de 1929, e suas repercussões sobre o mercado internacional vão manter em nível baixo a capacidade de importação do país e acelerar assim seu processo de industrialização” (Marini, 2000, p. 12).

Nas três primeiras décadas do século XX, deu-se o desenvolvimento de uma burguesia voltada ao mercado interno brasileiro e de um novo proletariado, frações de classe que “[...] passaram a pressionar os antigos grupos dominantes para obter um lugar próprio na sociedade política” (Marini, 2000, p. 12-13). Politicamente, Getúlio Vargas colocava-se em uma posição contraditória, na medida em que precisava, por um lado, “[...] conter o avanço das lutas populares, para que isso não se constituísse uma ameaça e, por outro, precisava ganhar apoio destes setores para se manter no poder” (Silva, 2012, p. 236). Com a tomada do poder, logo nos seus primeiros anos, Vargas criou sindicatos oficiais vinculados umbilicalmente ao Estado, e estabelecidos como requisito para acesso, pelos trabalhadores desses sindicatos, aos direitos do trabalho, cujo objetivo latente era “[...] ter sob seu controle o movimento dos trabalhadores e enfraquecer a sua organização livre e independente” (Silva, 2012, p. 237). Como afirma Maria Lucia Lopes da Silva (2012, p. 236), “[...] embora o movimento de 1930 tenha modificado as relações política entre as forças no poder, na realidade, para os trabalhadores a situação de exploração continuou a mesma, apenas com nova roupagem e com novos sujeitos envolvidos”. Independentemente desse anseio do então presidente, a organização da classe trabalhadora conseguiu eleger uma “[...] expressiva

representação na Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1934” (Silva, 2012, p. 237) e estabelecer movimentos proletários de luta até 1937, quando o golpe dado por Vargas consolidou o “Estado novo” (Silva, 2012, p. 237)¹¹⁴.

As relações entre as classes sociais no “Estado novo” amalgamaram compromissos entre a burguesia industrial, que conseguiu se estabilizar no poder, com os setores varejistas e agroexportadores. Contudo, o pacto de classes que conduziu o país ao Estado novo tornou-se logo insustentável, sobretudo em função dos esforços daquela burguesia industrial “[...] para colocar ao seu serviço o aparato do Estado e os recursos econômicos disponíveis, rompendo, ou pelo menos transgredindo, com as regras do jogo que se haviam fixado em 1937” (Marini, 2000, p. 13), cristalizadas na Constituição aprovada naquele ano. Porém, as

[...] razões, na verdade, são mais profundas: assiste-se, nesse período, à deterioração das condições em que se baseavam essas regras, o que se deve, por um lado, ao crescimento constante do setor industrial e, por outro, às dificuldades que, aparecendo primeiramente no setor externo, fizeram com que a complementaridade até então existente entre o desenvolvimento industrial e as atividades agroexportadoras se convertessem numa verdadeira oposição (Marini, 2000, p. 13-14).

A burguesia industrial apoiou-se na força ascendente do movimento de massas, uma aliança possível “[...] porque, propondo um amplo programa de expansão econômica, a burguesia abria perspectivas de emprego e de elevação do nível de vida para a classe operária e para as classes médias urbanas” (Marini, 2000, p. 14). Como consequência, era possível observar uma relativa homogeneização dos interesses de classe, que subjugou as classes trabalhadoras

¹¹⁴ Ao longo da presente tese, aparecerão outras circunstâncias em que a justificativa para um golpe no Brasil foi sustentada na ideia de que o país estava sendo tomado pelo comunismo, o que levanta a ideia e o debate sobre existir ou não um perigo concreto de que uma revolução social de orientação comunista fosse realizada por massas trabalhadoras e uma vanguarda organizada. Se não havia o perigo, não quer dizer que o temor fosse infundado. Ademais, a autora não cita, mas a Coluna Prestes realizou 25 mil km de marcha, não foi derrotada em nenhum conflito ao longo dos dois anos que durou (1925-1927) e contava com militares em suas fileiras. Em 1935, a intentona comunista sob a direção de Prestes foi derrotada, o que justificou a colocação do PCB na ilegalidade, a partir de 1937. Isto é, houve luta de classes e houve uma vanguarda organizada, quaisquer que tenham sido seus equívocos teóricos e políticos, que disputou a direção do país e apostou na tomada do poder para tanto, conforme apresenta Marco Aurélio Santana (2001), em *Homens Partidos: comunistas e sindicatos no Brasil*.

ao manejo, pela burguesia, das diretrizes da luta sindical, através da criação do Ministério do Trabalho. Nesse quadro geral do capitalismo brasileiro, “[...] o proletariado seria beneficiado por toda uma série de concessões sociais [...] e, de outra parte, enquadrado em uma organização sindical rígida, [subordinada] ao governo, dentro de um modelo de tipo corporativista” (Marini, 2000, p. 13). Consolidado no poder, Vargas sustentara-se no clamor nacionalista, recorreu às massas trabalhadoras como seu suporte, já que ao participarem da industrialização e do crescimento econômico dela decorrente, como fontes de produção de mais-valor, também puderam contar com participação no montante da riqueza produzida, efetivamente aumentada em termos absolutos por esse processo de *modernização*.

Nesse período foram criados órgãos e empresas estratégicas, como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE, em 1934) e o Conselho Nacional do Petróleo (CNP, em 1939), e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, em 1941), “[...] que desempenhou papel fundamental no fornecimento de matéria-prima para o setor industrial” (Silva, 2012, p. 238). Em consequência da criação desses órgãos e empresas, Vargas também criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, em 1938), cuja finalidade era “[...] dar suporte ao crescimento econômico, com grande participação do Estado, [e para tanto] fortalecer a máquina pública e a burocracia” (Silva, 2012, p. 238). Em síntese,

[...] o ‘Estado novo’ conjugou autoritarismo político e modernização econômica, sob um pano de fundo nacionalista e fascista. A relação que a ditadura varguista estabelecia com a sociedade era de controle e vigilância. Foi instituído o sindicato oficial, filiado ao Ministério do Trabalho, e abolida a liberdade de organização sindical. As relações entre trabalhadores e patrões ficavam, portanto, sob controle do Estado e da lógica da conciliação de classes, o que implicava a restrição política dos setores organizados da classe trabalhadora (Silva, 2012, p. 238).

Um aspecto que para nós é de suma relevância e aparece na própria obra em análise, é que a criação das estatais, também nesse período, foi uma forma de suporte dado pelo Estado ao desenvolvimento do capital industrial. Se, como vimos, a partir de crise de 1929 o crescimento do capital industrial no Brasil se deu através também da incorporação das subsidiárias estrangeiras competindo no mercado nacional, isso implica que o envolvimento do Estado nas atividades

econômicas tinha como objetivo oferecer os subsídios, quais fossem (materiais ou pecuniários), de facilitar a acumulação de capital por essas empresas.

Do ponto de vista dos direitos do trabalho, são consideráveis os Institutos que foram criados desde a tomada do poder por Vargas e no decorrer de toda década de 1930, os quais cobriam, em sistema de repartição simples, casos de doença, invalidez, velhice e morte: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), criado em 1938; e, além desses, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), já em 1939 (Gentil, 2019, p. 79).

Segundo Malloy (1986, p. 82), embora fosse destinado a uma categoria expressiva de trabalhadores, o IAPI, “[...] devido ao baixo nível de organização autônoma dos trabalhadores industriais, não apenas foi a última instituição a se formar, como também foi formada com o mínimo de influência sindical e um máximo de planejamento direto do governo”. E, dos Institutos criados foi aquele que se manteve o mais restritivo em termos dos benefícios que oferecia à categoria que representava (Silva, 2012, p. 240; Oliveira e Teixeira, 1985). Ademais, o governo de Getúlio utilizou-se da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e, subordinados a ele, dos Institutos, para fragmentar os trabalhadores em categorias e, ao mesmo tempo, centralizar sob o poder estatal os fundos previdenciários e de pensão.

O fato de que os Institutos se vinculavam, portanto, às distintas categorias, faziam-lhes diferentes uns dos outros no conjunto de benefícios e serviços que ofereciam, porque os montantes que os constituíam eram determinados pelo assalariamento das categorias aos quais se vinculavam e, ademais, pela capacidade de pressão que essas categorias tinham de qualificar os Institutos por elas financiados (Gentil, 2019). Segundo a autora, “[...] algumas categorias profissionais tinham assistência médica diferenciada, com redes próprias de atendimento e planos de benefícios mais generosos, o que aumentava os gastos

sem um correspondente crescimento das receitas de contribuições” (Gentil, 2019, p. 81), razão pela qual vários IAPs apresentaram desequilíbrios financeiros.

Até pelo menos 1936, como aponta Silva (2012), os Institutos criados não conseguiram ser superiores às Caixas. Após 1938, por sua vez, o governo Vargas passou a transformar as CAPs em IAPs em lugar de criar novas Caixas. Entre as principais razões, estavam “[...] estimular a poupança gerada por meio destas unidades de previdência social e em melhorar o controle sobre tal poupança” (Silva, 2012, p. 240). Além disso, pretendia-se que os trabalhadores passassem a melhor se adequar às transformações econômicas engendradas pelo desenvolvimento industrial em curso no período, sobretudo porque eram os trabalhadores urbanos que concentravam maior poder político de barganha e que eram “mais diretamente “beneficiados” com as medidas reguladoras” (Silva, 2012, p. 240).

A partir da instituição desses IAPs, Silva (2012, p. 240-241) argumenta que “[...] o governo terminou criando um sistema para algumas categorias já inseridas no recente mercado de trabalho assalariado, enquanto outras ficaram sem proteção”, o que permite apontar que as intenções de Vargas eram mais definir em que condições se daria a exploração do trabalho do que proteger os trabalhadores, ainda que essa fosse uma das consequências necessárias da cobertura de cada vez mais categorias profissionais e crescimento no número de IAPs. Ainda assim, até 1945, os Institutos se restringiam ao rol de trabalhadores urbanos formalmente assalariados, não tinham inserção com relação ao conjunto de trabalhadores do campo, tampouco destinavam-se a outras formas de emprego da força trabalho – fossem informais, autônomos –, ou mesmo aos desempregados (Silva, 2012). Por esse conjunto de determinações aqui apresentadas com base na literatura por nós consultada, entendemos que o percurso histórico de gênese e desenvolvimento da política previdenciária brasileira – assim como as demais historicamente instituídas pela mediação do Estado, foram conformadas pela dinâmica das classes e sob a hegemonia do capital. Além disso, concordamos com Evilasio Salvador (2010, p. 272) quando este argumenta que

[a] previdência social no Brasil tem dificuldades, desde sua origem, de universalizar o direito, pois o acesso aos seus benefícios ocorre mediante

a contribuição, limitando-se praticamente ao universo dos trabalhadores do mercado formal de trabalho. A exigência da contribuição prévia para o acesso aos benefícios previdenciários, ou seja, a contribuição financeira para fazer jus à proteção social da previdência é um impeditivo da universalização do direito, uma vez que a relação salarial não é uma condição generalizada do mercado de trabalho no país; ao contrário, os postos de trabalho são heterogêneos com inserções precárias e vínculos informais de trabalho.

Silva (2012, p. 241) relembra, com auxílio de Malloy (1986, p. 90), que

[...] as tendências de uniformização dos critérios de acesso, valores das contribuições e prestações de retorno referentes à previdência social, bem como de unificação das unidades de previdência social (CAPs e IAPs), foram ganhando corpo nos anos subsequentes do governo Vargas. Nesse sentido, a primeira iniciativa nessa direção ‘desenvolveu-se, como era de se esperar, no Ministério do Trabalho, em 1941, com uma proposta de unificação dos benefícios’ (Malloy, 1986, p. 90). Diante do fracasso dessa proposta, Getúlio determinou a uma comissão de especialistas a elaboração de uma proposta para instituição de um novo sistema previdenciário no país. Assim, no início de 1945, a comissão criada “apresentou ao presidente Vargas um relatório de 234 volumes, que concluiu por uma recomendação de criar um só tipo de instituição de previdência social, a ser conhecido como Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) (Malloy, 1986, p. 90).

Para nós, essa evidência histórica de intenções de reforma da previdência pelo alto é demais significativa, porque demarcou uma primeira tentativa, ainda na década de 1940, de *nacionalizar* a política previdenciária, unificando critérios, benefícios, em uma só instituição brasileira. Essa proposta foi amplamente recusada pelas categorias profissionais que já possuíam cobertura previdenciária, porque nivelava direitos por baixo ou os retirava, mas também porque não havia partido delas e, como tal, “[...] refletia uma convergência, nas altas esferas, de valores, interesses e objetivos de uma emergente elite tecnocrata e do executivo” (Malloy, 1986, p. 90-91). Como veremos, tanto na década de 1960, quando essa unificação foi bem-sucedida, quanto na contemporaneidade, quando ocorrem os processos de *contrarreforma* da previdência, já nacionalizada como política social, o padrão de dominação autocrático-burguês se impõe, seja através das vias legislativas, executivas, ou ainda administrativas. No período em questão, a proposta até entrou em vigor, por meio do Decreto-Lei nº 7.526/1945, assinado por Getúlio, mas foi revogada e, “[...] durante sua vigência, não serviu aos interesses

do presidente de obter respaldo popular, em um contexto político em que se manter no poder estava quase insustentável” (Silva, 2012, p. 242).

Destaque-se, ainda, que “[...] nesse contexto de restrições políticas impostas aos trabalhadores, Getúlio instituiu uma série de leis trabalhistas, culminando com a edição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943” (Silva, 2012, p. 238). Como a criação e a expansão dos IAPs, também a CLT serviu para “[...] apoiar a expansão da indústria no país, contribuindo para o ajuste dos trabalhadores ao regime de trabalho imposto por essa expansão” (Silva, 2012, p. 238), para as quais foram essenciais, coadunadas, as políticas trabalhistas e previdenciárias. Contudo, há que se registrar que, ao mesmo tempo, os direitos trabalhistas consolidados foram resultado de importantes processos de lutas e organização da classe trabalhadora, ainda que não se possa perder de vista que se tratavam (e se tratam) de direitos burgueses do trabalho, como assinala Edelman (2016), em suas discussões sobre a legalização da classe operária.

No bojo da institucionalização de várias profissões, criou-se em 1944 a carteira profissional, através da sanção do Decreto-Lei nº 6.707/1944, “[...] instituída como prova provisória dos elementos do registro civil para a concessão de benefícios por parte dos institutos de aposentadorias e pensões” (Gentil, 2019, p. 80). No contexto da criação da carteira profissional, em 1944, também foram instituídos o Conselho Superior da Previdência Social (CSPS) e o Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS), integrados ao MTIC e responsáveis pela supervisão e fiscalização das instituições previdenciárias (Gentil, 2019, p. 80). Em outras palavras, para que pudesse ter acesso aos benefícios e seguros previstos em lei, vinculados aos Institutos, o trabalhador precisava estar formalmente reconhecido na posse dos seus direitos civis, políticos e sociais, além de constituir-se como membro de categoria profissional. Era necessário um trabalhador ser formalmente assalariado, com registro do seu empregador, para que ele conseguisse contribuir e acessar os benefícios vinculados aos Institutos. Em síntese, no primeiro período de Getúlio Vargas, ao longo do Estado novo, houve expressiva estruturação do mercado de trabalho, a qual se apoiou nas políticas previdenciária e trabalhista. Se, por um lado, essa vinculação

[...] mostrou a profunda dependência da expansão da cobertura da previdência social do trabalho assalariado, por outro, evidenciou que o mercado de trabalho no Brasil ganhou este impulso nessa época, com o fim de especial de imprimir um novo padrão de acumulação (Silva, 2012, p. 242).

O país avançou no processo de urbanização e industrialização, mas manteve indicadores ruins em termos de escolaridade e segurança do trabalho; e continuou com altos índices de informalidade e rotatividade do emprego da força de trabalho (Silva, 2012). Na Tabela 13, que segue, são apresentados os números de CAPs e IAPs entre 1923, ano de promulgação da Elói Chaves, e o fim do governo de Eurico Gaspar Dutra, que governou o Brasil entre as duas experiências varguistas de governo (1946-1951):

Tabela 13 – Previdência e Assistência Social, CAPs e IAPs (1923-1951)*

Anos	IAPs e CAPs	Associados ativos	Aposentados	Pensionistas
1923	24	22.991	-	-
1924	26	30.792	-	-
1925	27	41.192	-	-
1926	28	53.236	-	-
1927	30	62.811	-	-
1928	44	132.854	-	-
1929	44	140.435	6.930	3.867
1930	47	142.464	8.009	7.013
1931	98	147.108	8.605	8.059
1932	140	189.482	10.279	8.820
1933	164	210.883	11.807	12.734
1934	176	274.392	12.743	13.709
1935	179	495.363	13.759	16.102
1936	183	682.580	15.926	23.587
1937	104	844.801	18.360	31.911
1938	104	1.787.386	21.758	37.100
1939	100	1.838.885	27.210	53.932
1940	95	1.912.972	34.837	63.138
1941	82	2.124.714	49.604	90.826
1942	54	2.279.093	66.603	110.171

1943	40	2.455.110	83.476	119.571
1944	38	2.639.793	98.887	152.147
1945	35	2.762.822	110.724	124.401
1946	35	2.824.409	126.689	241.936
1947	35	2.865.613	149.863	278.141
1948	35	2.858.801	158.855	171.076
1949	35	2.902.048	165.830	283.905
1950	35	3.030.708	181.267	202.838
1951	35	3.045.988	182.382	303.998

Fonte: Silva (2012, p. 248);

* Os dados são apresentados por Maria Lúcia Lopes da Silva (2012, p. 248) a partir do Anuário Estatístico do Brasil, do ano de 1953, junto ao Departamento Nacional de Previdência Social. IBGE, v. 14, 1953. In Hochman (2006, p. 191). A tabela não inclui dados do Instituto de Previdência e Assistência de Servidores do Estado (IPASE). A autora explica, ainda, que a diminuição do número de entidades a partir de 1937 e até 1944 decorreu da fusão ou incorporação de Caixas.

Os dados da Tabela 13 reforçam o que viemos apresentando acerca do crescimento das CAPs e IAPs, criadas ao longo das décadas 1920-1950, e do lugar estratégico ocupado por elas nas transformações decorrentes do crescimento industrial e, conseqüentemente, da mudança do padrão de acumulação capitalista, cujas condições de reprodução eram garantidas também por meio das políticas trabalhistas e previdenciárias. Como afirma Silva (2012, p. 245), a partir de 1930 e até 1960, “[...] o Estado teve intervenção relevante no desmonte do padrão de acumulação de base agrário-exportadora, criando e recriando as condições institucionais para o novo padrão de acumulação, fundado em atividades econômicas de base urbano-industrial”. No mais, os dados apresentam que a política “[...] de fazer dos direitos trabalhistas e do acesso à previdência meios para incentivar o trabalho na indústria, de apoiar a estruturação do mercado de trabalho e de cooptar os trabalhadores para o seu projeto, mostraram-se bem-sucedidas” (Silva, 2012, p. 247). Como destaca a mesma autora, além disso, os dados sugerem que “[...] naquele contexto de condições precárias de trabalho e elevado grau de exploração, as mortes de trabalhadores assalariados, protegidos pela previdência social, ocorriam em grande quantidade” (Silva, 2012, p. 249), o que

fazia com que seus dependentes tivessem acesso mais às pensões do que eles próprios atingissem idades suficientes para requerer suas aposentadorias¹¹⁵.

O quadro até agora apresentado dá conta de demonstrar que, no período posterior a 1930, o Brasil consolidou-se como Estado nacional sobre relações sociais de produção capitalistas, em que se amadureceu a dominação autocrático-burguesa, e no qual as classes trabalhadoras tiveram suas reivindicações atendidas na medida em que essas significavam, ao mesmo tempo, as garantias de reprodução do padrão de acumulação orientado pelo crescimento do capital industrial. Rodrigues (2023), ao descrever o período posterior à Segunda Guerra Mundial (portanto, posterior ao fim do Estado novo), situa a hegemonia estadunidense que o marcou como de consolidação de um *imperialismo total*. Segundo Florestan Fernandes (1975, p. 18), a característica peculiar desse momento do século XX é que

[...] ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional, etc., [...]. Esse tipo de imperialismo demonstra que mesmo os mais avançados países latino-americanos se ressentem da falta de recursos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas.

Como já observado, a partir da década de 1930 o *surto de desenvolvimento industrial* não aconteceu com o fortalecimento desse capital em bases autônomas, mas renovando os nexos de dependência e oferecendo as condições de expansão para o capital estrangeiro em território nacional, com o qual “competiam” as “burguesias brasileiras”. Como aponta Rodrigues (2023), a possibilidade de ampliação da autonomia se tornou mais difícil, no pós-guerra, porquanto “[...] a reorganização exigida pelo capitalismo monopolista estimulava o aumento do excedente econômico gerado internamente e incrementava a [sua] apropriação pelas empresas multinacionais” (Rodrigues, 2023, p. 19). Cada vez mais intensa e

¹¹⁵ Conforme destaca a autora (2012, p. 249), deve-se considerar que os pensionistas podiam ter mais de um beneficiário, como cônjuges, filhos ou mesmo pais, a depender do que previa as legislações de cada IAP ou CAP.

extensivamente, parecia que o que se tornava bom para os Estados Unidos se tornava também bom para o Brasil; como destaca Rodrigues (2023) as diferenças entre as economias dos dois países seriam homogeneizadas como se tivessem se transformado em uma só:

[a] expansão do imperialismo após a Segunda Guerra Mundial ocorreu inicialmente sobre a Europa e o Japão. Ao fim do conflito, detendo metade de toda a produção industrial mundial, os Estados Unidos viram seus principais aliados tornarem-se seus devedores e o dólar se projetar enquanto moeda de troca internacional e reserva de valor. Essa situação facilitava aos norte-americanos trazerem para seu entorno e sob seu controle as potências capitalistas mundiais sem encontrar resistência desses governos (Rodrigues, 2023, p. 23).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, a Europa e o Japão estavam destruídos pelo conflito, mas os países que viriam, com os EUA, a compor a Tríade, foram fortalecidos como Estados nacionais, porque “[...] eram importantes para a recepção de [...] IDEs¹¹⁶” dos Estados Unidos (Rodrigues, 2023, p. 24). Os países europeus e o Japão puderam, no contexto de suas reconstruções, manter-se tirando vantagens econômicas das clivagens existentes nas suas relações econômicas com os países da periferia, mas o fariam sob a tutela dos EUA e permitindo a internacionalização desse para dentro das suas próprias fronteiras. Ou seja, esses países se comprometiam com a produção e reprodução das condições de manutenção da ordem societária capitalista em escala global, “[...] condição que fortalecia o império informal dos Estados Unidos, por meio do livre comércio e da penetração de suas empresas multinacionais com poucas restrições [...]” (Panitch; Gindin, 2006 *apud* Rodrigues, 2023, p. 24).

Analisando-se o progresso do investimento externo direto entre os sete principais países da economia política internacional no período entre 1914 e 1960, a ascensão estadunidense torna-se evidente, como é possível observar na Tabela 14, apresentada a seguir. Esse quadro de centralização e concentração de capitais “[...] dificultava cada vez mais a valorização de seus investimentos produtivos

¹¹⁶ Ao tratar dos investimentos externos diretos (IEDs), Carlos Henrique Lopes Rodrigues (2023) traduz para investimentos diretos estrangeiros (IDEs). Ao tratarmos tanto de IEDs quanto de IDEs, estamos nos referindo às mesmas categorias.

dentro do seu próprio espaço nacional e exigia a abertura de mais mercados externos para essas empresas, por meio de seus IDEs” (Rodrigues, 2023, p. 25).

Tabela 14 – Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs), entre países do G7 (1914-1960), em %

	1914	1930	1960
Reino Unido	50,3	43,8	24,5
França	22,2	8,4	4,7
Alemanha	17,3	2,6	1,1
Países Baixos	3,1	5,5	4,2
Suécia	0,3	1,3	0,9
Estados Unidos	6,3	35,3	59,1
Canadá	0,5	3,1	5,5
Total	100	100	100

Fonte: Magdoff (1978, p. 60 *apud* Rodrigues, 2023).

Sob as diretrizes do acordo de Bretton Woods, estabelecido em 1944, criaram-se as condições institucionais, em escala global, para produzir e reproduzir a hegemonia estadunidense. A partir de Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), acerca do qual trataremos na próxima seção: “[...] tratava-se de uma superestrutura política internacional que daria condições para que as multinacionais tivessem maior autonomia no sistema mundial sob tutela do governo dos Estados Unidos, que dominaria essas instituições” (Rodrigues, 2023, p. 26,). Nas palavras do autor,

[...] o FMI se definia como uma instituição que tinha como objetivo ajudar os países que se encontravam com déficits em seus balanços de pagamentos, realizando propostas de ajuste e concessão de empréstimos. Os recursos poderiam ser do próprio Fundo, fruto das quotas dos países membros, ou recursos do BIRD. Este, por sua vez, se autointitulava enquanto responsável por prover empréstimos aos governos dos países que estavam em dificuldades financeiras, atuando com um banco voltado ao financiamento de investimentos. O BIRD, que começou emitindo títulos e vendendo-os a instituições e pessoas, tornou-se, na verdade, um intermediário financeiro entre o tomador do empréstimo e os indivíduos e

as instituições dispostas a deixar o dinheiro a seus cuidados. Já o GATT, apesar de se autodenominar uma instância capaz de reduzir os obstáculos ao comércio internacional, *pode-se dizer que tinha como propósito ajudar a defender os interesses comerciais de alguns países desenvolvidos* (Rodrigues, 2023, p. 26, grifo nosso).

Veremos como essa contradição, relativa ao GATT, tornar-se-á mais concreta ao analisarmos o contencioso da informática entre Brasil e Estados Unidos, desenrolado nesse órgão multilateral na década de 1980. Como os recursos do FMI e do BIRD, no entanto, eram insuficientes para que os países devastados na SGM pudessem se recuperar, as contradições de classe se agravavam e davam espaço de crescimento contra-hegemônico aos Partidos Comunistas, daí que se tenha criado o Plano Marshall, cujo objetivo era

[...] aumentar a destinação de recursos à reconstrução da Europa e, com isso, conter a influência soviética sobre esses países [e, em contrapartida,] exigia que qualquer país beneficiário desses recursos não tivesse em seu governo nenhum representante de partidos de esquerda (Rodrigues, 2023, p. 28).

A partir do Plano Marshall, a hegemonia estadunidense foi fortalecida na Europa, produziu-se a integração continental da parte ocidental europeia, mas tal processo posteriormente fortaleceu as empresas alemãs e japonesas, notadamente a partir de 1955”, as quais “[...] competiriam com as empresas dos Estados Unidos em uma posição de ‘superioridade tecnológica e organizacional’” (Campos; 2009, p. 12-13 *apud* Rodrigues, 2023, p. 28-29). Os países latino-americanos só se tornaram objeto dos IEDs estadunidenses com o fim da reconstrução da Europa – sobretudo da Alemanha e do Japão, que passaram a também direcionar seus investimentos externos para a América Latina. Como indica Rodrigues (2023, p. 29), a ampliação de IEDs de distintos países “[...] consolidou a internacionalização produtiva, porque trazia à periferia plantas produtivas completas, com elevado conteúdo tecnológico e produção de mercadorias com alto valor unitário e voltadas ao mercado interno dessas regiões”. Além disso, como já afirmado anteriormente, as taxas de lucros nos países periféricos se mostravam maiores do que aquelas oriundas dos investimentos nos EUA, conforme se observa na Tabela 15, abaixo:

Tabela 15 – Lucros e capital social (em %) dos EUA (nos países subdesenvolvidos e nos EUA), entre 1945 e 1948, em %

Ano	Relação entre lucros e capital social em países subdesenvolvidos	Relação entre lucros e capital social nos EUA
1945	11,5	7,7
1946	14,3	9,1
1947	18,1	12
1948	19,8	13,8

Fonte: Baran (1984, p. 205 *apud* Rodrigues, 2023).

O período posterior a 1950 marca a consolidação do Setor Produtivo Estatal (SPE) brasileiro. As empresas estatais atuavam no setor de energia, sobretudo na etapa de produção (a etapa de distribuição, mais rentável, já se encontrava sob forte controle estrangeiro); petróleo; siderurgia e mineração (expressas na constituição das usinas siderúrgicas Cosipa e Usiminas, em 1953 e 1956, respectivamente); transportes e telecomunicações, os quais “[...] não eram de interesse do capital internacional, mas se mostravam fundamentais para a instalação de suas filias no país” (Rodrigues, 2023, p. 49). De acordo com Suzigan (1976, p. 127 *apud* Rodrigues, 2023, p. 49), as áreas de atuação do SPE tinham como principais exigências e características

[...] volume elevado de capital, com longo prazo de maturação, baixo faturamento por pessoa ocupada e baixos níveis de rentabilidade direta. Os principais setores em que [inseriam] as empresas do Governo [correspondiam] a essa constatação: insumos básicos (mineração, siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e adubos, e petróleo); serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, gás, água e esgotos) e outros serviços públicos; armazenagens; transportes e comunicações. Sob outro prisma, na indústria de transformação, o Estado [concentrava-se] na produção de bens intermediários e combustíveis.

O que é possível observar, portanto, é que concomitantemente ao avanço do “[...] processo de internacionalização produtiva [...], o Estado criava e expandia as empresas necessárias para dar suporte à industrialização dependente e subordinava cada vez mais sua política econômica ao desiderato dessas empresas” (Rodrigues, 2023, p. 51). De volta ao governo federal em 1951, Getúlio Vargas assumiu a gestão do Estado brasileiro com uma política econômica da qual

resultou a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), em 1952, sobretudo como indicação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), criada em 1950, que indicava a necessidade de criação de um banco de fomento no país. No segundo governo Vargas, também se deu a concretização do Plano Salte, que vinha sendo formulado desde 1949 e passou a vigorar a partir de 1953, que tinha como objetivo estabelecer programas nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia; a criação do Plano Nacional de Estradas e a implementação de um Fundo Nacional de Eletrificação.

Outras iniciativas relevantes do período foram a definição do monopólio estatal sobre o petróleo, a partir da criação da Petrobras, em 1953, além do projeto de monopolização estatal sobre a energia elétrica, a partir da criação da Eletrobras. Vargas também enviou ao Congresso um projeto de lei que limitava os lucros extraordinários, fez declarações contrárias ao envio de remessas de lucros ao exterior, além de ter nomeado João Goulart como Ministro do Trabalho em 1953, com o objetivo de aproximar as classes operárias do governo (Fonte, ano). Nesse contexto, Jango anunciou o reajuste de 100% do salário-mínimo, que estava congelado desde 1945, e unificou as diretrizes para o movimento sindical. A CMBEU havia aprovado, no ano de sua criação, um projeto de financiamento público que alcançava as cifras de U\$D 500 milhões, voltado “[...] para os projetos destinados a superar os pontos de estrangulamento nos setores infraestruturais e de base” (Marini, 2000, p. 85). Contudo, o projeto acabou obstruído e a razão para tanto era explícita:

[t]ratava-se de impossibilitar à burguesia o acesso a recursos que lhe permitissem superar com relativa autonomia os pontos de estrangulamento surgidos no processo de industrialização e forçar-lhe a aceitar a participação direta dos capitais privados norte-americanos, que realizavam [...] uma investida sobre o Brasil. Essa tática [seria] adotada, dali para frente, de maneira sistemática pelos Estados Unidos, estando na raiz do conflito entre o governo de JK e o FMI, que surge por volta de 1958, e da posterior oposição entre os governos de Jânio Quadros e João Goulart e a administração norte-americana (Marini, 2000, p. 85).

Ainda na figura de Ministro do Trabalho do segundo governo Vargas, Jango convocou o Primeiro Congresso Brasileiro da Previdência Social (sic), ocorrido no Rio de Janeiro em 1953: cercado de lideranças do movimento operário e comunista

(Marini, 2000)¹¹⁷, Jango disferiu ataques ao imperialismo. Em meio à ebulição política pela qual passava o país, a reunião de representantes sindicais do país inteiro foi bastante contundente, mais do que sua segunda edição, ocorrida em 1957, ainda que ambos reivindicassem “[...] maior participação e controle social sobre as decisões referentes à previdência social, além da ampliação de alguns direitos dos trabalhadores já cobertos pelo sistema e extensão de outros direitos existentes a segmentos de trabalhadores não cobertos” (Silva, 2012, p. 250). Como aponta Marini (2000, p. 15), as ações do trabalhista no Ministério do Trabalho “[...] comoveram a direita e assustaram as classes dominantes com a ameaça de uma “república sindicalista”, de tipo peronista”, que acabaram colocando-lhe pressões suficientes para obrigá-lo a sair do cargo e exilar-se no Uruguai. Era, para Vargas,

[...] o princípio do fim. Retrocedendo diante da reação direitista, tratou de acalmar a fúria da oposição com várias medidas, entre elas a Lei de Segurança Nacional e a prorrogação e ampliação do acordo militar Brasil-Estados Unidos. A primeira, sem consequências imediatas, criava o quadro jurídico para a repressão do movimento popular, que o governo militar de 1964 utilizaria amplamente; o segundo punha definitivamente as forças armadas brasileiras sob a influência do Pentágono norte-americano. Mas o melhor exemplo da política de conciliação de Getúlio Vargas foi a reforma cambial de 1953, pela qual se buscou incrementar as exportações e conter as importações (realizadas sob o controle governamental, no mercado oficial), ao mesmo tempo que, transferindo-as para o mercado livre, se liberava a entrada e saída de capitais (Marini, 2000, p. 15-16).

A sustentação do câmbio por essa política durou pouco tempo, até a queda do preço internacional do café e a redução das exportações, que recolocaram o Brasil, novamente, em déficit na sua balança comercial. Internamente, o resultado foi uma inflação galopante entre os anos 1953 e 1954 (de 175% a 222% de acréscimo nos preços, respectivamente), acompanhada de um movimento de massas que, sustentado pela política sindical institucionalizada no mesmo período, reivindicava através de greves por aumentos salariais que mantivessem o poder de compra (Fonte, ano). Naquela quadra histórica, o jornalista Carlos Lacerda alavancou-se como referência conservadora, e sofreu uma tentativa de assassinato

¹¹⁷ Por alguma razão, provavelmente erro de tradução/edição do espanhol para o português, o Primeiro Congresso Brasileiro de Previdência Social, convocado por João Goulart em 1953 e ocorrido no Rio de Janeiro, aparece na obra *Dialética da Dependência* como *Primeiro Congresso Nacional de Previsão Social*.

que comprometeu o alto escalão do governo de Getúlio Vargas. Pressionado, como já se sabe amplamente, o presidente se suicidou com um tiro disferido no próprio coração (Marini, 2000). Como aponta Marini (2000), a crise do setor exportador da economia brasileira, ocorrida em 1954 pela baixa do preço internacional do café, expressou “[...] a ruptura da complementaridade que havia caracterizado as relações da indústria com as atividades agroexportadoras e se agravava com outro elemento, a remuneração do capital estrangeiro” (Marini 2000, p. 17).

Após a morte de Getúlio Vargas, estabeleceram-se acordos que, amalgamados na presidência de Café Filho, do Partido Socialista, colocaram o Ministério da Fazenda sob a tutela de Eugênio Gudin, “[...] abertamente favorável à mais estreita colaboração com o capital estrangeiro e contrário a qualquer programa intensivo de industrialização” (Marini, 2000, p. 18). O Brasil sob comando de Café Filho, tendo no Ministério da Fazenda um colaborador do imperialismo, não realizou nenhuma medida que pudesse comprometer o equilíbrio conquistado após o suicídio de Vargas, com exceção para a Instrução nº 113, emitida pela Superintendência da Moeda e do Crédito (a SUMOC, que viria a se tornar o Banco Central) com o objetivo de conceder

[...] facilidades excepcionais ao ingresso de capitais estrangeiros, na medida em que permitia que as máquinas e equipamentos introduzidos no país por empresas estrangeiras não tivessem cobertura cambial, exigência que se mantinha para as empresas nacionais (Marini, 2000, p. 19).

A Instrução 113 foi a forma encontrada pelo governo de Café Filho para responder à desvalorização da moeda brasileira, decorrente da queda dos excedentes absorvidos com a exportação do café. Conforme explica Rodrigues (2023, p. 65-66),

[enquanto] os investimentos estrangeiros aplicados nos países subdesenvolvidos destinavam-se a atividades relacionadas ao mercado externo, essas inversões não criavam problemas estruturais no balanço de pagamentos porque geravam os saldos de exportação necessários para remunerar seus investimentos. Mas com a instalação das empresas multinacionais, beneficiadas pela Instrução 113, em atividades ligadas ao mercado interno, essa situação inverteu-se e os desequilíbrios do balanço de pagamentos tornaram-se estruturais e mais acentuados, de forma que os saldos da balança comercial não eram mais, em regra, suficientes para equalizar esses desequilíbrios. Isso ocorria porque, com essas empresas

remetendo seus lucros para suas matrizes, cada vez mais se faziam necessários recursos em moedas estrangeiras, que se tornavam mais limitados pelas atividades de tais empresas relacionarem-se ao mercado interno.

O Brasil assumiu lugar de destaque, entre os países que recebeu IEDs, sobretudo “[...] em função do tamanho de seu mercado interno, da grande concentração de renda, do baixo nível salarial e da grande quantidade de recursos naturais” (Rodrigues, 2023, p. 30). Ainda assim, era necessário que o país em questão passasse por transformações que tornassem mais atrativos os investimentos, como “[...] uma maior homogeneidade das burguesias brasileiras, alterações nos marcos institucionais e legais para favorecer os interesses das empresas multinacionais e a contenção de movimentos nacionalistas” (Rodrigues, 2023, p. 30). Dito de outro modo, era preciso que as distintas frações burguesas se alinhassem, consolidassem sua hegemonia e, para tanto, que instrumentalizassem o Estado para aproveitar a oportunidade de extrair excedentes associadas às empresas multinacionais (EMNs). Como destaca Rodrigues (2023, p. 31), “[...] houve o importante papel das empresas estatais na criação de infraestrutura e no fornecimento de bens e serviços necessários para as empresas multinacionais se robustecerem no Brasil e aumentarem sua influência”.

Essa associação entre as burguesias brasileiras, o Estado e o capital estrangeiro consolidaram, nas décadas de 1950 e 1960, o processo da *industrialização dependente*. Ainda que o crescimento dos IEDs no país tenha efetivamente permitido o salto qualitativo no padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro, e mesmo que a acumulação privada decorrente desse processo resultasse da produção de valor nesse Estado nacional, “[...] ela continuava, no entanto, efetivando grande parte de sua realização em moeda conversível no exterior, aumentando a necessidade de reservas cambiais em dólar e fragilizando o balanço de pagamentos brasileiro” (Rodrigues, 2023, p. 31). O montante de capital estrangeiro que entrou no país, de 1955 a 1961, atingiu as cifras de 2.300 milhões de dólares, “[...] fato que [...] não poderia deixar de ter influência sobre o equilíbrio social e político existente” (Marini, 2000, p. 19), tendo implicado no recuo das fração industrial da burguesia, que “[...] aceitava a concessão de divisas necessárias à superação dessa crise por parte dos grupos estrangeiros,

concedendo-lhes em troca uma ampla liberdade de ingresso e de ação e renunciando, portanto, à política nacionalista” (Marini, 2000, p. 19), conforme se havia esboçado nos anos em que Getúlio Vargas se encontrava no poder – o que acabava por favorecer a política expansionista de origem estadunidense (Marini, 2000).

Após aproximadamente um ano e meio de governo Café Filho, a assunção de uma nova chapa de governo, composta por Juscelino Kubitschek (JK), do Partido Social Democrata, e João Goulart, do Partido Trabalhista Brasileiro, teve de superar, sob os auspícios do à época ministro da guerra, Teixeira Lott, o “contragolpe de 11 de novembro” (Fonte, ano). Na cadeira de presidente da república, a partir de 1956, JK estabeleceu o Plano de Metas (que propunha desenvolver o país o equivalente de 50 anos em apenas 5), o qual começou a ser operacionalizado a partir do ano seguinte: “[...] ainda que contasse com facilidades alfandegárias e estímulos fiscais à iniciativa privada, o Plano se apoiava, principalmente, nos investimentos públicos em setores básicos e no ingresso de capitais estrangeiros” (Marini, 2000, p. 20). Como destaca Rodrigues (2023, p. 32-33),

[as] empresas multinacionais ditavam, em grande medida, o processo de industrialização brasileira de acordo com os seus anseios e recebiam a anuência das burguesias nativas, que viam nessa associação dependente e subordinada uma grande oportunidade de fortalecer seus vínculos com essas empresas e deles também tirar vantagens. [...] elas operavam internamente (por meio das filiais), sob comando de fora (das matrizes), realizando alterações que potencializassem seus ganhos e sua posição privilegiada nessas economias subdesenvolvidas. [...] as empresas multinacionais entendiam como necessária uma transformação interna das economias periféricas, no sentido de promoção do moderno mercado capitalista e de criar condições para que aumentassem seu grau de participação na periferia. Por conseguinte, ocorreu uma nova forma de intervencionismo por parte do Estado brasileiro a partir da industrialização pesada, que passou a conceder garantias aos investimentos privados, dado o elevado volume de inversões necessário para o tipo de indústria que se consolidava. O Estado também promoveu investimentos em uma indústria de base a partir das empresas estatais, para facilitar a instalação das empresas multinacionais no país.

A principal forma de produzir o fluxo de capitais necessário à realização do Plano de Metas concentrou-se tanto em obras públicas, expressas na intensividade e extensividade da construção de estradas, respondendo às exigências da indústria

automobilística, como na construção civil, em que a principal manifestação foi a construção da nova capital, Brasília, no estado de Goiás (Marini, 2000). Com ênfase no privilegiamento ao capital privado (e notadamente estrangeiro), o BNDE era responsável pelos investimentos estatais em setores indispensáveis à instalação das EMNs, os quais foram destinados principalmente energia, transportes e indústrias de base (Suzigan, 1976; Rodrigues, 2023). O crescimento da intervenção estatal na economia, por meio das empresas públicas, não serviu para outra coisa senão para fornecer subsídios à acumulação privada de capitais.

Ainda que tenham conseguido realizar uma expansão econômica significativa no período, os dados quantitativos desse crescimento não são suficientes indicadores, os quais precisam ser cotejados com o desenvolvimento da luta de classes ocorrido coetaneamente, para que a dimensão qualitativa da análise se ponha. Marini (2000, p. 20-21) reforça que a quase totalidade dos aproximadamente 2,5 bilhões de dólares que adentraram a economia brasileira no período mencionado (1955-1961) “[...] se destinou às atividades de infraestrutura e indústria leve e pesada e que grande parte [...] desses capitais veio associada a empresas nacionais [...] que] se aproveitaram da facilidade criada pela Instrução 113 para a importação de equipamentos” (Marini, 2000, p. 20-21). Como consequência, o capital estrangeiro passou a exercer maior influência na economia política brasileira (Marini, 2000, p. 21). Nos termos de Fernandes (1974, p. 273-274, grifo nosso), diferentemente do período de capitalismo competitivo,

[...] a drenagem [sob os domínios do capital monopolista se dá] sob a estratégia da bola de neve: ela se acelera, se avoluma e se intensifica à medida que o desenvolvimento capitalista interno se acelera, se avoluma e se intensifica. *Nesse sentido, até as atividades econômicas diretas do Estado nacional são satelitizadas, pois são absorvidas pela estratégia externa de incorporação e por seus desdobramentos internos.* E a iniciativa privada interna, em qualquer proporção significativa, da agricultura, da criação, da mineração, ao comércio interno e externo, à produção industrial, aos bancos e aos serviços, terá de crescer sob o influxo dos dinamismos e dos controles econômicos manipulados, direta ou indiretamente, a partir do desenvolvimento das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista mundial. [...] Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções, enquistando-se as economias, nas culturas e nas sociedades hospedeiras. A norma será: ‘o que é bom para a economia norte-americana é bom para o Brasil’. [...] o industrialismo e a prosperidade capitalista [vieram] finalmente, mas trazendo consigo uma forma de

articulação econômica às nações capitalistas hegemônicas e ao mercado capitalista mundial que jamais poderá ser destruído, mantidas as atuais condições, dentro e através do capitalismo (Fernandes, 1974, p. 273-274, grifo nosso).

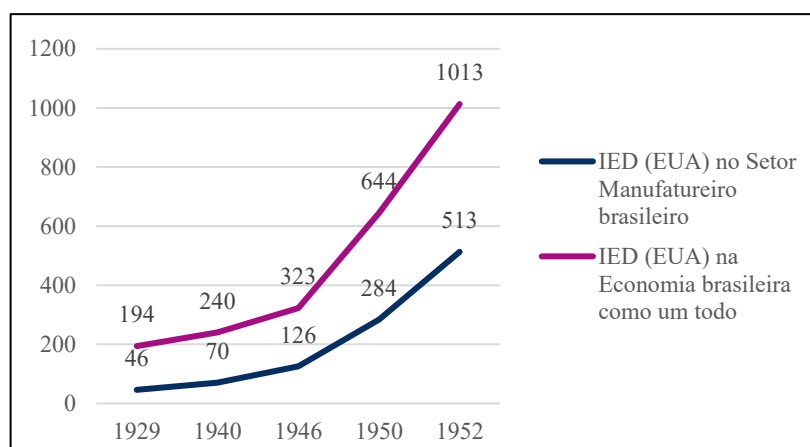
Queremos enfatizar a noção, apresentada já por Fernandes (1974), de que ao se inserir em atividades econômicas sob os determinantes do capital monopolista internacional, o Estado se transformou em *satélite* desse por meio de suas empresas estatais e das forças produtivas estrangeiras que internalizou em seu território, e como tal operou internamente para garantir a expansão dos capitais estrangeiros na economia nacional. Nesse sentido, o período de industrialização que vai de 1930 até 1964, que às vezes aparece na literatura como se tivesse significado uma experiência nacionalista, é colocado em xeque, na medida em que o desenvolvimento ocorreu preservando mesmo formas semicapitalistas e pré-capitalistas de produção, garantias do rebaixamento do valor da força de trabalho nos países periféricos, em particular no Brasil. Ademais, porque o desenvolvimento das relações sociais capitalistas nesses países não significou, pelo menos não nas mesmas condições dos países centrais, um desenvolvimento econômico que tenha atingido a sociedade como um todo, uma vez que

[...] o tipo de mercadoria e o padrão de consumo impostos pelas multinacionais atingiam uma restrita camada da população da periferia, que possuía um elevado nível de renda e que proporcionava expressivas demandas para as mercadorias que essa indústria ofertava (Rodrigues, 2023, p. 20).

Ou seja, mesmo que tenha havido desenvolvimento econômico, ele não ocorreu resolvendo os problemas relativos ao “subdesenvolvimento”; antes, intensificou-os, renovando os nexos de dependência entre a periferia e os países do centro capitalista, perfazendo-se aí o quadro de consolidação do *imperialismo total*, no qual o Brasil se consolidou como importante satélite na periferia do capitalismo. Enfim, era do interesse das multinacionais tanto que o valor da força de trabalho permanecesse baixo, porquanto isso significava aumento dos lucros e da concentração de renda, uma vez que tais condições lhes garantiam o controle sobre os segmentos de mercado para os quais produziam, aqueles de consumo suntuário (Rodrigues, 2023).

Outro aspecto destacado por Rodrigues (2023, p. 21) é que “[...] a tecnologia que as filiais das empresas multinacionais utilizavam na periferia também se mostrava inadequada à realidade dos países subdesenvolvidos”. O desenvolvimento nacional do capital estrangeiro mantinha grande a massa de desempregados e, ao fazê-lo, rebaixava o valor da força de trabalho, porque os índices de produtividade que impunha aos países periféricos eram, justamente, poupadores de mão de obra; ademais, “[...] aumentava a dependência tecnológica ao não permitir uma industrialização completa e autodeterminada” (Rodrigues, 2023, p. 21). No Gráfico 6, apresentado a seguir é possível observar o crescimento de IEDs oriundos dos EUA na economia brasileira, seu crescimento após 1946 e a proporção entre aplicações na indústria no montante de ingressos, em dólares:

Gráfico 6 – IEDs dos EUA no Brasil (1929-1952), em milhões de U\$D



Fonte: Departamento de Comércio dos EUA (Marini, 2000, p. 84)
Elaboração própria (2024).

Essa maior participação do capital estrangeiro na vida política e econômica do Brasil desse período teve também suas implicações sobre as relações entre as frações agroexportadoras e industriais da burguesia. Para que houvesse equilíbrio das balanças comerciais, a fração industrial (que passava a mais intensa e extensivamente ter participação estrangeira) dependia da capacidade da fração agroexportadora de efetivamente encontrar mercados estrangeiros, para obter em moeda estrangeira a remuneração dos produtos agrícolas (Marini, 2000). Por essa razão, explica Marini (2000), é que as frações industriais permitiam a transferência

de boa parte dos ganhos de produtividade urbana para o setor agroexportador e aceitavam a política de armazenamento do café, adotada no período com o objetivo de regular o preço do produto.

Outra consequência da escolha desse padrão de desenvolvimento, centrado no latifúndio e na agroexportação, foi a diminuição da taxa de expansão da produção agrícola voltada ao mercado interno, daí a conclusão de que “[...] a aceleração da transferência de rendimentos relativos à produtividade urbana para o campo [ainda] se deve, basicamente, a uma rigidez relativa da oferta de bens agrícolas frente a uma demanda urbana crescente” (Marini, 2000, p. 22). Como conclui o autor,

[...] a causa fundamental dessa rigidez não precisa ser buscada muito longe: todos os estudos e pesquisas sobre as causas do atraso relativo da agricultura brasileira, de sua baixa produtividade e da pobreza das populações leva, unânime e inevitavelmente, à identificação de suas origens na deficiente estrutura agrária do país, dirá o governo de João Goulart ao lançar seu Plano Trienal de Desenvolvimento sublinhando: o traço característico dessa estrutura agrária arcaica e superada, *que está em conflito perigoso com as necessidades sociais e materiais da população brasileira*, é a absurda e antieconômica distribuição de terras (Plano Trienal..., 1962, p. 126 *apud* Marini, 2000, p. 23, grifo nosso).

A concentração de terras era denunciada por Marini (2000) por colocar os camponeses em condições miseráveis, de subemprego, além de, condicionando-os ao aluguel da terra, promover um deslocamento das rendas oriundas da produção em menor escala e de maior variedade produtiva para os grandes latifundiários. Segundo Marini (2000), essa estrutura se punha “[...] como obstáculo à ampliação do mercado interno para os produtos industriais” (Marini, 2000, p. 24). Essa situação colocava a necessidade urgente de realização de uma reforma agrária, em um momento em que “[...] os investimentos estrangeiros na indústria [tendiam] a minimizar o divórcio crescente entre os interesses industriais e os do setor agroexportador” (Marini, 2000, p. 24), ao mesmo tempo em que “[...] a oposição entre a indústria e a agricultura para o mercado interno agravava a contradição existente entre o setor industrial e o setor agrícola, globalmente” (Marini, 2000, p. 24). Na justa medida em que aumentava os custos de vida do proletariado ao mesmo tempo em que os índices de produtividade do setor industrial eram

pressionados pela inserção do capital estrangeiro, a conjunção entre o alto custo dos bens-salário com a expansão da superpopulação relativa não poderia gerar outro resultado senão a necessidade de buscar a exteriorização de mercadorias e capitais para fora do Brasil. Segundo indica Marini (2000, p. 24),

[n]aquele momento – sobretudo grave pela tendência à queda dos preços de exportação – a expansão industrial brasileira se verá contida de duas maneiras: do exterior – pela crise da balança de pagamentos, que não deixa outra alternativa senão a desvalorização da moeda, dificultando ainda mais as importações essenciais – ou conter a exportação de lucros e ampliar o mercado internacional para os produtos brasileiros; e do interior, pelo esgotamento do mercado para os produtos industriais, que só podem ampliar-se através da reforma da estrutura agrária.

As frações industriais das classes dominantes brasileiras teriam que, em frente, tomar a decisão de desenvolver uma política externa com maior ou menor independência; e, por outro lado, ou permitir que se estendesse qualitativa e quantitativamente os domínios do latifúndio ou confrontar as demais frações burguesas pela realização da reforma agrária. Segundo indica Marini (2000), da mesma forma como essa discussão transcorreu durante o período em que Getúlio Vargas conduzia o seu mandato eleito, entre 1953 e 1954, também se pôs meia década mais tarde: “[...] com a ajuda sobretudo da Instrução 113, conseguiu-se superar a crise sem solucioná-la, [cujo] adiamento apenas a levou a reaparecer com maior violência” (Marini, 2000, p. 24-25), cerca de uma década mais tarde.

Ademais, o próprio adensamento do exército industrial de reserva urbano e, portanto, a queda do valor da força de trabalho nas cidades, era consequência da ampliação do latifúndio, acompanhada do desenvolvimento das forças produtivas por esse setor agroexportador. Esse conjunto de determinações forçava “[...] o trabalhador rural a fugir para as cidades, para onde [ia ...] somar-se ao triste quadro das favelas cariocas, aos mocambos do Recife, às cidades satélites de Brasília” (Marini, 2000, p. 24-25), de modo que o aumento da produtividade no campo, em vez de atender às demandas das classes trabalhadoras, significava ao contrário apenas o aumento dos níveis gerais da exploração do trabalho (Marini, 2000, p. 24-25).

Marini (2000) aponta que, na metade final da década de 1950, essas condições foram respondidas no terreno da luta de classes com a criação das

primeiras ligas camponesas, como a que surge em 1958, em Pernambuco, liderada por Francisco Julião – esses movimentos se espalharam pelo Nordeste e chegaram ao estado de Minas Gerais. Ainda que, inicialmente, fossem associações de autodefesa e solidariedade, “[...] as ligas camponesas não tardam em situar-se no cenário político com uma bandeira arrancada das mãos das classes dominantes: a reforma agrária radical” (Marini, 2000, p. 25-26), reafirmada em 1961 no Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado em Belo Horizonte, no qual participaram lideranças de todo país que fizeram com que essa bandeira deixasse “[...] de ser um tema para a discussão dos especialistas e se [convertesse] em um dos fatores mais importantes da luta de massas no Brasil (Marini, 2000, p. 26).

Para nós, essa é uma discussão que se reveste da maior importância, como se verá, em decorrência das implicações dessa dupla processualidade – a reafirmação do latifúndio e a incorporação dos índices de produtividade praticados pelo capital internacional no contexto urbano – para definir o caráter tardio das conquistas por direitos previdenciários das classes trabalhadoras no campo, bem como para apontar os enormes óbices, postos desde o capital internacional, à universalização da previdência social e outras políticas sociais protetivas ao proletariado, também no que concerne as classes trabalhadoras urbanas. Se havia movimentações nos andares de cima, os degraus abaixo não ficavam inertes:

[...] de uma maneira mais sutil, a questão agrária influenciará também o movimento de massas na cidade. Suprindo constantemente, com seus excedentes, o mercado urbano de trabalho, a estrutura agrária brasileira contribuía para que o nível dos salários se mantivesse estacionário, ao mesmo tempo que, pelo aumento desproporcional dos preços agrícolas, forçava violentamente a alta do custo de vida. O fenômeno afetava também a classe média assalariada, cujos ingressos estiveram sempre em função do salário mínimo operário (Marini, 2000, p. 26)

Essa dinâmica era reforçada pela política econômica do governo e se mantinha por ser crucial no processo da industrialização do país em curso, em que a acumulação capitalista era devidamente sustentada pela manutenção nominal dos salários através do excedente de mão de obra existente nos centros urbanos que, por sua vez, não dispunha de um grau elevado de organização sindical que pudesse fazer seus confrontos no terreno da luta de classes. Essas múltiplas determinações permitiram a contenção do processo inflacionário, cuja taxa não

passou de 22,7% no intervalo entre 1957-1959¹¹⁸(Marini, 2000). A partir desse ano, no entanto, “[...] um fator perturbador intervém no comportamento da economia, que pressiona para deter a queda do poder de compra dos salários” (Marini, 2000, p. 27), em contraposição ao aumento da elevação do custo de vida, influenciada pelo aumento dos preços de produtos alimentícios: o aumento no grau de organização sindical da classe operária (Marini, 2000, p. 27).

Os constrangimentos sobre o movimento sindical, herdados do Estado Novo, que não permitiam a constituição de uma direção única, foram solapados pela definição de pactos de ação conjunta, “[...] marcante especialmente nos trabalhadores das empresas estatais ou paraestatais – como a Petrobras, as estradas de ferro e as administrações dos portos – cuja importância econômica e estratégica lhes proporcionava maior poder de discussão” (Marini, 2000, p. 27). As mobilizações de caráter proletário, em cuja esteira estavam as discussões sobre a ampliação de direitos previdenciários e trabalhistas, surtiu efeito, conforme pode ser observado na Tabela 16, e engendrou o aumento no número de trabalhadores assalariados segurados por regimes de Previdência Social, se comparados os anos na série histórica entre 1952 e 1957:

Tabela 16 – Número de associados (ativos, aposentados e pensionistas) nos CAPs e IAPs (1952-1957)

Anos	Número de Associados (nos dias 31/12 de cada um dos anos indicados)		
	Ativos	Aposentados	Pensionistas
1952	3.359.074	244.186	373.595
1953	3.485.147	289.044	406.122
1954	3.826.906	301.536	423.285
1955	3.833.226	319.302	476.591
1956	3.833.651	363.893	491.543
1957	3.794.762	381.778	507.015

Fonte: Silva (2012, p. 252).

Os dados são apresentados pela autora a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social disponibilizada pelo IBGE para

¹¹⁸ Como parâmetro, Marini (2000, p. 27) indica que as taxas inflacionárias do ano de 1953, por exemplo, eram de 14,9%.

o ano de 1958, incluindo dados do IPASE. Rio de Janeiro: IBGE, v. 19. 1959. In: Hochman, 2006 (p. 200-201).

No final de 1960, a significativa “greve da paridade” reuniu, no Rio de Janeiro, “[...] portuários, estivadores e marítimos, com o apoio de outras categorias” (Marini, 2000, p. 27), como “[...] demonstração de força do movimento operário, cuja importância reside no fato de que não foi possível ao governo detê-la através do manejo dos “pelegos” ao serviço do Ministério do Trabalho” (Marini, 2000, p. 27). Como consequência dessa capacidade do movimento operário de responder aos aumentos inflacionários, “[...] um mecanismo pelo qual as classes dominantes de uma sociedade buscam melhorar a sua participação no montante das riquezas produzidas” (Marini, 2000, p. 28), o salário-mínimo urbano manteve-se estável por 25 meses durante o período entre 1955 e 1960, passou a ter reajustes anuais após 1961 e semestrais posteriormente a 1963 (Marini, 2000, p. 28). O mecanismo inflacionário, como instrumento das classes dominantes, deixou de ser eficaz e se converteu “[...] em luta de morte entre todas as classes da sociedade brasileira pela própria sobrevivência, e não poderia terminar de outra maneira senão colocando essa sociedade ante à necessidade de uma solução de força” (Marini, 2000, p. 28), o que desembocaria no golpe de primeiro de abril de 1964. Do mesmo modo como aponta Fernandes (1974), também Marini (2000) indica a agudização dos conflitos de classe no período de Jânio Quadros e, sobretudo, após sua renúncia:

[...] à cisão vertical que opunha a burguesia industrial ao setor agroexportador e aos grupos estrangeiros, em 1954, somava-se, agora, horizontalmente, a oposição entre as classes dominantes como um todo e as massas trabalhadoras da cidade e do campo (Marini, 2000, p. 29).

Na circunstância particular da eleição de Jânio Quadros, em 1960, o Brasil era um país eminentemente rural (53,7% da população vivia no campo), com exceção de São Paulo e Rio de Janeiro não havia cidades com mais de 1 milhão de habitantes, a malha ferroviária superava a rodoviária – 38.287km e 24.000km, respectivamente, sendo que apenas 10.000 dessa última se encontrava pavimentada –, a força de trabalho estava majoritariamente vinculada à agropecuária (53,97%). A indústria, em processo de vertiginoso crescimento

decorrente do estímulo à substituição das importações, ainda empregava apenas 17,61% da força de trabalho, enquanto o comércio (6,57%), os transportes e comunicações (4,60%), os bancos e as atividades financeiras (4,60%), a administração pública (5,66%) e outros serviços (10,69%) dividiam entre si as demais porções da *população economicamente ativa* (Netto, 2014).

O processo de industrialização, sabe-se, deitava raízes ainda no segundo período getulista, e a continuidade dada por JK (1956-1961), ao mesmo tempo que contribuiu para uma média de crescimento de 7,38% no decênio (1950-1960), o fez “com grandes favores ao ingresso de capitais estrangeiros (especialmente norte-americanos) [...], começou a espalhar-se para a indústria pesada” (Netto, 2014, p. 26). Nesse ritmo, produziu-se um crescimento da participação do setor industrial no PIB de nove pontos percentuais, chegando a 29% do produto interno bruto brasileiro no final da década de 1950, concomitantemente ao processo de êxodo rural e, com ele, da caótica urbanização do país. José Paulo Netto (2014, p. 26) destaca ainda que o crescimento “[...] concentrou-se especialmente no sudeste (no eixo São Paulo/Rio de Janeiro) e os desequilíbrios regionais, aliás históricos, se acentuaram”: em 1960, o nível de renda no Nordeste equivalia a 28,5% da de São Paulo, 40% dos brasileiros mais pobres se apropriavam de apenas 15,8% da riqueza nacionalmente produzida, o índice de Gini era abaixo de 0,5 sobre 1 e, das 70 milhões de pessoas que viviam no país, apenas 3 milhões detinham propriedade sobre a terra, sendo que 2,2% delas controlava 58% das porções agriculturáveis (Netto, 2014).

Como reforça Rodrigues (2023), sobretudo a partir da década de 1950, ao mesmo tempo em que o Estado atuou internamente de maneira consistente para “[...] propiciar ganhos elevados e uma posição de superprivilegiamento para as burguesias brasileiras, tanto no circuito industrial como na exploração de formas mercantis de acumulação” (Rodrigues, 2023, p. 55), acabou por “[...] promover as mudanças exigidas pela acumulação privada dentro do espaço nacional, de modo a manter boa parte da população alijada das vantagens do desenvolvimento econômico” (Rodrigues, 2023, p. 55). O debate sobre a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), iniciado no Poder Legislativo ainda em 1957, enquadrava-se nessa conjuntura de ebulição social, de crescimento das lutas

sindicais. Como visto na Tabela 16, o número de pensionistas no ano de 1957 era 13,36% maior que o número de associados ativos aos IAPs (Silva, 2012). Segundo Silva (2012, p. 251),

[o] elemento mais marcante daquela conjuntura que pode ter forte ligação com o crescimento do número de pensionistas é o grande impulso dado pelo Plano de Metas (1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek à industrialização e à realização de grandes obras, como a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília. Nesse período, a literatura corrente sobre o tema registra que surgem evidências de dívidas da previdência por desvios de recursos para a construção dessa rodovia. Sabe-se que a execução de vultuosas obras de infraestrutura como as duas mencionadas, em condições precárias de segurança do trabalho, geralmente se associa a mortes e mutilações dos trabalhadores, o que pode gerar pensões.

Para Maria Lúcia Lopes da Silva (2012), outro dado que dá consistência às inferências¹¹⁹ de que a execução do Plano de Metas engendrava o crescimento no número de pensionistas é o de que

[...] mais de 45% (229.165) do total de pensionistas em 1957 (507.015) [era de] dependentes de segurados do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, que viabilizava os direitos previdenciários dos trabalhadores da construção civil (Silva, 2012, p. 252).

No início da década de 1960, entrou em vigência a LOPS, criada por meio da Lei nº 3.807/60, considerada um marco significativo, pois expressou a

[...] uniformização da legislação previdenciária, seja em termos de benefícios concedidos e de plano de custeio, seja pelo restabelecimento da participação dos segurados nos conselhos de administração e fiscalização, orientação e controle da Previdência Social (Gentil, 2019, p. 81).

A LOPS, de autoria de Aloísio Alves (UDN), que somente “[...] depois de cinco reformulações substanciais e de centenas de emendas finalmente foi aprovado” (Malloy, 1986, p, 97), também estabeleceu o custeio de forma distinta ao modelo tripartite existente até então e, em vez de contribuinte para o custeio da

¹¹⁹ A autora afirma que “[...] o que se aponta é apenas uma hipótese, baseada nas evidências citadas, pois não há dados e informações disponíveis para uma análise mais completa e acurada” (Silva, 2012, p. 252).

previdência, a União responsabilizou-se pelas despesas de administração geral – inclusive do quadro de funcionários –, além de coberturas em casos de insuficiências financeiras. Cabe destacar que o projeto da LOPS, originalmente apoiado por servidores da previdência social quanto aos princípios de unificação administrativa, universalização e padronização de critérios e benefícios, resgatava a proposta do ISSB, criada ainda durante o governo de Getúlio Vargas. Segundo aponta Malloy (1986, p. 97),

[...] Alves procurou originalmente alcançar, por diferentes meios, os três princípios essenciais do plano do ISSB – unificação, universalização e padronização. As realidades políticas, no entanto, o forçaram, e aos seus conselheiros tecnocratas, a modificar o tratamento original. Dos três importantes princípios, o mais combatido foi, sem dúvida, o da unificação administrativa. Portanto, esse objetivo caiu e os esforços centraram-se na universalização e padronização. Ainda assim, essa concessão pouco fez para amortecer a resistência, pois a lei modificada foi vista [...] pelos interesses que influenciavam a previdência social, como um cavalo de Tróia preparando o caminho da unificação.

O confronto à proposta de unificação administrativa da previdência social dessa época, conforme veremos, antecipa o paradoxo histórico de uma reforma que só teria condições de ocorrer a partir de 1964, quando a ditadura do grande capital deixaria explícito o padrão de dominação autocrático-burguês, e que se cristalizaria em 1966, na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A despeito das contradições que marcam a tramitação da LOPS, também Silva (2012, p. 253) reforça que ela “[...] foi essencial ao processo de unificação da Previdência Social, ao uniformizar as normas e critérios de acesso aos benefícios e serviços, bem como o teto das contribuições e dos valores dos benefícios”. Para a autora, ademais, “[...] o nivelamento de alguns benefícios, carências, valores de contribuição [...] tornou mais fácil a gestão do sistema e favoreceu sua centralização posterior, com a unificação dos IAPs e Caixas no INPS” (Silva, 2012, p. 253). A LOPS absorveu reivindicações das classes trabalhadoras como o direito à aposentadoria por tempo de serviço para todas as categorias que tivessem cobertura, a aposentadoria especial para atividades insalubres, bem como o cálculo dos benefícios de acordo com as contribuições do ano anterior à requisição.

Ainda assim, a LOPS não levou em consideração trabalhadores autônomos, domésticos ou rurais (Silva, 2012).

O *intermezzo* Jânio Quadros foi bastante controverso. Marini (2000) aponta os meses entre janeiro e agosto de 1961 como um período de bonapartismo, marcado por ações de repressão aos movimentos populares e de manutenção do colaboracionismo com os setores agroexportador e industrial estrangeiro. No início de seu governo, Jânio se cercou de ministros considerados meros “secretários particulares”, ignorou quaisquer formas de pressão que tenha sofrido e demonstrou significativo desprezo pelas organizações sindicais, estudantis, partidárias ou mesmo por entidades patronais. Nessa quadra histórica, Jânio promoveu a reformulação da política cambial através da publicação da Instrução 204, que aboliu a Instrução 113 publicada durante o governo Vargas, por meio da qual se “[...] criava um único mercado para as importações e as exportações, em que a taxa de câmbio era fixada livremente – deixando assim de ser um dos instrumentos primordiais da política econômica” (Marini, 2000, p. 30). A solução definida pelo governo estava em tributar internamente as importações e as exportações, definindo cotas para a retenção de lucros e emitindo bônus de importações; consequentemente, ao mesmo tempo em que aumentava a disponibilidade de tesouro público para o capital, também beneficiava as exportações (Marini, 2000).

Ainda que setores da esquerda tenham considerado uma capitulação de Jânio aos setores agroexportador e industriais estrangeiros, amálgama expresso pelo FMI e apoiado pela economia paulista, a oposição mais decisiva veio dos produtores de café de tipo inferior instalados no Paraná, e das cadeias comerciais a eles vinculados. A nova política cambial, estabelecida por meio da Instrução 204, sancionava as atividades “antieconômicas” de setores industriais em situação difícil ou em fase de implantação, as quais eram beneficiadas pela política de câmbio adotada por Vargas, a exemplo da indústria têxtil e da recém-instalada siderurgia mineira (Marini, 2000). De acordo com o autor,

[a] liberação dos câmbios tinha, assim, um duplo objetivo: desafogar o setor externo, abrindo perspectivas para superar a grave crise em que vivia, ampliando ao mesmo tempo os recursos do Estado para atender aos compromissos da dívida externa e permitir, através de um maior liberalismo econômico, que a economia interna caminhasse para uma

‘racionalização’, isto é, eliminasse os setores considerados antieconômicos ou ainda incapazes de enfrentar a competição. Não é necessária muita perspicácia para ver que isto deixava as empresas médias e pequenas ao apetite dos grandes grupos econômicos (Marini, 2000, p. 31).

Jânio Quadros, portanto, enveredava pelo aprofundamento da dependência econômica, através da “modernização” dos nexos da economia política brasileira com o capital estrangeiro. Mesmo a política de regulamentação das exportações de lucros não estabelecia limites para essas transações; em vez disso, apenas adotava-se métodos liberais para a retenção de capitais, na medida em que “[...] apenas se ofereciam vantagens fiscais àqueles que fossem reinvestidos no país” (Marini, 2000, p. 31). Ao mesmo tempo, Jânio buscou aliviar o setor externo refinanciando dívidas e contraindo novos empréstimos, primeiro com os Estados Unidos e a União Europeia e, mais tarde, com os países do bloco socialista; e, ademais, propondo a reorganização do comércio exterior, com o objetivo de ampliar o mercado externo para a introdução, na cesta de mercadorias trocadas com o estrangeiro, de produtos manufaturados de origem nacional (Fonte, ano).

No campo da diplomacia brasileira, por sua vez, eram apresentadas mudanças sensíveis, com o governo federal incursionando por aproximações com os países que compunham o bloco socialista, a partir do reestabelecimento de relações com a URSS; pelo envio de missões comerciais à China e aos países de África e da América Latina, bem como o reconhecimento do direito à soberania e autodeterminação do povo cubano, em defesa de maior independência para os países latino-americanos unificarem forças capazes de incidir sobre a questão sem serem meros fantoches de quaisquer blocos no contexto da Guerra Fria (Marini, 2000). Se, na política externa, Jânio mostrava sua face mais espetacular, como define Ruy Mauro Marini, no plano interno o governo “[...] convocava a nação ao sacrifício de uma ‘política de austeridade’” (Marini, 2000, p. 33), uma vez que, a despeito da pressão dos sindicatos, os salários não eram reajustados conforme o aumento do custo de vida, causado pela contenção das emissões monetárias, pelo fim dos subsídios a produtos como trigo e petróleo e pela já mencionada liberdade cambial promovida pela Instrução 204.

Ao mesmo tempo em que requisitava ao Congresso que produzisse reformas globais, enquanto atacava problemas internos, sobretudo na questão agrária, Jânio Quadros criou o “crédito rural móvel”, oferecido através do Banco do Brasil, o qual “[...] feria profundamente a estrutura do domínio dos latifundiários e especuladores comerciais sobre os camponeses, estrutura que se apoiava principalmente na fixação de preços à produção e no ágio” (Marini, 2000, p. 34). Com isso, o governo estabelecia frentes de combate contra todas as forças do espectro político, da esquerda à direita, apoiando-se somente na figura central de Jânio Quadros, que “[...] se escudava na sua força pessoal, não se preocupando nunca em se resguardar num dispositivo político, popular e militar próprio” (Marini, 2000, p. 34).

Sob os ataques de Carlos Lacerda, apoiado pelos ministros militares, a resposta presidencial surpreendeu o país com o pedido de renúncia em agosto de 1961. Jânio acreditava, dado o seu prestígio entre as classes trabalhadoras, que seria conduzido de volta ao poder pelas forças populares – o que não aconteceu. Se Lacerda e as Forças Armadas empenhavam-se em realizar um golpe, Jânio não deixou por menos, uma vez que, mediante o ato de renúncia, imaginava voltar ao poder sem que as forças de oposição, em quaisquer das frentes (legislativas, militares ou partidárias), tivessem condições de lhe enfrentar frontalmente. Suas expectativas, no entanto, foram frustradas (Marini, 2000); como ensina Marini (2000, p. 35), “[...] o povo como tal não existe, senão como forças populares, que se movem sempre sob a direção de grupos organizados”: a força popular foi fatidicamente às ruas para enfrentar o golpismo de direita, mas encampando o direito à posse de João Goulart, e não a retomada do assento por Jânio Quadros (Marini, 2000).

Como expõe Netto (2014, p. 30), a leitura de Jânio foi equivocada, e o PTB, entre outros partidos, exigiu o cumprimento da Constituição, i. e., a posse de Jango. Contudo, as forças reacionárias e conservadoras se opuseram à ordem democrática, deixando expressas as intenções golpistas dos altos escalões militares que cercavam Jânio Quadros: seu Ministro da Guerra, marechal Odílio Denis; seu Ministro da Aeronáutica, brigadeiro Grün Moss; o almirante Sílvio Heck

e o chefe da Casa Militar, general Orlando Geisel foram todos conspiradores que, ulteriormente, participaram do golpe de 1º de abril de 1964:

[...] este grupo aceitou o fato consumado da renúncia de Jânio Quadros, mas, violando as normas constitucionais, vetou a posse de Jango – e reconheceu como chefe do executivo federal o deputado Ranieri Mazzili, conservador que então presidia a Câmara dos Deputados (Netto, 2014, p. 30).

Contudo, o movimento golpista não conseguiu consagrar a própria vitória nesse cenário:

[o] movimento popular que se opôs a este veto foi enorme e derivou numa formidável resistência ao golpe que ele representava. No seu centro esteve Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul – Brizola, corajosamente, convocou os brigadistas (a Brigada Militar, polícia estadual), distribuiu armas ao povo e, com apoio da posição legalista do general Machado Lopes, tornou Porto Alegre a *capital da legalidade*; em Goiás, o governador Mauro Borges seguiu-lhe o exemplo. A mobilização popular irradiada de Porto Alegre galvanizou o país – formou-se uma cadeia de radiodifusão, a *rede da legalidade*, que levava a todo o Brasil a posição combatente de Brizola – e, nela, o movimento sindical teve protagonismo central. As Forças Armadas se dividiram: setores legalistas (inclusive Lott, na reserva) pronunciaram-se contra o golpe. Diante da reação popular, e de dissensões nas Forças Armadas, o núcleo golpista recuou parcialmente e aceitou negociações com representantes políticos [do campo janguista] (Netto, 2014, p. 30, grifo do autor).

O acordo firmado foi que Jango assumiria o cargo com a condição de que o regime político presidencialista fosse alterado, transformando-se em parlamentarismo – esse acordo ficou conhecido como o *golpe branco*: reduzia-se o poder de João Goulart, transferindo-o a um Congresso profundamente conservador, o que tornava o presidente refém do Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, produzia-se uma ruptura com a legalidade democrática, que consistia em “[...] ‘ensaio geral’ do que ocorreria em 1964, já indicava que a conspiração antidemocrática que vinha desde a década anterior avançava nas sombras” (Netto, 2014, p. 30). João Goulart regressou da China, tomou posse em 7 de setembro de 1961 e, uma vez empossado, deu prosseguimento à dinâmica impressa pelo seu antecessor, no tocante à política externa, estabelecendo interlocuções com países não alinhados. No plano interno, contudo, não conseguia avançar no sentido de sair da inércia decorrente, “[...] acima de tudo, da estagnação da expansão

industrial e do equilíbrio a que haviam chegado as tensões sociais” (Marini, 2000, p. 36), mais do que da existência de uma trégua parlamentar, como sustentavam os apoiadores do governo (Marini, 2000). No entendimento do mesmo autor, dada a queda da taxa de investimentos a partir de 1962, considerada por ele como índice seguro do declínio das taxas de lucro, as pressões oriundas do movimento operário e das classes pequeno burguesas se radicalizaram, o que tornava “[...] evidente que a economia política brasileira estava num beco sem saída” (Marini, 2000, p. 36), situação agravada pela trégua política, porque “[...] não permitia a nenhuma classe impor uma solução” (Marini, 2000, p. 36).

No entendimento de Marini (2000), João Goulart foi empossado com o depósito de confiança de que sua aproximação com os movimentos operários permitiriam a consolidação de um governo forte, “[...] capaz de atacar aos dois fatores determinantes da crise econômica (o setor externo e a questão agrária), abrindo à economia novas perspectivas de expansão” (Marini, 2000, p. 36), substituindo a liderança carismática de Jânio Quadros por uma outra liderança de massas, “[...] apoiada por forças organizadas e com uma ideologia definida” (Marini, 2000, p. 37). Atendendo a essa expectativa, João Goulart consolidou alas das forças militares em torno de si mesmo, criando para si um dispositivo militar, além de encaminhar a criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), “[...] cuja constituição era uma superação dos obstáculos levantados pela legislação do ‘Estado Novo’ para a unificação do governo sindical” (Marini, 2000, p. 37). Foi com esse suporte político-militar que Jango conseguiu derrubar o parlamentarismo.

Como já afirmado, conduzindo o governo em um contexto de tensões, pressionado em distintas frentes, Jango submeteu ao voto popular, em plebiscito, a decisão pela revogação do parlamentarismo e retorno do regime presidencialista. Parecia que a Estratégia Democrática Nacional (EDN), preconizada pelo Partido Comunista Brasileiro como aliança do movimento operário com as frações industriais da burguesia, dava indícios de sua correção na realidade. Tendo obtido vitória nesse pleito em janeiro de 1963, índice de seu apoio popular manifestado também nas greves gerais de julho e setembro de 1962 que antecederam o plebiscito, João Goulart governaria por pouco mais de um ano antes do fechamento de regime (Fonte, ano).

No que tange a situação econômica, o governo tinha a tarefa de fazer dois enfrentamentos centrais: 1) a queda do crescimento do produto interno, que caiu de 7,7% em 1961 para 5,5% em 1962, em um contexto de crescimento da população em 3,1% na média entre esses anos¹²⁰; 2) o aumento da inflação de 37% em 1961 para 51% em 1962¹²¹. Enquanto isso, a participação industrial no PIB foi de 8,1% em 1962 para -0,2% em 1963. Outro dado que expressa o quadro de crise do período é a taxa real de crescimento da formação bruta de capital fixo: 3,1% em 1962; 2,8% em 1963; 2,5% em 1964. Ademais, o investimento estrangeiro decaiu de 39,2 milhões de dólares em 1962 para meros 4,3 milhões de dólares dois anos depois (Netto, 2014). Foi para realizar o enfrentamento a esse cenário que Jango lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento:

Em linhas gerais, tratava-se de um conjunto de medidas destinadas a reativar o crescimento econômico e a promover progressivamente um regresso à estabilidade monetária. A palavra 'desinflação', que havia estado na moda no período de Jânio Quadros, voltava aos jornais e às declarações oficiais. Neste sentido se previa a redução de 4% nos gastos governamentais e uma reforma tributária, destinadas ambas medidas a reduzir o déficit de mais de 700 bilhões de cruzeiros a 300 bilhões; a renegociação da dívida externa com o adiamento dos pagamentos; a disciplina do mercado interno de capitais; uma contenção relativa dos salários, em proporção ao aumento da produtividade e, em consequência, a redução do aumento do nível geral dos preços, de 50% em 1962 a 25% em 1963 e a 10% em 1965. Paralelamente, traçava o Plano uma série de diretrizes para as reformas estruturais: administrativa, bancária, fiscal e agrária (Marini, 2000, p. 38).

No entendimento de Marini (2000), a incapacidade do Plano Trienal de responder aos desafios postos pela realidade de crise econômica do Brasil nesse período não decorreu de um defeito intrínseco ao plano, mas da própria contradição que se encontrava na base do governo de João Goulart. Como se vê na descrição de Marini (2000), a despeito do teor popular que havia dado sustentação ao governo de João Goulart, sua manutenção na condição de

¹²⁰ Netto (2014, p. 40), aponta para um processo de queda no crescimento econômico distinto: 10,3% em 1961; 5,3% em 1962; 1,5% em 1963; e 2,9% em 1964. Escapa dos objetivos da presente Tese fazer uma discussão prolongada sobre o quadro de decrescimento econômico, enfaticamente quanto às divergências nos dados apresentados por Marini (2000) e Netto (2014).

¹²¹ Os dados apresentados por Netto (2014) quanto ao quadro inflacionário do período também divergem daqueles apresentados por Marini (2000): 43,15% em 1961; 55,14% em 1962; 80,59% em 1963; 86,56% em 1964 (Netto, 2014, p. 40).

Presidente exigia-lhe uma postura impopular, expressa em algumas das medidas do próprio Plano Trienal: sem a realização de uma reforma agrária, o governo precisava buscar alimentar o próprio mercado no estrangeiro, administrar o mercado interno existente, ao mesmo tempo em que administrava as reivindicações das massas assalariadas que acompanhavam a perda de seu poder de compra. Netto (2014) destaca como convincente a análise de que, na entrada de 1960,

[...] esgotou-se a fase expansiva da industrialização brasileira que se iniciara no imediato segundo pós-guerra (inicialmente prolongando a substituição de importações) e chegou ao auge entre 1956 e 1961 (quando o processo se alargou para os setores da indústria pesada) (Netto, 2014, p. 41).

Fizeram parte dessa quadra histórica de crescimento sustentado a ampliação do mercado interno, como vimos, o estímulo ao desenvolvimento de uma indústria nacional, os investimentos das empresas estatais na infraestrutura, sobretudo nos setores de energia e transportes) e na produção de insumos básicos (no setor de siderurgia), o ingresso de capital estrangeiro (sobretudo durante o governo de JK) voltado à produção de mercadorias para alimentar o mercado interno em expansão, além do investimento para fazer crescer o setor agrário – todos eles, do ponto de vista macroeconômico, possibilitados através de uma política fiscal e cambial favorável ao investimento privado na indústria (Netto, 2014). Além disso,

[o] papel do Estado como indutor do crescimento e como articulador da acumulação, que vinha dos anos 1930, foi absolutamente central neste processo (de que fez parte a criação do *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* (BNDE), em 1952 – transformado em 1982 no atual *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) – e, em 1953, da *Petrobras*). Configurou-se claramente uma articulação econômica assentada numa espécie de tripé: o Estado, o capital estrangeiro e o capital privado nacional – o segmento mais débil do tripé (Netto, 2014, p. 41, grifo do autor).

Segundo destaca Netto (2014, p. 41), era de se esperar, “[...] dada a magnitude e o tempo de maturação dos investimentos realizados na segunda metade dos anos 1950, [...] uma redução do ritmo do crescimento econômico”. Isso

porque, além da superestimação da elasticidade do mercado interno brasileiro, desenvolveu-se uma tal capacidade de produção nos setores de bens de produção e de consumo, “[...] até ser inteiramente explorada, teria por efeito uma retração substancial da inversão privada” (Netto, 2014, p. 41), que chegou a promover uma ociosidade do parque industrial automobilístico brasileiro na casa dos 50% (Netto, 2014). Isto é, mais do que uma simples crise cíclica do capital, o que se punha “[...] *era uma crise estrutural do capitalismo brasileiro que exigia uma reestruturação geral dos mecanismos e instituições necessários a um novo padrão de acumulação*” (Netto, 2014, p. 41, grifo do autor). A forma como João Goulart queria superar esse quadro, orientada por uma política nacionalista soberana, se sustentava nas chamadas *reformas de base*: a reforma tributária, fiscal, agrária, urbana, as quais exigiam, por sua vez, “[...] um governo com larga base político-social e com uma grande legitimidade para promover um conjunto de reformas que, mesmo sem comprometer os fundamentos do regime capitalista, conduzisse o capitalismo brasileiro a um novo estágio” (Netto, 2014, p. 42).

Se Jango apostava nessas medidas econômicas para dar conta da resolução da crise em que se encontrava o Brasil, as condições políticas para tanto é que colocariam os principais desafios. Diante das pressões de setores independentes da classe trabalhadora, o próprio PCB se viu na necessidade de condenar o Plano Trienal e, ao mesmo tempo, atestar a incapacidade de sua frente operário-burguesa de responder às exigências históricas do período considerado (Marini, 2000). Outro aspecto a ser levado em consideração, no terreno da luta de classes, foi a dispersão das organizações de esquerda para além do Partido Comunista e das alas à esquerda do nacionalismo, pelo menos desde 1961. No início do ano em questão, por exemplo, foi criada a Organização Revolucionária Marxista (POLOP, cuja sigla remetia ao jornal Política Operária); em 1962, o PC racha e é criado o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que passou a organizar o jornal Classe Operária; Francisco Julião, também em 1962, convocou a criação do Movimento Radical Tiradentes, organizando o jornal Liga, até a divisão desse grupo em outubro desse mesmo ano; os católicos de esquerda criaram a Ação Popular, com o jornal Brasil Urgente como porta-voz. Nesse período, foi criada também a Frente de Mobilização Popular, que reuniu grupos militantes em torno de

Leonel Brizola e Miguel Arraes, além da CGT, do Comando Geral dos Sargentos, a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação dos Trabalhadores Agrícolas, a Associação dos Marinheiros. Desse conjunto de organizações, os setores radicais se opunham “[...] com uma força cada vez maior à ala reformista, encabeçada pelo PCB, no que se refere à posição a assumir diante do governo” (Marini, 2000, p. 40).

Como destaca Silva (2012, p. 254), os trabalhadores rurais possuíam, naquele período, um “[...] elevado nível de organização (apesar de alguns sindicatos atrelados ao governo) e relativo peso no capital produtivo, porém enfrentavam enorme resistência dos latifundiários e grande informalidade nas relações de trabalho”. Cabe destacar, conforme viemos apresentando ao longo da presente subseção, o forte atrelamento ao Estado das oligarquias fundiárias. Em resposta às movimentações que ocorriam no terreno proletário, no andar de cima as frações golpistas da classe dominante também se movimentavam, como faziam os latifundiários através da Sociedade Rural Brasileira, em resposta às iniciativas de promoção da reforma agrária; do Grupo de Ação Patriótica, dirigido por Silvio Heck, ex-ministro do governo Jânio Quadros; das milícias anticomunistas vinculadas a Carlos Lacerda; da Patrulha Auxiliar Brasileira (financiada pelo governador de São Paulo, Adhemar de Barros); do Instituto de Investigações Econômicas (IIES), uma “sociedade de estudos”, organizado pelos industriais paulistas e cariocas com o objetivo de arrecadar fundos para financiar as atividades oposicionistas ao governo de João Goulart.

As ações das forças reacionárias em território nacional tinham a cobertura estadunidense, através de sua embaixada, que financiava governadores comprometidos com a “ordem democrática”, além de um organismo umbilicalmente vinculado aos EUA, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), cuja representação parlamentar (a Ação Democrática Parlamentar) recebia financiamentos que a garantiam plenas condições de incidir sobre os fluxos e influxos da vida política (Marini, 2000). As tensões se acentuavam e deixavam cada vez mais explícita a impraticabilidade da aliança burgo-operária defendida por Jango e pelo PCB, indicada também pela alta da inflação (81%, em 1963) e pela

incapacidade do governo de fazer a economia crescer (elevação de 2,1% nesse mesmo ano, em contexto de decréscimo dos investimentos).

Ao mesmo tempo que crescia a participação “[...] do setor externo da economia, sua penetração intensiva no campo industrial e sua organização no plano político, através de órgão como o IBAD, contribuíam a diluir a resistência burguesa” (Marini, 2000, p. 42); Jango não conseguia conter as reivindicações das massas trabalhadoras, tendo concedido um aumento de salários ao funcionalismo público em 1963, por exemplo: a consequência necessária era a perda do apoio, pelo governo, de cada vez mais frações da burguesia, que capitulava ao pânico difundido pelos setores reacionários da política brasileira (Marini, 2000, p. 42). Dado o aumento do custo de vida, as classes médias tornaram-se suscetíveis a ver suas próprias perdas como resultantes das requisições dos movimentos operários por maior participação no montante da riqueza socialmente produzida:

[as] greves sucessivas que paralisavam os transportes e demais serviços públicos, afetando-os diretamente, lhes pareciam uma confirmação de que o país se encontrava ao borde do caos e as levaram a aceitar a tese da direita de que tudo aquilo era apenas um plano comunista. A intervenção da Igreja Católica precipitou essa tendência. Através do ‘rosário em família’ realizaram-se, em todas as cidades, concentrações anticomunistas nas casas. Dali se passou a manifestações públicas, as chamadas ‘marchas da família, com Deus, pela liberdade’. Em janeiro de 1964, por ocasião do Congresso Unitário dos Trabalhadores da América Latina, que se deveria realizar ali, a pequena burguesia de Belo Horizonte saiu às ruas, provocada pelos latifundiários e pelos padres, e conseguiu que fosse transferido para Brasília. Pela primeira vez, desde o ‘integralismo’ fascista (sic) dos anos 30, a direita mobilizava as massas. Os conflitos populares, entre grupos radicais, tornaram-se cada vez mais frequentes e violentos, e o país passou a viver um clima pré-revolucionário (Marini, 2000, p. 42-43).

A reprodução teórica do movimento da luta de classes trazida por Marini (2000) derruba certas concepções, existentes no debate público contemporâneo, de que a contrarrevolução preventiva levada a cabo pelas Forças Armadas, em 1964, se sustentava ideologicamente em uma “distopia” das classes médias quanto ao perigo da revolução comunista, ainda que esse temor tenha sido materialmente usado como recurso ideológico para a mobilização de massas. Tais análises acabam por fazer pouco caso das mobilizações de massas à esquerda e do potencial revolucionário desses processos, como se a derrota da Estratégia Democrática Nacional (EDN), expressa em Jango e no PCB, fosse um índice mais

do imobilismo dos trabalhadores do que de um caldo de cultura proletária, realmente existente, criado sobretudo entre 1961 até o derradeiro golpe, no primeiro de abril de 1964, e que poderia, efetivamente, ter galgado mais vitórias do que de fato o fez, mas foi efetivamente derrotado.

O golpe militar se explica, enfim, por uma enormidade de determinações, menos pela noção de que o imperialismo exerce um domínio absoluto sobre a história. Não houve falta de resistência, nem mesmo da parte do governo, até a tomada do poder pelas Forças Armadas. No famigerado Comício da Central, pelas reformas de base, ocorrido em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, Jango dispôs ao conhecimento de mais de 500 mil pessoas um conjunto de decretos acerca “[...] da limitação dos aluguéis urbanos, o da nacionalização das refinarias de petróleo privadas e o da expropriação das terras à beira das estradas” (Marini, 2000, p. 43).

Não queremos aqui desconsiderar a capacidade de mobilização de forças produtivas que detêm o imperialismo, mas apenas indicar que a tese da impossibilidade ontológica do seu domínio absoluto é o que abre margem para a continuidade das disputas no terreno da luta de classes, nosso pressuposto. Se assumimos uma leitura histórica que, não menosprezando a força do imperialismo, age da mesma forma no que concerne aos movimentos de luta do proletariado, conseguimos compreender a partir da dialética do real as razões objetivas para as derrotas e vitórias que cada uma das classes fundamentais historicamente coleciona, sem fazer empobrecedores juízos de valor sobre o já acontecido. Vendo as distintas organizações de esquerda, a CGT, sargentos e estudantes, além de governadores como Brizola e Arraes, colocados ao lado de João Goulart, dando uma demonstração de força, os setores golpistas não ficaram inertes: diante da confraternização entre marinheiros e trabalhadores, no Sindicato dos Metalúrgicos, no Rio de Janeiro, gerou-se uma ruptura na disciplina militar, as frações à direita das Forças Armadas ameaçaram retirar o apoio militar ao governo se este não dissolvesse a CGT e liquidasse as organizações de esquerda: “[...] ceder aos militares era converter-se em seu prisioneiro, e um prisioneiro sem valor, dado que João Goulart não ignorava que toda sua força política repousava no prestígio que lhe dava unir-se aos sindicatos” (Marini, 2000, p. 44).

Jango acreditava que seu triunfo seria necessariamente um resultado da hegemonia detida entre as forças militares, o que o fez distanciar-se da mobilização popular pelas armas – aposta em que também investiu o PCB. No dia seguinte ao golpe, o presidente deposto exilava-se no Uruguai, sob o pretexto de não querer o derramamento de sangue – este viria, independentemente da vontade do trabalhista (Marini, 2000)¹²². Já mencionamos, nos parágrafos anteriores, acerca do financiamento dos Estados Unidos, através de sua embaixada no Brasil, de governadores e legisladores alinhados e de instituições promotoras da ideologia anticomunista, expressas sobretudo no IBAD e na Ação Democrática Parlamentar. Como reforça José Paulo Netto, o golpe levado

[...] a cabo pelos setores mais reacionários da sociedade brasileira (a fina flor da burguesia industrial e financeira, os grandes proprietários de terras e as cúpulas militares) e com significativo apoio inicial da alta hierarquia católica e de largas camadas da pequena burguesia, [...] contou com a mais ativa colaboração dos Estados Unidos e das empresas norte-americanas que atuavam no país (Netto, 2014, p. 17).

O golpe que levou os militares ao poder foi também e decididamente, como aponta Netto (2014, p. 33), um desdobramento à brasileira dos conflitos pós-guerra (1945), período que ficou conhecido como de *Guerra Fria*, que durou até a

¹²² Ainda que eu assine a presente Tese, ela foi compartilhada com interlocutores que, tendo o texto (ou excertos dele) à disposição enquanto ele era escrito, faziam mediações, contribuições e debates. Remeto aqui à contribuição do camarada Ricardo Gancine, que leu o excerto e advertiu: “Não dá para tomar as resoluções congressuais como expressão perfeita da ação política do Partido [o PCB]. Em *Homens Partidos*, do Marco Aurélio Santana, [o autor] traz um pouco da política sindical do PCB no século XX e mostra como o aumento organizativo da classe operária pelo Partido fazia com que em momentos de maior tensão a própria base atropelasse a direção e passasse a agir a favor da radicalização, ainda que nos marcos economicistas ou nacionalistas. O próprio balanço do PCB no imediato pós golpe é profundamente autocrítico, porque se via como oposição ao governo Jango. O PCB passa a apoiar as reformas de base, mas com um programa próprio; o do Jango se limitava à reforma agrária, ao lado da [construção] das BRs e rodovias, por exemplo. Tem que cuidar para não exagerar na crítica à ação política do PCB, como se, caso o Partido tivesse adotado uma estratégia socialista, isso fosse evitar o golpe ou acumular mais forças: não era algo dado na época a insuficiência da estratégia, e nem os que pautavam o socialismo foram efetivos. Eu suspeito que o principal erro do PCB no pré-1964 foi confiar no dispositivo militar do Jango, que em 1962 pareceu estar bem articulado na campanha da legalidade. Os próprios militares explicam, na figura do Sylvio Frota, quando afirmam: “em 31 de março o exército dormiu legalista e acordou revolucionário”. Um outro debate, proposto tanto por Gancine quanto por Allam Zimmer Matte, remeteu à defesa do imperialismo como força não absoluta. Nesse tocante, penso que a polêmica está resolvida pela própria redação. Que, uma vez publicado o texto, eles julguem e decidam, por conta própria, se eu atendi às suas concepções, com as quais concordei e estabeleci mediações, dado aqui meu propósito.

dissolução da URSS e dividiu o mundo entre países orientados pela construção da alternativa socialista, dirigidos pela União Soviética, e os países alinhados aos Estados Unidos, orientados pela ampliação dos domínios imperialistas em escala global. Como aponta Netto (2014, p. 33), já em 1946, Inglaterra e Estados Unidos voltavam suas armas para combater o comunismo como projeto inimigo da “democracia” e do “Ocidente”. Winston Churchill, um ano após o fim da SGM, em discurso proferido ao lado de Truman, formulou em torno da construção de uma “cortina de ferro” com o objetivo de dividir o mundo entre países alinhados e não alinhados; Truman, presidente dos Estados Unidos, apropriando-se dessa noção, proferiu discurso ao Congresso estadunidense anunciando a doutrina Truman, cujo objetivo era isolar a URSS e os países com ela alinhados no plano internacional (Netto, 2014). Essa “doutrina”,

expressou, durante todo o período da *guerra fria* [...], a orientação anticomunista, hegemônica e belicista dos Estados Unidos, à que sempre respondeu a União Soviética, diretamente ameaçada. À chantagem imperialista sucedeu o equilíbrio mediante o terror atômico (a URSS fez a sua primeira experiência nuclear em 1949), que não conduziu a uma guerra de extensão mundial; verificaram-se, porém, sangrentos conflitos em vários pontos do globo (como a Guerra da Coreia (em 1950/1953). O mundo se viu polarizado, gravitando em torno de Washington e Moscou – foi quando blocos militares entraram em cena: a *Organização do Tratado do Atlântico Norte*/OTAN (1949) e o *Pacto de Varsóvia* (1955), instrumentos respectivamente, dos Estados Unidos e da União Soviética – e houve momentos de extrema tensão entre os dois polos de poder (como, por exemplo, na ‘crise de Berlim’, em 1949 ou, em outubro de 1962, durante a grave ‘crise dos foguetes’ soviéticos em Cuba) (Netto, 2014, p. 34, grifo do autor).

A ideologia anticomunista foi utilizada como suporte ao golpe imperialista de 1º de março de 1964, que levou as Forças Armadas ao controle do Estado brasileiro. Como Netto (2014, p. 34) indica, “[a] “Doutrina Truman” não foi apenas um dispositivo político para isolar e ameaçar a União Soviética e neutralizar a intervenção dos comunistas fora das suas fronteiras”. Mais do que isso, Truman exigia dos aliados dos Estados Unidos que as forças comunistas fossem excluídas de cargos governamentais, como ocorreu na França e na Itália no contexto em que o Plano Marshall garantia as condições financeiras para a reconstrução da Europa, destruída na Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, como vimos, esse plano garantiu aos Estados Unidos uma posição privilegiada na expansão das suas

forças econômicas monopolistas, que encontraram sobretudo nos países europeus um terreno fértil para a instalação de unidades produtivas de capital (Netto, 2014).

Anteriormente, travamos um debate com a esgarçada concepção de que no Brasil não havia, efetivamente, um movimento operário em ascensão no período que antecedeu ao golpe militar, o qual poderia ter galgado vitórias mais significativas. Cabe mencionar que, entre as décadas de 1940 e 1970, sob franca influência comunista, não apenas o Brasil vivia um período de convulsão política, uma vez que ela podia ser observada nas lutas pela libertação das colônias europeias em países como Índia (1947), China (1949), Indochina (1954), Argélia (1954-1962) entre outros 25 países africanos, entre eles o Congo. Os Estados Unidos perdiam seu prestígio, internacionalmente, pelo apoio que prestavam à manutenção dos domínios sobre as colônias portuguesas e, com elas, à ditadura salazarista em Portugal (1974) e de Franco, na Espanha; também porque sustentavam o regime de *apartheid* na África do Sul, estabelecido em 1948, além de arregimentarem golpes contra “a ordem democrática” em países do Oriente Médio e na América Latina, como no Irã, em 1953, e na Guatemala, em 1954 (Netto, 2014). Na entrada da década de 1960, como expõe Netto (2014, p. 35), “[...] crescia o prestígio do socialismo, seja pelo apoio da União Soviética aos movimentos de libertação nacional, seja pelo ritmo do seu desenvolvimento e de seus avanços tecnológicos”, como o lançamento da Sputnik, em 1957, do primeiro cosmonauta, Yuri Gagarin, em 1961, e do próprio processo revolucionário chinês (Netto, 2014). Além disso,

[...] o surgimento do *Movimento dos Países Não Alinhados* contribuiu para perturbar as pretensões hegemônicas de Washington, já questionadas pela existência de governos nacionalistas na periferia do mundo capitalista (como o de Nasser, no Egito) (Netto, 2014, p. 35, grifo do autor).

E, na continuidade de sua problematização, o mesmo autor assevera que

[na] entrada dos anos 1960, a política externa norte-americana empreendeu uma escalada mundial para deter e reverter a erosão da sua hegemonia – passou a operar uma *contrarrevolução preventiva*, de modo a impedir a constituição de quaisquer alternativas à *pax americana*, sobretudo se tais alternativas apontassem para vias socialistas. E o fez combinando ações diplomáticas (chantagem e pressão econômicas),

desestabilização de governos e patrocínio a golpes de Estados (tal como no Brasil em 1964, e de forma sangrenta, na Indonésia, em 1965), e também se envolvendo em operações de guerra aberta (de que a derrotada tentativa de subordinar o Vietnã seria exemplar) (Netto, 2014, p. 35, grifo do autor).

Ao longo da segunda metade do século XX, no contexto da Guerra Fria, os EUA trataram de garantir o alinhamento dos demais países americanos com os seus interesses. Para tanto, empenharam-se na criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, bem como da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano de 1948: a América Latina, considerada um quintal estadunidense, foi espaço privilegiado de intervenções dos EUA ao longo dos séculos XIX e XX, desde a Doutrina Monroe até os bloqueios contra a revolucionária e socialista Cuba, passando pela *diplomacia do grande porrete*. Ademais, fomentaram a criação de escolas de formação militar em países como Paraguai, Colômbia, Chile e Bolívia (Fonte, ano). No Brasil, em 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), a qual teve papel decisivo no derradeiro golpe de 1964, na promoção da Doutrina de Segurança Nacional, da contrainsurgência, bem como no aprimoramento de instrumentos de tortura que, utilizados na guerra da Argélia, foram trazidos ao Brasil para se aplicarem às organizações que, armadas ou não, se puseram contrárias ao regime ditatorial empresarial-militar (Netto, 2014, p. 36). Diante dos desafios impostos, nesse continente, pelo desenrolar da Revolução Cubana, que colocou a pequena e valente ilha na trilha da construção do socialismo sob liderança de Fidel Castro, “[...] os Estados Unidos aprofundaram sua ingerência na América Latina” (Netto, 2014, p. 37), operando nos níveis legais, através de programas de ajuda, como a Aliança para o Progresso, e nos níveis clandestinos, com as iniciativas da CIA que, “[...] sintonizadas com a atividade das missões militares do Departamento de Estado (sediado no Pentágono), envolviam desde a espionagem pura e simples até a orquestração de campanhas desestabilizadoras de governos democráticos” (Netto, 2014, p. 37).

Como já exposto anteriormente, os EUA financiaram no Brasil (como fizeram no Chile, para derrubar Salvador Allende) organizações de extrema-direita para que essas tivessem as condições materiais de promover ações terroristas e

criminosas. Por óbvio, necessitando dos recursos para tais ingerências, os EUA, através da CIA, contavam com os conspiradores e líderes ditatórias dos países onde inseriam seus tentáculos, mas também se articulavam “[...] com os interesses das grandes empresas imperialistas norte-americanas que se sentiam ameaçadas pelas medidas nacionalistas tomadas por alguns dirigentes latino-americanos” (Netto, 2014, p. 37).

Como já observado, o caso de João Goulart, que assumiu a presidência do Brasil em 1961, diante de acordos que somente adiaram a solução de força que seria consumada em 1964, o presidente não gozava da confiança dos interventores norte-americanos, que viam com maus olhos sua trajetória política, a composição de seu governo – com a “infiltração comunista” –, bem como a continuidade da *política externa independente*, expressa na retomada das relações diplomáticas entre Brasil e União Soviética, bem como na defesa da não intervenção da OEA nos rumos da revolução cubana (Netto, 2014). A partir de 1961, além de contar com Lincoln Gordon conspirando por meio da embaixada estadunidense, a CIA fez crescer a inserção de seus agentes no Brasil (4.968 em 1962; 2.463 em 1963¹²³). Além disso, os EUA exerciam ingerência sobre a formação policial brasileira, tanto no período anterior quanto posterior ao golpe empresarial-militar. José Paulo Netto (2014, p. 39) reforça, ademais, o financiamento das frações burguesas brasileiras às entidades como o IBAD, a Ação Democrática Parlamentar (ADEP), bem como o IPES, as quais também receberam enormes quantias de recursos através da CIA (Netto, 2014). Porém,

[n]ão foi apenas a CIA que apostou forte no IBAD: investigações e documentos comprovaram a contribuição financeira de empresas estrangeiras operando no Brasil – Texaco, Shell, Ciba, Schering, Bayer, General Eletric, IBM¹²⁴, Coca-Cola, Souza Cruz, Remington Rand e AEG, entre outras –, bem como, naturalmente, de ilustres figuras das ‘classes produtoras’ brasileiras do Rio de Janeiro e de São Paulo. Ademais, há

¹²³ Como expõe Netto (2014), número “[...] largamente superior aos dos anos 1954-1957 (então, a média anual de entradas de norte-americanos foi de 1.182 cidadãos)”

¹²⁴ Conforme expõe Piragibe (1985, p. 16), no ano de 1896 “[...] Hollerith criou a *Tabulating Machine Company* para explorar sua invenção. Seus primeiros grandes clientes foram as ferrovias, as companhias de seguros e lojas de departamentos, além do governo czarista da Rússia, que encomendou suas máquinas para um censo em 1897. Em 1911, a sua firma fundiu-se com outras duas, formando a *Computing, Tabulating and Recording Company*. Em 1924, esta firma mudou de nome, tornando-se a *International Business Machines*”, a IBM.

fortes indícios de que organizações como o IBAD e o IPES não receberam recursos externos tão somente da agência norte-americana – parece que também tiveram por fontes outras organizações estrangeiras, como a Fundação Konrad Adenauer (da República Federativa da Alemanha). A “defesa da democracia ameaçada” pelo governo Jango, vê-se, era causa que interessava muita gente (Netto, 2014, p. 39).

Da mesma forma, o imperialismo estadunidense tratou de dar vazão aos seus interesses através da corrupção do movimento sindical, da criação da Resistência Democrática dos Trabalhadores Livres (REDESTRAL), sediada no Rio de Janeiro, do Movimento Sindical Democrático (MSD), em São Paulo, bem como do Serviço de Orientação Rural de Pernambuco (SORPE), cujo principal objetivo era criar divisionismos nas Ligas Camponesas. A CIA, além de financiar as atividades da Ação Democrática Parlamentar, por meio da qual foram beneficiados deputados, prefeitos e governadores alinhados ao imperialismo, também criou frentes de atuação como a Campanha da Mulher Democrática (CAMDE) e a Frente da Juventude Democrática (FJD) (Netto, 2014). De acordo com o autor “[...] os antagonistas externos – com as suas articulações com os antagonistas internos – do governo Jango, como se percebe, não eram poucos nem débeis” (Netto, 2014, p. 40). Para evitar que tomasse um xeque-mate, desdobrado como processo revolucionário que pudesse colocar a perder a sustentação do Brasil enquanto economia capitalista, as burguesias brasileiras (quaisquer que fossem seus portes) esqueceram de suas divergências, em torno das pretensões das franjas de suas frações por maior ou menor independência, bem como dos anseios “[...] de melhorar sua participação frente ao sócio maior norte americano, [e se preocuparam com a manutenção daquele *sistema*:] e foi assim que [chegaram] ao regime militar, implantado em primeiro de abril de 1964” (Marini, 2000, p. 94).

3.3 A DATAPREV COMO *NECESSIDADE HISTÓRICA* NO CONTEXTO DA DITADURA EMPRESARIAL-MILITAR

Como destacamos a partir de Bambirra (2019), no Brasil o desenvolvimento industrial decorreu da necessidade de uma política de substituição de importações, que ocorreu primeiramente para a produção de bens manufaturados e, a partir da

década de 1940, chegou à formação de uma indústria de base. Conforme já apresentado anteriormente através de Fernandes (1974), e também Marini (2000, p. 75), “[...] não é possível negar que é a partir da revolução de 1930 que a industrialização se afirma no país e empreende a mudança global da velha sociedade”, processo favorecido pelas circunstâncias da crise mundial de 1929, que impossibilitou ao Brasil continuar com a exportação do café, ao mesmo tempo em que o país sofria as consequências de demandar por mercadorias sem encontrar as condições, no mercado internacional, para importa-las. Ao longo da década de 1930, as classes dominantes foram amoldando-se umas às outras nas suas relações políticas, instavelmente se compondo enquanto tais; em 1932, as oligarquias enveredaram na investida ao poder, mas fracassaram; em 1935, quem o fez foi o proletariado, tendo alcançado o mesmo resultado. Como consequência, fortalecera-se a pequena burguesia em suas alas direitistas, e a burguesia industrial acabou por aliar-se com elas, junto às oligarquias rurais, no apoio que deram em bloco à implantação do regime ditatorial de 1937 (Marini, 2000). Segundo o autor,

[o] ‘Estado novo’, sendo um *regime bonapartista*, está longe de representar uma opressão aberta de classe. Ao contrário, através de uma legislação social avançada, que se complementa com uma organização sindical de tipo corporativo e um forte aparato policial e de propaganda, *trata de enquadrar as massas operárias*. Paralelamente, instituindo o concurso obrigatório para os cargos públicos de baixo e médio nível, concede à pequena burguesa (única classe verdadeiramente letrada) o monopólio [sobre esses cargos] e lhe dá, portanto, uma perspectiva de estabilidade econômica (Marini, 2000, p. 76, grifo do autor).

Ou seja, em segundo lugar, o tipo de desenvolvimento capitalista que ocorreu nos países periféricos, uma vez desprendidos das redomas coloniais, não se deu nos mesmos moldes, com as mesmas feições e pretensões intrínsecas aos processos de acumulação de capital que ocorreram nos países centrais. Com a industrialização, as classes operárias dos países centrais galgaram direitos do trabalho conforme se desenvolveram as lutas de classes e, em países dependentes como o Brasil, a consolidação da proteção social como política de Estado se deu de maneira tardia, ao mesmo tempo, como produto histórico do desenvolvimento do proletariado enquanto classe para si, mas também como forma

encontrada pelas frações distintas da burguesia – sobretudo a industrial, alçada ao poder a partir de 1930 – de garantir a ordem social capitalista em desenvolvimento e, com ela, o controle sobre as classes trabalhadoras.

Quanto à formação do equilíbrio político entre as frações industriais da burguesia às demais, oligárquicas fundiárias e varejistas, Marini (2000) diverge quanto à suplementação do capital industrial segundo a interpretação de que, tendo ocorrido às custas dos excedentes produzidos na agricultura, isso explicaria a ausência de consciência de classe para si das burguesias industriais – daí para a explicação de por que as “burguesias brasileiras” nunca enfrentaram o imperialismo, antes vinculando-se a ele na condição de *associadas menores*. Ora, afirma Marini (2000, p. 77), “[...] não são os capitais [que são dotados] de consciência, mas os homens que os manejam”; e, ademais, os círculos burgueses vinculados à lavoura não se transformaram necessariamente, eles próprios, em empresários industriais: “[...] o que parece ter acontecido foi uma drenagem de capitais da agricultura para a indústria mediante o sistema bancário; o que, de passagem, explica amplamente o comportamento político indefinido e mesmo duplo dos bancos brasileiros” (Marini, 2000, p. 77).

Ademais, não foi apenas de maneira “pacífica” que as frações industriais da burguesia se alçaram à condição de membras das classes dominantes. De 1937 a 1964, o país ficou marcado por convulsões, como em 1954 e 1961, que colocaram em xeque o compromisso político que durou entre a consolidação do “Estado novo” e o desfecho da *contrarrevolução preventiva*, com a tomada do poder pelas Forças Armadas. Esse compromisso político, estabelecido em 1937, expressava a complementaridade entre os interesses econômicos e políticos das distintas frações burguesas e “[...] é neste quadro que a drenagem de capitais tem sentido, ainda que não se possa confundir essa drenagem com a própria complementação” (Marini, 2000, p. 78). Foi no reconhecimento dessa complementaridade que atuaram as distintas frações burguesas, e não no confronto à sua lógica produtiva e reprodutiva – ou seja, há uma explícita compreensão por parte das burguesias acerca do lugar por elas ocupado na divisão internacional do trabalho e, nesta, das tarefas nacionais por elas desempenhadas, o que não indica ausência de

consciência de classe, mas existência do que Álvaro Vieira Pinto (2005) chamaria de uma *consciência para o outro*.

No que concerne nosso objeto, como veremos, foi a exploração das fissuras existentes nessas relações de complementação entre as frações burguesas que levou a pressão econômica dos EUA, mediante ameaças de sanções, a dismantelar a 1ª Política Nacional de Informática (1ª PNI) anos mais tarde, já na alvorada da década de 1990. No entendimento de Marini (2000, p. 78), uma das características da complementariedade era “[...] a drenagem de capitais para a indústria, pela qual a burguesia teve acesso a um excedente econômico que não necessitava expropriar, dado que se colocava espontaneamente à sua disposição”. Ademais, os esforços por manter estabilizado o preço do café e, ao mesmo tempo, a desvalorização da moeda brasileira contemplavam o interesse das oligarquias agroexportadoras e também da burguesia industrial, porquanto com essas condições impostas à balança comercial brasileira se estabelecia uma espécie de tarifa protecionista ao ingresso de capitais. Como apontamos anteriormente, era justamente a oligarquia que definia a demanda industrial interna, porque era essa que necessitava “[...] dos bens de consumo que já não podia importar e em condição de adquiri-los somente na medida em que lhe era garantido o nível de renda” (Marini, 2000, p. 78).

O Estado, ao queimar, armazenar ou comprar as safras inexportáveis oriundas da produção agrária, garantia os níveis de renda das oligarquias e, portanto, a única fonte de demanda que poderia estimular o desenvolvimento do capital industrial. Sem poder exportar mercadorias, “[...] o sistema agrário mantinha [...] sua capacidade produtiva a um nível inferior às necessidades de emprego das massas rurais” (Marini, 2000, p. 78), com isso deslocava as massas camponesas para as cidades, criando-se “[...] um excedente permanente de trabalho, isto é, um exército industrial de reserva que permitia à burguesia rebaixar os salários e impulsionar a acumulação de capital exigida pela industrialização” (Marini, 2000, p. 78). Marini (2000) discorda de Fernandes (1974) quanto ao caráter do desfecho golpista de 1964 como consolidação da revolução burguesa no Brasil, no sentido de que, para ele,

o 'Estado novo' não apenas significava a consolidação da burguesia no poder, [como representava] também a renúncia dessa classe a qualquer iniciativa revolucionária, sua aliança com as velhas classes dominantes contra as alas radicais da pequena burguesia, assim como das massas proletárias e camponesas, e o enquadramento do desenvolvimento capitalista nacional pela via traçada pelos interesses da coalização dominante que ele expressa (Marini, 2000, p. 79-80).

Nesse sentido, o período entre 1930 (sobretudo a partir do “compromisso político” de 1937, que consolida o “Estado novo”) e 1964 não teria sido um intervalo de tempo em que a aliança operário-burguesa se desvelava como possibilidade para o desenvolvimento nacional, conforme propunha-se através da EDN, encampada pelo PCB e levada mais próxima de sua consecução na radicalização dos meses finais de governo João Goulart. Não existiam, nesse período, nem antagonismos entre o desenvolvimento da Nação com os interesses do imperialismo, tampouco entre setores dinâmicos/capitalistas e estacionários/pré-capitalistas na sociedade nacional brasileira em formação, que pudessem conduzir a uma unidade entre as distintas frações das burguesias brasileiras e o proletariado em uma frente única comprometida com o mais autônomo e independente desenvolvimento econômico do país. A indústria nacional dependia do excedente econômico produzido através da exploração das classes operárias e camponesas e disputava com o latifúndio e os setores varejistas da burguesia pelas *partes do leão* do lucro decorrente do sistema sustentado nessa complementaridade, a qual começou a ser cindida com a crise do sistema exportador, a partir do final da década de 1920. A cisão foi adiada pela Segunda Guerra Mundial e pela Guerra da Coreia e tornou-se contundente no ano anterior ao suicídio de Getúlio Vargas, em 1953. Se os Estados Unidos não absorviam mais a produção agrícola de origem brasileira, os demais mercados (africanos e europeus, p. ex.) também não abriam suas portas o suficiente para que o Brasil conseguisse escoar sua produção. Desse modo, o excedente que antes escoava da agricultura para a indústria começava a escassear, de forma a minar a capacidade dessa última “[...] para importar equipamentos e bens intermediários, [fosse] para manter em atividade o parque

manufatureiro existente, [fosse], principalmente, para propiciar a implantação de uma indústria pesada” (Marini, 2000, p. 81)¹²⁵.

Além disso, mantidas as condições em que se organizava como estrutura econômica voltada para a exportação, a agricultura demonstrava sua incapacidade para abastecer os mercados urbanos que se expandiam em decorrência do desenvolvimento industrial. Logo, “[...] as carências surgidas no abastecimento de matérias-primas e de gêneros alimentícios para as cidades [provocavam] a alta dos preços de umas e de outros” (Marini, 2000, p. 81). Não poderia ter outra consequência senão incidir negativamente nos níveis de qualidade de vida da classe operária, que respondia a partir da organização sindical reivindicando por aumentos salariais, o que terminava por agravar o preço da produção industrial e levava esse setor das burguesias a observar a queda nas suas taxas de lucros. O quadro crítico se acentua ao levarmos em consideração o já mencionado crescente ingresso de capitais estrangeiros e, com eles, “[...] a modernização tecnológica que acompanhou o processo de industrialização, principalmente depois da guerra de 1939” (Marini, 2000, p. 82). A liberação das massas camponesas para as cidades, onde iam engrossar o exército industrial de reserva, chocava-se com o ingresso de mais modernas tecnologias que, como responsáveis por eliminar dos processos de trabalho as suas dimensões subjetivas, levava “[...] a que se produzisse uma forte margem entre os excedentes de mão-de-obra liberada da agricultura e as possibilidades de emprego criadas pela indústria” (Marini, 2000, p. 82).

A mão-de-obra que ia do campo às cidades, no entanto, não reunia condições de competir com a mão-de-obra já empregada em contexto urbano, o que acabava por não incidir sobre a redução dos salários desse contingente último, tampouco em sua capacidade de barganha. A força de trabalho que se deslocava

¹²⁵ Para uma noção das consequências desse fechamento das portas do mercado internacional à produção brasileira, Marini (2000, p. 81) destaca que, “[...] apesar das exportações mundiais aumentarem, entre 1951 e 1960, em 55%, crescendo a uma taxa geométrica de 5,03%, as exportações brasileiras diminuem, no mesmo período, em 38%, baixando para a taxa geométrica anual de 3,7%. Enquanto isso, as importações de matéria-prima, combustíveis, bens intermediários e equipamentos para atender a depreciação, e trigo, representam 70% do total das importações, o que torna extremamente rígida essa conta da balança comercial”. Ora, era o quadro da dependência, que tornava extremamente vulnerável uma economia cuja única forma de obter divisas em moeda estrangeira dependia de uma única mercadoria, enquanto, ao mesmo tempo, tinha no abastecimento essencial da sua economia, às cifras de 70%, a necessidade de recorrer ao mercado internacional.

internamente em decorrência da indisponibilidade de trabalho no campo, portanto, acabava empregada em ocupações de baixa qualificação, ao mesmo tempo em que a industrialização se complexificava e, “[...] como consequência, os setores-chave da economia, como a metalurgia, a indústria mecânica e a indústria química, não puderam se beneficiar de um aumento real da oferta de mão-de-obra” (Marini, 2000, p. 82).

O que acontecia, portanto, era o agravamento dos problemas urbano-industriais, ao mesmo tempo em que a luta de classes no campo, ainda que as forças proletárias aí reunidas nunca tenham conseguido dar a direção política revolucionária, serviu como “[...] pano de fundo em que se projetou a radicalização da luta de classes nas cidades” (Marini, 2000, p. 83). O que se sucedeu foi a necessidade de rever o conjunto de compromissos políticos firmados em 1937, expressa nas tentativas do segundo governo Vargas, no *intermezzo* de Jânio Quadros e, por fim, durante a experiência janguista. O desenvolvimento do capital industrial o colocava em conflito com a estrutura agrária, com o imperialismo e, ao mesmo tempo, com o proletariado. Logo, “[...] todo o sistema entraria em crise, o que não só revelaria sua verdadeira natureza, como também o levaria a uma nova etapa de seu desenvolvimento” (Marini, 2000, p. 83).

Como destaca Silva (2012, p. 255) e conforme também já apontamos, nos anos que precederam ao golpe, “[...] o movimento popular havia conquistado sua maior adesão e força entre as massas, contava com uma grande quantidade de lideranças com firme consistência ideológica e consciência ideológica” e, como vimos, tinha representações dentro do próprio governo federal. Enquanto resposta à crise orgânica no sistema de complementariedade do capitalismo dependente brasileiro, resolvida sob a forma de uma *contrarrevolução preventiva*, “[...] o golpe militar abortou todas essas medidas e abateu de forma vil todas as manifestações populares e democráticas acumuladas no país” (Silva, 2012, p. 255). A Ditadura empresarial-militar, enquanto resultado da tomada do poder pelas Forças Armadas realizada através de um golpe – que Florestan Fernandes vai caracterizar como o desfecho da *Revolução Burguesa no Brasil* – foi a maturação e a exposição cruenta dos vínculos entre as classes capitalistas que reuniam, em um mesmo

bloco histórico, as distintas frações da burguesia “nacional” e o imperialismo estadunidense.

Contudo, conforme vimos, essas relações orgânicas já se desenvolviam há bastante tempo – em particular, desde a reafirmação da hegemonia estadunidense no período posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. No regime de complementaridade apresentado por Marini (2000), como aponta Rodrigues (2023, p. 13), apresentamos, em terceiro lugar, que

[...] o Estado é o pressuposto da acumulação de capital também na periferia, atuando de maneira dependente e subordinada, de modo que as empresas estatais ganham relevância para viabilizar o processo de criação e envio de excedente econômico para os países centrais, na forma de lucros, juros ou transferências de patrimônio por meio de privatizações (Rodrigues, 2023, p. 13).

Nessa seara, o Estado, organizado de modo a estabelecer-se como interventor direto na economia a serviço do ingresso de investimentos estrangeiros, serviu como satélite, em um Brasil cujos nexos dependentes o orientavam para o processo de acumulação de capitais, em território nacional, à disposição do imperialismo. Como vimos, portanto, o regime de complementariedade entre os setores da burguesia, cujo desfecho crítico desembocou no golpe que alçou as Forças Armadas ao poder em 1964, tinha no Estado um importante polo dinamizador, mais do que uma estrutura voltada ao desenvolvimento econômico autônomo e independente brasileiro. Dadas todas essas determinações, consiste em seu amálgama o quadro de dificuldades do proletariado em fazer universais, na alvorada do capital industrial e da expansão de seu estágio de acumulação simples, seus acessos aos direitos do trabalho. Chamamos de *nacionalização* da Previdência Social o processo de reforma dos IAPs e transformação deles no INPS, porque ainda que tenha sido uma reforma que conferiu mais facilidade à gestão da política a nível nacional, ela não implicou na universalização dos direitos previdenciários, mas tão somente na sua unificação administrativa a nível federal, que já estava em curso pelo menos desde a aprovação da LOPS e que reuniu condições institucionais favoráveis para acontecer a partir do golpe de 1964. Outro conjunto de reformas nas políticas sociais ocorreram sob o comando das Forças

Armadas, como veremos, orientadas no sentido das suas “racionalizações administrativas”.

Nesse sentido, em 1974 a Dataprev foi criada em resposta ao crescimento da cobertura previdenciária ocasionada pelo desenvolvimento do capital industrial e, em decorrência desse processo, do aumento do número de trabalhadores assalariados formais, que se concentravam principalmente nos grandes centros urbanos. Como veremos, essa empresa foi criada para a formalização de um processo de gestão dos dados produzidos na operacionalização da política previdenciária que já ocorria sob os cuidados do INPS, autarquia que administrava um parque tecnológico adquirido junto ao capital estrangeiro, notadamente em contrato com a estadunidense Burroughs Eletronic (Dataprev, 2024).

Com a discussão da presente seção, pensamos que estará devidamente apresentada a particularidade em que se insere a Dataprev como empresa estatal – condição que determina consistentemente as suas atribuições em um país dependente – a qual se expressa desde sua criação enquanto tal, mas sobretudo após o que defenderemos como tendo sido sua transformação em uma empresa estatal estratégica, após a virada do século XX ao XXI, decorrente das requisições pela digitalização do Estado brasileiro: a de ser, no tocante a essa tarefa, um satélite da dominação imperialista, garantia das condições de produção e reprodução do capital estrangeiro na periferia da divisão internacional do trabalho, em particular no setor de TIC.

3.3.1 Ditadura empresarial-militar, o “milagre econômico”, a expansão da cobertura previdenciária e a *nacionalização da Previdência Social* no INPS

Como observado na subseção anterior, o golpe de 1964 foi o desfecho a um conjunto de pressões oriundas a) do proletariado que, a despeito das vanguardas da classe trabalhadora não terem reunido as condições de realizar o processo revolucionário, fervia um caldo político-cultural considerável no período; b) da cisão interna entre as próprias frações burguesas, que precisaram alinhar interesses e perspectivas de classe para garantir o ordenamento social capitalista que se amadurecia sobretudo a partir de 1937; c) do imperialismo, notadamente

estadunidense, que exercia “[...] pressão externa para a adequação do ritmo e da intensidade do desenvolvimento capitalista” (Rodrigues, 2023, p. 44); e, ademais, d) de frações da tecnocracia estatal, estruturadas a partir dos governos de Getúlio Vargas e cujas aspirações assumiam um caráter nacionalista (Rodrigues, 2023). Essas pressões exigiram a solução de força a que fazia menção Ruy Mauro Marini, que foi dada como forma de ajustar a economia política brasileira às requisições do *imperialismo total*, como afirmava Florestan Fernandes. Logo, “[...] a contrarrevolução burguesa estabeleceu as condições exigidas [...] para que suas empresas multinacionais aumentassem sua participação na economia brasileira” (Rodrigues, 2023, p. 44). Em congruência com essa análise, Marini (2000, p. 94) afirma que o golpe foi “[...] uma tentativa desesperada para abrir novas perspectivas de desenvolvimento”. A industrialização, ocorrida sobretudo a partir da década de 1950, não permitia ao capitalismo dependente brasileiro romper com o passado. Antes exigira a unificação das burguesias brasileiras em bloco para garantirem sua hegemonia, consolidada com o golpe de 1964.

Como aponta Marini (2000, p. 49), o golpe militar “[inaugurou] um novo estilo na política externa do Brasil, cujo principal objetivo [parecia] ser o de conseguir uma perfeita adequação entre os interesses nacionais do país e a política de hegemonia mundial levada a cabo pelos Estados Unidos”. Adotou-se, após o golpe de 1964 e a assunção do general Castelo Branco, a concepção de interdependência entre os países americanos, chancelada por Vasco Leitão da Cunha, o qual “[...] invocando razões geopolíticas, que vinculariam estreitamente o Brasil ao mundo ocidental e, particularmente, aos Estados Unidos, [...] declarou que o conceito básico da diplomacia brasileira era o da *interdependência continental*” (Marini, 2000, p. 59), cuja formulação havia sido engendrada pela ESG sob comando de Golbery de Couto e Silva (Marini, 2000). Essa doutrina, também chamada de *barganha leal*, afirmava que ao Brasil não cabia alternativas que não a associação aos EUA, em contrapartida ao reconhecimento de que, mais ao sul, o Brasil deveria exercer o monopólio e o controle sobre os demais países da América do Sul.

Se, nos anos anteriores ao golpe, os interesses do imperialismo estadunidense pareciam, gradualmente, homogeneizarem-se aos das burguesias

brasileiras, ao tomarem o Estado para si, essas burguesias reconheceram-se no papel de sócias-menores, e não tiveram nenhuma objeção a que as FA vocalizassem essa condição – ainda que em outros termos, menos subservientes – de vinculação orgânica aos interesses emanados desde os EUA. Tratava-se, portanto, de uma evolução “[...] de certa maneira inevitável, da burguesia brasileira para a aceitação consciente de sua integração ao imperialismo norte-americano [que resultava] da própria lógica da dinâmica econômica e política do Brasil” (Marini, 2000, p. 61).

A despeito do crescimento da cobertura previdenciária no período da industrialização, sobretudo a partir do Plano de Metas (1955-1961), “[...] esse processo de desenvolvimento a partir de métodos arcaicos de produção sustentava a heterogeneidade da estrutura produtiva do capitalismo dependente e funcionava como um “colchão amortecedor” para as burguesias periféricas” (Rodrigues, 2023, p. 36), sobretudo nos períodos de diminuição dos preços das mercadorias que produziam e que eram voltadas para a exportação, quando “[...] acirrava-se a exploração sobre as formas atrasadas de produção e a segregação social” (Rodrigues, 2023, p. 36). O DIEESE, à época, denunciou que, nos dois primeiros anos de regime militar, em 1964 e 1965, o custo de vida aumentou em 86% e 45,5%, enquanto os salários aumentaram 83% e 40%, nos anos respectivos, representando-se uma queda do poder aquisitivo dos salários em cifras que chegavam aos 15,3% (Marini, 2000). O Estado, nesse sentido, era utilizado como forma de reafirmação do capitalismo dependente, e sob o véu dos movimentos nacionalistas burgueses, servia mais como forma de modernização das relações arcaicas que persistiam como consequência do período colonial escravocrata (Rodrigues, 2023). Conforme retoma Rodrigues (2023, p. 38),

[a] segregação social, que se perpetuava nessa combinação do arcaico com o moderno, tinha sua referência no passado colonial e escravocrata da economia brasileira. A forma como houve a abolição da escravidão, em um contexto de grande oferta de trabalhadores livres migrantes, dificultou a inserção dos negros na sociedade brasileira, mantendo-os marginalizados, e tornou o trabalho manual desvalorizado. Também não permitiu a constituição de um nível salarial dentro de um patamar mínimo que impossibilitasse a *superexploração* da mercadoria força de trabalho e tirasse a maior parte da população de um padrão tradicional de vida muito baixo.

A dupla articulação entre dependência externa e desenvolvimento interno desigual deixava claro que a *satelitização* da economia política brasileira a colocava na posição de drenar excedentes para os centros capitalistas, ao mesmo tempo em que as partes retidas se concentravam em algumas regiões, desenvolvendo-se o fosso entre setores dinâmicos e estacionários da sociedade brasileira nacional. Para Rodrigues (2023, p. 38), o golpe

[...] despontou como fundamental para fortalecer a dupla articulação, uma vez que as mudanças implementadas naquele momento anularam grande parte das demandas da sociedade civil [...] que poderiam amenizar ou mesmo romper com a dependência (2023, p. 38).

As Reformas de Base, reivindicadas nos movimentos de massa enquanto João Goulart era presidente, iam de encontro à consolidação do *imperialismo total*, na justa medida em que, ao se contraporem à dependência externa, também visavam promover a superação das condições de desenvolvimento desigual entre as distintas regiões do país. A partir do golpe, as burguesias brasileiras se apropriaram do Estado e, para tanto, se utilizaram da tecnocracia contra o próprio povo, mostrando-se fortes nessa relação porquanto eram frágeis nas relações que estabeleciam com o capital estrangeiro (Rodrigues, 2023, p. 40). Com o golpe, os acordos de classe estabelecidos em 1937 foram ratificados, e as burguesias brasileiras renunciaram à realização de “[...] uma reforma agrária efetiva, que ferisse o regime [...] da propriedade da terra” (Marini, 2000, p. 95), estabelecendo em seu lugar a tentativa “[...] de criar melhores condições para o desenvolvimento agrícola, mediante a concentração dos investimentos e a formação de fundos para a assistência técnica, deixando as expropriações para os casos críticos de conflito pela posse da terra” (Marini, 2000, p. 95). Como apontado anteriormente, a Ditadura empresarial-militar cumpriu a tarefa “[...] de intensificar no campo o processo de capitalização, o que, além de exigir um prazo longo, não [pôde] realizar-se em grande escala, em virtude da recessão global dos investimentos” (Marini, 2000, p. 95).

O objetivo do Plano Trienal de 1964 a 1966, elaborado por Roberto de Oliveira Campos para o governo Castelo Branco, era retomar o crescimento do PIB

para 6% ao ano no período, reduzir a inflação de 92,4% em 1964 para 10% em 1966 (Fonte, ano), bem como “[...] alcançar ‘objetivos secundários’, entre eles o equilíbrio da balança de pagamentos, a redistribuição de renda e, na prática, a “democratização do capital” (Marini, 2000, p. 61). O primeiro dos governos militares queria promover alterações tributárias, salariais, creditícias, alfandegárias, bem como conter e selecionar gastos governamentais, mas também punha em questão a realização da reforma agrária, nos termos anteriormente postos, e a reorganização do mercado interno de capitais. Contudo, em um

[...] estudo publicado em seu órgão oficial, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) considerou que o programa de planejamento econômico de Campos singularizava-se, em relação aos planos econômicos anteriores, ‘pelo papel estratégico [que dava] ao capital estrangeiro e pelas altas esperanças quanto a seus ingressos’. Depois de recordar que, estabelecendo uma formação bruta de capital de 17% ao ano, o Plano destinava ao capital estrangeiro 28,1% nessa formação, em 1965, e 29,4% em 1966, enquanto previa uma diminuição da poupança nacional de 15,8% nos anos 1954-1960, a 13% ao ano em 1965-66, a CNI observava: ‘a diminuição da poupança nacional... deixará em inferioridade ao capital privado nacional, cujos investimentos seriam em torno da metade do influxo previsto de capital estrangeiro’ (Marini, 2000, p. 62).

No Plano Trienal, o governo estabelecia uma política tributária cuja arrecadação tinha como fonte significativa a folha salarial, “[...] o que obrigou as indústrias a [buscarem] uma solução para seus custos de produção na redução de mão-de-obra, isto é, em uma maior tecnificação” (Marini, 2000, p. 63). A conjuntura impunha, portanto, o aumento do ingresso de capital estrangeiro, sobretudo porque eram os grupos estrangeiros que dispunham de mais linhas de créditos e contavam com tecnologia disponível e renovada em razão dos fluxos de inovação técnica estabelecidos nos seus países de origem (Marini, 2000). Ademais, o Plano estimulava a reinversão de capitais e sua “democratização”, o que nos termos postos (segundo expunha, em suas análises, a CNI), só servia para permitir que as empresas nacionais fossem mais extensa e intensivamente controladas pelo capital monopolista internacional. Em síntese, o governo de Castelo Branco, motivado em retomar o crescimento econômico da década de 1950, “[...] beneficiou amplamente as grandes empresas, tanto nacionais como estrangeiras, especialmente aquelas dedicadas à indústria pesada” (Marini, 2000, p. 63). Ao mesmo tempo, contudo,

produzia a contenção deliberada da demanda, o que “tornou praticamente intolerável a situação para a pequena e a média indústrias [...] vinculadas à produção de bens de consumo não duráveis” (Marini, 2000, p. 63). Tratava-se da execução e consolidação do plano de retomar o crescimento e, ao mesmo tempo, tornar o Brasil em uma potência industrial que fosse competitiva, porém orientada para a produção de bens intermediários, de consumo durável e de equipamentos. Segundo entende Marini (2000, p. 64), essa era

[...] a condição *sine qua non* para levar a cabo a pretendida expansão interna e [...], por outro lado, essa expansão constituía a resposta mais eficaz, do ponto de vista da grande indústria, à estreiteza de mercados com que se chocava a economia no interior.

Na vinculação entre as burguesias brasileiras e o imperialismo estadunidense, acabava-se por beneficiar este último, na medida em que as indústrias norte-americanas buscavam instalar parques industriais, para além de suas próprias fronteiras, que fossem capazes de absorver equipamentos obsoletos e, nesses termos, que pudessem distribuir os distintos níveis da produção industrial em escala global, atualizando-se os nexos de dependência entre centro e periferia no quadro de uma (nem tão) nova divisão internacional do trabalho (Marini, 2000, p. 68). Segundo Marini (2000, p. 96), era candente “[...] o desinteresse relativo da grande burguesia quanto a uma dinamização efetiva do mercado interno brasileiro”. O duplo efeito da mais orgânica vinculação ao imperialismo promovida pelas Forças Armadas era 1) desenvolver os índices de produtividade da indústria por meio do incremento tecnológico e, com ele; 2) produzir uma redução da demanda por força de trabalho. Em consequência, o desenvolvimento do capitalismo brasileiro não apenas não criava um mercado para si próprio nas mesmas proporções do crescimento econômico, como ainda restringia o mercado existente:

[Tratava-se] de uma agudização da lei geral da acumulação capitalista, isto é, da absolutização da tendência ao pauperismo, que leva ao estrangulamento da própria capacidade produtiva do sistema, já evidenciada pelos altos índices de ‘capacidade ociosa’ verificados na indústria brasileira mesmo em sua fase de maior expansão. O desenvolvimento dessa contradição essencial do capitalismo brasileiro o leva à mais total irracionalidade, isto é, expandir a produção, restringindo cada vez mais a possibilidade de criar para ela um mercado nacional,

comprimindo os níveis internos de consumo e aumentando constantemente o exército industrial de reserva (Marini, 2000, p. 97).

Se tal dinâmica é própria à lei geral da acumulação capitalista, como vimos, o que os países de capitalismo central fizeram foi, além “[...] do ajuste do processo tecnológico às condições próprias de seus mercados de trabalho, [...] [a expansão] e incorporação de mercados externos (entre eles, o próprio Brasil) a suas economias” (Marini, 2000, p. 97-98). Destacamos, nesse sentido, a afirmação de Marini de que ao Brasil, em decorrência do irracionalismo imperante no seu padrão de desenvolvimento capitalista dependente, as tecnologias eram (como ainda o são, conforme veremos, em grande medida) necessariamente produtos da importação e, enquanto tais, para serem incorporadas ao desenvolvimento econômico desse país, dependiam das condições dadas pelas suas balanças comerciais e pelas decisões externas, no que concerne aos investimentos de capitais no interior de suas fronteiras¹²⁶. Dando continuidade ao período anterior ao golpe, nos primeiros anos de Ditadura empresarial-militar já era uma tendência que as multinacionais deslocassem unidades fabris completas para os países da periferia capitalista, onde a produção de mercadorias com alto valor agregado estabelecia termos de competição elevados às burguesias nativas, sobretudo quando orientavam suas produções para o mercado inscrito nesses Estados nacionais.

Além disso, para levar a cabo as transformações exigidas para a consolidação do *imperialismo total*, o regime autoritário promoveu mudanças jurídico-institucionais cuja defesa se sustentava na necessidade “[...] de conter o processo inflacionário com uma política econômica de estabilização de preços e, desta forma, preparar as bases para o crescimento econômico de longo prazo” (Rodrigues, 2023, p. 75). Durante o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que correspondia ao período entre 1964-1967,

[...] foram implementadas várias medidas [decorrentes] da leitura de não havia mais possibilidade do financiamento inflacionário do país, como

¹²⁶ Em razão dessas limitações, ao próprio Brasil eram dadas tarefas *subimperialistas*, expressas nas investidas de frações de suas burguesias por controle de mercados na América Latina, onde competem com os capitais de outros países, inclusive oriundos de países centrais.

ocorrera no período do [Plano de Metas], então seria necessário assegurar outras fontes de recursos para o Estado (Rodrigues, 2023, p. 76).

No quadro apresentado na sequência, organizamos as principais medidas realizadas no âmbito do PAEG, as quais “[...] propiciaram o aumento da arrecadação por parte do governo federal, sua centralização financeira e decisória em detrimento dos Estados e municípios e, principalmente, a entrada do país no circuito financeiro mundial, acirrando a dupla articulação” (Rodrigues, 2023, p. 76).

Quadro 2 – Principais ações do PAEG (1964-1967)

Medidas governamentais no âmbito do PAEG	Implicações para a economia política brasileira
Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), de 1964 e, a partir de 1970, as Letras do Tesouro Nacional (LTNs)	Criadas com o objetivo de garantir a cobertura do déficit de caixa do tesouro (Banco do Brasil) sem, com isso, implicarem na emissão primária. Ou seja, o governo podia obter capital circulante como forma de cobrir operações governamentais.
Lei nº 4.390/1964	Alterou a Lei nº 4.131/1962, aprovada durante o governo de João Goulart, “que disciplinava a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior” e “tinha como meta o controle sobre os IDEs a partir dos registros de ingresso desses recursos no país e a taxa de seu envio ao exterior” (Rodrigues, 2023, p. 82) .
Instrução nº 289/1965 SUMOC	Possibilitou, até 1972, depois de cumprir com o papel de favorecer o ingresso das empresas estrangeiras no país, que fossem contraídos empréstimos em moedas estrangeiras, diretamente de empresas do exterior, bem como o favorecimento de transações que ocorressem entre firmas associadas.
Resoluções nº 63 e 64/1967	Permitiram a bancos privados de investimentos e bancos comerciais, bem como ao BNDE, que obtivessem empréstimos em moeda estrangeira e repassassem os valores obtidos a empresas operantes no país.

Fonte: Rodrigues, 2023, p. 77-78
Elaboração própria (2025).

No tocante ao fim da lei de remessas de lucros, Rodrigues (2023, p. 82) destaca que, como ela

[...] havia contrariado os interesses das empresas multinacionais que ampliavam seus investimentos no país, após o golpe o regime autoritário rapidamente promoveu alterações nessa Lei, de modo a levar adiante um dos principais objetivos do PAEG, que era eliminar os obstáculos à entrada do capital estrangeiro e satisfazer os interesses do ‘imperialismo total’.

A Lei aprovada por João Goulart diferenciava, por meio dos registros de ingresso, os capitais nacionais e estrangeiros, e definia a cota de 10% como limite de remessas sobre o total do capital investido. A partir de 1964, essas limitações foram suprimidas. No lugar delas, o governo propunha não considerar como investimentos estrangeiros as partes dos lucros reinvestidas pelas filiais instaladas no Brasil, o que reduzia a parcela referente às remessas no total do produto (Rodrigues, 2023). Em decorrência dessa modificação, as multinacionais passaram a contar com muito mais liberdade para intermediar sua própria liquidez no mercado internacional. Por meio dessa e das demais modificações apresentadas no Quadro acima, as instituições financeiras instaladas no país absorveram grandes massas de recursos, distribuídas entre firmas nacionais e estrangeiras, beneficiando essas últimas na medida em que conseguiam contrair empréstimos em países distintos, com melhores condições no tocante aos juros pagos pelas primeiras, porquanto essas ainda tinham restrições no próprio mercado brasileiro de capitais, pelo menos no período entre a publicação da Resolução 63 e sua atualização, a Resolução 64 (Rodrigues, 2023).

Cabe situar, na esteira dessas transformações jurídico-institucionais promotoras de mudanças econômicas, que na virada para o primeiro dia de 1965, a promulgação da Lei nº 4.595 fundou o Banco Central e reformou o sistema bancário no sentido de sua especialização financeira, depois que também já havia sido criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), no mesmo ano do golpe (Rodrigues, 2023). Em 1966, o primeiro governo militar também promoveu uma reforma tributária, em que um dos objetivos era o combate ao processo inflacionário, o qual, para os formuladores do PAEG, estavam relacionados ao crescimento do déficit público decorrente da expansão do crédito para o setor privado, bem como do aumento dos salários acima dos aumentos de produtividade, os quais eram considerados demagógicos porque promovidos pelo governo João Goulart (Rodrigues, 2023 *apud* Coutinho; Reichstul, 1977). Antes da reforma, os débitos fiscais do governo não eram corrigidos monetariamente, o que foi revisado “[...] com o objetivo de defender a arrecadação dos efeitos da inflação, que

corroíam esses débitos e diminuía o montante de impostos a serem pagos” (Rodrigues, 2023, p. 79).

Além disso, as medidas promovidas pela reforma tributária de 1966 a) substituíram o Imposto sobre Consumo foi substituído pelo Imposto sobre Produtos Industrializados; além disso, b) o Imposto de Exportação foi transferido dos estados para a União; e, ademais, c) o Imposto sobre Operações Financeiras substituiu o Imposto do Selo. Como expunha Rodrigues (2023, p. 79), essa reforma “[ampliou] a concentração da riqueza, uma vez que a sistemática de incentivos fiscais tendia a destinar os recursos para as empresas e a camadas da sociedade em melhor situação”, isto é, tornou o sistema tributário mais regressivo e, ao contrário do que as Forças Armadas propuseram fazer como um dos objetivos para o golpe, “[inibiu] as possibilidades de o Estado contribuir para atenuar as disparidades regionais e sociais” (Rodrigues, 2023, p. 79; Oliveira, 1981).

Em síntese, com a reforma tributária de 1966, o governo militar cortou gastos públicos, criou um mecanismo para que o déficit público não tivesse incidências sobre a inflação e aumentou a carga tributária em sentido regressivo, o que aumentou sua capacidade de arrecadação, ao mesmo tempo em que centralizou os tributos sobre a instância federal, em prejuízo dos estados e municípios (Rodrigues, 2023). Ademais, no âmbito do PAEG, as reformas [...] permitiram [...] uma conexão mais profunda entre o Brasil e o sistema financeiro internacional” (Rodrigues, 2023, p. 80). O que se observa, com auxílio do Quadro e da explicação apresentados acima, é o que viemos constatando acerca das tarefas desempenhadas pelas Forças Armadas no sentido de atualizar os vínculos da economia política brasileira ao imperialismo, figurando o Estado (através de medidas legislativas, mas também a partir seu banco de fomento ao desenvolvimento) como agente dessa internacionalização, como se observa, não apenas enquanto facilitador à entrada de capitais produtivos, também para a vinculação aos círculos financeiros da economia capitalista em escala mundial e, ademais, como retaguarda para as perdas privadas decorrentes de quaisquer variáveis imprevistas no retorno de investimentos de capitais (Rodrigues, 2023).

Outra mudança institucional importante, realizada também em 1966 no âmbito das políticas sociais voltadas às garantias dos direitos do trabalho, foi a

unificação dos Institutos de Previdência, que se transformaram em Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), através do Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro daquele ano. Sua estrutura era formada por 22 superintendências regionais; 288 agências; 505 ambulatorios, 828 consultórios médicos, 27 hospitais próprios e 82.482 servidores. Esse processo, segundo Gentil (2019, p. 81, grifo nosso), significou

[...] uma das maiores reformas da previdência brasileira e seu objetivo era o *de racionalizar a gestão*, estabelecer controles mais rigorosos na concessão de benefícios e resolver os problemas financeiros da previdência, cujo déficit era apontado como um dos principais problemas da economia brasileira.

Lembramos, nessa oportunidade, da exposição na seção anterior acerca das problemáticas enfrentadas pelo INSS na contemporaneidade, e de quais são as razões e justificativas para a digitalização do atendimento à população usuária das políticas previdenciárias e assistenciais sob guarida da autarquia em questão¹²⁷. A reforma foi, também naquele período, uma forma de discriminar benefícios a depender de categorias profissionais, colocando sob o mesmo guarda-chuva empregados e operários, mas esteve movida sobretudo por intencionalidades desejosas de promover uma racionalização do Estado para reduzir seus custos. De se esperar das forças autocrático-burguesas, também o caráter participativo da gestão e administração foi suprimido, restringindo-se e centralizando-se os poderes em Brasília sob comando presidencial. A síntese de Teixeira (2004) sobre a gestão previdenciária desse período é demasiado rica:

Um dos instrumentos sempre apontados para a cooptação da liderança sindical era o dos institutos previdenciários. Sob o regime militar, o sistema previdenciário continuou a desempenhar importante papel no jogo político, mas sob um novo formato. O clientelismo transfigurou-se, deixando de se exercer sobre uma base sindical e por categoria profissional para adquirir uma base regional; abandonou o sindicato e se introjetou definitivamente no sistema político-eleitoral. O processo decisório, por sua vez, no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, tornou-se inteiramente impermeável à influência direta tanto das empresas quanto dos trabalhadores (que foram excluídos de sua direção). Com isso, pode-se ter

¹²⁷ Queremos enfatizar a similaridade dos argumentos justificadores da reforma ocorrida naquele período e mais recentemente, i. e., como eles persistem até os dias correntes, já no contexto das contrarreformas, independentemente se bem ou mal sucedidas.

uma visão mais clara da ambiguidade do processo de modernização vivido pela Previdência nesses anos, em que a ampliação da cobertura que o acompanha surge como uma espécie de contrapartida à repressão das demandas sociais, praticada pelo regime autoritário (Teixeira, 2004, p. 23)¹²⁸.

A substituição dos IAPs pelo INPS foi, no nosso entendimento, um paradoxo, dotado de determinações contraditórias entre si: ao mesmo tempo que significou a *nacionalização* da política previdenciária, no sentido de sua universalização (não irrestrita, mas pensada mais decididamente como política de Estado), promoveu a sua “racionalização”: a infraestrutura que perfazia os IAPs foi “enxugada” a partir de 1966, ano de criação do INPS. Segundo entendemos, é no bojo dessa racionalização que, anos mais tarde, deu-se a criação da Dataprev. Além da reforma previdenciária que instituiu o INPS, o ano de 1966 também ficou marcado por importante reforma trabalhista, na qual o estatuto da estabilidade de emprego depois de dez anos de serviço foi quebrado e, em seu lugar, criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um instrumento “[...] para adaptar a política social às novas condições impostas pelas transformações na estrutura do capital, as quais exigiam uma mão de obra móvel e eficaz” (Gentil, 2019, p. 82), que veio a compor uma das fontes de financiamento do BNH, “[...] vinculado ao BNDE para promover empréstimos de longo prazo” (Rodrigues, 2023, p. 79).

Todas essas transformações nas relações sociais capitalistas, no plano mundial e em suas incidências sobre a economia política dependente brasileira, ficam evidentes quando se analisa que, no período entre 1968 e 1973, os ingressos de capital estrangeiro no Brasil atingiram cifras 100 vezes maiores se comparados aos anos entre 1947 e 1952, e sete vezes maior quanto à comparação com o período entre 1961 e 1967 (Pereira, 1974, p. 50 *apud* Rodrigues, 2023, p. 83-84). Como consequência dessa busca pelo investimento estrangeiro, notadamente o de origem estadunidense, beneficiado pela disponibilidade de eurodólares e pelas

¹²⁸ Não são as filas do presente a saga ao *Castelo* para o *agrimensor K.*, ou as *portas da Lei* que aniquilam pela espera aqueles que para as portas existem? Não estão hoje, como estavam na década de 1960, produzindo-se formas – quaisquer que fossem, digitais ou não – de obstaculizar o acesso a benefícios previdenciários a significativas partes da população usuária das políticas em questão?

diferenças entre as taxas de juros praticadas no Brasil e fora dele, o país fez crescer sua dívida externa, bem como as suas reservas internacionais.

Tabela 17 – Indicadores macroeconômicos selecionados do Brasil (1968-1973)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Taxa de crescimento do PIB	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14
Inflação	25,5	19,3	19,3	19,5	15,7	15,6
Taxa de crescimento das exportações em US\$ (%)	13,7	22,9	18,5	6	37,4	55,3
Taxa de crescimento das importações em US\$ (%)	28,7	7,4	5,8	29,5	30,3	46,3
Saldo da balança comercial (em milhões US\$)	26	318	232	-344	-241	7
Saldo em Conta Corrente (em milhões US\$)	-582	-364	-839	-1.630	-1.688	-2.085
Dívida Externa Líquida/Exportação de bens	2	1,7	1,8	2,3	1,8	1,4
Saldo do Balanço de Pagamentos (em milhões US\$)	97	531	534	537	2.538	2.380

Fonte: Apêndice Estatístico em Giambiagi et alii (2005). *In*: Veloso; Villela e Gianbiagi (2008, p. 223).

Ora, a partir da Tabela 17, é possível observar o período do “Milagre econômico” como um intervalo de anos durante os quais o Brasil apresentou efetivo crescimento, expresso na constante elevação do PIB em média 11,1% ao ano no intervalo entre 1968 e 1973, contra apenas, 4,2% a.a. nos anos entre 1964 e 1967 (Veloso; Villela e Gianbiagi, 2008, p. 223). Além disso, as reformas promovidas através do PAEG conseguiram estabelecer o controle da inflação, bem como sua diminuição de 25,5% em 1967 para 15,6% em 1973. As reservas internacionais brasileiras em agosto de 1973 “[...] atingiram US\$ 6.339 milhões, ou seja, US\$ 2.156 milhões acima do nível de dezembro de 1972, tendo como contrapartida a elevação da dívida externa” (Pereira, 1974, p. 77). Além disso, segundo esse autor, no período entre 1967 e 1973, o Brasil esteve entre os principais tomadores de empréstimos junto ao mercado internacional e, “[...] enquanto o PIB ampliava-se à taxa geométrica de 8,6% (de US\$ 31.962 milhões para US\$ 57.083 milhões), o endividamento externo expandia-se a 22% a.a., passando de US\$ 3.281 milhões para US\$ 12.882 milhões” (Pereira, 1974, p. 127),

tendo crescido 300% entre 1968 e 1973 (Pereira, 1974, p. 127; Rodrigues, 2023, p. 97).

Já os indicadores quanto ao pagamento dos serviços da então denominada dívida externa, os recursos foram de US\$ 2,3 bilhões e US\$ 2,79 bilhões entre 1972 e 1973. Ademais, como destaca Rodrigues (2023, p. 85), “[...] além da dívida externa, houve a expansão da dívida pública interna, caracterizada por seu caráter especulativo e sustentada por taxas de juros elevadas em relação às praticadas no mercado internacional” (Rodrigues, 2023, p. 85). Ou seja, ainda que o PAEG tivesse conseguido aumentar as receitas do governo, elas passaram a ficar gradualmente mais comprometidas com o pagamento de títulos públicos ao longo dos anos. O crescimento da dívida pública nas despesas da União, por setor, pode ser observado na Tabela 18, que segue:

Tabela 18 – Despesas da União por setor (em %, no período 1965-1969)

Setores	1965	1967	1969
Governo e Administração	13,3	7,2	6,8
Agricultura e Recursos Naturais	2,9	3	1,7
Energia	4,3	2	2,3
Transportes e Comunicações	24	19,9	17,6
Indústria e Comércio	3,4	6,4	1,4
Educação	5,1	3,8	3,8
Habitação e serviços urbanos	0,2	0,1	0,2
Saúde e Saneamento	5	7,3	6,9
Trabalho, Previdência e Assistência Social	27,3	28,8	28,9
Defesa e Segurança Pública	10,9	11,4	8,7
Transferências a estados e municípios	2,7	8,8	5,4
Dívida Pública	0,9	1,3	16,3
Total	100	100	100

Fonte: IPES/INPES e FGV/IBRE/CEF. *In*: Rodrigues (2023, p. 86).

Segundo destaca Silva (2012, p. 257), o período entre 1959 e 1968 foi marcado pelo crescimento também da cobertura previdenciária, “[...] que [ressalta] a elevadíssima proporção de postos de trabalho criados durante os anos de 1940 e 1970”, numa proporção de 70% deles com registro formal na carteira de trabalho (Silva, 2012). Enquanto cresceram, no período considerado, os gastos com a dívida pública, os demais setores ou ficam estacionados ou decresceram no montante de recursos recebidos. No que concerne ao setor de Trabalho, Previdência e Assistência Social, que nos é relevante para confirmar o otimismo de Silva (2012), é possível observar uma relatividade estabilidade dos gastos da União, com o crescimento de apenas 1,6% entre 1965 e 1967. Os dados na Tabela 19, a seguir exposta, e que apresentam o número de associados (Ativos, Aposentados e Pensionistas) entre 1959 e 1968, permitem-nos inferir que, apesar do crescimento que apresentam em termos absolutos, os ganhos salariais, ou relativos a pensões e aposentadorias foram bastante baixos, o que é explicável dado o quadro que vem sendo por nós apresentado de aprofundamento da subordinação econômico-política brasileira aos ditames do imperialismo.

Tabela 19 – Número de associados (entre ativos, aposentados e pensionistas) no período entre 1959-1968.

Anos	Número de associados (no dia 31/12 dos respectivos anos)		
	Ativos	Aposentados	Pensionistas
1959	3.892.704	490.020	563.023
1960	4.121.863	515.937	656.309
1961	4.169.566	519.576	648.734
1962	5.061.502	569.013	653.837
1963	5.370.130	588.016	288.726
1964	2.935.179*	663.214	642.931
1965	2.987.346**	755.146	639.392
1966	2.486.091***	860.515	729.442
1967	-	-	-
1968	7.763.058	-	-

Fonte: Instituto Nacional de Previdência Social. Tabela extraída de: IBGE. *Brasil: Séries Estatísticas Retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 1., 1970. In: Silva (2012, p. 258; Hochman, 2006, p. 204).

* Exclusive os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

** Exclusive os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e do antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos.

*** Exclusive os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em transporte e cargas.

Faz-se importante considerar, mesmo com a exclusão dos dados referenciada na legenda, que o crescimento vertiginoso no número de associados entre 1959 e 1968 se dá, como vimos, em decorrência da unificação administrativa dos IAPs no INPS. Em 1969, no dia 1º de maio, alusivo ao Dia do Trabalhador, foi instituído o Plano Básico da Previdência Social, por meio do Decreto-Lei nº 564, alterado em julho daquele mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 704 (Fonte, ano). Ao longo da década de 1970, no bojo de todas as reformas promovidas pelo Estado autocrático-burguês sob comando das Forças Armadas, também ocorreram algumas transformações na legislação trabalhista: 1) Programa de Integração Social (PIS), criado em 1970; 2) Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), instituído em 1971 por meio da Lei Complementar nº 11, responsável por inserir os trabalhadores rurais na previdência, ainda que com planos inferiores e com um valor corresponde a 50% do salário mínimo da época, e por estabelecer pela primeira vez, na política previdenciária, a solidariedade entre trabalhadores urbanos e rurais; 3) a aprovação da Lei nº 5.859/1972, que incluiu os trabalhadores domésticos no rol de beneficiários da Previdência Social; e 4) a aprovação da Lei nº 5890/1973, responsável pela inclusão, na política previdenciária, de trabalhadores autônomos (Gentil, 2019).

Ainda assim, a despeito de todas essas alterações, como destaca Gentil (2019, p. 83), permaneceu “[...] a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuíam para a Previdência Social e que ficavam sem qualquer acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade”. De acordo com a autora “[...] o setor privado servia os ricos, os planos eram para os grupos seletos de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência, e a ‘caridade’ para os pobres” (Gentil, 2019, p. 83). Nessa mesma conjuntura, o Estado brasileiro criou um peculiar sistema financeiro, no qual executava o papel de criador de ativos, ancorados em títulos da dívida público, ao mesmo tempo em

que oferecia taxas de juros atrativas e de grande liquidez. Em síntese, o PAEG em seu conjunto de medidas, acabou por favorecer o ingresso das empresas estrangeiras no país “[...] no sentido de facilitar a remessa de lucro ao exterior, a intermediação financeira nos empréstimos matriz-filial e o acesso aos recursos abundantes no Euromercado” (Rodrigues, 2023, p. 87). Além disso, como observamos, as medidas também “[...] estimularam os bancos instalados no país a captar diretamente recursos no mercado internacional e a disponibilizá-los internamente” (Rodrigues, 2023, p. 87).

As empresas multinacionais foram atendidas tanto em seus investimentos produtivos quanto financeiros, ao mesmo tempo em que a economia política brasileira e seu endividamento externo e interno passaram a depender da liquidez no mercado internacional, dinâmica que “[...] acentuava a vulnerabilidade externa e possibilitava grandes ganhos para aqueles que tramaram o golpe civil-militar” (Rodrigues, 2023, p. 87-88). Cabe-nos destacar, com auxílio de Rodrigues (2023) que o aparelho estatal, nessa conjuntura, foi utilizado como forma de fortalecer e atender os interesses das empresas privadas, notadamente aquelas oriundas do estrangeiro:

[a] tomada do Estado e o uso das empresas estatais no processo de industrialização não significaram que o país tinha como rumo um capitalismo autodeterminado. [Em vez disso...], o país cada vez mais se direcionava para a intensificação da dependência externa e do desenvolvimento desigual, mesmo em períodos de crescimento econômico expressivo, que foram necessários à legitimação dessas burguesias brasileiras (Rodrigues, 2023, p. 42-43).

Esse crescimento econômico, como destaca o autor, “[...] permitia que uma parcela da população excluída conseguisse alguma inserção no mercado de trabalho, o que amenizava as mazelas sociais, sem nenhuma mudança estrutural” (Rodrigues, 2023, p. 43). Portanto, o fortalecimento das estatais no período da Ditadura empresarial-militar não pode ser encarado como um processo que, porque aumentava “[...] o poder de intervenção do Estado na economia, [...] [ao mesmo tempo] se dirigia para a consolidação de um capitalismo autodeterminado ou para a homogeneização das estruturas produtivas” (Rodrigues, 2023, p. 45). Ao contrário, a ampliação das estatais no período da chamada internacionalização produtiva, em

que o governo no Brasil era conduzido pelas Forças Armadas, deram continuidade ao processo anterior ao golpe, intensificando-o, e nesse sentido “[...] foram voltadas em grande medida para atender as necessidades das empresas privadas multinacionais e nacionais, [mas principalmente das primeiras,] a fim de permitir a valorização de seus investimentos no país” (Rodrigues, 2023, p. 45). O autor, neste sentido argumenta que como

[...] os investimentos privados internacionais na periferia tornavam-se muito elevados, e conseqüentemente os riscos também, havia a necessidade de mudanças internas nos países periféricos para que houvesse segurança para essas inversões e garantias para que a rentabilidade auferida internamente pudesse ser destinada aos países centrais, principalmente aos Estados Unidos. Assim, as burguesias brasileiras promoveram diversas alterações exigidas pelas empresas multinacionais, entre elas, *o uso das empresas estatais como principal alicerce para a vinda dessas empresas* (Rodrigues, 2023, p. 45, grifo nosso).

Era preciso atender às exigências do capital monopolista internacional, entre elas garantir as condições de produção e reprodução do valor na periferia a partir dos investimentos, oriundos do Estado, em infraestrutura e na produção de insumos básicos, de baixa rentabilidade, que pudessem conferir dinamicidade aos negócios das EMNs. Dessa forma, as empresas estatais “[...] transferiam parte de seus excedentes a preços subsidiados para as empresas privadas, principalmente multinacionais, as quais, por sua vez, atuavam em áreas mais dinâmicas da economia, com elevada lucratividade” (Rodrigues, 2023, p. 47).

Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 descentralizou a administração das empresas estatais, “[...] aumentou o número de empresas estatais no país e tinha como objetivo, por um lado, *estimular essas empresas na implantação mais próxima das empresas privadas*, além de maior rentabilidade, como, por exemplo, a partir da política de inflação corretiva” (Rodrigues, 2023, p. 90, grifo nosso), que corrigiu o preço dos bens e serviços, tornando-os mais realistas em relação aos preços praticados pelo mercado (Rodrigues, 2023). Além disso, o Decreto-Lei 200 também tinha como intenção melhorar as condições de financiamento das empresas estatais, “[...] por meio de endividamento externo direto e negociação de suas ações na Bolsa de Valores” (Rodrigues, 2023, p. 90). Quanto à política de

reajuste de preços, o Decreto não foi bem-sucedido, “[...] uma vez que o papel estratégico das empresas estatais no sentido de subsidiar as empresas privadas com repasses de bens e serviços a baixos valores não permitia a elevação de seus preços, pelo menos para muitas dessas estatais” (Rodrigues, 2023, p. 90). No que concerne à contração de recursos, fossem por meio de endividamento externo ou venda de ações na Bolsa de Valores, o Decreto foi exitoso, mas em consequência disso “[...] o nível de endividamento externo das empresas estatais aumentou, além de ter sido ampliada sua participação no mercado de ações” (Rodrigues, 2023, p. 90).

O autor reitera a determinação, feita pelo governo de Castelo Branco através do Decreto-Lei nº 200/1967, de que às empresas públicas ou mistas fossem asseguradas condições de funcionamento que as assemelhassem ao setor privado, o que não implicou que tenham atingido as mesmas rentabilidades, conforme é visualizável na Tabela 20, a seguir apresentada:

Tabela 20 – Rentabilidade das 100 maiores empresas brasileiras

Empresas	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	Média
Estatais	6,7	7,7	7,6	9,3	10,1	10	11,3	9
Nacionais	8	5,5	10,4	14,1	15,8	15,8	18,4	12,5
Estrangeiras	8,1	9,7	14,8	18,3	20,1	20,1	20,4	14,8

Fonte: Quem é quem na economia brasileira. In Rodrigues (2023, p. 91 *apud* Cipolla, 1980, p. 43).

Ou seja, mesmo que as estatais tenham reajustado os preços dos bens e serviços por elas produzidos, elas não atingiram as taxas de rentabilidade alcançados, no mesmo período, pelas empresas estrangeiras instaladas no Brasil. Enquanto as empresas estatais tiveram suas rentabilidades aumentadas em 168,6% e as empresas nacionais 230%, as empresas estrangeiras alcançaram cifras de 251,85%. Como aponta Rodrigues (2023, p. 91), “[...] esses dados corroboram o argumento de que a expansão das empresas estatais no período esteve relacionada principalmente a sua capacidade de endividamento para dar suporte à lucratividade do setor privado”, de tal modo “[...] que as próprias possibilidades de reinvestimentos do setor estatal diminuíram por conta da sua

baixa rentabilidade relativa” (Rodrigues, 2023, p. 91). Ou seja, no bojo das reformas previdenciária, tributária e administrativa, mesmo com uma maior participação do Estado na economia, o que ocorreu foi a retração dos gastos públicos na cifra de 6,5% entre 1965 e 1971.

O que o Decreto-Lei nº 200 fez, ao descentralizar a administração das empresas estatais, foi aumentá-las quantitativamente, conforme se observa na Tabela 21, bem como sua capacidade de financiamento, tenha sido pelo aumento dos preços cobrados por elas em alguns setores, ou pela possibilidade de contração de empréstimos no mercado financeiro, disseminando-se através de *holdings*. Empresas públicas como Eletrobrás, Siderbrás, Petrobrás, além da Companhia Vale do Rio Doce (Fonte, ano) recorreram a essa forma de financiar as próprias atividades. Como afirma Rodrigues (2023, p. 93), a expansão qualitativa não acompanhou a sua dimensão quantitativa, isto é, “[...] não houve mudanças expressivas na diversificação das áreas de atuação de tais empresas” (Rodrigues, 2023, p. 93), uma vez que “[...] elas se expandiram em várias etapas da produção de bens e serviços que já ofereciam, mesmo porque [...] não podiam entrar em atividades de lucratividade privilegiada, reservadas ao setor privado” (Rodrigues, 2023, p. 93). Na tabela que segue é possível perceber esta expansão, com base nos estudos do autor:

Tabela 21 – Criação de Empresas Estatais no Brasil

Períodos	Número de empresas
Até 1930	17
De 1931 a 1950	18
De 1951 a 1960	37
De 1961 a 1970	147
De 1971 a 1976	131
Não identificado	221
Total	571

Fonte: Quem é quem na economia brasileira. In Rodrigues (2023, p. 93; Cipolla, 1980, p. 43).

O crescimento no número de empresas públicas também se explica em razão de que, em alguns setores que perderam sua lucratividade no decorrer dos anos, as empresas estrangeiras que neles ocupavam lugar se deslocaram para onde a rentabilidade era maior. O que as Forças Armadas, sobre o comando do Estado, fizeram, foi atender a demanda por deslocamento desses capitais, comprando as empresas abandonadas pelas firmas estrangeiras (Rodrigues, 2023)¹²⁹. Como destacado anteriormente, uma forma significativa de ampliação no número de empresas estatais se deu através da criação de *holdings*. A Petrobrás, por exemplo, foi ampliada com a criação das subsidiárias Petroquisa (1967), Petrobrás Distribuidora (1971), Braspetro (1972), Petrofértil (1976), Petromisa (1977). A Eletrobrás, por sua vez, absorveu empresas já existentes em âmbito federal e estadual, como a Chesf e Furnas, além da Cia. Paranaense de Energia Elétrica (Copel), as Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), e a Cia Energética de São Paulo (Cesp). No ano de 1969, fundou-se a Eletrosul e, em 1973, foi fundada a Eletronorte. Outras subsidiárias da Eletrobras eram a Escelsa e a Light (adquirida em 1979), além de parte da Usina de Itaipú (Rodrigues, 2023. No ano de 1972, por sua vez, foi criada a Telebrás, cujo objetivo era “[...] resolver os problemas de telecomunicações no país, já que a Embratel, fundada em 1965, não conseguira solucioná-los. Para tanto, a Telebrás criou uma subsidiária em cada Estado do país para substituir as mais de 800 concessionárias” (Rodrigues, 2023, p. 95). A própria Embratel foi transformada em subsidiária da Telebrás. A Siderbrás, por sua vez, constituiu-se em 1973 e tinha como meta “[...] estabelecer a articulação e organização das subsidiárias do setor de siderurgia, que já contava com a presença do Estado desde a década de 1940” (Rodrigues, 2023, p. 95). Vincularam-se à Siderbrás, como suas subsidiárias, a CSN, a Usiminas, a Cosipa, a CST, a Açominas, a Cofasi, a Cosim e a Usiba. Como destaca Rodrigues (2023, p. 96),

[a]pesar do aumento do número das empresas estatais após a descentralização promovida pelo Decreto-Lei nº 200, o que se observou

¹²⁹ Rodrigues (2023, p. 93) cita como exemplo a compra da Amforp por Roberto Campos, à época Ministro do Planejamento. Essa empresa atuava no setor de energia elétrica e, quando comprada, encontrava-se sucateada.

foi que essa expansão continuou anos depois e se acentuou a orientação para que as empresas estatais criassem cada vez mais economias externas às empresas privadas, principalmente as estrangeiras. As empresas privadas, por sua vez, permaneceram em setores da economia mais rentáveis, como o de transformação e bens de consumo duráveis.

As empresas estrangeiras, que em um primeiro momento, após o período de recessão que vinha dos anos anteriores ao golpe, “[...] optaram pelo caminho mais fácil de aumentar a utilização de sua capacidade instalada, que se encontrava em um nível de ociosidade muito grande desde sua instalação durante o [Plano de Metas]” (Rodrigues, 2023, p. 97) e, com isso obtiveram taxas de crescimento equivalentes a 22,5% ao ano entre 1968 e 1974 (Rodrigues, 2023). Essas empresas estatais dos setores de base (energia elétrica, petróleo e siderurgia), intensivas em capital, serviram de fundamental sustentação ao “Milagre Econômico”, uma vez que promoveram grandes investimentos, demandados pelo crescimento promovido a partir do ingresso de cada vez mais capitais estrangeiros na economia brasileira, para os quais, como já extenuadamente observado, eram oferecidos enormes subsídios (Rodrigues, 2023, p. 96).

Denota-se que, como viemos elaborando, o desenvolvimento do SPE acaba por fortalecer o capital monopolista internacional que atuava, sobretudo, nas áreas produtoras de bens de capital, o que “[...] trazia desdobramentos perversos para a economia brasileira, como o não desenvolvimento de um setor nacional produtos de bens de capital, a abertura da economia para facilitar as importações e pressões sobre o balanço de pagamentos” (Rodrigues, 2023, p. 98). Em consequência do crescimento do controle do capital estrangeiro sobre a economia política brasileira, também cresceram as remessas de lucros ao exterior, “[...] um problema que acabava sendo contornado com o endividamento do Estado para propiciar a moeda necessária para a destinação desses lucros aos países onde localizavam suas matrizes” (Rodrigues, 2023, p. 98). Enquanto houvesse liquidez e disponibilidade de capitais no mercado internacional, o Estado subsidiava a incorporação dos investimentos estrangeiros ao círculo nacional da economia política brasileira, o que acabava por endividar o próprio conjunto das empresas estatais que operavam nos setores de base. Em síntese, no lapso temporal do chamado

[...] ‘Milagre Econômico’, a participação do Estado e das empresas estatais revelou-se, portanto, imperativa para o crescimento econômico acentuado, não para proporcionar um desenvolvimento econômico mais autônomo ou melhorar as condições de vida da maior parte da população brasileira, mas sim para subvencionar a acumulação privada das empresas multinacionais principalmente, das quais o Estado autoritários e as burguesias brasileiras eram signatários (Rodrigues, 2023, p. 100).

Auxiliadas por uma conjuntura internacional favorável, as Forças Armadas aprofundaram a dependência econômica no período do “Milagre Econômico”. Durante a Ditadura empresarial-militar, os tentáculos do imperialismo se apoderaram de mais intensas e extensas partes da riqueza produzida nacionalmente, através de fusões e aquisições que, na prática, acabaram por “desnacionalizar” a economia brasileira. Como destaca Rodrigues (2023), o que o golpe militar fez foi possibilitar, nos anos do “Milagre”, com apoio central das empresas estatais, “[...] sem as quais não haveria o processo de industrialização na intensidade e nos moldes que ocorreu, isto é, de maneira dependente e subordinada” Rodrigues (2023, p. 101-102), que a economia brasileira fosse orientada no sentido de atender aos interesses do imperialismo, notadamente o estadunidense; e, ainda que com as mudanças jurídico-institucionais tenha-se promovido o crescimento econômico, este foi realizado a partir do fortalecimento da dupla articulação, isto é, atualizando-se os nexos internos e externos da dependência.

No contexto da Ditadura empresarial-militar, já iniciada a transição “lenta, gradual e segura” para um outro regime político, em 4 de novembro de 1974¹³⁰, se constituiu o que à época se chamava Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, a Dataprev.

3.3.2 A gênese e os anos iniciais da Dataprev (1974-1978)

No presente item, apresentamos uma síntese, ou uma reconstrução teórica do processo histórico que redundou no surgimento e desenvolvimento da empresa Dataprev, a partir de duas principais fontes. A primeira delas é um Dossiê,

¹³⁰ Exato dia em que se comemoravam os cinco anos do assassinato de Carlos Marighella pelas mãos do regime empresarial-militar, notadamente as do delegado Fleury.

disponibilizado no site da Câmara dos Deputados, em que estão anexados todos os documentos relativos à tramitação do Projeto de Lei que tinha como objeto a sua criação. A segunda fonte é a Hemeroteca Digital Brasileira, um *site eletrônico* no qual é possível encontrar versões digitais de jornais e outros materiais gráficos (revistas, almanaques) selecionados, por períodos históricos também selecionados¹³¹. Na nossa pesquisa, decidimos por buscar informações junto ao Correio Braziliense¹³² pela posição política privilegiada que o jornal ocupava na cobertura das movimentações políticas do país no período.

Da pesquisa feita junto à Hemeroteca Nacional, base de dados por meio da qual é possível acessar acervos de jornais, bem como preencher o campo de buscas com palavras-chave, recolhemos as matérias jornalísticas, incorporando ao corpo do texto aquelas que eram pertinentes ao objeto, a partir da seleção da palavra ou descritor 'Dataprev'. O fato de ser uma instituição dotada de uma sigla facilitou encontrar correspondências, e as matérias foram selecionadas de acordo com as questões e problemáticas trabalhadas em nossa tese, isto é, conforme indicassem a) as relações comerciais estabelecidas entre a Dataprev e mercado de TIC existente no período; em função delas, b) tentamos apreender índices da dependência tecnológica na qual esteve inscrita, desde seu surgimento, a empresa. Também procuramos por indícios históricos das c) intencionalidades governamentais por racionalização administrativa do Estado e que passassem, nesse sentido, pelo desenvolvimento das capacidades estatais de processar dados e informações eletronicamente; além de outros d) índices das tarefas desempenhadas pela Dataprev que dessem uma mais adequada noção de suas atribuições e competências junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), instituído também em 1974, responsável por coordenar nacionalmente a gestão das políticas de previdência e assistência social.

Como derivação do Decreto-Lei nº 200, mencionado anteriormente por Rodrigues (2023), no mesmo ano de criação do MPAS foi instituída a Empresa de

¹³¹ Importante destacar que nas Figuras, incorporadas ao corpo do texto, o seletor 'Dataprev' aparece marcado em verde. Não foi possível, na plataforma da Hemeroteca, retirar as marcas, razão pelas quais elas aparecem nos recortes.

¹³² Ainda que não tenhamos nos furtado, por curiosidade, de procurar em outras edições de outros jornais existentes no período sobre informações acerca da empresa. Outro documento institucional utilizado foi o recente livro publicado pela Dataprev.

Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). O então Ministro da Previdência e Assistência Social, Luís Gonzaga do Nascimento e Silva, encaminhou, no dia 8 de agosto de 1974, ao Presidente da República, Ernesto Geisel, uma exposição de motivos para a criação da empresa. Segundo o Ministro, o processamento de dados constituía “[...] o suporte do funcionamento normal [do INPS e do IPASE], sem o qual seria impraticável a execução das tarefas que os equipamentos nele utilizados realizam com perfeição, regularidade e economicidade” (Brasil, 1974). Além disso,

[a] evolução permanente das técnicas usadas, a exigência de pessoal especializado e de formação carente no mercado de trabalho, a utilização de materiais de consumo próprios específicos com características adequadas aos equipamentos e a conveniência de colocar tais setores em níveis de competição com as entidades privadas de idêntica finalidade, a fim de dotá-los das melhores condições de desempenho, justificam a criação de uma entidade, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, mais versátil e eficiente (Brasil, 1974).

Outro argumento apresentado pelo Ministro era que, uma vez que os serviços de processamento dos dados previdenciários e assistenciais estivessem concentrados sob os auspícios do MPAS, isso permitiria “[...] melhor aproveitamento das estruturas desses setores das entidades sob sua supervisão e possibilidade de análises globais dos problemas ligados à previdência e assistência social” (Brasil, 1974). A Dataprev passaria a unificar, nas suas bases, dados oriundos de “[...] apurações, procedimentos, microfilmagem de documentos e arquivamento dos mesmos (sic) [...] [o que facilitaria] o entrosamento desses serviços com os de outros órgãos centrais de processamento de dados”¹³³ (Brasil, 1974). Segundo o então Ministro, ademais, “[...] o centro de Processamento de Dados do INPS [era, à época], um dos mais modernos e completos da América Latina” (Brasil, 1974). Além disso esse centro realizava “[...] tarefas e serviços sem equivalência com os demais do Brasil e de grande interesse nacional, de forma que

¹³³ O então Ministro fazia menção à empresa pública Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Recentemente, no final de 2024, o Serpro passou a se chamar Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação, movimento similar ao que ocorreu com a Dataprev nos anos 2000 e que vamos problematizar mais adiante, no momento mais pertinente da exposição.

a sua transformação em empresa pública [representaria] solução idêntica à já adotada pelo Governo Federal, ao criar [a SERPRO]" (Brasil, 1974).

Em 26 de setembro, Golbery do Couto e Silva encaminhou o texto do Projeto de Lei nº 2.288/1974, através da mensagem nº 476/74, a qual foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados¹³⁴ em 1º de outubro de 1974, a qual concluiu pela sua aprovação, em 2 de outubro daquele mesmo ano. Também a Comissão de Trabalho e Legislação Social, no dia 1º de outubro, decidiu pela aprovação do Projeto de Lei¹³⁵, anexando-o com uma emenda que, em vez de definir a sede da empresa no Rio de Janeiro, estabelecia sua matriz e foro em Brasília, na capital federal – que não foi acatada no texto final da Lei. Já sob o crivo da Comissão de Finanças¹³⁶, sob relatoria do então Deputado Leopoldo Peres, o Projeto de Lei recebeu novos comentários:

[o] grande desafio para a sociedade moderna é o controle do crescimento exponencial da informação e o aproveitamento dessa informação. Fato evidente nos processos de análise e aproveitamento de dados – por meio de computadores eletrônicos – é o de que empreendimento dessa natureza, de caráter eminentemente técnico, seja desvinculado dos liames burocráticos para maior liberdade de ação. Através do processamento eletrônico de dados são implementadas *novas formas de governo*. Vê-se, pois, que é cada vez maior a responsabilidade do governo de criar clima que propicie a obtenção de oportunidades de desenvolvimento livre, favorecendo aos órgãos que executam esse processamento, um ritmo adequado de adaptação a estruturas mais condizentes com seus propósitos (Brasil, 1974).

No dia 5 de outubro de 1974, o Correio Braziliense noticiou que a Câmara dos Deputados havia aprovado o Projeto de Lei e reconhecido a Dataprev como “[...] personalidade jurídica de direitos privado, patrimônio próprio e autonomia

¹³⁴ Os deputados Luiz Braz (Presidente), Altair Chagas (Relator), Alceu Collares, Alfeu Gasparini, Américo de Souza, José Bonifácio Neto, Luis Losso, Lysâneas Maciel, Pires Saboia e Ruy D’Almeida Barbosa, membros da “Turma B” daquela Comissão, deram o parecer favorável (Brasil, 1974).

¹³⁵ “Estiveram presentes os Senhores Deputados: Jose da Silva Barros, Vice-Presidente no exercício da Presidência, Alcir Pimenta, Bezerra de Norões, Henrique de La Rocque, Roberto Galvani, Roberto Gebara, Alvaro Gaudêncio, Wilmar Dallanhol (Relator), João Alves, Francisco Amaral, Helbert dos Santos, Cid Furtado, Osmar Leitão, Fernando Cunha, Walter Silva, Wilson Braga e Carlos Cotta” (Brasil, 1974).

¹³⁶ “Compareceram os Senhores Arthur Santos (Presidente), Ildério Martins e Athiê Coury (Vice-Presidentes), Adhemar de Barros Filho, Homero Santos, Ivo Braga, Jorge Vargas, Tourinho Dantas, Florim Coutinho, Carlos Alberto de Oliveira, Fernando Magalhães, Hermes Macedo, João Castelo, Leopoldo Peres (Relator), Ozanan Coelho, Joel Ferreira e José Freire” (Brasil, 1974)

administrativa e financeira” (Criada empresa de análise..., 1974), cuja sede e foro seriam no Rio de Janeiro. Segundo a descrição do jornal, a Dataprev seria responsável pela “[...] análise de sistemas, a programação e a execução de serviços de computação eletrônica, bem como a prestação de outros serviços correlatos” (Criada empresa de análise..., 1974). O capital inicial da empresa foi de Cr\$ 1.000.000 (R\$ 4.412.146,30¹³⁷), sendo que 51% das propriedades pertenciam à União e os demais 49% se dividiam entre o INPS e o IPASE. No final daquele mês, o mesmo Correio Braziliense noticiava que o Projeto de Lei havia sido aprovado no Senado Federal.

Destacamos, nessa breve exposição, o caráter “aligeirado” do processo de tramitação do Projeto de Lei nº 2.288/1974 e sua transformação na Lei nº 6.125, que autorizou o Poder Executivo a constituir a Dataprev, que só podia se dar como expressão de uma institucionalidade alinhada pelo alto, em que os poderes existiam como forma de legitimar o ordenamento estabelecido a partir da *contrarrevolução preventiva de 1964*. Isto é, ao longo da discussão que tramitou pelas instâncias do Estado em sua forma autocrático-burguesa esclarecida não ocorreu nenhuma problematização ou menção ao fato de que o parque tecnológico sobre o qual se apoiavam as atividades do MPAS se assentava sobre contratos entre o INPS e empresas estrangeiras fornecedoras de equipamentos para o processamento de dados – o que, como veremos, teve incidências negativas, promotoras de um quadro de dependência, e estabeleceram óbices às capacidades da Dataprev de se desenvolver como empresa.

O Jornal do Brasil, nesse mesmo sentido, noticiou no dia 5 de novembro de 1974 que o Centro de Processamento de Dados do INPS, havia sido transformado em Dataprev com “[...] a finalidade de proceder à análise de sistemas, programação e execução de serviços de informação e o processamento de dados através de computação eletrônica” (Deputados aprovam 10 projetos..., 1974). Mais tarde, no fim daquele mês, o mesmo Jornal do Brasil anunciava que o INPS havia duplicado o número de segurados de 7 para 14 milhões, enquanto o número de funcionários havia reduzido de 80 para 60 mil e que, nas atividades básicas,

¹³⁷ Valor atualizado para valores de 12/2024, com referência no IGP-DI, calculado por meio da Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central.

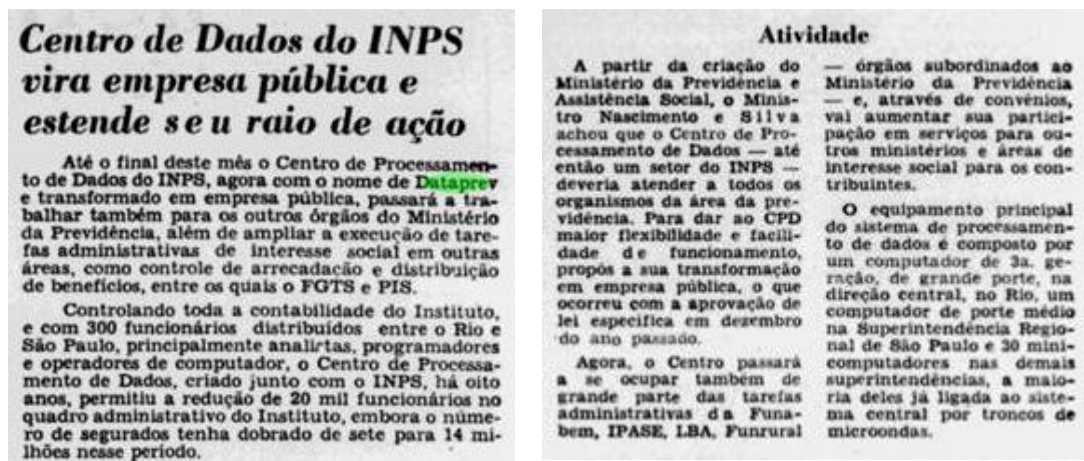
relativas à prestação de benefícios em dinheiro, essa redução tinha ocorrido de 6 para 3 mil (INPS duplica segurado com quadro menor..., 1974). Outra informação relevante, presente nessa pequena matéria, era dada pelo Ministro do MPAS, Luis Gonzaga, de que “[...] o INPS [consumia] com a despesa administrativa aproximadamente cinco por cento da arrecadação e o Centro de Processamento de Dados, que [realizava] as principais tarefas, apenas quatro por cento daquela percentagem” (INPS duplica segurado com quadro menor..., 1974).

No dia 7 de janeiro de 1975, a Dataprev ainda não havia sido regulamentada, segundo informava o Jornal do Brasil daquele dia que, em matéria jornalística, anunciava que a empresa passaria a entrar em funcionamento, provavelmente, no final daquele mês (Lance livre..., 1975). Em 11 de março de 1975, o Correio Braziliense publicou notícia na qual afirmava que o presidente Ernesto Geisel havia decretado a instalação da Dataprev, aprovado seu estatuto, bem como indicava que seriam transferidas à empresa, na data da sua instalação, os saldos e recursos orçamentários do INPS e do IPASE e que a empresa seria instalada no prazo de 30 dias após a publicação daquele Decreto (Lance livre..., 1975). O Artigo 6º da Lei definia que a prestação de contas seria submetida sempre no prazo de 120 dias após o encerramento dos exercícios orçamentários (Lei nº 6.125/1974).

Também em março, conforme pode ser observado na Figura 3, o Jornal do Brasil anunciava que a Dataprev passaria a desenvolver atividades administrativas, “[...] como controle de arrecadação e distribuição de benefícios, entre os quais o FGTS e o PIS” (Centro de Dados do INPS..., 1975). Conforme afirmado na matéria exposta na mesma Figura 5, o Centro de Processamento de Dados do INPS, desde sua criação, “[...] permitiu a redução de 20 mil funcionários no quadro administrativo do Instituto, embora o número de segurados tenha dobrado [...]” (Centro de Dados do INPS..., 1975). Ademais, como resultado da transformação do Centro de Processamento de Dados do INPS em empresa pública, a Dataprev passaria “[...] a se ocupar também de grande parte das tarefas administrativas da Funabem, IPASE, LBA, Funrural [...]” (Centro de Dados do INPS..., 1975). Isto é, passaria a processar dados de todas as instituições vinculadas ao MPAS, bem

como prestaria serviços correlatos para outros ministérios e áreas de interesse social dos contribuintes.

Figura 5 – Jornal do Brasil anuncia ampliação das atividades da Dataprev



Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira (2025). Jornal do Brasil (07/03/1975).
Elaboração própria (2025).

Faz-se importante considerar os processos de incorporação de ferramentas tecnológicas ou de sistemas de processamento de informações têm, historicamente, também no âmbito da esfera estatal, como síntese, o avanço do trabalho morto sobre o trabalho vivo. Nesta esfera, esse avanço é justificado ou tem como base a racionalidade do uso dos recursos públicos e a garantia de maior transparência. Cabe mencionar que esta dinâmica se repete e se atualiza, com maior rapidez, no atual contexto de incorporações de novas tecnologias de base digital. De acordo com o que é apresentado no livro *Dataprev 50 anos – Dados para a cidadania. Memórias Partilhadas*, em 1964 foi criado o Centro de Processamento de Dados do IAPI, em São Paulo, no qual se instalou um computador de grande porte da Burroughs, o B200 (Dataprev, 2024). Em 1974, ano de criação da Dataprev, além desse parque em São Paulo, havia outro no Rio de Janeiro, ambos com a gestão sob responsabilidade da multinacional estadunidense. Com a criação da empresa, o contrato com o INPS passou a responsabilidade da gestão dos computadores à Dataprev (Dataprev, 2024). A descrição da infraestrutura disponível no Correio Braziliense reafirma a exposição

historiográfica no livro comemorativo de 50 anos da empresa, e nos é pertinente: um computador de grande porte no Rio de Janeiro; outro de médio porte em São Paulo, além de microcomputadores instalados em outras superintendências, todos eles interconectados a um “tronco central de microondas” (Centro de Dados do INPS..., 1975).

Já em abril de 1975, depois de constituída pelo Decreto nº 75.463 daquele ano, a Dataprev teve indicados para os cargos de sua Diretoria José Gomes de Pinho Neves (Analista de Sistemas), Júlio Cesar Vieira (Engenheiro) e Renato Correia Paes (Técnico). Ao longo do seu primeiro ano de atuação, a Dataprev já buscava apresentar soluções e melhoramentos na relação entre o INPS e os beneficiários; como expunha uma breve nota do Correio Braziliense em 11 de julho de 1975, “[...] as falhas nos recolhimentos das empresas ao INPS terão fim com a entrada em funcionamento do sistema Dataprev, em fase de implementação pelo [MPAS]. Enganar computadores é tarefa difícil” (Correio Braziliense, 11/06/1975). Além dessas iniciativas, a Dataprev também passou a modificar as relações entre o INPS e a população segurada, tornando-se a responsável pela emissão dos cheques, descontáveis nas agências bancárias, os quais passariam a ser enviados pelos Correios (INPS pagará benefícios..., 1975). Em junho de 1975, por sua vez, o Jornal do Brasil anunciava que os carnês para pagamento das novas aposentadorias, pensões e auxílios-doença passariam a ser emitidos de forma inteiramente mecanizada, impressos em papel-moeda “[...] como medida para evitar falsificações, ou serão substituídos por cheques magnetizados, enviados a domicílio via correio” (“Carnets” do INPS serão mecanizados..., 1975).

Em 6 de agosto de 1975, o então Ministro do Trabalho, Arnaldo da Costa Prieto, foi noticiado pelo Correio Braziliense porque havia anunciado uma “ampla reforma no campo social” (Prieto anuncia...1975), associada à assinatura de um convênio com a Dataprev, por meio do qual “[...] o governo [passaria a receber], mensalmente, dados relativos [sic] a salários, população economicamente ativa, índice de acidentes de trabalho e outros” (Prieto anuncia uma ampla reforma...,1975). Assinado entre o Ministro e o Presidente da Dataprev, o convênio também previa que a empresa

[f]orneceria, ainda, dados relativos ao segmento da população empregada no setor urbano, contribuinte do INPS, como empregados assalariados, empregadores, autônomos, avulsos, domésticas com previdência, empregados em entidades filantrópicas e contribuintes desempregados pagando em dobro. [...] Ainda sobre essa classe, a Dataprev se [encarregaria] do fornecimento de estudos sobre salário médio, relação entre salário mínimo e salário médio e valor total da folha de salários.[...] No que se refere à ocorrência de acidentes do trabalho, haverá um levantamento abrangendo, no mínimo, os seguintes itens: número de acidentes, espécie de acidentes, atividade da empresa, atividade do acidentado, tipo de acidente, tempo de afastamento do trabalho, valor das indenizações pagas, estimativa do custo de homem-hora decorrentes dos acidentes ocorridos e relação de óbitos por mil (Prieto anuncia uma ampla reforma...1975).

O convênio, no valor de Cr\$ 300.000 (trezentos mil cruzeiros), previa também a instalação de terminais de consultas no Ministério do Trabalho, os quais seriam responsáveis por fornecer os dados a serem trabalhados e oferecer indicadores. Entre os indicadores, “[...] o Ministro Arnaldo Prieto citou os Estados e classes com comportamentos extremos, isto é, que se [colocavam] acima e abaixo da média nacional, quer em emprego, como em salário ou acidentes do trabalho” (Prieto anuncia uma ampla reforma...1975). Além desses dados, o Ministro também mencionava, segundo a matéria jornalística em comento, que os terminais instalados no Ministério do Trabalho se tornariam importantes mediações para a produção de “[...] experimentações sobre assuntos específicos” (Prieto anuncia uma ampla reforma...,1975)., a saber, a produção de informações em torno “[do] que passará a representar o insumo salário, inclusive encargos sociais, no custo final do produto ou serviço prestado pelas empresas, ao ocorrer a incidência de determinados aumentos” (Prieto anuncia uma ampla reforma...,1975)., bem como as consequências para as taxas de emprego e desemprego a partir do aumento do salário mínimo ou do salário médio, tendências de aumento do emprego em unidades federativas e regiões específicas e índices de produtividade do trabalho (Prieto anuncia uma ampla reforma...,1975).

Em 16 de agosto daquele ano, o então Ministro da Previdência e Assistência Social, Luiz Gonzaga Nascimento e Silva, já havia recebido os indicadores sociais, diante dos quais achou importante salientar “[...] o fato de que o número de contribuintes da previdência social [havia aumentado], no período de junho de 1974 a junho de 1975, em taxa superior a 10%” (Previdência já recebe...,1975), o que

significava “[...] levando-se em conta a recessão econômica apresentada em vários países, que o Brasil [continuava] mantendo os seus níveis de crescimento” (Previdência já recebe...,1975). Ainda de acordo com a matéria, o INPS havia apresentado um crescimento de 1,2 milhão de segurados na relação entre os meses de junho de 1974 e 1975, ao mesmo tempo em que o salário médio de contribuição havia crescido cerca de 40% (Previdência já recebe...,1975).

No dia 20 de setembro de 1975, o Correio Braziliense publicou matéria na qual expunha as intenções governamentais de que fosse criado o Sistema Integrado de Informações Socioeconômicas (SISE), e que “[...] uma questão de fronteira [...] entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência Social” (Ministérios disputam..., 1975) poderia eclodir a qualquer momento se ambos não chegassem a um consenso sobre qual deles deveria gerir a nova base de dados governamentais (Ministérios disputam..., 1975). O projeto do SISE havia sido elaborado no âmbito do Ministério do Trabalho, mas tendo o governo cogitado que ele passasse a ser encampado pelo MPAS, o qual desenvolvia um projeto paralelo similar. De acordo com a mesma fonte por nós consultada, foi trazido por informantes dentro do governo que havia fissuras entre os gabinetes em razão de que Nascimento e Silva, “[...] interferindo em outros setores, anunciou um crescimento exorbitante no mercado de trabalho brasileiro, informação que Arnaldo Prieto estava aguardando para transmitir aos jornalistas credenciados em seu Gabinete” (Ministérios disputam no campo social...,1975). Quanto ao SISE, destacava-se que

[a] necessidade de cruzamento de informações da área socioeconômica, segundo o Ministério do Trabalho, levou técnicos de diversos órgãos governamentais a procederem, em 1967, a estudos no sentido de tornar compatíveis os diversos dados produzidos a partir das informações prestadas pelas empresas, de maneira esparsa e em vários tipos de formulários. [...] Em vista disso, os ministros do Trabalho, da Previdência Social, da Fazenda e do Interior constituíram, em agosto [de 1974], através de portaria interministerial, uma comissão composta por representantes de suas Secretarias Gerais, para o estudo de viabilidade de implantação do [SISE] (Ministérios disputam no campo social...,1975).

Na mesma matéria era noticiado que os trabalhos da comissão haviam sido encerrados em novembro daquele ano com a recomendação de que, constatada a

viabilidade de constituir esse sistema, fosse estabelecido um projeto piloto no Rio Grande do Sul que pudesse oferecer resultados e indicadores para a sua posterior implementação nacional. Segundo a matéria, próximo da aprovação e tendente a ficar sob responsabilidade do Ministério do Trabalho, o SISE teria a participação de demais órgãos governamentais. Entendia-se que tal fato, “[possibilitaria] um melhor planejamento de suas atividades institucionais, com a desejável eficiência de controle e adequada aplicação dos recursos captados” (Ministérios disputam no campo social...,1975). Observamos, na análise da implementação do INSS Digital que realizamos na primeira seção, que a plataforma foi nacionalizada depois de testes – considerados bem-sucedidos pelo Instituto – realizados em Mossoró, no Rio Grande do Norte. Além dessa semelhança quanto aos métodos indutivos de gestão dos serviços públicos – que impõem a necessidade de se prever, no plano do particular, as determinações existentes no plano da universalidade para a implementação de uma certa tecnologia – há outras, de ordem ideológica, expressas nas justificativas da criação de plataformas sociais como o SISE, unificadas e centralizadas no e pelo Estado.

Em 1976, em uma quadra histórica na qual as tecnologias em *hardware* e *software* eram relativamente embrionárias em termos de performance de processamento, armazenamento etc., lhes eram atribuídas capacidades tais que as colocavam na condição de mediadoras responsáveis por diminuir a morosidade e as instruções burocráticas na operacionalização de políticas sociais quaisquer. Não se trata, de nossa parte, de refletir com desdém diante da capacidade concreta que as tecnologias têm de oferecer a redução de esforços físicos e mentais às atividades que o ser social desenvolve como formas de garantir sua produção e reprodução enquanto espécie – é essa a finalidade das tecnologias, afinal. Queremos fazer notar, entretanto, que na condição de mediações inscritas em relações sociais de dominação e exploração capitalistas, as tecnologias podem servir como recursos ideológicos que isentem de responsabilidade, no terreno das contradições intrínsecas a esse modo de produção, a racionalidade burguesa que as subjazem. Decorre disso, na contemporaneidade, toda noção que afirma as tecnologias como “não neutras”, como se elas fossem as responsáveis pelos regimes de exploração e dominação aos quais, como propriedades, estão

subsumidas. Ainda, segundo entendemos, a “desburocratização” do acesso das classes trabalhadoras a direitos do trabalho e a políticas sociais não se dá em razão de “melhoramentos” nos processos administrativos estatais e governamentais, mas na supressão das condições de existência desse Estado, fundado ele próprio na apropriação privada da riqueza socialmente produzida (Marx; Engels, 2007). Ora, as fontes para a apropriação de reservas, retidas pelo Estado na forma de tributos, bem como a participação das classes sociais nesse montante, são consequências históricas das lutas que elas travam entre si; expressam-se, como produtos dessas disputas classistas, na progressividade ou regressividade de regimes tributários, como no maior ou menor financiamento de políticas sociais. De todo modo, consistem em processos de ordem reprodutiva, lastreadas nas requisições por produtividade pelo e do capital. As tecnologias, em razão do caráter ontológico que detêm como mediações, não determinam tais relações, mas são por elas determinadas, ainda que possam dinamizá-las e imprimir nelas suas próprias lógicas particulares.

Segundo o Ministério do Trabalho, a elaboração do SISE “[...] foi uma das melhores ideias surgidas, uma vez que [evidenciou] a sobrecarga atual das empresas no preenchimento anual de aproximadamente 27 formulários” (Ministérios disputam no campo social..., 1975). Mesmo assim,

[as] informações prestadas, apesar de abundantes, não [permitiam] o conhecimento real da força de trabalho, pelo menos nos setores secundário e terciário, por serem heterogêneas e não terem a abrangência desejada. Assim, não [ofereciam] as condições ideais para o planejamento dos recursos humanos a nível satisfatório. [...] Diante da necessidade de conhecer o universo da força de trabalho, o SISE [obteria] essas informações de todos aqueles estabelecimentos que estão ligados a uma atividade econômica na área urbana (sejam empresas comerciais, industriais, ou de prestações de serviços), além de órgãos da administração direta e indireta. E os formulários propostos conterão as mesmas informações constantes nos inúmeros formulários ora existentes (Ministérios disputam no campo social..., 1975).

O governo tinha como objetivo unificar o projeto do SISE ao que vinha sendo formulado pelo MPAS, sobretudo no sentido de que o Ministério do Trabalho pudesse utilizar o sistema de computação disponibilizado pela Dataprev. Embora em razão disso não se admitisse que ficaria sob os cuidados de Nascimento e Silva

– que então ocupava a direção do MPAS – gerenciar aquele Sistema, o que se propunha era facilitar o preenchimento por parte de informantes, participantes e usuários das políticas, “[...] pela diminuição da quantidade de formulários, dos encargos e despesas decorrentes de seu preparo e manipulação” (Ministérios disputam no campo social...,1975). Ainda, concluía a matéria, os outros benefícios dessa unificação surgiriam “[...] através da obtenção das informações necessárias às atividades institucionais dos participantes e usuários em maior quantidade, melhor qualidade e no momento oportuno, sem sobrecarregar os informantes” (Ministérios disputam no campo social..., 1975). Esperava-se, nesse sentido, que as partes interessadas em gerir o SISE chegassem a um acordo comum quanto ao processamento conjunto dos dados, ao rateio dos custos desses processos, da centralização da coleta e da divulgação atualizada das informações referentes a empregados e empregadores,

com o consequente aumento da arrecadação financeira dos encargos sociais devidos, interligação e atualização dos cadastros e arquivos dos participantes, pelo cruzamento das referências-chave, comparação e credibilidade dos dados e das fontes (fato este que vem desgostando diversos técnicos da área governamental, tendo em vista erros quando das atuais comparações, o que ocasiona a prestação de informações completamente diferentes umas das outras). E, finalmente, completas e oportunas avaliações dos salários, dos recursos humanos e dos meios financeiros captados, para efeitos estatísticos, trabalhistas e aplicação dos planos sociais do governo (Ministérios disputam no campo social..., 1975).

Para nosso objeto, essa matéria, em razão de seu conteúdo, reveste-se da maior importância. Primeiro, pelas justificativas, já problematizadas, de que a implementação do SISE permitiria a simplificação das instruções de trabalho, a produção de indicadores sociais, bem como a redução das despesas com tarefas administrativas e burocráticas. Em segundo, em razão de que pensamos estar diante da primeira iniciativa de criação de um sistema unificado de indicadores sociais, no seio da Ditadura empresarial-militar, alimentado a partir do processamento de dados e da produção de informações que, centralizadas pelo governo, pudesse ser enraizado e de utilização pelas classes trabalhadoras, usuárias das políticas, com uma “interface” mais amigável, acessível. Cabe destacar que, ao longo dos anos seguintes, o SISE não recebeu novos espaços e

matérias na editoria dedicada à Previdência Social – ao menos não no Correio Braziliense. Tal descontinuidade permite-nos inferir que se tornou impraticável a realização de tal Sistema no decorrer dos anos da Ditadura empresarial-militar. E, ademais, como poderemos observar a partir da análise das fontes jornalísticas coletadas, a Dataprev acabou por assumir certa proeminência na produção e publicação de indicadores socioeconômicos, em razão do parque tecnológico de que dispunha, tornando-se referência quando os sucessivos governos ditatoriais precisaram apresentar as condições em que se encontravam os Ministérios do Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, entre outros órgãos governamentais. A criação de um sistema centralizado de informações sociais, nos moldes que se propunha a partir do desenvolvimento do SISE, só se tornou concreta, como observaremos, a partir da virada do século XX e XXI, quando começou a se cogitar a criação do governo digital – mais do que apenas eletrônico, diferenciação da maior importância, como será observado adiante.

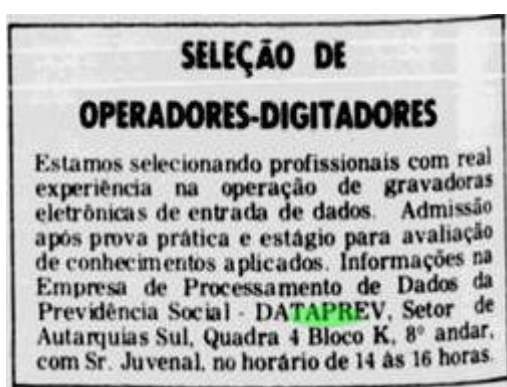
Quanto aos processos de trabalho na Dataprev, nos primeiros anos da empresa,

[...] os técnicos de processamento realizavam a recepção e montagem de lotes de até mil documentos – tudo papel. As caixas com lotes iam para digitação – o processo demandava centenas de digitadores que trabalhavam em uma TD200, e vale dizer que, resgatando a memória de trabalhadores mais antigos da empresa, chegavam kombis todos os dias trazendo papéis amarrados dos escritórios do INSS. Centenas de lotes vindos do Inamps, guias de internação (Atestado de Internação Hospitalar, AIH), Notificações Fiscais de Lançamento de Dados. Lotes grandes eram numerados por uma máquina, similar a uma de costura, que ia sequenciando os documentos digitados, como uma máquina de contar dinheiro. Havia ainda uma conferência posterior. Toda a digitação dos lotes era gravada em um grande disquete e ainda eram microfilmados. Todos os documentos ficavam cinco anos em arquivo morto. Em cada final de processo de conferência, e os carnês de aposentadoria eram conferidos com leitura óptica, os dados terminavam em um TB 27, um terminal “burro” para armazenamento de dados (Dataprev, 2024, p. 85).

Segundo apresentado no livro (Dataprev 50 anos..., 2024, p. 85), os ditames do Estado autocrático-burguês não tiveram na Dataprev uma exceção, haja visto que vagas e cargos eram preenchidos através de indicação, como também os salários recebidos. Os cargos de chefia eram ocupados por oficiais do Exército, sobretudo no Departamento de Segurança, e funcionários destacados realizavam

curso na ESG. Para contratar digitadores, por exemplo, a empresa divulgava a disposição de cargos nos jornais e os postulantes precisavam digitar dados pessoais e preencher cadernos, os quais ficavam nas salas da direção, onde eram decididas as admissões: “[...] muitos dos diretores se apresentavam fardados, como representantes não da presidência da empresa, mas do próprio governo, e mantinham-se isolados em gabinetes” (Dataprev, 2024, p. 85). Na Figura 6, que segue, um anúncio da Dataprev convidava digitadores e operadores para a seleção. Cabe destacar que o alto número de anúncios nesses moldes contribuiu em confirmar que os regimes de trabalho de digitação e operação eram extenuantes, porquanto exprimem que, nessa tarefa, a rotatividade era alta:

Figura 6 – Dataprev anuncia seleção de operadores-digitadores



Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira. Correio Braziliense, 05/10/1975

Quanto ao regime de trabalho, fosse na formação dos lotes de carnês, na digitação, na conferência ou no processamento dos dados, o trabalho era ininterrupto. Na digitação, por exemplo, as jornadas chegavam a seis horas, em salas gigantes sob a vigilância das chefias, interrompidas por 15 minutos de intervalo para lanche. Em computadores TD200, os digitadores preenchiam “[...] os carnês físicos para serem entregues a todo o Brasil. Para se ir ao banheiro, era preciso erguer a mão e pedir, como crianças em salas de aula – e qualquer demora motivava os superiores a irem ao banheiro verificar o motivo” (Dataprev, 2024, p. 86). Os funcionários eram proibidos de conversarem entre si e lhes eram exigidos uma meta de 15 mil toques/dia e “[...] o desvio dessa conduta era punido com

repreensões em salas de chefia e transferência para salas com supervisores mais linhas-duras.

O ambiente gerava denúncias, perseguições e isenção de funcionários 'protegidos' pelas chefias" (Dataprev 50 anos..., 2025, p. 86). Além disso, a empresa não oferecia planos de carreira, tampouco promoções, e os trabalhadores que nela se inseriam "[...] sentiam falta de avaliação e critérios justos para o trabalho" (Dataprev, 2024, p. 86). Ainda assim, o que o Correio Braziliense noticiava era que a Dataprev acelerava o INPS: em janeiro de 1976, a Dataprev anunciou que, tendo reformulado o processo de concessão de benefícios, deixava as agências do INPS em condições de atender às requisições em até 48 horas nos grandes centros urbanos, e em até no máximo 10 dias em cidades do interior (Dataprev acelera o INPS..., 1976). A Dataprev havia deixado sem continuidade os sistemas que havia incorporado do INPS e do IPASE no contexto de sua implementação como empresa e, em lugar deles, estabeleceu novos sistemas, a saber:

[...] controle de estoque para a Central de Medicamentos (CEME); controle de distribuição de medicamentos para o INPS; contabilidade e pagamento para a LBA; controle de contas médicas para o INPS; parcelamento de débitos, inscrição e esquema de recolhimento para contribuintes individuais; arrecadação geral; emissão de cartões de previdência social; controle de patrimônio do INPS; contabilidade do Funrural;
[...] implantação do domicílio bancário, cadastro eletrônico de débito e emissão de certificados; controle de material para o INPS; acompanhamento do plano de ação do INPS; controle hospitalar; atividades da Secretaria de Bem-Estar do INPS; aplicação do Plano de Classificação de Cargos no INPS e no IPASE, informática jurídica, controle para o Programa Especial de Bolsas de Estudo do MTI, e indicadores sociais do salário e mão-de-obra (Dataprev acelera o INPS..., 1976).

Em uma breve nota, no Correio Braziliense, de 3 de março de 1976, indicava-se que, para dar conta da realização de todo esse rol de serviços, a Dataprev desenvolvia-se no sentido de "[...] organizar-se como empresa, providenciando suas instalações de emergência e projetando as definitivas, recrutar os recursos humanos indispensáveis ao seu funcionamento e renovar o seu equipamento técnico" (Correio Braziliense, 1976). A instalação definitiva da empresa contava com a corrente construção de um edifício de 8.500 m², no Rio de Janeiro. No Quadro que segue, estão dispostos alguns dados dos quais podemos

derivar diversas informações, e que exigirão o devido aprofundamento no período posterior à própria conclusão da presente tese. Em razão do estágio em que se encontra a atual pesquisa, bem como dos seus objetivos, queremos fazer apenas a menção de que, nos dados relativos à aquisição de imobilizações técnicas, isto é, de ativos tangíveis da Dataprev no período entre 1975 e 1978¹³⁸, são significativos, por exemplo, os montantes destinados a equipamentos para a realização de processamento de dados, bem como máquinas, equipamentos e móveis.

Tendo recebida a atribuição de operacionalizar o parque tecnológico do INPS, do qual parte significativa havia sido adquirida junto à multinacional produtora de computadores de grande porte, os *mainframes*, a estadunidense Burroughs; e, depois, tendo adquirido células tabuladoras, a condição que se impunha à Dataprev era administrar os dados da previdência pública brasileira em meios de trabalho incorporados a partir de relações comerciais estabelecidas entre o Estado e o capital estrangeiro, mas também junto à indústria nacional de informática, a qual contava com fornecedoras de equipamentos, componentes e periféricos. A seguir, expomos alguns indicadores selecionados das demonstrações financeiras da Dataprev entre os anos de 1975 e 1978, publicados em edições dos respectivos anos do Correio Braziliense:

¹³⁸ Com exceção de um dado recolhido dos jornais relativo à compra de equipamentos, o qual apresentaremos na sequência, nem nos jornais, tampouco através da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, foram encontrados os balanços patrimoniais da Dataprev para o ano de 1979.

Quadro 3 – Indicadores selecionados das demonstrações financeiras da Dataprev (1975-1978), em Cr\$

	1975	1976	1977	1978
DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADO				
Renda Operacional Bruta				
INPS	110.961.333,28	303.928.039,91	610.484.342,03	266.308.280,52
IPASE	4.016.840,08	11.010.291,35	21.828.000,00	-
Funrural	9.713.496,92	23.090.673,55	31.996.297,44	-
FPAS	-	-	-	604.634.841,23
Outros	767.271,90	2.175.006,15	5.467.624,31	13.205.588,77
Total	125.458.942,18	340.204.010,96	669.776.263,78	884.148.710,52
ISS sobre Movimento Econômico	2.509.178,86	6.821.049,93	13.716.903,56	17.682.974,22
Renda Operacional Líquida	122.949.763,32	333.382.961,03	656.059.360,22	866.465.736,30
Custo dos Serviços Prestados	66.298.385,59	227.622.839,56	462.216.799,22	643.984.767,31
Lucro Bruto	56.651.377,73	105.760.121,47	193.842.561,00	222.480.968,99
Despesas da Administração Geral	7.365.262,85	26.697.946,77	49.449.040,15	82.988.775,86
Despesas da Diretoria de Conselhos e Órgãos da Presidência	469.100	12.277.232,79	22.234.421,15	44.647.768,69
Depreciações e Amortizações Administrativas	79.536,14	544.388,36	2.579.111,32	3.880.757,86
Formação de Reserva p/ MCGP	-	15.525.514,87	11.898.488,00	-
Lucro Operacional	48.737.478,74	50.715.038,68	107.681.500,38	90.963.666,58
Resultado Líquido Não Operacional	4.459.737,22	22.217.026,97	1.722.763,17	19.764.399,07
Lucro Líquido Antes do Imposto de Renda	53.197.215,96	72.932.065,65	109.404.263,55	94.946.409,41
Provisão p/ o Imposto de Renda	16.306.553,00	21.546.264,00	31.830.762,00	25.295.704,00
Contribuição para o PREVDATA	-	-	-	15.243.887,56
Lucro Líquido do Exercício	36.890.662,96	51.385.801,65	77.573.501,55	57.813.939,85
DEMONSTRAÇÃO DAS ORIGENS E APLICAÇÕES DE RECURSOS				
Manutenção do capital de giro	-	15.525.514,87	11.898.488,00	15.781.656,24
Depreciações e amortizações	736.445,70	6.764.989,18	21.063.150,88	39.194.130,97
Origens das operações	37.627.108,66	73.676.305,70	110.535.140,43	112.789.727,06
Aumento exigível a longo prazo	45.785.492,16	-	1.999.136,00	-
Subscrição do Capital Social	1.000.000,00	-	-	-
Diminuição do realizável a longo prazo	-	2.423.645,30	2.115.727,00	-
Diminuição do capital circulante líquido	-	15.495.090,66	-	-
Receita de Exercícios Futuros	-	-	-	27.966.443,00
TOTAL DA ORIGEM DE RECURSOS	84.412.600,82	91.595.041,66	114.650.003,43	140.756.170,06

APLICAÇÕES DE RECURSOS				
Aquisições de imobilizações técnicas*	13.864.196,55	88.517.004,66	44.377.658,45	33.141.961,20
Aumento do Realizável a longo prazo	4.539.372,30	-	-	3.012.229,70
Aumento no Ativo Permanente-Investimentos	-	-	63.296,00	1.539.019,00
Aplicações em incentivos fiscais (opção)	-	3.078.037,00	-	-
Aplicações em ativo diferido	-	-	31.529.393,29	-
Aumento do capital circulante líquido	66.009.031,97	-	38.679.655,69	
Aumento do diferido	-	-	36.666.272,62	8.129.974,09
Custos de exercícios futuros	-	-	-	4.460.471,62
TOTAL DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS	84.412.600,82	91.595.041,66	114.650.003,43	50.283.655,61
BALANÇO PATRIMONIAL				
ATIVO				
ATIVO CIRCULANTE				
Caixa e Bancos	81.448.059,15	1.424.654,08	20.487.806,16	61.511.665,83
Títulos Negociáveis	-	39.063.841,37	-	-
Quantias a receber (Clientes)	5.095.730,32	16.009.596,55	107.631.943,32	163.539.978,05
Estoques				
Materiais de Produção	6.797.682,60	35.255.470,78	38.503.087,48	22.586.551,70
Importações em curso	-	-	-	40.033,40
Materiais de Expediente	1.776.493,83	2.962.251,22	2.037.414,45	1.440.493,37
Materiais Diversos	136.662,69	165.411,43	1.484.558,20	1.678.916,57
Outros ativos correntes	776.926,35	841.860,29	607.197,89	18.206.461,49
TOTAL DO ATIVO CIRCULANTE	96.031.554,94	95.723.085,72	170.752.007,50	269.004.100,51
ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO				
Adiantamentos a fornecedores	4.379.372,30	2.103.727,00	-	
Depósitos e cauções	160.000,00	12.000,00	-	
TOTAL ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	4.539.372,30	2.115.727,00	-	
ATIVO PERMANENTE				
Investimentos				
Incentivos fiscais (opção)	-	3.078.037,00	3.078.037,00	5.599.538,00
FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste)	-	-	-	1.578.425,11
Investimentos Plano de Expansão Telefônica	-	-	63.296,00	554.024,70
ATIVO PERMANENTE IMOBILIZADO				
Imobilizações técnicas	11.437.340,99	57.171.677,47	187.761.229,83	277.415.498,98

Terrenos	818.767,69	818.767,69	818.767,69	1.996.679,27
Prédios	-	-	64.309.247,48	110.339.002,50
Melhoramentos em prédios Próprios de acionistas	857.147,89	1.727.119,07	4.956.485,37	9.325.369,55
Benfeitorias em propriedades de terceiros	1.035.771,00	4.013.704,73	10.384.130,11	13.969.243,74
Equipamentos para processamento de dados	-	29.994.000,00	30.289.755,10	53.766.498,09
Máquinas, equipamentos e móveis	7.393.212,61	18.666.986,68	30.252.309,24	63.823.201,52
Veículos	339.784,80	545.979,30	562.614,30	3.664.122,06
Direito ao uso de linhas telefônicas	965.033,00	1.375.296,00	2.370.935,00	3.865.993,08
Instalações	-	-	2.352.269,37	9.390.874,06
Marcas e patentes	27.624,00	29.824,00	29.824,00	71.261,36
Obras em andamento	2.426.855,56	45.209.523,74	394.376,20	7.203.553,75
Menos depreciações e amortizações acumuladas	-736.445,70	-7.501.434,88	-28.629.732,92	-59.944.250,65
TOTAL EM IMOBILIZAÇÕES TÉCNICAS	11.437.340,99	57.171.677,47	-	217.471.248,33
ATIVO DIFERIDO				
Encargos iniciais de aluguel de equipamento para process. Dados	-	-	31.529.393,29	44.946.082,79
Depreciações e amortizações acumuladas	-	-	-5.406.193,29	-22.915.925,93
Total de encargos iniciais	-	-	26.123.200,00	22.030.156,86
Sistemas Educacionais	-	-	7.423.849,79	16.854.063,73
Amortizações acumuladas	-	-	-1.704.416,15	-1.809.978,91
Total sistemas educacionais	-	-	5.719.433,64	15.044.084,82
TOTAL DO ATIVO PERMANENTE	11.437.340,99	102.381.201,21	146.720.733,86	277.415.498,98
ATIVO PERMANENTE CORRIGIDO EM 1978	-	-	185.254.696,61	256.123.915,12
Correções monetárias	-	-	41.040.495,97	-
Custo corrigido do ativo permanente	11.437.340,99	102.381.201,21	187.761.229,83	-
TOTAL DO ATIVO (AC + ARALP + AP)	113.698.678,09	195.796.616,05	359.148.037,41	531.281.578,33
PASSIVO				
PASSIVO CIRCULANTE				
Fornecedores	5.987.575,35	11.576.099,23	23.616.492,33	20.159.928,15
Impostos e contribuições sociais	7.030.765,92	1.767.767,92	15.491.364,21	28.056.187,62
Salários a pagar	31.838,78	99.330,28	149.728,50	192.611,34
Provisão para férias	-	7.141.645,98	10.466.683,46	13.723.478,80
Provisão para contingência fiscal	665.789,92	-	31.830.762,00	25.295.704,00
Provisão para imposto de renda	16.306.553,00	21.546.264,00	-	-
Provisão para investimentos de incentivos fiscais	-	3.078.037,00	3.380,00	3.380,00
TOTAL DO PASSIVO CIRCULANTE	30.022.522,97	45.209.144,41	81.558.410,50	89.337.989,06
PASSÍVEL EXIGÍVEL A LONGO PRAZO				
Créditos vinculados (Portaria MPAS 189/75)	45.785.492,16	45.785.492,16	45.785.492,16	45.785.492,16
Fundo de Indenizações trabalhistas (IPASE)	-	-	1.999.136,00	1.999.136,00

PATRIMÔNIO LÍQUIDO				
Capital	1.000.000,00	1.000.000,00	104.000.000,00	104.000.000,00
Reservas para aumento de capital				
Manutenção do capital de giro	-	15.525.514,87	11.898.488,80	15.832.965,13
Reaparelhamento Técnico (Portaria MPAS 190/75)	9.515.840,67	60.901.642,32	77.573.501,55	161.487.775,30
Correção monetária do imobilizado	-	-	35.531.029,72	48.166.325,03
Lucros em suspenso à disposição do MPAS	27.374.822,29	27.374.822,29	801.979,48	1.092.591,55
Lucros em suspenso à disposição do FPAS	-	-	-	2.387.014,59
TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	37.890.662,96	104.801.979,48	229.804.998,75	370.652.989,73
TOTAL DO PASSIVO	113.698.678,09	195.796.616,05	359.148.037,41	531.281.578,33

Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira, Correio Braziliense, 1975-1979.
Elaboração própria (2025).

Mais detidamente, no ano de 1975, como já afirmamos, a Dataprev absorveu um parque tecnológico que já existia, passando a realizar investimentos em equipamentos para processamento de dados somente a partir do ano seguinte, tornando-se significativo em 1975 apenas o montante dedicado à aquisição de máquinas, equipamentos e móveis, que alcançou uma cifra total de Cr\$ 7.393.212,61 (R\$ 25.217.782,65)¹³⁹. Em 1976, por sua vez, foram destinados Cr\$ 29.994.000,00 (R\$ 70.024.905,67) em equipamentos para processamento de dados, bem como Cr\$ 18.666.986,68 (R\$ 43.580.515,48) em equipamentos, máquinas e móveis – entre os quais, segundo inferimos, inseriam-se equipamentos orientados à realização das atividades-fim da Dataprev. No ano de 1977, respectivamente, foram destinados Cr\$ 30.289.755,10 (R\$ 50.856.881,30) e Cr\$ 30.252.309,24 (R\$ 50.794.009,23) em equipamentos, máquinas e móveis e equipamentos para processamento de dados. Por fim, no ano de 1978, último da série encontrada junto ao Correio Braziliense, foram dedicados Cr\$ 53.766.498,09 (R\$ 63.736.490,08) e Cr\$ 63.823.201,52 (R\$ 75.658.021,17) em equipamentos para processamento de dados e máquinas, equipamentos e móveis, respectivamente.

Considerando os valores corrigidos, a série histórica 1975-1978 alcança as cifras de R\$ 379.895.605,58 em valores orientados para máquinas de processamento de dados, máquinas, equipamentos e móveis. Se levarmos em consideração, na série 1975-1978, os valores relativos somente à compra de equipamentos para processamento de dados, chegamos ao montante de R\$ 184.618.277,05. Independentemente de nossas inferências quanto à segunda rubrica estarem precisas ou imprecisas, *o que queremos destacar é que se encontra na origem da Dataprev, resultante das determinações essenciais que a constituem como empresa pública de um país de capitalismo dependente, a condição que a impunha a que realizasse, ao mesmo tempo em que cumpria com as suas atribuições como empresa processadora de dados da Previdência Social,*

¹³⁹ Compõe esse valor, segundo inferimos, parcelas dedicadas à compra de computadores modelo TD200, com os quais eram realizadas a inserção dos dados de contribuintes nas salas de digitação mencionadas acima. Corrigimos, na Calculadora do Cidadão do Banco Central, segundo IGP-DI (FGV), considerando os meses de dezembro dos anos correspondentes. Em parênteses, colocamos os valores atualizados em R\$ para 12/2024 em cada uma das rubricas mencionadas na análise.

transferências de valor dos fundos públicos às empresas estrangeiras fornecedoras de TIC, considerando-se o domínio que elas exerciam sobre esse setor naquele período, conforme abordaremos na próxima seção. Esse fato oferece-nos um indicativo que também essa empresa, que constitui aspecto central para o deciframento do nosso objeto, desde sua gênese, cumpriu com a “função” particular, descrita por Rodrigues (2023) que assumiam, naquele período, as empresas estatais: a de serem suportes fundamentais para o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos imperialistas no interior dos países periféricos, fosse para a aquisição, produção de suas mercadorias ou, ainda, atuando em setores de menor lucratividade e, por isso, oferecendo às EMNs as *partes do leão* da riqueza nacionalmente produzida.

Perguntávamos se a inexistente ou tímida localização das tarefas desempenhadas pela Dataprev na literatura resultava de sua pouca importância estratégica para os governos ao longo da Ditadura empresarial-militar. Na Tese de Rodrigues (2023), por exemplo, que foi transformada na obra intitulada *Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)*, a Dataprev não é citada uma única vez ao longo de mais de 300 páginas. Já na Tese de Maria Lúcia Lopes da Silva (2012), por sua vez, a Dataprev é mencionada uma única vez, no contexto de apresentação da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, cuja função era

[...] integrar ações, programas, projetos, serviços e benefícios de competência de sete órgãos, sob a orientação, coordenação e gestão do MPAS: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), responsável pela política de saúde dos segurados; Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que geria e operacionalizava os benefícios; Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), responsável pela arrecadação e administração dos recursos da previdência; Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a qual competia a política de assistência social; Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), com atenção voltada para as crianças e adolescentes; **Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev)**; Central de Medicamentos (Ceme) que geria a política de medicamentos. O Sinpas tornou o MPAS responsável pelas políticas de previdência, saúde, assistência, farmacêutica e da criança e do adolescente. Essa rede renunciou o sistema de seguridade social que nasceu em 1988 (Silva, 2012, p. 261, grifo nosso).

Segundo aponta Gentil (2019, p. 84), a criação do SINPAS não mudou as bases em que se sustentava a Previdência Social, “[...] nem se articulou como um projeto de cidadania universal. Na verdade, estava longe de ser um movimento de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social em estratos de acesso” (Gentil, 2019, p. 84). Os chamados “desequilíbrios financeiros” da política previdenciária nesse período não podem ser considerados como resultantes necessários da ampliação da cobertura dos benefícios, sendo antes decorrentes das mudanças internacionais nas dinâmicas de produção e reprodução do valor, as quais produziram um quadro de aumento de desemprego e queda nos valores-salário, que explicam a diminuição das receitas da política previdenciária, mais do que a ampliação de sua cobertura (Gentil, 2019). Ainda, destaca a autora, “[...] as fraudes, sonegação, uso indevido dos recursos da Previdência Social, planejamento precário, problemas administrativos graves (sic) e manipulação política da máquina previdenciária tiveram repercussões financeiras negativas sobre o sistema previdenciário” (Gentil, 2019, p. 84), mas não foram mais decisivos que o quadro recessivo no cenário internacional.

Em 1977, mais precisamente no mês de julho daquele ano, o então presidente Ernesto Geisel esteve presente à inauguração do Centro de Processamento de Dados da Previdência Social, no Rio de Janeiro, onde foi instalado um computador B7700, da Burroughs. No dia seguinte ao evento, a multinacional publicara um anúncio no qual se afirmava que “[...] a Previdência [passaria a] funcionar com muito maior eficiência” (Desde ontem..., 1977), em um “[...] sistema de processamento de dados desenvolvido pela Dataprev [que envolvia] cerca de 3 mil programas catalogados” (Desde ontem..., 1977), cujas funcionalidades eram a “[...] emissão de carnês de aposentadoria, controle de pagamento de benefícios de interesse de cerca de 40 milhões de pessoas e o processamento administrativo de todos os órgãos vinculados ao Ministério da Previdência” (Desde ontem..., 1977):

Figura 7 – Anúncio da Burroughs Eletrônica Ltda., em 2 de julho de 1977, no Correio Braziliense

**Desde ontem,
este computador
é muito
importante na
vida do brasileiro**



Desde ontem, este computador é muito importante na sua vida.
É que a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – **DATAPREV** – vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, inaugurou seu novo Centro de Processamento de Dados no Rio de Janeiro.
Agora a Previdência Social vai funcionar com muito maior eficiência.
Com a eficiência que você merece.

O sistema de processamento de dados desenvolvido pela **DATAPREV** envolve cerca de 3 mil programas catalogados. Programas para emissão de cartões de aposentadoria, controle de pagamento de benefícios de interesse de cerca de 40 milhões de pessoas e o processamento administrativo de todos os órgãos vinculados ao Ministério da Previdência.

Vamos convir que é muito trabalho.
E que só mesmo um grande computador poderia dar conta desta tarefa.
Por isso a **DATAPREV** vai operar com o maior computador da América Latina.
O **B7700 da Burroughs**.

B Burroughs Eletrônica Ltda.

Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira. Correio Braziliense (02/07/1977).
Elaboração própria (2025).

No Relatório da Presidência, relativo ao ano de 1978, publicado no Correio Braziliense em 31 de janeiro de 1979, afirmava-se que a partir da instalação do B-7700, em 1977, observou-se um aumento de 100% no número de caracteres processados com 10% menos de tempo de utilização da máquina, levando-se em consideração que a instalação havia ocorrido em julho e, portanto, o computador só funcionou a serviço da Dataprev na segunda metade daquele ano. Em 1978, porém, tendo servido à Dataprev ao longo de todo ano, “[...] o aumento de 56%, em relação ao ano anterior, do número de caracteres processados, foi realizado não

com aumento, mas sim com uma redução de 4% no número de horas de utilização de máquinas” (Relatório da Presidência, 1979 *apud* Correio Braziliense, 1979). Em termos de capacidade produtiva, ao longo da série histórica 1976-1978, portanto, a Dataprev cresceu, como pode ser observado no Quadro 4:

Quadro 4 – Serviços produzidos pela Dataprev (1976-1978).

Serviços produzidos	1976	1977	1978
Total de registros processados	1.743.923.625	2.502.915.706	4.749.786.658
Total de caracteres processados	238.917.536.625	478.056.899.846	745.716.402.008
Número de formulários impressos	18.350.952	35.229.103	43.952.260
Horas de utilização de máquinas	37.089	33.141	31.830
Total de caracteres digitados	9.862.067.071	11.918.712.055	13.082.355.895
Volumes expedidos	59.944	67.525	71.199

Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira. Correio Braziliense (31/01/1979)
Elaboração própria (2025).

Mesmo com o crescimento no número de serviços, destacava-se no Relatório da Presidência de 1979, os custos relativos decresceram abaixo de 0,4%, tornando as despesas com eles inferiores a 0,004% da despesa da Previdência Social. Ademais, em decorrência da criação do SINPAS, o Setor de Desenvolvimento, “[...] além da atividade de manutenção e otimização dos sistemas específicos (Benefícios, Arrecadação, Contas Hospitalares, etc.), teve o encargo de reformular todos os sistemas comuns às diversas entidades do MPAS” (Relatório da Presidência, 1979), a saber, sistemas de Contabilidade, Finanças, Pessoal e Patrimônio:

[os] novos sistemas desenvolvidos durante 1978, em obediência à estratégia que determinou a configuração do novo computador, estão voltados para o teleprocessamento e a utilização de Bancos de Dados. **Esses sistemas implicam na instalação de 200 (duzentos) novos terminais remotos.** Quanto ao uso de microfichas pelo Sistema COM que, já no ano de 1977, atingira o expressivo total de 38.481 microfichas, em substituição a 745.761.180 de linhas impressas, houve grande expansão. Foram geradas 100.618 microfichas em substituição a 1.949.976.840 linhas impressas (Relatório da Presidência, 1979, grifo nosso).

Ao longo de 1978, a Dataprev se responsabilizou por programas de treinamento, no total de 395.000 horas, aos funcionários da Previdência Social. Todos os cursos eram “[...] autoinstrutivos, utilizando-se de diversos recursos instrucionais – o que [permitia] formação maior número de técnicos” (Dataprev treina pessoal...,1978)., foram desenvolvidos ao longo de dez meses por 25 profissionais da empresa (Dataprev treina pessoal...,1978). Nessa matéria, publicada em 6 de abril daquele ano, no Correio Braziliense, havia um melhor detalhamento dos cursos oferecidos pelo Centro de Tecnologia Educacional da Dataprev, cujo objetivo anunciado era o “[...] de melhorar o nível do atendimento ao público da Previdência Social, partindo da modernização e do treinamento técnico dos servidores dos diversos órgãos vinculados à Previdência” (Dataprev treina pessoal...,1978). Segundo a matéria, a meta era que um total de 11,5 mil servidores pudessem ser treinados para o SINPAS, de modo a “[...] criar dentro da Previdência [uma] organização operacional para atender sempre a um maior número de pessoas – a *clientela previdenciária*” (Dataprev treina pessoal..., 1978).

À época, segundo consta da mesma fonte histórica, a Dataprev ofereceu cursos para “Informantes Habilitadores”¹⁴⁰, Agentes Orçamentários¹⁴¹, Agentes e Chefes de Postos ¹⁴², Fiscais Previdenciários ¹⁴³ e Faturistas de Centros Hospitalares¹⁴⁴. Outro curso oferecido pelo Centro Educacional da Dataprev foi

¹⁴⁰ Os “Informantes Habilitadores” eram os funcionários que prestavam atendimento no balcão dos postos do INPS, aqueles das linhas de frente que atendiam à população usuária prestando informação sobre os diversos tipos de benefícios. Os cursos oferecidos pela Dataprev a esses trabalhadores em particular, com duração de 15h, tinham como objetivo oferecer-lhes um panorama “sobre o que vem a ser *seguro social*, o comportamento da *clientela* do INPS e informações técnicas precisas a respeito dos benefícios devidos pela Previdência” (Dataprev treina pessoal..., 1978).

¹⁴¹ Por sua vez, os cursos para Agentes Orçamentários, com 15h de duração, tinham como objetivo “ensinar ao Agente como fazer um correto planejamento orçamentário, com auxílio de instrução operacionalmente dirigida”. O objetivo era treinar 3 mil funcionários nessa habilitação até julho de 1978 nas principais capitais do país (Dataprev treina pessoal..., 1978).

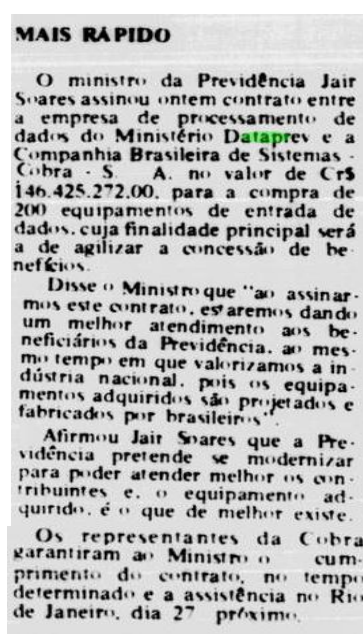
¹⁴² Os cursos para Agentes e Chefes de Postos, com duração de 60h, destinavam-se a esse pessoal “responsável pela gestão administrativa das agências” e visava “permitir que estes funcionários adquirissem “um conjunto de habilitações que [permitissem] o planejamento do trabalho com características gerenciais”. A pretensão era que esses cursos pudessem treinar cerca de 2 mil funcionários ao longo do ano de 1978 (Dataprev treina pessoal..., 1978).

¹⁴³ Os Fiscais Previdenciários, por sua vez, deveriam receber um treinamento “visando a uniformidade dos trabalhos desempenhados para as Secretarias de Fiscalização e Arrecadação – atualmente a cargo do IAPAS” (Dataprev treina pessoal..., 1978)

¹⁴⁴ Os cursos, com duração de 20h, orientados aos Faturistas de Centros Hospitalares, por sua vez, visavam “[habilitá-los ...] a preencher e analisar corretamente contas hospitalares que [representavam] serviços prestados pela Previdência” e, ademais, “[situavam] os faturistas no

orientado à formação de Operadores de Terminais de Entrada de Dados. No ano de 1977, segundo a matéria, o Centro Educacional da Dataprev havia formado 3 mil pessoas entre empregados da Previdência e público externos, como Auxiliares de Processamento, tendo habilitado em 1977 “[...] mais de mil pessoas para análise e preparação de documentação a ser processada” pelos computadores” (Dataprev treina pessoal..., 1978).

Figura 8 – Ministro da Previdência Social, Jair Soares, anuncia compra de computadores da Cobra S.A. pela Dataprev



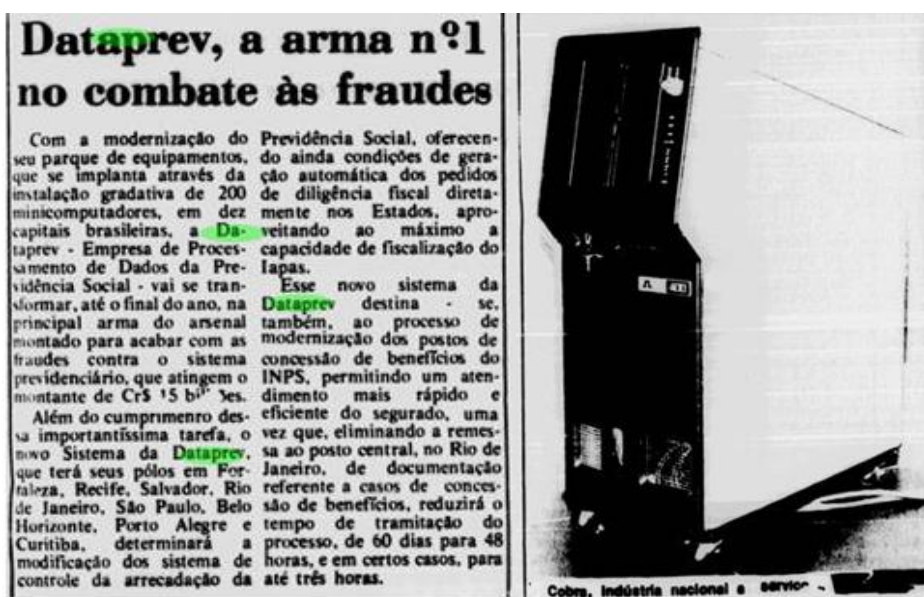
Fonte: Hemeroteca Nacional (2025). Correio Braziliense, 06/07/1979
Elaboração própria (2025).

A partir da coleta nas fontes jornalísticas realizada junto à Hemeroteca Digital, no entanto, nos deparamos com um dado histórico importante, observado a partir da Figura 8, apresentada acima, em que se descreve de que modo a Dataprev atendeu à demanda pelos 200 terminais remotos necessários à operacionalização dos sistemas colocados em funcionamento. Conforme matéria no Correio Braziliense, publicada em julho de 1979, o então Ministro da Previdência

processo previdenciário brasileiro, [introduzindo-os] na filosofia do sistema de contas (Dataprev treina pessoal..., 1978).

Jair Soares assinou, naquele ano, um contrato entre a Dataprev e a Companhia Brasileira de Sistemas (Cobra S.A.), no valor de Cr\$ 146.425.272,00 (R\$ 136.787.842,70) para a compra de 200 equipamentos de entrada de dados, com a finalidade de que os computadores “agilizassem” a concessão de benefícios. No entendimento do Ministro, mediante a assinatura do contrato de compra desses terminais, “[a Previdência Social estaria] dando um melhor atendimento aos beneficiários da Previdência, ao mesmo tempo em que [valorizaria] a indústria nacional, pois os equipamentos adquiridos [eram] projetados e fabricados por brasileiros” (Mais rápido..., 1979). Ainda segundo o Ministro, o objetivo era “[...] modernizar para poder atender melhor os contribuintes e o equipamento adquirido [era] o que de melhor [existia]” (Mais rápido..., 1979). Destacamos, novamente, a atribuição de “modernizar” o fluxo de atendimento às classes trabalhadoras usuárias das políticas sociais dada às tecnologias para processamento de dados. E, além dessa atribuição, a de ser a responsável pelo combate a fraudes na Previdência Social, conforme observável na Figura 9, abaixo:

Figura 9 – Dossiê do Correio Braziliense sobre a Previdência Social mostra computadores da Cobra na Dataprev (11/1979)



Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira. Correio Braziliense, novembro de 1979

Em novembro de 1979, o Correio Braziliense produziu um dossiê acerca dos primeiros meses de trabalho do Ministro do MPAS, Jair Soares, no qual a Dataprev era situada como “[...] a arma nº 1 no combate às fraudes” (Dataprev, a arma nº 1...,1979) contra o Ministério, as quais atingiam o montante de Cr\$ 15 bilhões. Segundo promessas, a partir da instalação dos 200 minicomputadores da Cobra S.A. em dez capitais brasileiras, a Previdência Social teria um arsenal instalado em Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, por meio do qual seria modificado o sistema de controle da arrecadação da Previdência Social, “[...] oferecendo ainda condições de geração automática dos pedidos de diligência fiscal diretamente nos Estados, aproveitando ao máximo a capacidade de fiscalização do IAPAS” (Dataprev, a arma nº 1...,1979). Segundo a mesma matéria, o novo sistema da Dataprev destinava-se também

[...] ao processo de modernização dos postos de concessão de benefícios do INPS, permitindo um atendimento mais rápido e eficiente ao segurado, uma vez que, eliminando a remessa ao posto central, no Rio de Janeiro, de documentação referente a casos de concessão de benefícios, [reduzir-se-ia] o tempo de tramitação do processo de 60 dias para 48 horas e, em certos casos, até três horas (Dataprev, a arma nº 1..., Correio Braziliense, 11/1979).

Cabe destacar, no tocante ao conteúdo dessa matéria jornalística, talvez sem saber o repórter por ela responsável, que se narrava o processo – ainda muito embrionário – de informatização governamental, na quadra histórica de um processo permanente de miniaturização dos computadores, componentes e periféricos que perfaziam os serviços de processamento de dados. Ao tratarmos, na primeira seção, da ubiquidade das tecnologias da informação e comunicação, expressa sobretudo nos *smartphones*, apontamos para a linhagem histórica desses minicomputadores pessoais, ajustáveis ao bolso de qualquer calça, como um processo de rupturas e continuidades; de, como veremos, uma trajetória de qualificação da performance dos processadores de informação digitais na proporção inversa ao tamanho que adquiriam, tanto menores quanto maior era o domínio sobre a química e a física dos metais semicondutores.

No início da presente seção, apresentamos uma síntese articulada entre o desenvolvimento do modo de produção capitalista e o consequente

revolucionamento contínuo das forças produtivas pelo capital, apontando esse progresso como uma contrapartida à maturação de uma classe trabalhadora dotada de consciência-para-si e de suas conquistas por direitos do trabalho (Marx, 2013). Passando por Lenin (2012), Bamberger (2019) e Mandel (1985), articulamos uma mediação entre a “via clássica” da estruturação do capitalismo e a “via dependente”, na qual a industrialização ocorreu de maneira suplementar à economia agrário-exportadora – típica, por exemplo, dos países da América Latina. Entre eles, a formação social brasileira, *sui generis*, teve uma industrialização tardia, implicada pelos influxos de capital estrangeiro que justificaram e intensificaram, no período da Primeira Guerra Mundial e, depois, na Crise de 1929, as políticas de substituição de importações. No quadro do desenvolvimento das políticas sociais (notadamente aquelas protetoras do trabalho), mesmo os indicadores oferecidos sustentam a noção de que, no Brasil, o processo de industrialização foi dependente, poupador de mão-de-obra, ao mesmo tempo e porque orientado para o atendimento dos interesses imperialistas, os quais tiveram no SPE um eixo de sustentação da acumulação de capitais.

A política previdenciária, como vimos, tornou-se centralizada pelo Estado somente a partir da segunda metade da década de 1960, quando foi criado o INPS e extinta a organização por meio dos Institutos por categoria – o que chamamos de *nacionalização* da política de Previdência Social, porquanto os atributos e pré-requisitos para a garantia do direito à aposentadoria não eram universais e se vinculavam ao emprego formal. Ainda assim, o processo de centralização da política pelo Estado demandou por condições de processamento dos dados obtidos no terreno da operacionalização da política. Em tal contexto é que se deu a criação da Dataprev, sua ontogênese como uma *necessidade histórica*, rica em determinações; e o fato de ela ter iniciado operando computadores oriundos de multinacionais, para garantir a produção de indicadores ao quadro de órgãos governamentais e Ministérios que assim a requisitavam, aponta-a como uma qualificada expressão das determinações mais essenciais que pesam sobre o Estado nacional brasileiro.

Contudo, a Dataprev também participou, como apresentamos, do mercado para qual uma indústria nacional de informática produzia micro e

minicomputadores. Na próxima seção, dedicar-nos-emos à análise das circunstâncias históricas em que o desenvolvimento da indústria brasileira de informática foi tornado possível. Partindo-se do quadro de mundialização do capital, ao qual já fizemos menção na presente seção e que adiante aprofundaremos, realizaremos uma exposição sobre a gênese, o desenvolvimento e a consolidação da indústria de informática brasileira, no contexto da “democracia relativa” existente a partir das atividades desempenhadas pela Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre) – e, posteriormente, pela Secretaria Especial de Informática (SEI). Serão apresentados, ademais, o processo do contencioso entre Brasil e Estados Unidos no que concerne à Política Nacional de Informática (PNI), que estabelecia uma reserva de mercado para micro e minicomputadores no mercado brasileiro à sua própria indústria, e as pressões que levaram ao seu posterior desmantelamento; o desenvolvimento da internet comercial de uso pessoal; e, no seu bojo, a particularidade brasileira da produção de sua vinculação, enquanto Estado nacional, à rede mundial de computadores. Por fim, adentraremos ao quadro de liberalização da economia no período da “Nova República” e de como a “abertura dos mercados” fez desperdiçar-se a oportunidade histórica que o Brasil teve de, ao menos no setor de TIC, alçar-se à condição de realizar uma disputa econômica e comercial com os países de capitalismo central, corroborando com potenciais processos de rupturas da histórica relação de dependência daquele em relação a esses.

4 AS RAÍZES DA DEPENDÊNCIA BRASILEIRA NO SETOR DE TECNOLOGIAS DIGITAIS

"[...] óh, os países coloniais, sempre em reflexo, jamais em reflexão".

Candido Mendes de Almeida,
ISEB: fundação e ruptura, 2005.

Como observado na **seção 3**, a Dataprev foi uma *necessidade histórica*, ainda que tardiamente atendida. Com a nacionalização da Previdência Social, compreendida administrativamente como uma política a ser centralizada pelo Estado, os segurados em IAPs foram reunidos em um único Instituto, o INPS. Subitamente, o governo militar precisava reunir condições de processar os dados decorrentes da operacionalização da política previdenciária pela população a que ela se destinava, o que só se tornou possível a partir da aquisição de computadores de grande porte existentes à época. Consequentemente, a Dataprev transformou-se, tão logo criada, em produtora de indicadores socioeconômicos para as Forças Armadas no controle estatal, organizando seu parque para atender a outros órgãos governamentais e Ministérios que não apenas o MPAS.

Para tanto, a Dataprev iniciou suas atividades como empresa estatal, pública, administrando o parque tecnológico que havia sido adquirido pelo INPS junto à Burroughs, uma multinacional estadunidense que comercializava os computadores chamados *mainframes*. Ao longo da discussão realizada na seção anterior, apontamos que essa circunstância, a de gerir um parque tecnológico adquirido no estrangeiro, colocava a Dataprev na posição de responder às determinações essenciais que pesam sobre o SPE brasileiro, e que o fazem historicamente um suporte, em território nacional, à acumulação do capital pelas EMNs originadas nos países centrais do capitalismo. Essa condição, como apontamos, determinava ao SPE brasileiro que viabilizasse os ciclos de produção e reprodução das empresas de origem imperialista auxiliando-as em cada um dos momentos dos seus processos de produção e reprodução do capital.

Na primeira subseção, debateremos o período de criação da Dataprev a partir da perspectiva da economia política internacional. Na década de 1970, os países que compunham a Tríade – a saber, Estados Unidos, Japão e a Europa Ocidental – instalaram suas cadeias produtivas globalmente e, por meio da distribuição das distintas etapas do processo de produção dos seus capitais, ditaram a organização de uma nova divisão internacional do trabalho, na qual renovaram-se os nexos de dependência entre os centros e as periferias capitalistas. Os investimentos externos diretos (IEDs), ou as outras novas formas de investimento (NFI), distribuíam-se, centralmente, nos países triádicos entre si, ou nas regiões adjacentes – salvo exceções, como o Brasil, que também foi alvo de IEDs e NFIs nesse período, como veremos –, conforme houvesse nesses países, além de mercados consolidados, ampla força de trabalho disponível, preferencialmente desprotegida de direitos.

Nosso objetivo, nesta primeira subseção, é apresentar que essa mobilidade de capitais exigiu uma base técnica compatível aos fluxos e influxos desse dinâmico movimento mundial do dinheiro, razão pela qual, conforme defenderemos, a criação de novas tecnologias da informação e comunicação, expressa no desenvolvimento da indústria de informática, foi uma condição estratégica. As TIC – os produtos da conformação de um novo setor econômico, composto de indústrias de *hardwares* e *softwares* associadas aos serviços técnicos de informática – ofereceram o suporte necessário à nova etapa da acumulação e centralização mundial dos capitais. Tendo respondido às determinações essenciais dos investimentos intratriádicos, sendo alvo de políticas protecionistas nesses países, esse setor também se alçou à condição estratégica pelo que significava, pela capacidade ubíqua – do ponto de vista do capital – de uso dessas tecnologias.

No bojo das políticas de reserva de mercado e de capacitação nacional das indústrias japonesas, europeias e estadunidenses, particularmente no tocante à cibernética, também os países periféricos, como o Brasil, estabeleceram suas próprias políticas de fomento aos seus respectivos complexos eletroeletrônicos. Por isso, na segunda subseção, apresentaremos o fenômeno particular da quadra histórica entre as décadas de 1970 e o fim do século XX, durante a qual o Estado brasileiro estimulou, sob o controle das Forças Armadas e já nos primeiros anos de

“Nova República”, a articulação de seu próprio setor de informática, por meio do qual eram produzidos componentes, equipamentos e periféricos para o processamento de dados (PD). As políticas de reserva de mercado e capacitação nacional se voltaram, sobremaneira, à produção de mini e microcomputadores e conseguiram atingir uma dinamicidade tal que, nessas faixas de produtos de PD, os *gaps* entre produtos brasileiros e estrangeiros foram significativamente estreitados, em termos da relação preço/performance (Tigre, 1984; 1987; 2001). Conforme veremos, as quase duas décadas em que a indústria nacional de informática gozou de privilégios econômicos e políticos teve importantes consequências para o desenvolvimento industrial do país, e permitiram-na apresentar crescimento mesmo no quadro de crise em que o Brasil adentrou, na década de 1980, após a inflexão negativa dos índices de desenvolvimento econômico acelerado que haviam marcado o período do “Milagre Econômico”.

Na segunda metade da década de 1980, após a aprovação da Lei de Informática (Lei nº 7.232/1984), os EUA, resguardados na sua estabilidade hegemônica, passaram a explorar as fissuras de classe existentes na sustentação da 1ª Política Nacional de Informática brasileira (1ª PNI), desgastando-a ao ponto de sua inviabilização e substituição, no quadro da “abertura dos mercados”, de uma Lei de Informática por outra, mais “liberal”, a partir da aprovação da Lei nº 8.248/1991 (a 2ª PNI). Realizamos essa exposição sobre a gênese, o desenvolvimento e a crise de uma indústria eminentemente nacional de informática, porque queremos apontar que a dependência nesse setor não decorreu de nenhuma inexorabilidade histórica, mas da sobreposição do projeto de dominação-exploração imperialista em sua forma neoliberal aos anseios “nacionalistas” do bloco econômico-político que deu sustentação à 1ª PNI ao longo dos seus mais de 15 anos de existência.

Na terceira subseção, realizamos uma análise de um produto particular do desenvolvimento global da indústria de informática: a interconexão de terminais de processamento de dados, que veio a se transformar em uma rede mundial de computadores – isto é, sua constituição como internet comercial de uso pessoal. Nosso objetivo é demonstrar, como viemos apresentando até então, uma noção geral, mundial, desse processo, bem como a particularidade brasileira do

desenvolvimento dessa tecnologia. Observaremos, no caso do Brasil, os conflitos de interesses que colocaram os Ministérios e órgãos governamentais em disputa pela forma mais adequada de instalar as redes nacionais para a transmissão de dados. Concomitantemente às políticas que garantiam a reserva de mercado e a capacitação nacional no setor de informática, algumas instituições, públicas e privadas (universidades, empresas estatais na área das telecomunicações, bem como o complexo industrial eletrônico) foram importantes no fomento ao desenvolvimento das interconexões entre terminais processadores de dados.

Abordamos o desenvolvimento dessa tecnologia, *in status nascendi*, na particularidade brasileira, no período entre os anos de distensão da Ditadura empresarial-militar (1973-1985) e da consolidação da “Nova República”. Ademais, também apresentaremos a evolução da conexão entre terminais e sua transformação em internet comercial de uso pessoal, no bojo da liberalização dos mercados, ao longo da década de 1990, durante a qual as telecomunicações brasileiras foram colocadas sob os domínios privados do capital monopolista internacional, na esteira dos processos de privatização generalizada de empresas estatais promovidas pelo neoliberalismo tucano dos governos FHC.

Em síntese, na presente seção caracterizamos algumas das principais transformações do padrão de acumulação capitalista após a década de 1970, bem como suas incidências para a crise em que adentrou a Ditadura empresarial-militar no Brasil a partir da década de 1980. Um primeiro aspecto que queremos enfatizar é que as tecnologias da informação e comunicação, as quais amalgamamos como produtos da indústria de informática, situam-se como a base técnica que dá suporte já às transformações pelas quais passou o capitalismo naquele período. O segundo aspecto a ser enfatizado é que também países periféricos realizaram esforços em constituir suas próprias indústrias de informática – em razão do nosso objeto, é aqui analisado o processo brasileiro, mas algo similar também ocorre no Chile de Salvador Allende. Em terceiro lugar, a ênfase a ser dada é que, diante da crise do bloco socialista e da alçada do neoliberalismo à forma geral e internacional de gestão dos Estados nacionais burgueses, os países centrais do modo de produção capitalista, sob a hegemonia estadunidense, inviabilizaram esforços como os expressos na 1ª PNI em nome de um novo padrão do comércio internacional, sem

fronteiras, “globalizado”, de “livre concorrência”. Somente mediante o conhecimento desse desmantelamento da alternativa de desenvolvimento da indústria brasileira de informática, bem como das prestações de serviços nesse setor e no de telecomunicações, é que se torna possível compreender a contemporaneidade dos domínios imperialistas sobre o Brasil, realizados não apenas com o auxílio das tecnologias digitais que esse país foi impossibilitado de desenvolver autônoma e soberanamente, mas também em razão dos controles imperialistas sobre as cadeias globais de produção dessas tecnologias.

Segundo entendemos, serão nesses termos que será possível compreender as determinações que fazem da Dataprev no presente, como no seu passado, um suporte à acumulação e centralização imperialista dos capitais e, portanto, instrumento de transferência de valor dos fundos públicos brasileiros às multinacionais estrangeiras proprietárias das mais modernas TIC. Nossos objetivos, com essa exposição, são: a) situar a gênese das determinações históricas da dependência brasileira no que concerne à produção industrial de *hardwares* e *softwares*, sobre a qual se assentam as atividades econômicas exploradas pela Dataprev na contemporaneidade, uma vez que ela própria foi transformada em uma *fábrica de software* a partir dos anos 2000; e, portanto, b) apresentar elementos históricos que auxiliem na compreensão de nossas críticas às noções, atualmente muito propaladas, de que as razões para o insucesso das propostas de digitalização dos serviços públicos, no caso do Estado dependente brasileiro, estão ou na incapacidade das tecnologias implementadas de atender à demanda, ou a contemporânea falta de letramento digital das classes trabalhadoras do nosso país. Conforme mostraremos adiante, a não universalização do acesso das classes trabalhadoras brasileiras, por exemplo, a) a equipamentos para processar dados (de computadores pessoais [PCs] até os diminutos *smartphones*); b) a planos de telefonia e contratação de pacotes de dados, enfim, aplicações de conexão à internet; e c) às aplicações de conteúdo (plataformas, redes sociais, ou à chamada *gig economy*), é uma condição que precisa ser explicada à luz da nossa formação social dependente e da racionalidade subjacente à formulação e aos conteúdos dos serviços públicos

disponibilizados à população usuária, no contexto de uma sociabilidade marcada por antagonismos de classe.

4.1 A INFORMÁTICA COMO BASE TÉCNICA DA ASSIM CHAMADA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Segundo Osório (2019), a partir do final da década de 1970, o mercado mundial sofreu profundas transformações derivadas do desenvolvimento das forças produtivas, do avanço das tecnologias da informação e comunicação (a microeletrônica, produção em escala de *hardwares* e *softwares*, formas de transporte de mercadorias, etc.). A divisão internacional do trabalho foi aprofundada, na medida em que se distanciaram as cadeias produtivas manuais de suas fases intelectuais. A reestruturação produtiva reorganizou plantas fabris, subordinou cadeias produtivas a despeito de encontrarem-se distantes umas das outras, automatizou os fluxos de produção de valor (Osório, 2019), mas com o estabelecimento de relações capitalistas cada vez mais mundializadas, os países passaram a estabelecer relações cada vez mais imbricadas de interdependência entre si, ainda que nos termos propostos nem todos os países saíssem necessariamente beneficiados.

Nesse período ocorreu de fato “[...] uma liberalização muito ampla do comércio exterior [cujo efeito] foi sobretudo facilitar as operações dos grupos industriais multinacionalizados” (Chesnais, 1996, p. 26). A interpretação dada pela OCDE era de que a “globalização” de fato transformou os fatores produtores da interdependência entre países, sendo marcante nesse período mais o investimento internacional do que o comércio exterior, o que produziu mudanças também nas estruturas de produção, bem como no intercâmbio de bens e serviços entre Estados nacionais. Tal fluidez de capitais entre distintos países e corporações foi facilitada pela mobilidade dada às instituições bancárias e financeiras, bem como pelas fusões e incorporações entre elas. A OCDE reconhecia, no início da década de 1990, que os dois principais fatores que haviam permitido a transformação nas formas de mundialização do capital eram *a desregulamentação e a globalização financeira, com a definição do padrão dólar flexível*; e, em segundo lugar, o

desenvolvimento de tecnologias que deram a esse processo seu suporte, oferecendo-lhe condições à sua intensificação (Chesnais, 1996, grifo nosso).

A partir da década de 1980, portanto, as estratégias de internacionalização baseadas em exportações deram lugar a novas formas transfronteiriças de realizar a produção e a circulação de capitais, que envolviam investimentos no estrangeiro e alianças entre corporações a nível internacional, mas sobretudo e essencialmente a capacidade de transformar profundamente a organização do trabalho em escala mundial. Assim, do ponto de vista do capital produtivo, exigiam-se adaptações, consideradas inexoráveis, nos modos de organizar a produção, mesmo em um cenário em que a liberalização e a desregulamentação dos mercados, auxiliadas pelas TIC, permitiam maior mobilidade ao capital. Com a ampliação das capacidades de mobilizar capital, a exploração da força de trabalho em distintos locais do mundo ficou a bel prazer do capital, a) a depender dos custos impostos pelas legislações trabalhistas estabelecidas em regiões distintas; e/ou, ainda, b) pela maior ou menor capacidade de respostas do proletariado organizado, pelo nível organizacional de sindicatos e partidos, aos avanços do capital (Chesnais, 1996). A mundialização do capital foi um produto histórico de dois processos distintos, ainda que vinculados: a) a longa fase de acumulação ininterrupta de capitais desde 1914; b) as políticas de liberalização, privatização, desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, sobretudo a partir dos governos Reagan e Thatcher, desde o início da década de 1980 (Chesnais, 1996).

Contudo, destacava o autor (Chesnais, 1996), a perda da capacidade de realizar desenvolvimento de forças produtivas autocentrada e independentemente, bem como o desaparecimento de especificidades relativas nos mercados nacionais, “[...] não são consequência mecânica da globalização, intervindo como processo “externo”, sempre mais coercitivo, impondo a cada país, a seus partidos e a seus governos uma determinada linha de conduta” (Chesnais, 1996, p. 34). Foi necessário que, nos Estados nacionais em que a agenda de ajuste estrutural se punha como imperativo, os governos Thatcher e Reagan encontrassem interlocutores alinhados, dispostos à realização das políticas de desregulamentação, privatização e liberalização comercial, isto é, de facilitadores à

rápida e radical destruição “[dos] entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes [fosse] conveniente” (Chesnais, 1996, p. 34). Conforme veremos a seguir, esse alinhamento ideológico entre frações estrangeiras e nacionais do capital foi crucial no desmantelamento do complexo eletroeletrônico brasileiro, desenvolvido no período entre 1975 e 1991.

Chesnais (1996) expunha, desde o início de sua argumentação em *A mundialização do capital*, acerca das vantagens da “teleinformática” para os grupos empresariais, a saber: a) maior flexibilidade nos processos de produção, sinônimo da capacidade de produzir mais com os mesmos equipamentos; b) redução dos estoques de matéria-prima ou componentes subsidiários e “produção puxada” pela demanda (*just in time*); c) redução dos estoques de produtos acabados; d) encurtamento do prazos de entrega, logo, redução do tempo M'-D'; e) diminuição dos capitais de giro; f) diminuição do tempo de faturamento; g) emprego das tecnologias no setor de vendas a varejo e nas franquias (Chesnais, 1996, p. 28-29). Como destaca o autor, as empresas multinacionais (EMNs) contaram com o suporte dessas tecnologias para “[...] reorganizar as modalidades de sua internacionalização e, também, [para] modificar profundamente suas relações com a classe operária, particularmente no setor industrial” (Chesnais, 1996, p. 34).

Mesmo em países que compõem o capitalismo central, os “modelos” britânicos e estadunidenses ganharam espaço baseados na desregulamentação e na flexibilização dos contratos de trabalho, tanto mais quanto mais avançou o processo de “automatização”, baseado na instalação de meios de trabalho dotados de microprocessadores, que serviu de suporte “[...] para destruir as formas anteriores de relações contratuais, e também os meios inventados pelos operários, com base em técnicas de produção estabilizadas, para resistir à exploração no local de trabalho” (Chesnais, 1996, p. 35). Como expõe o mencionado autor, fez-se avançar os princípios do *toyotismo*, do *lean production*, pautados em desenvolver processos produtivos “sem gordura de pessoal” (Chesnais, 1996), com trabalhadores que “vestem a camisa” das empresas em que estão empregados (Sánchez, 2005). Mesmo em países como o Japão, o emprego de técnicas como *just-in-time*, *kanban*, etc., havia sido assimilado pelos grandes grupos, aqueles “[...]”

que emitem pedidos, para fazer recair sobre as firmas “terceiras” os imprevistos conjunturais e para impor aos assalariados dessas firmas o peso da precariedade contratual, combinado com níveis salariais bem inferiores” (Chesnais, 1996, p. 35).

Chesnais (1996) destacava, à época, as diferenciações entre grandes grupos do centro e da periferia capitalista. Ao mesmo tempo, considerava, no processo de internacionalização de etapas da produção que na busca por localidades de maior “flexibilidade” trabalhista, quantitativa e qualitativamente, mesmo países integrados ou próximos aos blocos centrais, sobretudo a Tríade (EUA-UE-Japão), poderiam servir como espaços para aumento da exploração e extração de mais-valor, desobrigando os grandes grupos de operar grandes cadeias de logística, por exemplo, entre continentes longínquos. Chesnais (1996) define a formação do “oligopólio mundial”, entre outras definições, como “[...] o modo principal de organização das relações entre as maiores firmas mundiais. [...] não tanto como uma “forma de mercado” ou “estrutura de oferta”, e sim como um “espaço de rivalidade” industrial” (Chesnais, 1996, p. 36), formado tendo-se como base os locais, no mundo, para os quais se expandiram os grandes grupos monopolistas, bem como seus investimentos cruzados, suas fusões e aquisições (Chesnais, 1996, p. 36). Ainda, segundo afirma, o oligopólio mundial

[é] delimitado por um tipo peculiar de relações de interdependência, que ligam o pequeno número de grandes grupos que chegam a adquirir e manter uma posição de concorrente efetivo a nível mundial, em determinada indústria (ou complexo de indústrias de tecnologia genérica comum). Esse espaço é um lugar de concorrência encarniçada, mas também de colaboração entre os grupos. A ele pertencem, essencialmente, grupos originários de um dos três polos da Tríade, pois as relações constitutivas do oligopólio são, por si mesmas, de modo intrínseco, um importante fator de barreira de entrada, ao qual podem agregar-se, depois, outros elementos (Chesnais, 1996, p. 37)

Assim, segundo entende Chesnais (1996, p. 37), no uso amplo do termo “global” (globalismo, globalização etc.) ocultava-se “[...] que uma das características essenciais da mundialização é justamente integrar, como componente central, um duplo movimento de polarização, pondo fim a uma tendência secular, que ia no sentido da integração e da convergência” (Chesnais, 1996, p. 37). Estabeleceram-se polarizações no domínio dos distintos Estados

nacionais, em que a mobilidade de capitais se associou à busca por espaços de maior produtividade do trabalho, menor proteção social e, portanto, melhores condições de extração de mais-valor; e, ainda, uma segunda polarização, “[...] aprofundando brutalmente a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia” (Chesnais, 1996, p. 37). Conforme definia Chesnais (1996, p. 81) a mobilidade de capitais, um dos atributos do modo de ser do capital enquanto requisição permanente dos grupos monopolistas, significa o desprendimento de compromissos com determinado setor da economia ou espaço geográfico, “[...] qualquer que tenha sido sua importância na formação e crescimento do grupo, [...] bem como a capacidade de se soltar, de desinvestir tanto quanto de investir” (Chesnais, 1996, p. 81).

Escapando às definições meramente quantitativas ou semânticas para definir as EMNs, Chesnais (1996) recorre às contribuições de Michalet (1985, p. 11 *apud* Chesnais, 1996, p. 73), para quem as EMNs são “[...] uma empresa (ou grupo), em geral de grande porte, que, a partir de uma base nacional, implantou no exterior várias filiais em vários países, seguindo uma estratégia e uma organização concebidas em escala mundial”. As EMNs, portanto, têm raízes nacionais, o que implica “[...] que [elas são] resultado de um processo, mais ou menos longo e complexo, de concentração e centralização do capital, e que, frequentemente, [se diversificaram], antes de [começarem] a se internacionalizar” (Chesnais, 1996, p. 73). Chesnais (1996) considera que, nesse processo de internacionalização, as EMNs incorporam os pontos fortes e fracos de sua base nacional, bem como o suporte estatal recebido no terreno, na estratégia de multinacionalização, isto é, nas formas como vão exercer a competição nos países em que se instalam suas filiais¹⁴⁵. Chesnais (1996, p. 75) apresenta três estratégias utilizadas pelas EMNs para o processo de internacionalização de suas cadeias produtivas: 1) estratégias

¹⁴⁵ De importância para o nosso estudo, na esteira dos argumentos que desenvolve, Chesnais (1996, p. 74) apresenta uma Tabela em que estão discriminados os trinta grupos não-financeiros mais internacionalizados no início da década de 1990. Do montante total, 8 (aproximadamente 30%) estão inseridas nos setores de informática e eletroeletrônica: IBM (5ª, EUA), Philips Electronics (9ª, EUA), Matsushita (12ª, Japão), Siemens (14ª, Alemanha), Sony (15ª, Japão), Mitsubishi (18ª, Japão), General Electric (19ª, EUA), Alcatel Alsthom (21ª, França). Isto é, se há um processo de centralização e acumulação de capitais ao longo da década de 1980 entre os países da tríade, também no setor de informática e eletroeletrônicos essa dinâmica de concentração monopolista se apresentará, o que é significativo para o argumento ora apresentado.

de aprovisionamento, geralmente associadas às indústrias do setor primário, em que a integração vertical de recursos minerais, energéticos ou agrícolas vinculam as empresas do centro do capital com cadeias de produção existentes nos países de “Terceiro Mundo”; 2) estratégias de mercado, com a instalação de filiais intermediárias; 3) estratégias de produção racionalizada, com a “terceirização” de processos de menor valor agregado, como montagem de produtos, em países periféricos. Ao destacar seu entendimento sobre a noção de grupo, Chesnais (1996, p. 75-76) concorda com Morin (1974 *apud* Chesnais, 1996, p. 75) na delimitação das matrizes e filiais como partes constitutivas de um todo transnacionalizado, no qual as primeiras operam como centros das decisões financeiras do grupo e as segundas restringem-se a unidades produtivas que, na cadeia de valorização do valor do grupo de que participam, exploram alguma atividade (ou, considera-se, podem exercer apenas uma função parasitária, improdutiva de capital). Desse modo, reitera Chesnais (1996), a matriz torna-se árbitra das participações financeiras por ela detidas, dado o montante de capitais transnacionalizado – é a matriz, portanto, que dá ao grupo o seu caráter financeiro (Chesnais, 1996).

Tigre (1984) explica que a ação das EMNs se relaciona com a monopolização na medida em que essas detêm tecnologias mais complexas, acessando-as concomitantemente à restrição de acesso que estabelecem para as competidoras nos mesmos ramos industriais, por meios distintos (acesso direto à tecnologia ou a créditos que comprem os direitos de exploração da primeira, por exemplo): “[...] as empresas nacionais não conseguem comprar tecnologia ao custo marginal de seu desenvolvimento – preço geralmente cobrado das subsidiárias” (Newfarmer, 1979 *apud* Tigre, 1984, p. 29), de modo que “[...] a alegada eficiência da empresa estrangeira é apenas um reflexo de seu acesso monopolista a recursos tecnológicos” (Newfarmer, 1979 *apud* Tigre, 1984, p. 29). Outro instrumento vantajoso às empresas multinacionais é a capacidade de compensar tributações altas conforme articulam suas cadeias produtivas em países de tributação mais baixa, tornando seus fluxos de capitais relativamente independentes às moedas nacionais – transferindo-se capital para as subsidiárias

sem, necessariamente, transferir-se propriedade a outros países (Tigre, 1984). Assim,

[os] objetivos e operações de EMNs nos países em desenvolvimento podem não ser consistentes com os objetivos nacionais dos países em questão. O governo local pode, portanto, querer estabelecer alguma espécie de controle sobre as operações das EMNs. A participação local no capital, especialmente um controle acionário majoritário de 51%, é geralmente considerada o instrumento principal de obtenção desse controle. Acredita-se que, se uma subsidiária local tiver que reportar não apenas à matriz estrangeira, mas também a uma [...] minoria de acionistas locais, serão resolvidos de forma mais justa os conflitos de interesse entre os objetivos da economia nacional e aqueles da companhia internacional (Tigre, 1984, p. 34).

Esse nível de controle oferecido pela participação acionária de capitais nacionais nas atividades das EMN é debatível, já que não existe relação *sine qua non* entre controle acionário e transferência de tecnologia, ainda que possa haver no que concerne a reversão ou fuga de capitais. A existência de subsidiárias em países periféricos pode significar (ou não) que capitais nacionais detenham ações, sem que as matrizes se responsabilizem por transferir tecnologias, ou seus setores de pesquisa em ciência e tecnologia, às filiais, com a qual outras firmas de origem nacional poderiam alçar posição no mercado. Tigre (1984) argumenta que, independentemente de existir capital nacional investido em ações de subsidiárias das EMNs, há exportação de capitais de todo modo, mesmo que em pequena quantidade, que se escoam para fora dos limites do Estado nacional onde se instalam as subsidiárias, mesmo quando poderia ser revertido. Além disso, argumenta o autor, uma vez controlando demais plantas em outros locais do mundo (inclusive com maior ou com a totalidade da porcentagem acionária), a matriz vê-se possibilitada a cobrar das associações um sobrepreço por serviços prestados que compensem a perda de lucros em função das distintas regras de mercado dos países nos quais instala suas subsidiárias (Tigre, 1984).

A discussão realizada por Tigre (1984), aqui incorporada, corresponde ao que Michalet (1985 *apud* Chesnais 1996, p. 76), vai apresentar como quarta estratégia de multinacionalização dos grupos monopolistas, a *estratégia tecnofinanceira*, em que “[...] a evolução das atividades das companhias no exterior, passando da produção material direta para o fornecimento de serviços”, na qual a

“[...] base de sua competitividade está alicerçada na definição de um *know-how* e na P&D” (Michalet, 1985, p. 59-60 *apud* Chesnais, 1996, p. 77). A transferência de tecnologia aparece, portanto, como processo de compra e venda de determinado *know-how* (esteja ele cristalizado em objetos concretos ou em aporte técnico), sem que o comprador lhe detenha de fato. Segundo Tigre (1984), alguns autores caracterizam a transferência de tecnologia pela capacidade que os compradores têm de assimilar a tecnologia adquirida, adequá-la à sua realidade ou ainda a aperfeiçoar de acordo com suas necessidades, construindo-se a partir daí a autonomia tecnológica, que não implica na noção de autarquia e isolamento, mas antes

[...] significa um processo dinâmico de aumento progressivo da independência tecnológica para atingir dois objetivos básicos. Primeiro otimizar a escolha através do conhecimento adquirido. Isto significa desenvolver práticas que permitam a escolha de técnicas apropriadas, habilidades de negociação que tornem possível melhorar as condições de importação de tecnologia, capacitação em pesquisa e desenvolvimento que facilitem a compreensão da tecnologia importada e a compra de componentes na fonte mais barata e, finalmente, adquirir capacidade para desenvolver elementos do “pacote” e aplicar a tecnologia na diversificação da linha de produtos. Em segundo lugar, uma estratégia de autonomia deve procurar encorajar a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos apropriados às necessidades, recursos e gostos nacionais (Sagasti; Guerreiro, 1974 *apud* Tigre, 1984, p. 37).

Na compreensão de Tigre (1984), para fomentar a autonomia tecnológica, o Estado no capitalismo periférico deveria assumir a função de protetor das investidas oriundas das multinacionais e, ao mesmo tempo, subsidiar as iniciativas nacionais com a disposição de recursos em infraestrutura, recursos humanos, pesquisa. Isto é, o Estado dependente deveria agir em sentido contra tendencial, à medida que nesses casos as empresas “[...] têm pouco interesse e habilidade para adotar uma estratégia de autonomia sem ajuda financeira oficial e proteção contra concorrência direta de tecnologia estrangeira avançada” (Tigre, 1984, p. 38). Daí que surja, por parte das EMN, o interesse de licenciar seus produtos articulados a serviços como assistência técnica e administrativa, vinculando esses pacotes à própria participação acionária nas subsidiárias, sem a qual “[...] podem estar fortalecendo a posição de competidores no mercado, oferecendo um recurso competitivo de que outras firmas não dispõem” (Tigre, 1984, p. 42). Estabelecendo

essa forma de relação, as EMN desenvolvem vínculos com suas subsidiárias em que as últimas se transformam em estruturas produtivas e distributivas que dependem das matrizes não só pelas tecnologias (e serviços nelas acoplados), mas pelos meios de produção necessários à fabricação destas – em geral, do capital disponibilizado pelas matrizes às filiais subsidiárias.

Entretanto, Baranson (1978 *apud* Tigre, 1984) argumenta que muitas multinacionais recorriam (à época de seu estudo) não mais à transferência de tecnologias acoplada a investimento de capitais, mas à venda direta de tecnologia e de serviços gerenciais, por cinco principais motivos: a) maior demanda por transferência de tecnologia por parte dos países onde antes se instalavam as subsidiárias; b) os riscos de investimento em capital fixo nesses países; c) ênfase não mais na produção, mas na pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias; d) crescimento da competitividade e, portanto, aumento da pressão pela liberação da propriedade intelectual (patentes) sobre novas tecnologias; e) aumento de custos de investimento em outros países. Isto é, muitos governos passaram a estabelecer restrições à entrada direta de investimentos estrangeiros, os quais nem sempre se originam de grandes corporações, que podem manter suas subsidiárias mesmo com barreiras de mercado estabelecidas nos países em que se instalam (Tigre, 1984).

As empresas nacionais recorrem ao licenciamento, portanto, quando sua capacidade de acompanhar as inovações encontra-se aquém da rapidez com que essas últimas acontecem, não lançando mão de pesquisa e desenvolvimento compatível com a dinamicidade de um mercado particular – como o da informática, sobre o qual nos debruçaremos na subseção seguinte. Tigre (1984, p. 44) expõe ainda três hipóteses: a) a de que a busca pelo licenciamento de tecnologias estrangeiras ocorre com o objetivo de equiparar os níveis de competitividade entre as empresas inscritas em um mercado determinado (como o brasileiro); b) que há também os riscos e custos de, atrasadas com relação a um determinado *paradigma* tecnológico, essas firmas nacionais fazerem os próprios investimentos no sentido de alcançar certo patamar de complexidade tecnológica e, com ele, produzir capital com maior autonomia; c) o espaço *a priori* conquistado pelas EMNs

no mercado onde seus respectivos licenciamentos se inscreverão, o que oferece garantia de retorno ao investimento feito na compra das licenças.

Tigre (1984) reitera a possibilidade de se modificar as condições de um determinado setor industrial, conferindo-lhe características mais ativas do que passivas em relação às multinacionais, desde que haja a aquisição e o desenvolvimento “[...] de capacidade técnica em atividades tais como desenvolvimento adaptativo, engenharia de produção e projeto de novos produtos” (Tigre, 1984, p. 47). No entendimento de Tigre (1984) faz-se mister considerar indicadores como o tamanho do mercado, a disponibilidade local de infraestrutura científica e tecnológica, o que envolve a formação de mão-de-obra qualificada e, fundamentalmente, a disposição desses recursos por meio de políticas de Estado. Assim, cabe destacar a anteposição que Castells (2020) faz entre nações e pessoas (se é que há compatibilização possível, tanto do ponto de vista meramente epistemológico, quanto fundamentalmente ontológico), afirmando que as primeiras aprendem fazendo enquanto as segundas aprendem usando; e que reside nessa diferença a capacidade de cada um dos polos de se desenvolver. Corrigindo, é preciso afirmar que em muitos casos – e também no Brasil, como será demonstrado a seguir – algumas nações aprendem fazendo enquanto impossibilitam que outras façam o mesmo:

[...] as empresas podem não se beneficiar de técnicas que seriam desenvolvidas caso fossem usados, por exemplo, economistas e engenheiros locais para projetos e estudos de viabilidade ou pelo desenvolvimento de solução tecnológica alternativa à estrangeira. As técnicas desenvolvidas podem beneficiar outras firmas; seriam externas à empresa contratante em si. Assim, a empresa privada individual, deixada ao jogo do mercado de tecnologia, dará menos importância ao desenvolvimento tecnológico local do que a sociedade como um todo [...]. Em consequência, sob o ponto de vista da comunidade nacional, a hegemonia das vantagens comparativas estáticas na produção de tecnologia é inaceitável, e o Estado deve interferir no mercado para produzir resultados socialmente ótimos (Cooper; Maxuel, 1975 *apud* Tigre, 1984, p. 39-40).

Exceto pelo pequeno conjunto de países recém industrializados, “[...] que haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial suficiente para lhes permitir adaptar-se, com grandes dificuldades aos novos ritmos de produção do trabalho e se manterem competitivos” (Ernst, 1989; O’Connor,

1992 *apud* Chesnais, 1996, p. 39), os países de periferia foram tendencialmente mais marginalizados, menos afeitos aos investimentos externos diretos (IEDs)¹⁴⁶ e à transferência de tecnologias oriundas do centro do capital, “[...] bem como por um início de exclusão, do sistema de intercâmbio, de muitos países produtores de produtos básicos” (Chesnais, 1996, p. 39). Esses países foram *forçadamente desconectados* do regime de intercâmbio global de mercadorias, “[...] golpeados em cheio, ao mesmo tempo, pela conjuntura mundial e pelas transformações tecnológicas ocorridas no centro do sistema, no sentido de substituição dos recursos tradicionais por produtos intermediários industriais” (Chesnais, 1996, p. 39), dotados de mais novas tecnologias resultantes do trabalho de indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Se, como apontam Samir Amin (1990) e Chesnais (1996), o capitalismo se expandiu a nível global articulando os mercados, a saber, das mercadorias, capitais e tecnologias, e da força de trabalho, o que a mundialização do capital fez foi desintegrar essa terceira dimensão, permitindo-se aos grupos monopolistas transitarem entre distintas regiões, países e continentes do mundo em busca das melhores condições para a exploração da força de trabalho.

Em termos distintos aos utilizados por Tigre (1984), mas atendo-se ao mesmo objeto, Chesnais (1996) aponta os IEDs como distintos ao “simples” comércio exterior, na medida em que 1) não se baseiam em liquidez imediata ou diferida, i. e., não considera pagamentos à vista ou através de atribuição de crédito comercial; 2) não se resumem a uma transação pontual, na medida em que origina fluxos de produção, comércio, prestação de serviços, além de exigir a definição quanto à reversão ou exteriorização de lucros desde a subsidiária à matriz; 3) produz transferências patrimoniais desde a matriz para os países em que se instalam as subsidiárias; 4) confere às relações comerciais um componente estratégico, que diz respeito às intenções dos grupos oligopolistas de penetrarem em determinado mercado para inviabilizar a ação de concorrentes, ou para

¹⁴⁶ A definição da OCDE, incorporada por Chesnais (1996), estabelecia IED como “[...] um investimento estrangeiro [em que] o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto numa empresa”. O investimento abaixo desses 10% era considerado como *investimento de carteira*, em que o investidor não exerce influência sobre a gestão, ainda que detenha ações da firma (OCDE, 1990 *apud* Chesnais, 1996).

incorporá-los ao seu ramo de aquisições ou para adquirir as tecnologias por eles produzidas (Bourguinat, 1992 *apud* Chesnais, 1996).

Chesnais (1996) analisa o conjunto de tendências de IEDs, sobretudo na década de 1980, indicando algumas: 1) o crescimento dos IED no setor de serviços, que saltaram de aproximadamente 25%, no início da década de 1970, para quase 50% no fim da década de 1980; 2) no que concerne, ainda, os serviços, destacava-se a diminuição da participação dos transportes e de “serviços governamentais” e o crescimento da exportação dos serviços financeiros; 3) o crescimento dos IEDs em serviços restringiu-se fortemente aos países pertencentes à OCDE, ampliando a polarização internacional, com “[...] a participação muito alta dos investimentos nos bancos, seguros e serviços financeiros, [os quais expressam] interconexões evidentes entre o movimento do IED e o da globalização financeira” (Chesnais, 1996, p. 61). Outro aspecto destacado pelo autor é que “[o] crescimento do IED ao longo da década de 1980 esteve fortemente marcado, por um lado, pela elevação do investimento internacional *cruzado*, [...] dominado pela supremacia das aquisições/fusões sobre os investimentos criadores de novas capacidades” (Chesnais, 1996, p. 61-63¹⁴⁷, grifo do autor): ao longo da década de 1980, os IED se concentraram dentro da área da OCDE em mais de 80%, sobretudo na forma de fusões e aquisições. A justificativa para essa preponderância é que

[em] meados da década de 1970, diversos tipos de incentivos e de restrições impulsionaram as empresas a optar por aquisições/fusões, num momento de farta disponibilidade e contando com novos instrumentos criados no contexto de globalização financeira. Em muitos setores, especialmente os de alta intensidade de P&D ou de produção de massa, a evolução tecnológica reforçou o peso dos custos fixos (especialmente sob a forma de despesas elevadas de P&D), que essas empresas precisavam recuperar, produzindo para mercados mundiais; bem como as vantagens de poderem aprovisionar, à escala mundial, certos insumos essenciais, especialmente os de ordem científica e tecnológica. Em indústrias já oligopolistas no plano nacional, a única maneira de atingir eficazmente esses objetivos é penetrar em outros mercados, pelo investimento direto (Chesnais, 1996, p. 64).

¹⁴⁷ Na edição de 1996 de *A mundialização do capital*, pela Editora Xamã, uma Tabela se interpõe entre as reflexões desenvolvidas, daí que a citação seja das páginas 61-63.

As aquisições/fusões, por parte dos grupos monopolistas, notadamente em setores industriais, que decidiam por essa forma de IED, eram motivadas pela busca de domínio sobre parcelas do mercado, nas distintas instâncias das cadeias de produção de valor, seja pela compra de marcas comerciais, redes logísticas ou pela conquista de clientes consolidados. A preferência por essa forma de IED, segundo Chesnais (1996), justificou-se por ter sido a década de 1980 um período de instabilidade e inseguranças, com queda na demanda em diversos setores do mercado, concomitantemente aos processos de quebras de oligopólios nacionais, os quais permitiram certo aumento da concorrência: “[...] tudo isso convergiu, a partir de fins da década de 1970, para detonar um grande movimento de investimento internacional cruzado, dominado pelas aquisições/fusões” (Chesnais, 1996, p. 64), que promoveu o aprofundamento da concentração e centralização de capitais em um cenário de “invasões recíprocas” entre países da Europa, os Estados Unidos, o Japão e as regiões adjacentes (Chesnais, 1996, p. 64).

Entre os países da chamada Tríade (EUA-EU-Japão), os IEDs foram praticamente triplicados no decorrer da década de 1980 (142 bilhões, em 1980, para 410 bilhões, em 1988). Uma série histórica das proporções de IED nos assim chamados *países industrializados* e *países em desenvolvimento*, trazido por Chesnais (1996), é por aqui replicado no sentido de ilustrar o aprofundamento da polarização na divisão internacional do trabalho:

Tabela 22 – Países receptores dos investimentos diretos mundiais (1967-1989)

	Países industrializados	Países em desenvolvimento	Valor total (em bilhões U\$D)
1967	69,4%	30,6%	105,5
1973	73,9%	26,1%	208,1
1980	78%	22%	504,5
1989	80,8%	19,2%	1.402,9

Fonte: Departamento de Comércio dos EUA, Serviço de Análise Econômica. *In*: Chesnais (1996, p. 65)

Elaboração própria (2025).

Os *assim chamados países em desenvolvimento* chegaram a receber somente 18% dos investimentos externos diretos em 1991, que aumentaram a partir daí chegando a atingir 35% em 1993, sendo a maior parte deles incorporados

ao Sudeste Asiático (incluindo a China), e somente três na América Latina (México, Brasil e Argentina). Conforme aponta Chesnais (1996, p. 67), não apenas os IEDs passaram, nesse período, por um ajuste de foco entre os países da tríade EUA-EU-Japão, observável também no que corresponde ao comércio exterior, que cresceu de 13% para 17%, ao longo da década de 1980. Outro aspecto a ser destacado no que concerne ao ajuste de foco diz respeito aos acordos de cooperação tecnológica entre companhias e às licenças e transferências de tecnologias, que passaram pelo mesmo processo de concentração entre países “desenvolvidos”, marginalizando-se os demais, pertencentes à periferia capitalista (Chesnais, 1996). Ainda no plano das aquisições e fusões, Chesnais (1996) também destaca as “novas formas de investimento” (NFIs), distintas dos IEDs, porquanto significavam que uma companhia pode adquirir “[...] uma fração do capital e o direito de conhecer a conduta de outra companhia, sendo que operador/parceiro estrangeiro não fornece nenhum aporte em capital, mas somente em ativos imateriais” (Chesnais, 1996, p. 78). As NFIs podem originar seja uma participação minoritária, seja a criação de uma nova empresa comum (chamada *joint-venture*), e reconhecem “[...] à multinacional a propriedade de uma fração do capital, [o] direito de participação nos lucros e [...] de acompanhar a conduta de um parceiro menos poderoso, com base num aporte sob forma de ativos imateriais” (Chesnais, 1996, p. 78-79). O que fica evidente, nessas novas formas de investimento é que as multinacionais com participação nos capitais “[...têm] interesse, portanto, em que [seus] resultados sejam bons, mesmo se também [ganham] numerosas prestações de *royalties* e de assistência técnica” (Chesnais, 1996, p. 79).

Chesnais (1996) apontava entre as formas de valorização, 1) a via clássica do investimento produtivo, baseado na contratação e utilização da força de trabalho para a produção de mercadorias e/ou serviços; 2) as operações financeiras, mais extensa e intensamente disponibilizadas a partir da década de 1970. Outras formas, como a chamada “valorização improdutiva do capital”, permitiam às EMNs punccionar mais-valor sem, para isso, precisarem passar por processos materiais de produção, como rendas oriundas da especulação imobiliária, sobre estoques e títulos de dívidas, vendas com origem e domínio na circulação, etc. Conforme Chesnais (1996, p. 82),

[a] participação no capital e na gestão de uma empresa e na repartição de seus resultados financeiros, sem 'subscrição de capital', que é a característica fundamental das 'novas formas', é mais uma expressão dessa capacidade que o capital concentrado possui, de crescer alimentando-se de um componente rentista. Esse atributo não se manifesta apenas nas relações Norte-Sul. Ao longo dos anos 1975-1990, os países industrializados também assistiram a uma notável ampliação do leque de formas de apropriação e centralização, pela grande empresa, de valores produzidos, fora das suas "fronteiras de companhia", por outras empresas menores, ou mais vulneráveis, a este ou aquele título (Chesnais, 1996, p. 82).

Fazem parte dessas formas novas, inclusive, a vinculação entre empresas e instituições públicas, produtoras de P&D, como laboratórios e universidades, "[...] assim como o leque de relações de terceirização industrial sobre as quais se constroem empresas-rede" (Chesnais, 1996, p. 82). Outro dos privilégios das EMNs é a constituição, entre matrizes e filiais, de mercados internos, "espaços próprios da grande unidade internacional". Para a economia política burguesa, apologética do mercado como única organização social possível, essas tendências seriam índices da imperfeição dos mercados que exigiriam das empresas "[...] internalizar certas transações, depois de terem absorvido as companhias com as quais estavam negociando, ou a criar novas unidades de produção para organizar as transações dentro do seu próprio mercado "interno", privado" (Chesnais, 1996, p. 82-83). Para Casson (1982 *apud* Chesnais, 1996, p. 84), entre os principais obstáculos ao comércio internacional que obrigavam as EMNs a constituírem mercados internos às suas estruturas incluíam-se, p. ex., a) a falta de contato entre compradores e vendedores e, em consequência disso, a ignorância com relação aos interesses das partes da negociação; b) a falta de confiança na precificação das mercadorias, bem como na capacidade de adaptação delas às requisições feitas pelos clientes; c) a logística de mercadorias; d) a tributação sobre distintas etapas do ciclo do capital e/ou a definição de taxas sobre transações; e) a definição de controles sobre os preços, sobre cotas de importação/exportação; f) a falta de confiança entre partes da negociação, como em casos de devolução mediante o não-pagamento.

Ou seja, como afirmava Michalet (1985 *apud* Chesnais, 1996), as lutas contra os custos de transação, admitidos como válidos os riscos acima

mencionados, é que engendram as multinacionais, daí a preferência pelos IEDs, mais do que por vendas diretas ou por vendas de licenças. Conforme expunha Chesnais (1996) a definição pelos IEDs é que “[...] leva as companhias a criarem filiais em vários países no exterior; [e] também as obriga a [ligarem-se] muito estreitamente, sob controle único, para dominar a internalização internacional dos custos de transação” (Chesnais, 1996, p. 84). Portanto, a internalização “[...] proporciona um meio, não apenas de salvaguardar a vantagem monopolística das companhias, mas também de criar e sobretudo de reforçar essa vantagem” (Chesnais, 1996, p. 85). A internalização, ademais, “[...] leva à formação de situações que proporcionam a apropriação de rendas [...] especialmente com a tecnologia” (Chesnais, 1996, p. 85). No que tange o investimento em P&D pelas grandes companhias monopolistas, a internalização das tecnologias resultantes desses investimentos promove vantagens, porquanto “[...] realiza a metamorfose de um bem intangível – um determinado saber, por exemplo – em um elemento patrimonial” (Michalet, 1985, p. 81 *apud* Chesnais, 1996, p. 85). Assim, concluía Chesnais (1996, p. 85),

[...] a partir do momento que a falha de mercado não é, de forma alguma, para a firma de grandes dimensões, sobretudo uma multinacional, um parâmetro externo sobre o qual ela não possa interferir, e sim, pelo contrário, uma situação que ela pode criar ou acentuar, por sua própria intervenção, nos campos que lhe interessam, então essa companhia deve ser definida como dispendo, além das suas próprias ‘vantagens específicas da companhia’, também de uma ampla variedade de vantagens competitivas [...], decorrentes do seu privilégio de se colocar, parcialmente, fora do mercado, e de com isso aumentar o seu poder de negociação perante todos os outros agentes econômicos. *Voltando ao caso da tecnologia, a ‘vantagem específica resultante da internalização’ dá à grande companhia uma peculiar capacidade de fazer frutificar, como fonte de renda, suas patentes e licenças, negociando a sua cessão e, hoje, seu intercâmbio cruzado.* Essa capacidade deve-se à posse da vantagem única: o mercado interno do grupo transnacionalizado e protegido, que nasceu da criação de novas filiais ou da aquisição/fusão das empresas existentes (Chesnais, 1996, p. 85-87, grifo nosso).

Ora, o resultado não poderia ser outro. Na década de 1980, as formas de oligopolização já eram bastante conhecidas, por exemplo, em indústrias de base como petróleo, ou extração e tratamento de minerais. Contudo, chamava a atenção, ainda que fosse efeito característico do estágio de mundialização do capital, “[...] a extensão de estruturas de oferta muito concentradas, para a maior

parte das indústrias de alta intensidade de P&D ou “alta tecnologia”, bem como a numerosos setores de fabricação em grande escala” (Chesnais, 1996, p. 95). O mercado mundial de computadores, entre 1984 e 1988, expressava o nível de concentração nesses setores de tecnologia *high-end* – cujos dados, organizados na Tabela 23 abaixo, serão pertinentemente cotejados, posteriormente, com os indicadores da indústria brasileira de informática protegida pela reserva de mercado entre 1975 e 1991:

Tabela 23 – Concentração no mercado de computadores (participação em %)

	IBM		4 primeiras		10 primeiras	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988
Total de computadores	41	28	53	45	67	64
Grande Porte	58	40	76	75	91	93
Médio porte	22	17	43	42	62	64
Microcomputadores	37	24	60	46	77	69

Fonte: Flamm, 1992, a partir do levantamento da Datamation sobre as principais firmas de informática, em diferentes anos. *In*: Chesnais (1996, p. 95).

Em 1987, cinco empresas produtoras de equipamentos para processamento de dados baseados em DRAM correspondiam a 65% do mercado mundial, e somente dez correspondiam à totalidade desse mercado. Em 1988, eram doze as empresas produtoras de equipamentos de processamento de dados em ASIC que representavam toda essa faixa de mercado, sendo que quatro delas respondiam por 54% das vendas¹⁴⁸. Em geral, no entanto, a dominação da IBM nas faixas de grande, médio e pequeno porte diminuiu no período entre 1984 e 1988, o que permite supor o desenvolvimento de maior concorrência entre oligopólios, observável pela estabilidade, com exceção para a indústria de minicomputadores, na porcentagem de participação das dez maiores empresas do setor no mercado mundial, para a série histórica considerada. Chesnais (1996) empenha-se, em diálogo com vertentes distintas da teoria econômica contemporâneas ao seu estudo, em desvelar as razões pelas quais, em um período de ampla

¹⁴⁸ As formas de processamento de dados DRAM e ASIC têm finalidades diferentes. A memória RAM é mais volátil, utilizada como memória ativa de trabalho, principalmente em computadores, servidores e dispositivos móveis. Já a memória ASIC é mais específica, orientada para o processamento de tipos específicos de dados.

internacionalização do capital, os monopólios se impõem mais como regras do que como exceções.

Ora, o que o economista francês fez foi incorporar, a partir das suas interlocuções com a economia política que lhe era contemporânea, elementos que corroboravam com as formulações marxianas, desenvolvidas ainda no século XIX, acerca das consequências da lei geral da acumulação capitalista no que concerne à centralização e concentração de capitais. O que Marx (2013) caracterizava como a extração de um mais-valor extraordinário, decorrente da diminuição do valor de uma mercadoria abaixo do seu valor médio pelos incrementos de produtividade que um capitalista desenvolve e que o colocam em vantagem (ainda que transitória) perante sua concorrência, Chesnais (1996) vai incorporar a outras discussões, quais sejam: para debater a teoria dos custos irrecuperáveis; a teoria das “vantagens diferenciais” do aprendizado tecnológico e, em decorrência dessas vantagens, o preenchimento de mercados; e, por fim, a teoria da informação imperfeita e da gestão dos custos decorrentes da internalização (Chesnais, 1996, p. 100). Os custos irrecuperáveis seriam o conjunto de investimentos que uma determinada companhia define como mínimo, isto é, como porta de entrada para outras empresas no mercado em que é a liderança. Em razão do crescimento desse mínimo, a entrada torna-se mais arriscada, e requisita mais capitais não apenas para realizar os investimentos, mas para abater possíveis perdas em cenários negativos. Como apontava Chesnais (1996, p. 100), em períodos de rápidas e radicais transformações tecnológicas, “[...] aumentam os custos considerados irrecuperáveis pela companhia (investimentos de risco muito alto)”. Para o autor, isso se devia

[...] tanto às modificações ocorridas no nível e composição interna dos investimentos, sob forma de maiores gastos de P&D e de equipamentos muito específicos, muito caros e de duração de vida muito curta, como alto grau de incerteza inerente às fases de mudança tecnológica paradigmática (Chesnais, 1996, p. 101).

Segundo outra concepção, a das “vantagens diferenciais”, elas se assentariam na capacidade das EMNs de desenvolver novas tecnologias, promover “curvas de aprendizagem” e “preenchimento de mercados”, em que “[as]

empresas que primeiro se beneficiam [...] ganham uma dianteira sobre as que vêm depois, lançando as bases de um saber tecnológico novo, sobre o qual podem então “construir” (Chesnais, 1996, p. 101), isto é, consolidar os próprios domínios monopolistas. Assim, os efeitos do preenchimento de mercados “[...] acompanham e acentuam as vantagens diferenciais de que se beneficiam as companhias que se envolveram, com sucesso, no começo da fase de emergência de um novo processo ou produto” (Chesnais, 1996, p. 101). Outra barreira de entrada estabelecida pelo oligopólio requisita a retomada da teoria da “informação imperfeita”, que leva ao estabelecimento, de um lado, das companhias que recorrem à internalização como forma de reduzir os seus custos de transação, conforme apontado anteriormente; e, por outro, as empresas que são obrigadas a arcar com esses custos. Essa barreira de entrada – ou clivagem, como caracteriza Chesnais (1996, p. 103) –, é determinada “[pelos] efeitos de patamar ou de tamanho inicial, [pelas] condições de acesso ao capital e [também pela] experiência “gerencial” necessária para gerir a integração e economizar eficazmente nos custos de transação” (Chesnais, 1996, p. 103).

Nessa seara, Chesnais (1996, p. 103) fazia importantes considerações para o nosso objeto, na medida em que apontava que, na medida em que o capital se internacionaliza, cresce o universo de incertezas que precisam passar ao controle das empresas, não sendo mais suficiente o planejamento antecipado, razão pela qual “[o] tamanho e os meios organizacionais indispensáveis ao domínio das informações necessárias para atuar nos mercados mundializados apresentam-se, assim, como elementos inerentes à existência desse mercados” (Chesnais, 1996, p. 103, grifo nosso). Ou seja, dominar a produção e a transmissão de informações tornou-se estratégico no mercado capitalista internacional, na proporção direta ao crescimento das suas “imperfeições”¹⁴⁹. O desenvolvimento da convergência entre as telecomunicações e a informática “[permitiu] às grandes companhias gerenciar melhor as economias de custos de transação, obtidas pela integração, e reduzir os “custos burocráticos” associados à sua internacionalização” (Chesnais, 1996, p. 103-104). As tecnologias “telemáticas” tornaram possível às multinacionais uma

¹⁴⁹ Isto é, as evidências do caráter da concentração e centralização de capitais, inerentes à dinâmica da acumulação capitalista, na contemporaneidade.

melhor gestão das suas relações enquanto grupo (a matriz e suas filiais), mas também como empresas-rede, isto é, na forma de uma associação entre empresas de direito próprio, acordos de terceirização (Chesnais, 1996). Esse “novo tipo de patronato”, em sua “quase-integração vertical”, são formas de “externalização”, as quais são utilizadas pelas grandes multinacionais porque “[...] permitem às companhias estabelecer relações assimétricas perante outras empresas e reforçar seu próprio poder econômico” (Chesnais, 1996, p. 104-105). As EMNs “[...] dispõem de uma nova gama de procedimentos e de meios de ação para organizar, reforçar e consolidar as ‘deficiências de mercado’, na perspectiva de estabelecer formas estáveis de dominação oligopolista” (Chesnais, 1996, p. 105). Ou seja, ao mesmo tempo em que as companhias globais, participantes dos oligopólios, incorriam em processos de “internalização” como forma de reduzir custos de transação e, ao mesmo tempo, “preencher espaços vazios no mercado”, também recorriam à externalização como forma de estender o alcance das exigências e coerções do oligopólio “para fora”, ainda que formalmente, de suas divisões hierárquicas; essa externalização consiste, na verdade, em “[...] uma adaptação da internalização às exigências, mas também às *novas oportunidades proporcionadas pelas tecnologias de informação*” (Chesnais, 1996, p. 106-107, grifo nosso). Para essas empresas-rede, “[...] a *gestão computadorizada dos fluxos externos, isto é, entre as companhias, bem como a maior precisão de fabricação, permitem às companhias principais coordenar seus terceirizados: uma rede de empresas especializadas*” (Chesnais, 1996, p. 108, grifo nosso). Nesse sentido,

[...] a empresa-rede apresenta-se então, não como uma ‘ruptura’ com as hierarquias e a internalização, mas antes como uma nova forma de organizar e de gerenciar essas hierarquias, bem como de maximizar as possibilidades de ‘internalizar’ as ‘externalidades’ [...], proporcionadas pelo funcionamento em rede (Chesnais, 1996, p. 109).

A formação dessas empresas-redes deu-se num contexto favorável de generalização, a nível mundial, dos processos associados de desregulamentação dos direitos do trabalho concomitantemente aos períodos de “liberalização financeira” dos capitais. Em circunstâncias econômicas distintas, as pequenas e médias empresas eram relativamente protegidas pelos freios colocados pelos

Estados à “livre iniciativa”. Se, por um lado, para essas médias e pequenas empresas a concorrência mundializada era difícil de identificar, como se fosse anônima, para os grupos monopolistas em setores industriais, no plano mundial, a *luta encarniçada* entre seus grandes capitais assumia outra feição, porque os rivais se conhecem, se chocam e se cruzam nos quatro cantos do mundo – ou, sobretudo, como observamos com auxílio de Chesnais (1996), nos países que compunham a Tríade, e em mais alguns outros mercados nacionais relevantes. Para os grupos monopolistas, conforme Chesnais (1996, p. 116), “[...] o caráter ‘global’ do mercado, bem como da concorrência [...], [resultava] tanto do IED, sob a forma da ‘invasão mútua’ pelos investimentos cruzados, como da liberalização do intercâmbio comercial”. Ou seja, quando tratam de dar proporções mundiais aos próprios capitais, essas EMNs querem a abertura dos oligopólios nacionais e/ou mercados de rivalidade intensa, bem como a inexistência de entraves às suas atividades econômicas, “[...] em particular a [liberdade] de poder organizar a produção, integrando as vantagens proporcionadas por diferentes aparatos produtivos ou sistemas nacionais de inovação, e explorando os diferenciais no custo da mão-de-obra” (Chesnais, 1996, p. 116). As indústrias – tomadas no sentido de constituírem mercados – organizadas mundialmente na forma de monopólios – passaram a estabelecer suas relações de interdependência transpondo os limites dos Estados nacionais.

Como destaca Chesnais (1996), as mudanças não foram movimentos de uma única companhia, tampouco de um conjunto delas, mas antes “[representaram] o resultado de um movimento de conjunto, no qual os acontecimentos políticos cumpriram um papel muito importante” (Chesnais, 1996, p. 116). Isto é, tal conjunto de transformações somente se deu com o suporte interno, nos países “não-triádicos”, de frações de classes alinhadas aos objetivos da mundialização do capital, que realizaram as mobilizações políticas necessárias – inclusive para a solução contrarrevolucionária preventiva que foi dada no Brasil ao quadro de crise, em 1964 –, no sentido de garantir Estados nacionais “abertos” ao pleno funcionamento dos mercados. O que os oligopólios precisaram fazer, portanto, foi ajustar seus processos ao nível mundial da disputa em que passariam

a rivalizar entre si, e o fizeram “[...] explorando, o melhor possível, as desigualdades nacionais, e até reconstituindo-as” (Chesnais, 1996, p. 117).

Chesnais (1996) acrescenta que tais formas de dominar a concorrência aconteciam “até mesmo” no Primeiro Mundo, ainda que as tendências indicassem uma “homogeneização” progressiva desse mundo – o que seria, no nosso entendimento, uma acepção do autor de que a divisão internacional do trabalho estaria sendo modificada no sentido da inexistência, no futuro, das clivagens, que demarcam relações de dependência, entre centro e periferia capitalistas. Porém, o que se poderá observar é que as determinações da dependência mudaram em seus eixos de sustentação, deslocaram-se para outras formas de extração do mais valor extraordinário – algo que será destacado pelo próprio Chesnais (1996) quando discute o crescimento do nível de investimento em P&D para a produção de novas tecnologias – mas não deixaram de existir. Para Chesnais (1996) eram três os níveis de análise das estratégias dos grandes grupos para realizarem seu processo de mundialização:

[o] primeiro nível é o das ‘vantagens próprias do país de origem’, aquelas que cada rival tira por sua filiação nacional. O segundo nível concerne à aquisição dos insumos estratégicos à produção, cujo suprimento, no plano mundial, deve ser organizado por toda grande empresa. Atualmente, os insumos estratégicos são essencialmente de duas categorias. Em primeiro lugar, há as matérias-primas estratégicas, muitas vezes situadas, como no passado, fora da área da OCDE, em países ou regiões do Terceiro Mundo. Depois, há os insumos científicos e tecnológicos, desta vez localizados nos países da OCDE. *A interpenetração, cada vez mais estreita, entre a ciência e a atividade econômica, faz da identificação desses insumos (a chamada ‘vigília tecnológica’) e de sua aquisição, mediante ‘acordos de cooperação técnica’ ou operações de integração vertical na origem, um componente da estratégia tecnológica dos grupos, complemento de sua própria P&D* (Chesnais, 1996, p. 117, grifo nosso).

Reconhece-se, portanto, o plano da divisão internacional do trabalho e de seus “desequilíbrios”, e situa-se os investimentos e domínios tecnológicos como formas de manutenção das clivagens da dependência, sobretudo pelos países “triádicos”. Nosso grifo pode ser aqui justificado. Não houve qualquer circunstância na vida da espécie humana, em seu processo de desenvolvimento enquanto forma de ser, em que ciência e produção não tenham estado intimamente vinculadas, porque suas codeterminações são de ordem ontológica, e não existem como

complexos somente em razão daquilo que o modo de produção capitalista determina que sejam. O que se transforma – como no início do processo de constituição da grande indústria na Europa, que vimos na terceira seção com auxílio de Marx (2013) – são os níveis de complexidade, extensivos e intensivos, da apropriação do real pelo ser social. As tecnologias, as invenções, etc., que se constituem como expressões homogêneas do desenvolvimento dos domínios sobre as propriedades heterogêneas da realidade, são produtos desse processo; elas somente estão servidas ao modo de produção capitalista como mediações para a mais produtiva extração de mais-valor, mas não significa que sejam elas as responsáveis pela lei geral da acumulação capitalista, ainda que a constituam (Marx, 2013; Lukács, 2013; Vieira Pinto, 2005). Enfim, as relações entre ciência e produção são, no plano existencial, anteriores mesmo à ideia de que o modo de produção capitalista poderia existir na proporção em que existia no contexto da obra em discussão.

O terceiro nível estratégico da dominação capitalista mundializada, Chesnais (1996) destacava, era o das atividades “correntes” relativas à produção, bem como da circulação, isto é, da comercialização de mercadorias. À época em destaque, o espaço dos mercados, ou “o quadro geopolítico da integração industrial” era estruturado nos polos da Tríade, organizados como mercados únicos ou “comunitários”, porém distribuídos pelo mundo acumulando capitais às custas da homogeneização e ampliação dos mercados, “[...] e também das desigualdades entre os países de uma área regional/continental, tanto no âmbito da especialização do aparato produtivo, como em matéria de custos salariais, legislação trabalhista e de regime fiscal do capital” (Chesnais, 1996, p. 118). Em adendo, em razão da necessidade de integração entre as companhias e seus mercados, esses complexos regionais passaram a figurar como espaços de investimentos cruzados, indicadores da competitividade oligopolista, isto é, do movimento em que “[...] um grupo tenta manter seu *status* de concorrente/rival efetivo [por meio da] importância de sua presença nas outras regiões da Tríade, além da sua própria” (Chesnais, 1996, p. 118).

Fizemos a ressalva quanto à divisão internacional do trabalho, e destacamos que a dialética da dependência não escapa da análise de Chesnais (1996). Quanto

ao nível das desigualdades regionais, que demarcavam um “sul” e um “norte” globais, as vantagens decorrentes das origens nacionais de um determinado grupo oligopolista demarcam significativamente as condições que lhe são dadas de exercer a dominação sobre um mercado determinado. Chesnais (1996) destaca a hegemonia estadunidense e a coloca nos planos produtivo, financeiro, militar, político, cultural. Quanto ao fator financeiro,

[b]asta lembrar o papel do dólar; a capacidade dos Estados Unidos de aplicarem a política monetária que quiserem, sem se preocuparem muito com as repercussões que pode ter em praticamente todos os outros países, ricos ou dominados e pobres; a possibilidade de ‘compensar’ as mais baixas taxas de poupança interna dos países da OCDE, drenando para si todos os capitais requeridos para financiar seu déficit orçamentário e servir de paliativo ao subinvestimento. A ascensão da esfera financeira recolocou quase todos os trunfos da rivalidade imperialista mundial nas mãos dos EUA. Os mercados financeiros americanos são inigualáveis em suas dimensões, mas também em sua diversidade (Chesnais, 1996, p. 119).

O desenvolvimento das relações imperialistas sob hegemonia estadunidense, nos demais níveis, são descritos, por exemplo em torno das ações tomada pelos EUA para a comercialização de armamentos e equipamentos de telecomunicações, tecnologias sob seu domínio, no GATT, e como esse órgão multilateral foi utilizado pela diplomacia estadunidense para que os acordos ali firmados servissem aos seus interesses. No plano cultural, por sua vez, a economia global dirigida pelo *dólar comunica-se através do inglês*, e o papel da comunicação “[...] é indissociável da influência incomparável dos EUA sobre o conjunto das indústrias de comunicação de massas (onde o inglês serve para consolidar uma ‘cultura’) [...e também] na indústria de telecomunicações” (Chesnais, 1996, p. 120). Nesse setor em particular, os EUA exerciam verdadeiro poder de monopólio quanto às companhias estadunidenses que o ocupavam, “[...] graças aos investimentos com finalidades militares e à interconexão com a globalização financeira” (Chesnais, 1996, p. 120)¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Para Chesnais (1996), os fatores para a chamada competitividade estrutural não eram observáveis na análise da economia política estadunidense, porquanto os oligopólios dessa origem nacional gozavam de margens para perdas que outros países, mesmo entre os que compunham a Tríade, não tinham.

A noção de “competitividade estrutural” dotava-se das três dimensões – desde há muito existentes, mas intensificadas no quadro da mundialização –, a saber, 1) a extensão e a intensividade do setor produtor de bens de capital sob controle do Estado nacional; 2) as formas de relação estabelecidas entre as frações financeiras e produtivas do capital; 3) as chamadas externalidades, isto é, “[...] as infraestruturas e serviços públicos, o nível de qualificação da mão-de-obra, por fim a qualidade do sistema de pesquisa (centros de pesquisa públicos e universitários) e das infraestruturas científicas” (Chesnais, 1996, p. 122-123). Conforme veremos na próxima subseção, demarcado o caráter estratégico do desenvolvimento da indústria de informática por parte dos Estados nacionais, esses três níveis coexistiram ao longo da vigência da 1ª PNI no Brasil, em maior ou menor medida. Nosso objetivo para a presente subseção, entretanto, é indicar o controle triádico, notadamente estadunidense, sobre as dimensões apontadas por Chesnais (1996), para demarcar as circunstâncias históricas de competição mundial em que a indústria brasileira de *hardwares e softwares* se estabeleceu.

Conforme expunha o autor, “[...] boa parte da capacidade de proteger a inovação, a longo prazo, e de salvaguardar o investimento (em particular, o investimento imaterial) está nas mãos do sistema bancário e financeiro” (Chesnais, 1996, p. 122). Portanto, o investimento em P&D dependia da disposição dos bancos, 1) do ponto de vista dos montantes em capital deslocados; mas também 2) pelo horizonte de tempo à disposição desse capital, por parte das instituições financeiras, em benefício do planejamento das empresas, que as permitissem “[...] efetuar os investimentos preparatórios para o longo prazo” (Chesnais, 1996, p. 122). Além disso, os bancos passaram ao papel de salvaguardar as empresas investidoras em P&D, ao menos nos países da Tríade, inclusive no sentido de serem suportes financeiros contra investidas estrangeiras na forma de aquisições ou de absorções ocorridas no mercado. Quanto às externalidades,

[e]las são, em grande parte, resultado da ação e dos investimentos do Estado, bem como dos governos regionais e locais. Resultam também do comportamento e dos investimentos das próprias companhias. O papel desses fatores na competitividade sistêmica é mais ambíguo. Quando se combinam com os dois fatores descritos acima, as externalidades são, com certeza, uma fonte de competitividade sistêmica. *Caso contrário, são sobretudo um componente importante da “atratividade” de um país para as*

multinacionais, um dos elementos da concorrência travada entre os “locais” para atrair investimentos (Chesnais, 1996, p. 123, grifo nosso).

Nosso grifo se explica em razão do pêndulo dialético colocado pelo autor. Os Estado nacionais, conforme expunha Tigre (1984) colocaram-se a decisão entre as alternativas 1) gerar inovação, sustentada nas três dimensões apresentadas por Chesnais (1996), no sentido de estimular investimentos produtivos, qualificar a força de trabalho e oferecer um campo de industrialização sistêmica que desse sustentação conjunta aos setores, públicos e privados, envolvidos no desenvolvimento de novas pesquisas e inovações tecnológicas; 2) apostar em condições adversas, austeras, e recorrer à apresentação de lacunas históricas, existentes na formação social do Estado nacional em questão, para justificar o não desenvolvimento de cadeias complexas de desenvolvimento produtivo e a assimilação dos “paradigmas” estrangeiros. Em razão dessa última opção, tampouco a força de trabalho desse país é qualificada, resta empregada nas EMNs em tarefas de menor complexidade e menor remuneração, preferencialmente destituída de acesso ao conjunto de direitos do trabalho e a políticas sociais públicas de qualidade.

Ora, fica nítido que o pêndulo se movimenta nos eixos da dependência; dito isso, evidencia-se que a posição ocupada pelas distintas sociedades nacionais na divisão internacional do trabalho determina significativamente as condições que elas têm de desenvolverem tecnologia e inovação de maneira independente, soberana – ao tratarmos da 1ª Política Nacional de Informática e do complexo eletroeletrônico dela resultante, na próxima subseção, essas noções históricas ficarão devidamente exemplificadas¹⁵¹. Consoante, quanto à dimensão do potencial das empresas em P&D, Chesnais (1996, p. 123) afirmava que, nos limites da competitividade sistêmica oligopolista, “[...] a situação estratégica das empresas na

¹⁵¹ Ora, quanto aos investimentos cruzados com os quais os países da Tríade cravejavam-se entre si, surgia a questão “[...] de saber até que ponto se pode ir na internacionalização, sem provocar excessivo desgaste do tecido produtivo e dos processos interativos que constituem a base da inovação bem-sucedida e da competitividade” (Chesnais, 1996, p. 124). As condições que um grupo tinha de disputar espaço de mercado em territórios que privilegiavam suas rivais, ao extrapolar as fronteiras nacionais de onde se lança ao plano internacional, media suas reais capacidades de realizar a disputa oligopolista em escala efetivamente global – inclusive, conforme expunha o autor, era consenso que a capacidade de um grupo de ser um concorrente global media-se pelas suas condições de instalar-se em cada um dos polos triádicos.

economia capitalista faz desse elemento aquele do qual depende a valorização competitiva no sistema de pesquisa como um todo” (Chesnais, 1996, p. 123) e, portanto, que para serem eficientes, os gastos estatais dependem “[...] da propensão das empresas a inovar, bem como da qualidade das relações que elas estabelecem com as universidades e os centros de pesquisa públicos” (Chesnais, 1996, p. 123).

Conforme expunha Chesnais, os grupos econômicos, cujas escalas de competição nos mercados eram internacionais, tinham investimentos em P&D bastante elevados¹⁵². De acordo com o que viemos expondo no início, as transformações pelas quais passou o modo de produção capitalista no contexto de sua mundialização se sustentaram no estreitamento das relações entre as ciências, as tecnologias e as atividades industriais. No entendimento de Chesnais (1996, p. 142), “[...] mais do que em qualquer outra época, [assistia-se] a uma interpretação entre a tecnologia industrial, de finalidade competitiva, e a pesquisa de base “pura”, sem falar na “pesquisa fundamental orientada” (Chesnais, 1996, p. 142).

No entendimento desse autor, o nível de generalização das descobertas científicas da década de 1970 permitiu sínteses entre disciplinas científicas distintas, bem como entre diferentes técnicas, como é o caso “[...] dos novos materiais, nascidos do encontro entre a química aplicada, os materiais clássicos e a programação industrial informatizada por microcomputador” (Chesnais, 1996, p. 143). A tendência observada era a de constituição de uma base técnica/tecnológica comum (em especial a biotecnologia e a microeletrônica), de convergência entre setores, expressos por exemplo no desenvolvimento de projetos e na própria fabricação auxiliadas por computador (CAD/CAM). Segundo Chesnais (1996, p. 143-144),

¹⁵² Em países da Tríade, como Estados Unidos e Japão, no final da década de 1970, bem mais de 50% dos investimentos em P&D dos EUA eram realizados pelos 20 maiores grupos industriais daquele país; no caso japonês, em 1980, as cinco maiores companhias, por setor, representavam 70% de P&D no setor automobilístico, 55% na eletrônica, 50% no setor têxtil, 78% na siderurgia (Chesnais, 1996, p. 141). No caso de países europeus – estamos tratando da Tríade, portanto –, somente 7% das companhias francesas concentravam 90% dos contratos e subvenções de origem pública, ao mesmo tempo em que detinham 75% do potencial da pesquisa industrial, cenário próximo ao do Reino Unido e diferente da Alemanha na medida em que esse “[possuía] um tecido significativo de empresas de médias dimensões que [dispunham] de certa capacidade de P&D” (Chesnais, 1996, p. 141).

[t]udo se junta para exercer pressão sobre as companhias para que elas cooperem, seja com quem é mais fraco do que elas, seja em pé de igualdade. Num contexto de rápida mudança tecnológica, os acordos de cooperação e as alianças estratégicas são um meio que permite às empresas, minimizando riscos e mantendo a possibilidade de se descomprometerem, obter os recursos complementares e insumos tecnológicos essenciais. São também um dos principais instrumentos das políticas de competitividade (Chesnais, 1996, p. 143-144)

Esses acordos passaram à condição de forma estratégica que as empresas encontraram de compartilhar conhecimentos, bem como recursos em P&D. Conforme Chesnais (1996, p. 144), ainda que pudessem ser estabelecidos em escala internacional, convém para nos destacar a possibilidade de decorrerem de *“[...] esforços dos membros do oligopólio de um país, a fim de assegurar, com a ajuda de seu Estado, sua competitividade internacional diante de seus rivais: esforços que hoje só podem dar resultado se forem empreendidos coletivamente”* (Chesnais, 1988; 1990 *apud* Chesnais, 1996, p. 144, grifo nosso). Para todos os Estados nacionais, e sobretudo para os países membros da Tríade, o desenvolvimento de tecnologias esteve associado à noção de soberania, e ainda mais naqueles países *“[...] que construíram uma indústria de armamentos relacionada com o lugar ocupado pelas Forças Armadas no Estado”* (Chesnais; Serfatti, 1992 *apud* Chesnais (1996, p. 144). Nesses (conjuntos de) países – a saber, EUA, União Europeia e Japão – as grandes companhias conseguiram transformar o desenvolvimento tecnológico em política do Estado, trazendo-o à elaboração e financiamento de programas que garantissem às primeiras a condição de participar da “concorrência sistêmica” em setores estratégicos, *“[...] principalmente em função de suas ligações com o setor militar e espacial”* (Chesnais, 1996. p. 144).

A indústria eletrônica, por sua vez, ficou marcada pelo desenvolvimento de grandes políticas que abrangiam, *“[...] simultaneamente, certa subvenção pública, muitas vezes elevada, e a formação, no contexto da concorrência triádica, de importantes acordos de criação e repartição de P&D e tecnologia, em base*

nacional ou comunitária” (Chesnais, 1996, p. 145)¹⁵³. No Quadro abaixo, conforme as reflexões desenvolvidas por Chesnais (1996), organizamos as dimensões da internacionalização da tecnologia:

Quadro 5 – As cinco dimensões da internacionalização tecnológica para as EMNs

Dimensão da tecnologia	Caracterização
1) Produção privada	A dimensão mais estudada, segundo Chesnais (1996), consiste em uma síntese de insumos externos e internos ao grupo no desenvolvimento de P&D. Ao mesmo tempo em que, na forma de patentes, são divulgadas enquanto produtos e, assim, tornam-se públicas, também resultam em conhecimentos internos ao grupo, <i>know-how</i> industrial que decorre de melhoramentos próprios em seus processos de produção.
2) Acompanhamento tecnológico e aquisição de insumos especializados junto a instituições de pesquisa, públicas ou privadas;	Remete à vinculação entre os grandes grupos junto a universidades, institutos públicos de pesquisa ou pequenas empresas intensivas em produção de alta tecnologia, cujas produções permitem à grande companhia bons êxitos em inovação, com menores prazos. Conforme expunha Chesnais (1996) essa dimensão ganhou grande importância e, em consequência, investimentos consideráveis por parte das EMNs, as quais conduzem também suas próprias vias de inovação.
3) Alianças estratégicas;	Conforme Chesnais (1996, p. 147), “[...] essa dimensão não passa de uma concretização do mútuo reconhecimento oligopolista e da formação de barreiras de entrada de tipo industrial, cujos efeitos são importantes, tanto para o desenrolar das relações de rivalidade no interior da Tríade, como para as possibilidades de entrada de novos rivais de verdade”.
4) Condução individual por parte dos grandes grupos;	Dimensão pouco sugestiva naquilo que a caracteriza, significa o movimento dos grandes grupos de registrar patentes no exterior e, ao mesmo tempo, associados, definir regrar a priori regras para a “normalização antecipada” de produtos.
5) Valorização internacional das tecnologias produzidas pelos grandes grupos;	Segundo expunha Chesnais (1996, p. 147), “[...] a multinacional é o único participante do sistema de inovação que pode escolher entre três formas de valorização de suas atividades em P&D”. São elas a produção para a exportação, a venda de patentes e licenças, ou a exploração de tecnologias a nível de todo grupo.

Fonte: Chesnais (1996, p.146-147)
Elaboração própria (2025).

¹⁵³ Na década de 1980, por exemplo, o Pentágono e os EUA lançaram o *Very High Speed Integrated Circuit Project (VHSIC)* e o SEMATECH; o Japão lançou o VSHI e os “computadores de quinta geração”; e, na Europa, foram lançados os programas ESPRIT, da CEE, bem como o projeto JESSI, do programa Eureka.

A regra, conforme Chesnais (1996), era que os grandes grupos oligopolistas centralizassem suas atividades de P&D nas suas próprias matrizes, em decorrência do já demarcado caráter estratégico das tecnologias para as EMNs participarem da competitividade sistêmica, como também pela necessidade de se enraizarem em seus países de origem, sobretudo em períodos de investimentos cruzados intratriádicos. Conforme expunha o economista, foram em seus países de origem “[...] que os grupos desenvolveram sua competência técnica, seu mercado mais importante e sua experiência comercial” (Chesnais, 1996, p. 149). Para os países pequenos da Tríade, deslocalizar seus processos produtivos para outros países no sentido de estreitar relações com outros mercados acabava por fazê-las deslocar partes dos seus processos de P&D para o estrangeiro, ou mesmo estabelecer nele seus laboratórios mais importantes.

Os grandes grupos, no entanto, atuavam com base na instalação de a) laboratórios de apoio, que ajustavam os seus produtos às requisições nacionais dos países em que se instalavam; b) laboratórios especializados, mais raros à época, os quais organizavam programas de P&D orientados pela direção central dos grupos, que estabeleciam programas de pesquisa em escala internacional e instalavam laboratórios de acordo com uma *divisão internacional do trabalho coletivo*. Quanto a essa segunda forma,

[q]uem mais avançou nesse sentido foi a IBM, que representava, até o começo da década de 1980, o modelo de referência em termos de organização e controle. Os laboratórios não eram ligados funcionalmente às unidades de produção; faziam trabalhos de pesquisa ‘fundamental orientada’ ou de pesquisa aplicada, no quadro de programas concebidos e geridos diretamente pelo laboratório central, a partir de uma estratégia global de pesquisa e de centralização dos conhecimentos (Chesnais, 1996, p. 150).

A terceira forma de instalação de laboratórios no estrangeiro, por parte dos grandes grupos era c) o *grande laboratório relativamente autônomo*, situado no quadro de atividades desenvolvidas por uma filial importante ao qual foi dada uma responsabilidade, desde a matriz do grupo global, “[...] para a concepção, produção e venda de um produto ou linha de produtos” (Chesnais, 1996, p. 150). Eram essas duas formas de instalar laboratórios que garantiam às EMNs realizar acompanhamento tecnológico e estabelecer interlocuções com os sistemas de

pesquisa e inovação, públicos e privados, nos países em que eram instalados. No contexto da mundialização, são as duas últimas formas de instalação de laboratórios de P&D que ganham preponderância, ainda que os *laboratórios de apoio* tenham sido também transformados, em decorrência das mudanças promovidas pela “reestruturação produtiva” e pela “produção puxada pela demanda” (Chesnais, 1996). De todo modo, a mundialização do capital requisitou às EMNs que adotassem “[...] um modo de organização multidivisional, com a criação de divisões semiautônomas, responsáveis pela gestão de diferentes produtos (ou linhas de produtos) ou por diferentes áreas geográficas” (Chesnais, 1996, p. 151).

A instalação de laboratórios importantes em Estados nacionais distintos ao de origem da grande companhia geralmente se justificava em razão da pré-existência da infraestrutura de P&D, como parte de uma empresa que estivesse sendo fundida/adquirida pela EMN, em outro país (Chesnais, 1996). O autor destacava, novamente, a IBM, e sua articulação de laboratórios, ainda que deslocalizados, mas integrados internacionalmente, sobretudo em decorrência das “[...] *novas possibilidades de coordenação e controle proporcionadas pela telemática [a qual] fez crescer qualitativamente os meios de gerenciamento e controle, pelos grupos, da P&D internacionalizada*” (Chesnais, 1996, p. 152, grifo nosso). Para uma noção histórica dos investimentos em P&D por parte das companhias de origem triádica, Chesnais (1996) apresenta uma série histórica do depósito de patentes das EMNs desses países no exterior, a qual replicamos aqui em razão de sua capacidade ilustrativa. Faz-se importante destacar o caráter interno dos depósitos, isto é, do cruzamento entre registros de patentes pelos grupos dos países que compunham a Tríade no período considerado. Observemos:

Tabela 24 – Localização geográfica das atividades de grandes companhias, segundo origem do depósito de patentes (1985-1990), em %

Nacionalidade*	No país	No exterior	Sendo:			
			EUA	UE	Japão	Outros
Japão (143)	98,9	1,1	0,8	0,3	-	0,0
EUA (249)	92,2	7,8	-	6,0	0,5	1,3
Itália (7)	88,1	11,9	5,4	6,2	0,0	0,3
França (26)	86,6	13,4	5,1	7,5	0,3	0,5
Alemanha (43)	84,7	15,3	10,3	3,8	0,4	0,7
Finlândia (7)	81,7	18,3	1,9	11,4	0,0	4,9
Noruega (3)	68,1	31,9	12,6	19,3	0,0	0,0
Canadá (17)	66,8	33,2	25,2	7,3	0,3	0,5
Suécia (13)	60,7	39,3	12,5	25,8	0,2	0,8
Reino Unido (56)	54,9	45,1	35,4	6,7	0,2	2,7
Suíça (10)	53,0	47,0	19,7	26,1	0,6	0,5
Holanda (9)	42,1	57,9	26,2	30,5	0,5	0,6
Bélgica (4)	36,4	63,6	23,8	39,3	0,0	0,6

*O número de companhias por país está indicado entre parênteses.
 Fonte: Patel e Pavitt (1994). In: Chesnais (1996, p. 157)

O que fica evidente, na análise da Tabela 24, é o crescimento no número de patentes registradas no exterior quando analisados os países europeus. Outro dado relevante é o índice sempre muito baixo dos registros de patentes de companhias não nipônicas no Japão, mesmo entre países triádicos. Também é importante destacar os sempre baixos índices de registro de patentes no exterior, para o período entre 1985 e 1990, em países não triádicos. Ou seja, em países como o Brasil, onde os investimentos em P&D por parte das grandes empresas oligopolistas não estavam concentrados, justificava-se a necessidade de implementar processos de pesquisa, inovação e produção científica em setores, por exemplo, como o de informática. As tecnologias da informação e comunicação, as quais amalgamamos como produtos de indústrias da informática para o período em discussão, eram compreendidas por Chesnais (1996) como estratégicas para o período da “mundialização do capital”.

Os setores financeiros foram clientes de vanguarda dessas indústrias, porque requisitaram a capacidade de rápida e segura transmissão de dados sobre transações bancárias em escala internacional. Ao mesmo tempo, as fabricantes de equipamentos para processamento de dados, periféricos, componentes, sistemas da informação, apareciam como fornecedoras de novos meios de trabalho, portanto na forma de capital constante, para os setores industriais, permitindo-lhes melhores

controles sobre os estoques, os processos, a qualidade¹⁵⁴ e, ademais, sobre a força de trabalho. Essas indústrias da informática conseguiram desenvolver novas tecnologias para o processamento e o tratamento de informações, mas ao fazerem-no acabaram alçando essas inovações a um grau tal de universalização que suas inserções se mostraram possíveis a todos os setores da economia. É possível que no período em que escrevia, Chesnais (1996) não reunisse as evidências da ubiquidade que essas tecnologias teriam no século XXI, expressa tanto nos processos de digitalização de indicadores e do próprio manejo das produções agrícolas no campo, quanto na logística de bens de consumo (como exemplo a alimentação, oferecida por restaurantes a consumidores) mediada por plataformas nos grandes centros urbanos.

4.1.1 O quadro global da indústria de informática antes e durante a PNI

Antes, no entanto, faz-se necessário particularizar e aprofundar o debate trazido por Chesnais (1996) no âmbito da informática, apontando para a situação desse mercado no plano internacional, para os seus níveis de concentração e participação das companhias de origem triádica, notadamente de estadunidenses como a IBM, a fim de compreendermos o contexto mundial dessa indústria no momento histórico em que no Brasil vigia a 1ª PNI. Ao mesmo tempo, com auxílio da literatura disponível para o assunto, no período considerado, apresentamos as relações entre Estado e mercados nos países da Tríade para o setor de informática, para demonstrar como as incidências dos primeiros foi crucial na constituição dos últimos, ao menos nos Estados nacionais da metrópole capitalista. De acordo com Piragibe (1984, p. 7),

[...] a indústria [de informática] é um dos segmentos mais dinâmicos do que se convencionou chamar de complexo eletrônico. A inserção dessa

¹⁵⁴ Inclusive para piorá-la. Cabe lembrar, na contemporaneidade, o caso em que a JBS e a BRF, uma das principais produtoras de carne no mundo, foi denunciada por triturar carne junto com papelão, processo facilitado porque “[...] fiscais receberam propina para afrouxar controle sobre produtos (De que a JBS e BRF são acusadas..., 2017). Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/20/politica/1490036745_907943.html?event=regonetap&event_log=regonetap&prod=REGONETAP&o=regonetap. Acesso em: 15 fev. 2025.

indústria num conjunto maior de atividades decorre da crescente convergência tecnológica entre vários setores econômicos que passam a ter por base a eletrônica digital, incluindo-se a informática, automação de escritórios, telecomunicações, robótica, instrumentação técnica e científica, além dos bens de consumo eletrônicos (Piragibe, 1985, p. 7).

Essa convergência imprimia uma unidade básica, do ponto de vista técnico, entre os produtos fabricados nessa indústria, incluindo-se entre eles componentes eletrônicos e óticos, matérias-primas e insumos como silício e outros elementos químicos, bem como o conjunto de “imaterialidades”, isto é, o corpo de conhecimentos científicos como eletrônica e optoeletrônica, física do estado sólido, linguística, etc., detido por um corpo de profissionais dominadores dessas técnicas (Piragibe, 1985, p. 8). Segundo a autora, esse progresso técnico que resultava no desenvolvimento dos microprocessadores permitiu a digitalização de cada vez mais intensa e extensa quantidade de produtos, “[...] [em que] a capacidade de transformar sinais analógicos em digitais e vice-versa provê uma ‘linguagem universal’ para tratar e manipular a informação de forma rápida, precisa e abrangente” (Piragibe, 1985, p. 8). Ao mesmo tempo, Piragibe (1985) também apontava para a “unificação dos mercados” para produtos de informática e telecomunicações, cuja convergência crescia na proporção direta ao crescimento da densidade dos semicondutores e circuitos integrados e tendia as indústrias à formação de *um único complexo industrial da informação*. A descrição de computadores da autora é bastante sintética e para nós fundante, não só epistemológica, como ontologicamente. Dizia Piragibe (1985, p. 9) que os computadores são “[...] equipamentos eletrônicos que recebem, arquivam, processam e recuperam informações, segundo as instruções neles previamente introduzidas”. Segundo a autora, a estrutura básica dos computadores era a que segue no Quadro 6, abaixo:

Quadro 6 – Estrutura Básica dos Computadores (1985)

Componente	Descrição
Unidade Central de Processamento (CPU)	Responsável pelo processamento de dados e execução de instruções. Divide-se em Unidade de Controle (UC), a qual coordena as operações do computador, e Unidade Lógica e Aritmética (ULA), a qual realiza cálculos e operações lógicas.
Memória Principal	Armazena dados e instruções temporariamente durante a execução de programas. Existem duas formas, a saber, a Memória RAM (<i>Random Access Memory</i>), que é volátil, de acesso rápido, e a Memória ROM (<i>Read Only Memory</i>), dotada de instruções fixas.
Dispositivos de Entrada e de Saída	Os dispositivos de entrada permitem a inserção de dados e comandos no computador, como fazem os teclados, mouses, scanners, leitores de cartões e de fitas, canetas óticas, etc. Já os dispositivos de saída são o conjunto de componentes que apresentam os resultados processados pelo computador, como por exemplo, os monitores, impressoras, plotters, alto-falantes, etc.
Dispositivos de Armazenamento Secundário	Armazenam dados permanentemente, como discos rígidos (HDs), fitas magnéticas, unidades SSD, unidades de disco magnético ou flexível (disquetes) etc.
Barramentos (Buses)	Canais de comunicação que conectam os componentes do computador, de que são exemplos os barramentos de dados (transferem dados entre componentes), barramentos de endereços (indicam localização dos dados), e barramentos de controle, que gerenciam as operações do sistema.
Softwares	Podiam ser considerados em três níveis, a saber, a) básico, i.e. o conjunto de instruções básica necessárias e essenciais à operação do computador; b) de apoio (utilitários, como bancos de dados); c) aplicações, i. e., sistemas de informações que dota o computador de maior flexibilidade na aplicação de suas tarefas.

Fonte: Piragibe (1985, p. 10-11).

Elaboração própria (2025).

O conjunto entre *hardwares* e *softwares* constituem sistemas multidimensionais, definidos por atributos como “[...] velocidade de operação (MIPS), capacidade de memória (*bytes*), características do sistema operacional, capacidade de acoplar periféricos, durabilidade e confiabilidade, disponibilidade de programas e aplicativos” (Piragibe, 1985, p. 11). Segundo a autora, a relação custo-benefício dos equipamentos era ponderado pela relação entre a performance dos computadores e seus preços, mas era de difícil avaliação, sobretudo em um contexto de rápidas inovações tecnológicas que produziam, ao mesmo tempo, desempenho crescente na proporção inversa aos preços, baseado na miniaturização, na complexificação, no aumento da velocidade e confiabilidade dos sistemas, bem como no desenvolvimento das linguagens de programação de mais

alto nível (Piragibe, 1985, p. 11). Segundo a autora, esses aspectos sugeriam “[...] que as características dos produtos e o dinamismo tecnológico da indústria [de informática] condicionam a sua vocação para a diferenciação de produtos” (Piragibe, 1985, p. 12). É na linhagem histórico-dialética de concretização dessa tendência ampliada da diferenciação de produtos que se encontram os *smartphones*, conforme problematizado na primeira seção¹⁵⁵.

Importa destacar, dentro das discussões trazidas por Chesnais (1996), particularizadas na obra de Clélia Piragibe (1985, p. 23), que “[...] a rapidez com que a IBM assumiu a liderança na indústria de computadores derivava-se do desempenho técnico de seus produtos e da posição de mercado da empresa”. O caráter dos produtos fabricados pela IBM, bem como o nível de investimento (material e imaterial) requisitado dos seus usuários, exigia sua proximidade com os clientes e com fabricantes, a qual envolvia “[...] o treinamento de pessoal, assistência técnica e serviços (inclusive o desenvolvimento de *software* aplicativos)” (Piragibe, 1985, p. 24). A IBM já havia se consolidado como líder de mercado de máquinas tabuladoras, e conseguiu ampliar sua liderança para a indústria de computadores em razão do uso de suas capacidades em *marketing* e suporte, associadas “[...] à existência de uma ampla base de consumidores potenciais para seus novos produtos em escala internacional” (Piragibe, 1985, p. 24). Segundo Piragibe (1985)

[nesses] anos de estruturação da indústria de computadores, o mercado norte-americano sobressaía-se pela sua extensão. O gigantismo das corporações implicava um grande volume de dados a serem processados, seu nível de salários em relação aos demais países fazia dos computadores um produto menos caro, e técnicas administrativas sofisticadas provocavam a maior difusão dos computadores nas empresas norte-americanas. De outra parte, as aplicações científicas desses equipamentos beneficiavam-se dos maiores gastos em P&D nos Estados Unidos, dos vastos programas militares-espaciais e da maior sofisticação de seus usuários (Piragibe, 1985, p. 30).

¹⁵⁵ Ainda que Piragibe (1985) faça uma interessante exposição acerca das sucessivas gerações de computadores, desenvolvidos pioneiramente nos Estados Unidos e, em menor monta, na Europa – explicando, aliás, as razões da superioridade estadunidense no mercado em relação às companhias fabricantes de computadores europeias – nos ateremos a demonstrar a situação do mercado para o período histórico considerado na presente seção. O livro de Piragibe (1985), nas reflexões que oferece, também apresenta a noção de Vieira Pinto (2005) quanto ao caráter das tecnologias, tanto analógicas quanto digitais, como partes da história do desenvolvimento da espécie humana em uma perspectiva de totalidade.

Segundo estimativas de Hu (*apud* Piragibe, 1985, p. 30), o mercado estadunidense de computadores entre 1959 e 1963 era de cinco a dez vezes maior que o mercado europeu. As companhias europeias de computadores transistorizados (portanto, que não funcionavam mais por meio de válvulas eletrônicas), nesse período, ainda se restringiam aos seus mercados domésticos. Em 1962, no entanto, as empresas estadunidenses, “[...] lideradas pela IBM detinham cerca de 50% dos mercados inglês e francês, e 75% do mercado alemão de computadores” (Piragibe, 1985, p. 33). O que fica nítido é, já na década de 1960, no tocante às indústrias de *hardware* e *software*, um comportamento comercial intratriádico.

Importante destacar que o primeiro computador japonês foi criado em 1957 e que, para esse período, nesse polo da Tríade, a indústria de informática foi considerada defasada em 10 anos com relação à IBM. A constatação da defasagem justificou, no ano seguinte, a promulgação das “Medidas Temporárias para a Promoção da Indústria Eletrônica” no Japão, as quais protegeram “[...] a indústria local da concorrência estrangeira, quer via importações, quer via instalação de subsidiárias no país” (Piragibe, 1985, p. 33). Se os países da Tríade (com exceção dos EUA), na década de 1960, já estavam encaminhando suas políticas de reserva de mercado e capacitação nacional para o setor de informática e, ainda assim, consideravam-se defasados, a 1ª PNI, desenvolvida no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980, foi bastante tardia, o que contribui para a compreensão das fragilidades (em suas estruturas e processos) que levaram ao seu desmantelamento, na entrada da década de 1990. Importa situar que, no tocante à indústria estadunidense de computadores, o apoio governamental se manifestou “[...] não só pelo peso da demanda assegurada pelo complexo militar-espacial e outras agências governamentais, como também pelos vultosos recursos envolvidos na condução direta e financiamento de atividades de P&D nessa área” (Piragibe, 1985, p. 68). Conforme explica a autora,

[o] Estado garantia um mercado inicial para as empresas norte-americanas, através do *Buy American Act* e outras práticas não escritas, que associadas aos substanciais recursos destinados às atividades de

P&D, permitiam cobrir os custos iniciais das inovações e a obtenção de economias de escala (estáticas e de aprendizado) e, consequentemente, uma rápida redução de preço dos produtos. Esses instrumentos foram utilizados no fomento e apoio a novas empresas, sobretudo as de semicondutores, fortalecendo igualmente a posição de mercado de várias firmas de computadores, como a Sperry Rand, a Control Data, além da IBM (Piragibe, 1985, p. 65).

Em contrapartida, o mesmo suporte estatal não foi observado nos países europeus – pelo menos em um primeiro momento. As empresas que assumiram a tarefa de desenvolver computadores, componentes ou periféricos no “Velho Continente” tiveram esparsos contratos junto ao Estado, o que não as impediu de realizar inovações significativas – a saber, o tubo de raio catódico (importante na transmissão de informações na forma de imagem para monitores), memórias de tambores magnéticos, bem como linguagens de programação. A Europa, ao longo da década de 1960, “[...] apresentava-se como uma fronteira de expansão para as grandes corporações norte-americanas de computadores” (Piragibe, 1985, p. 71). Controlada pelas EMNs estadunidenses, no contexto pós-SGM, a economia europeia foi alvo de IEDs dessas multinacionais, porquanto as suas taxas de crescimento eram maiores que à oeste, no outro lado do Atlântico. A partir de 1965, no entanto, “[...] a discussão do *gap* tecnológico crescente observado entre a Europa Ocidental e as potências hegemônicas [EUA e URSS] demonstrou a importância das inovações, e da pesquisa científica e tecnológica em geral, na competição internacional” (Piragibe, 1985, p. 72). Diante de processos de fusão/aquisição de empresas europeias pelos complexos multinacionais estadunidenses (como o *affaire Bull*), e do crescimento do controle dos EUA da indústria de computadores na Europa, no quadro do estabelecimento do “desafio americano”, “[...] a intervenção do Estado nos países europeus passou a ser mais direta no sentido do fomento e proteção às empresas locais de computadores” (Piragibe, 1985, p. 72). Na Tabela 25, abaixo, apresentam-se os dados relativos à participação das empresas de origem estadunidense no mercado europeu de computadores, para o período entre 1962 e 1969.

Tabela 25 – Participação de empresas dos EUA no mercado de computadores europeu (1962-1969), em % do parque instalado

	1962	1969
Reino Unido	47,1	54,0
França	49,1	91,0
Alemanha Ocidental	73,9	78,0
Europa (não socialista)	-	84,0

Fonte: HU, Y.S., p. 33. *In*: Piragibe (1985, p. 73)

O caso francês merece destaque em razão do alto nível de domínio estadunidense desse mercado nacional no final da década de 1960, e do já mencionado *affaire Bull*. Essa empresa desenvolveu seu primeiro computador (cujos processadores eram fabricados com base em diodos de germânio) em 1952, mas “[...] teve problemas com o desenvolvimento de *software* para seus equipamentos, e também na passagem das gerações tecnológicas” (Piragibe, 1985, p. 73). Ainda que demonstrasse capacidade técnica para o desenvolvimento de produtos, a Bull tinha dificuldades com fornecedores de semicondutores de outros países da Europa. Contudo, o principal problema da empresa era que “[o] padrão de competição do setor e, especialmente, a prática de alugar os computadores aos usuários implicavam num elevado dispêndio de recursos financeiros” (Piragibe, 1985, p. 74). Entre 1954 e 1962, a Bull encontrava dificuldades de financiar suas próprias operações, seu controle acionário de caráter familiar dificultava o ingresso de capitais, de modo que em 1963 a empresa estabeleceu uma subsidiária responsável pelo aluguel dos computadores. Ao contrário das empresas nos EUA, a Bull “[...] não recebeu suporte financeiro governamental para a realização de P&D, que representava em média cerca de 13% de seu faturamento” (Piragibe, 1985, p. 74). Diferentemente do que aconteceu no Reino Unido com a ICT, o governo francês não deu preferência à Bull na compra de seus computadores, e três quartos das aquisições governamentais francesas foram feitas junto à IBM ao longo do período considerado.

Em 1963, a Bull virou pauta entre os acionistas da empresa, os bancos e o Estado francês; depois de fluxos e influxos, “[...] em julho de 1964, a Bull vendeu o seu controle acionário à General Electric norte-americana” (Piragibe, 1985, p. 74).

O ingresso da GE no mercado europeu, aliás, tinha relação com a situação do mercado estadunidense, sob forte controle da IBM, o que fez a primeira priorizar suas operações “[...] através de acordos com firmas europeias, optando pela compra de empresas, em lugar de estabelecer subsidiárias” (Piragibe, 1985, p. 75)¹⁵⁶. Além de uma firma estadunidense ter comprado a Bull, os Estados Unidos também vetaram, em duas oportunidades (1963 e 1966) a compra de grandes computadores pela Comissão de Energia Atômica Francesa, fato que “[...] desempenhou um papel decisivo no desencadeamento de políticas de fomento e apoio à indústria nacional de computadores pelo governo francês” (Piragibe, 1985, p. 75).

Além da França, também a Inglaterra e a Alemanha responderam ao “desafio americano” com políticas distintas de fomento às próprias indústrias de informática. No final de 1966, no caso francês, o governo lançou o *Plano Calcul*, com o objetivo de reunir recursos humanos, financeiros e tecnológicos para desenvolver a indústria francesa de informática. Sob a tutela do Primeiro-Ministro, o *Délégué à l'Informatique* foi instituído com apoio da *Commission Permanente de l'Électronique du Plan* (COPEP) e o Comité de Recherche in Informatique (CRI). Para o primeiro período, de 1966 a 1970, os investimentos atingiram US\$ 150 milhões, a maior parte deles orientados para P&D e concentrados em três empresas privadas, “[...] pertencentes a grandes grupos de indústria eletrônica francesa, sob a liderança do grupo Thompson” (Piragibe, 1985, p. 76). Respectivamente a CII, a SPERAC e a SESCOSEM “[...] seriam responsáveis pela produção de computadores, equipamentos periféricos e componentes eletrônicos” (Piragibe, 1985, p. 76).

A CII (*Compagnie Internationale pour l'Informatique*), criada em 1966 como resultado da fusão de duas empresas, foi o eixo centralizador da política do *Plan Calcul*, recebeu 2/3 do recurso aplicado, o equivalente a cinco vezes do seu capital inicial, para produzir uma gama de computadores que foram privilegiados nas compras governamentais (Piragibe, 1985, p. 76). Em 1970, a CII absorveu a SPERAC (*Systemes et Peripheriques Associés aux Calculateurs*), enquanto a

¹⁵⁶ Além da compra da Bull, em 1964, a GE também comprou 75% do capital da divisão de computadores da *Olivetti*, na Itália (Piragibe, 1985, p. 75).

SESCOSEM tinha a atribuição de liderar a fabricação nacional de componentes eletrônicos francesa. Importante destacar que “[o] *Plan Calcul* também priorizava a área de *software*, através da criação do IRIA (*Institute des Reserche d’Informatique et d’Automation*) e da subcontratação de empresas locais no desenvolvimento de programas aplicativos” (Piragibe, 1985, p. 77).

Também o desenvolvimento da indústria inglesa foi uma resposta ao “desafio americano”, decorrente “[...] de uma sucessão de [fusões/aquisições] de empresas inglesas, diante da concorrência direta com a IBM” (Piragibe, 1985, p. 77). Ainda antes do início da política de fomento estatal à indústria nacional de informática inglesa, também na primeira metade da década de 1960, a *International Computers and Tabulators* (ICT), uma fusão da *British Tabulating Machine Company BTM* e da *Power-Samas*, havia adquirido as divisões de computadores da Ferranti, a qual acumulava experiências com a tecnologia de computadores e que auferia vantagem competitiva ao que, posteriormente, em 1968, se tornaria a *International Computers Limited (ICL)*. Em 1963, além da ICT, havia também a *Computer Leasing*, criada “[...] por um [fundo] de bancos londrinos destinados a financiar a comercialização de seus sistemas de computadores” (Piragibe, 1985, p. 77). Em 1965, quando a ICT já detinha um parque de mais de 150 computadores instalados, ela recebeu “[...] o primeiro financiamento estatal do *National Research and Development Corporation (NRDC)* e contratos do *Ministry of Pensions* e do *Bank of England*” (Piragibe, 1985, p. 77)¹⁵⁷. Daí em diante, mesmo depois transformada em ICL, seria essa a empresa preferencial para as compras de órgãos e agências governamentais. Além de garantir um mercado para a sua própria indústria, por meio do seu Ministério da Tecnologia, a Inglaterra estabeleceu uma participação minoritária nos capitais acionários dessa empresa (10% ou £3,5 milhões), bem como “[...] forneceu recursos substanciais para suas atividades de P&D (£ 14,2 milhões, ou US\$ 31 milhões) por um período de quatro anos” (Piragibe, 1985, p. 78).

¹⁵⁷ Em 1966, o Ministério das Pensões e Seguro Nacional e a Comissão de Benefícios Suplementares foram unificados e transformados no Ministério da Seguridade Social inglês. Em outras palavras, segundo entendemos, os fundos ingleses de pensão e previdência foram, também no caso da Inglaterra, orientados para a compra governamental de equipamentos para processamento de dados, como vimos ocorrer no Brasil, ao analisarmos a Dataprev, uma década mais tarde.

O outro país europeu, pertencente à Tríade, que produziu uma política de desenvolvimento da própria indústria de informática, foi a Alemanha Ocidental. A partir do Primeiro Plano de Informática, criado em 1967 com duração prevista para 1972, foram injetados US\$ 120 milhões no desenvolvimento de atividades de P&D, sobretudo para a criação de novos sistemas de computadores (portanto, com ênfase para a produção de *software*), os quais ficaram significativamente concentrados entre a *Siemens* e a *AEG Telefunken*. Ao final da década de 1960, o domínio de mercado alemão da IBM decaiu de 80% para 60%, sobretudo em razão das “[...] políticas de compras preferenciais pelo Estado foram implementadas, privilegiando o capital local, sobretudo a Siemens” (Piragibe, 1985, p. 78). Ademais, diante do crescimento da presença de empresas norte-americanas, a Alemanha Ocidental adotou “[...] medidas de nacionalização progressiva dos equipamentos fabricados no país” (Piragibe, 1985, p. 78). Em síntese,

[a]pesar dos esforços dos diversos governos europeus no estabelecimento de políticas nacionais de informática, ao final da década de sessenta, acelerava-se a internacionalização do mercado europeu sob liderança da IBM. [...] Nesta época, apenas quatro empresas europeias cometiam no mercado de computadores *mainframe*: a ICL inglesa, a CII francesa, a Siemens Alemã, e a Philips holandesa. A AEG-Telefunken produzia computadores de uso científico e para controle de processos industriais. A DATA-SAAB, a *Computer Technology*, a Nixdorf, e outras firmas de menor porte concentravam-se em *nichos* especializados de mercado, e a Olivetti italiana em equipamentos periféricos (Piragibe, 1985, p. 79).

No que concerne aos investimentos estadunidenses no mercado europeu da informática, para o período considerado, “[...] aspectos de caráter macroeconômico sugerem que esse se insere num processo mais geral de generalização do padrão manufatureiro americano, reproduzindo nos mercados nacionais estruturas industriais semelhantes, sob liderança da IBM” (Piragibe, 1985, p. 79). No entendimento dessa autora, as EMNs estadunidenses, diante do acúmulo progressivo de excedentes em razão da competição oligopolista, os quais extrapolavam os limites do seu mercado doméstico, obrigavam-nas a buscar “[...] mercados externos para suas mercadorias, investimentos diretos e exportação de capitais sob forma estritamente financeira” (Piragibe, 1985, p. 79-81). Em razão do estabelecimento de políticas protecionistas pelos distintos Estados nacionais

europeus às suas respectivas indústrias de informática, o crescimento dos IEDs estadunidenses se dava em função da “[...] preferência explícita das compras estatais e outros favorecimentos às firmas que possuísem produção local, em detrimento daquelas que apenas exportavam para esses países” (Piragibe, 1985, p. 81).

Foi também no final da década de 1950 que o governo japonês, representado no Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI), começou a intervir na indústria de computadores; o Japão transformou em lei as “Medidas Extraordinárias para a Promoção da Indústria Eletrônica”, em 1958, o que permitiu às companhias originadas no Japão um rápido desenvolvimento de tecnologias em setores específicos, sobretudo em razão das “[...] restrições severas ao capital estrangeiro, que só seriam abrandadas dezessete anos depois” (Piragibe, 1985, p. 69). Conforme a autora, a política japonesa de reserva de mercado

[...] se deu tanto sob a forma de controle das importações, como em relação ao investimento direto externo, sendo proibida a formação de *joint-ventures* no setor. As filiais já estabelecidas no país foram convidadas a exportar metade de sua produção, e a vender seus equipamentos no Japão aos mesmo preços que em outros mercados, devendo submeter o lançamento de novos produtos à aprovação do MITI. [...] Paralelamente, desenvolveu-se uma infraestrutura institucional nessa área, através da criação do *Machinery and Information Industry Bureau* e órgãos consultivos, tais como o *Electronic Machinery Industry Council* e o *Data Processing Promotion Council*, que atuavam a pedido do MITI em questões técnicas e políticas (Piragibe, 1985, p. 69-70).

No bojo dessas modificações na política de desenvolvimento industrial no seu setor de informática, o Japão também instituiu laboratórios governamentais especializados, a exemplo dos *Electro-Technical Laboratory* (MITI) e dos *Electrical Telecommunications Laboratories* (*Nippon Telephone and Telegraph*), cujas atribuições eram “[...] realizar atividades de P&D na área, bem como o treinamento de recursos humanos altamente especializados em eletrônica digital” (Piragibe, 1985, p. 70). No mesmo ano da promulgação das Medidas Extraordinárias, foi criada a Associação para o Desenvolvimento da Indústria Eletrônica Japonesa (JEIDA), na qual se articulavam empresas como Fujitsu, Hitachi, NEC, Toshiba, OKI e Mitsubishi com o objetivo de “[...] coordenar a sua atuação, representá-las

diante do poder público e realizar estudos de prospecção tecnológica” (Piragibe, 1985, p. 70). O próprio MITI (Japão), por exemplo, “[...] negociou diretamente com a IBM o licenciamento das patentes fundamentais da empresa em informática para as firmas japonesas e, [...] autorizou-as a celebrar acordos de transferência de tecnologia com as demais congêneres [da Tríade]” (Piragibe, 1985, p. 71). Em contrapartida, o Ministério colocou à disposição das firmas instaladas no Japão o conjunto de trabalhos que havia desenvolvido nos seus próprios laboratórios. Em 1961, criou-se a *Japan Electronic Computer Company* (JECC), cujo objetivo era “[...] comprar computadores *mainframe* das firmas locais e alugá-los ou realizar o seu [aluguel] aos usuários” (Piragibe, 1985, p. 71). Além de contar com recursos próprios, o Banco do Desenvolvimento Japonês e as seis principais empresas nipônicas integralizavam os capitais; essa dinâmica permitiu que, em 1965, a JECC comercializasse 40% da produção das fabricantes japonesas, as quais controlavam nessa época mais de 50% do mercado local.

No outro lado do Oceano Pacífico, a partir da década de 1960, em razão do aumento da demanda por componentes eletrônicos – sobretudo na forma de semicondutores miniaturizados, para os programas militares e espaciais estadunidenses – deu-se nos EUA o desenvolvimento de circuitos integrados. Esses componentes “[...] permitiram a existência de vários componentes discretos (transistores, resistores, etc.) numa minúscula pastilha de silício” (Piragibe, 1985, p. 34). As estadunidenses *Texas Instruments*, AT&T e a *Fairchild* foram as primeiras companhias a fabricar os circuitos integrados, os quais tinham absorção governamental (por órgãos como a National Aeronautics and Space Administration [NASA]) mesmo diante do alto custo para sua fabricação. A queda progressiva dos preços, partir da segunda metade dos anos 1960, conferiu competitividade aos circuitos integrados dotados de componentes discretos. A lucratividade passou a depender grandemente da capacidade que as companhias tinham de reduzir os custos de produção desses circuitos e, em decorrência disso, dos próprios sistemas. Isso levou “[...] os principais fabricantes de computadores a integrarem-se verticalmente na direção dos componentes eletrônicos semicondutores, especialmente os circuitos integrados digitais” (Piragibe, 1985, p. 35). Para se ter uma ideia, as despesas em P&D para *hardware* e *software* pela IBM, nos anos

entre 1961 e 1965, alcançaram cifras equivalentes a US\$ 500 milhões e, nesse mesmo período, entre 1964 e 1967, “[...] a IBM investiu cerca de US\$ 4,5 bilhões num ambicioso plano de expansão que envolvia o estabelecimento de cinco novas plantas, o início da produção de microcircuitos, além do financiamento do aluguel de seus computadores” (Piragibe, 1985, p. 35). No início da década de 1960, a balança comercial dos EUA para equipamentos de processamento de dados era crescentemente superavitária, na proporção direta do crescimento de IEDs das companhias estadunidenses do setor de informática: nessa época, “[...] um quarto do faturamento global da IBM (US\$ 1,8 bilhões) derivava-se de suas operações fora dos Estados Unidos; dez anos depois, as vendas da empresa atingiam US\$ 7,5 bilhões, sendo que 40% desse valor provinham do mercado externo” (Piragibe, 1985, p. 67).

Nessa quadra histórica, a empresa líder (a IBM, ou *The Big Blue*) gastava mais de US\$ 10 bilhões em P&D, cerca de 3% do Produto Nacional Bruto (PNB) estadunidense, e US\$ 2 bilhões no setor eletroeletrônico, principalmente para atender as demandas do complexo militar-espacial dos EUA: a consequência é que, para a década de 1960, das vinte principais inovações da indústria de computadores naquele decênio, 18 delas foram originadas em fábricas ou universidades de origem estadunidense, sobretudo motivadas pelo quadro da “Guerra Fria”, que pulverizou investimentos não apenas à indústria de computadores, mas também da aviação, das telecomunicações e em inovações tecnológicas para ignição (Piragibe, 1985). Os demais países da OCDE começaram a estabelecer suas próprias indústrias de informática – sobretudo os polos da Tríade, como o Japão, e em menor medida a Europa –, bem como políticas nacionais para o setor, “[...] concentrando-se em tecnologias específicas e adotando medidas de apoio e fomento às suas grandes empresas, de forma a fortalecê-las na concorrência intracapitalista” (Piragibe, 1985, p. 68).

Enquanto a IBM lançava seus próprios sistemas, outras empresas norteamericanas se inseriam no setor e tentavam superar a líder com computadores de menor tamanho e melhores performances. Nesse contexto, as empresas passaram a compatibilizar seus equipamentos de modo que fosse possível “[...] a troca de computadores pelo usuário, sem necessidade de mudança nos periféricos, ou dos

programas (o vasto conjunto de instruções que o computador necessita para operar) (Piragibe, 1985, p. 36). Essa foi uma estratégia de fidelização de clientes que teve como principal objetivo também diminuir os custos, para o usuário, quando esse trocava de fornecedor, porque permitia-lhe migrar “[...] para equipamentos de maior performance, sem necessidade de considerar os produtos oferecidos pelos competidores” (Piragibe, 1985, p. 36). Conforme essa autora,

[a] adoção da compatibilidade entre os equipamentos permitiu, por outro lado, a entrada de novas firmas no setor produzindo equipamentos periféricos *plug-compatible* com os computadores IBM. Um certo número de firmas independentes existia, desde o início da indústria, fabricando impressoras, fitas e discos magnéticos, que eram fornecidos em bases OEM (*Original Equipment Manufacturers*) às firmas de sistemas de computadores. Com a introdução da série IBM/360, que apresentava interfaces padronizadas para os periféricos em todos os modelos, um mercado mais amplo constituía-se para cada tipo de periférico (Piragibe, 1985, p. 37)

Na esteira dessa compatibilização, abriu-se espaço para pequenas empresas produzirem componentes e periféricos chamados *plug-compatibles*, porquanto tornaram possível “[...] desconectar um periférico IBM e substituí-lo por outro fornecido pelas firmas independentes, sem necessidade de maiores modificações” (Piragibe, 1985, p. 37). Acirrou-se a competição no mercado, sobretudo quando essas pequenas indústrias se especializaram e conseguiram fornecer periféricos mais baratos do que os que eram dispostos pela própria IBM, porque “[...] uma parcela crescente do valor de um sistema completo de computador, e dentre eles os dispositivos de memória auxiliar (fitas e discos magnéticos) eram os mais onerosos, e estes foram o alvo principal das [*plug compatible manufacturers, ou PCMs*]” (Piragibe, 1985, p. 37). Demonstrou-se a fragilidade das PCMs quando a IBM, no início dos anos 1970, modificou os projetos dos seus produtos e conseguiu fabricar seus próprios periféricos com preços mais acessíveis.

Se a indústria estadunidense cresceu 153% entre os anos 1965 e 1971, a parte mais significativa desse crescimento era apresentado, principalmente, pela própria IBM. As despesas com P&D comprimiam as margens de lucro, como também o faziam os gastos com *marketing* e serviços, o estabelecimento de uma

rede de vendas, bem como a prática de alugar computadores. Na década de 1970, particularmente, foi lançada a “quarta geração de computadores”, cujas especificações técnicas indicavam mais um salto na progressão inversa da relação entre performance/tamanho e preço, e que redundaram também na criação do microcomputador. Segundo Piragibe (1985, p. 42), “[esse] foi um período de desconcentração relativa da indústria, pela entrada no mercado de numerosas novas empresas, principalmente nos segmentos de maior dinamismo e menores barreiras à entrada – os de pequenos computadores”.

Segundo Piragibe (1985, p. 38), mais de 70% do parque de computadores instalado era alugado a preços fixados sobre o valor da venda, e com prazo de 4 a 5 anos, sendo que “[...] o efeito de uma nova instalação influenciava negativamente as receitas correntes das firmas, embora no longo prazo lhes assegurasse um fluxo de rendimentos contínuos e seguros, que se estenderia pelo tempo de vida útil dos equipamentos” (Piragibe, 1985, p. 39). Além da IBM, apenas *Control Data*, *Univac* e *Honeywell* apresentavam lucros nas suas operações; essa última comprou a divisão de computadores da *General Electric*, em 1970, depois que ela acumulou perdas nas cifras de US\$ 200 milhões; em seguida, no ano de 1971, também a RCA se retirou desse mercado com prejuízos que ultrapassaram meio bilhão de dólares (US\$ 500 milhões). Com essas fusões e aquisições, a estrutura “[...] oligopolizada e concentrada do setor passou a ser conhecida como IBM e *the bunch* (Burroughs, Univac, NCR, Control Data e Honeywell) (Piragibe, 1985, p. 39).

Também nessa época, início da década de 1970, empresas estadunidenses, como *TRW* e *Westinghouse*; inglesas, como *Automation* e *Ferranti*, bem como a alemã *Siemens*, lançaram as primeiras versões, com capacidades bem limitadas, de minicomputadores. Esses primeiros minis, os quais pertenciam à linhagem lógico-histórica dos computadores em qualquer das faixas de performance, também tinham alto custo no início de suas fabricações, razão pela qual eram incorporados para fins militares e empresariais. No bojo da miniaturização dos computadores, componentes e periféricos, e da diminuição dos custos de fabricação dos semicondutores, circuitos integrados e outras partes de *hardware*, foi a *Digital Equipment Corporation* (DEC) que lançou, em 1965, o primeiro minicomputador para propósitos gerais (*general purpose*), o qual se tornaria um

padrão de toda indústria logo em seguida. Conforme a descrição de Piragibe (1985, p. 40),

[os] minicomputadores, originariamente, destinavam-se a controle de processos industriais e a outras aplicações distintas daquelas realizadas pelos computadores de médio e grande porte (*mainframes*). A estratégia das firmas norte-americanas era a fabricação de *hardware* padronizado, fornecido ao mercado OEM (*Original Equipment Manufacturers*), ou seja, firmas de sistemas que incorporavam os minis como parte de seus próprios produtos, desenvolvendo o *software* e interfaces para os periféricos, atividades custosas e especializadas (Piragibe, 1985, p. 40).

Essa estratégia permitiu o aumento da escala da produção de minicomputadores, tornando o preço de fabricação menor por unidade. Ao mesmo tempo, mesmo no curso da miniaturização, crescia a capacidade de performance dos computadores e, com ela, “[...] a difusão dos minicomputadores em atividades de instrumentação, laboratórios, universidades e outros mercados de uso científico” (Piragibe, 1985, p. 41). Líder do mercado nesse segmento, a DEC orientava sua produção justamente aos setores industriais, bem como científicos e educacionais (70% do mercado da empresa, em 1967), em detrimento das vendas no varejo, sobretudo porque “[estes] usuários eram altamente sofisticados na programação e uso dos minicomputadores e, portanto, necessitavam menos suporte e desenvolvimento de *software* que os usuários comerciais típicos” (Piragibe, 1985, p. 41). Foi essa segmentação que permitiu à NEC sua consolidação no mercado, retirando-lhe custos relativos à venda comercial (não segmentada) de minicomputadores. Em 1968, a equipe de desenvolvimento da DEC criou a *Data General*, e aglutinados nessa empresa, os seus “técnicos” criaram o computador NOVA, como sucessor do PDP-8 (de 12 bits, da DEC). Lançado no ano de criação da empresa, esse computador ofereceu à DEC um rápido crescimento e aumento na sua lucratividade. Como aponta Piragibe (1985), a *Data General* foi um exemplo do que a autora chama de *spin-off* na indústria de informática, “[em que] o conhecimento tecnológico “embutido” em pessoas possibilita a seus detentores (geralmente egressos de universidades ou de outras firmas congêneres) a criação de novas empresas concorrentes” (Piragibe, 1985, p. 42).

O primeiro choque do petróleo, em 1973, “[...] redefiniu a estratégia japonesa em favor de setores de tecnologia de ponta, com produtos de alto valor agregado,

decisivos para o seu crescimento futuro” (Piragibe, 1985, p. 66). A partir de 1970, “[...] o MITI estimulou a especialização das seis grandes fabricantes japonesas de computadores, de forma a fortalecê-los diante da concorrência norte-americana, especialmente da IBM” (Piragibe, 1985, p. 82-83). A ênfase dos investimentos japoneses foi em P&D, os quais favoreciam a cooperação entre as empresas, ainda que elas pudessem concorrer “[...] entre si no mercado de produtos finais, interna e externamente” (Piragibe, 1985, p. 83). Entre as seis firmas, a) a Fujitsu e a Hitachi eram responsáveis pela produção de computadores *plug compatible* com o *software* da IBM (série M); b) a Mitsubishi e a Oki se responsabilizavam pelos computadores de menor porte (série COSMO); c) a NEC e a Toshiba se dedicaram à construção de sistemas (série ACOS). Além dessa distribuição, também foram definidos três níveis de esforços, a saber, 1) tecnologias que requisitavam esforços particulares, como computadores digitais e circuitos integrados (Projeto VLSI); 2) tecnologias adequadas à formação de economias de escala, expressas no desenvolvimento de padrões para sistemas de processamento de informação; 3) tecnologias em que as inovações faziam avançar as relações custo x performance, como era o caso das indústrias de periféricos (Piragibe, 1985, p. 83). O Estado japonês afirmou-se como suporte ao desenvolvimento da indústria de informática naquele país,

[...] financiando e concedendo incentivos fiscais às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento pelas empresas, bem como pelo treinamento de recursos humanos altamente especializados. Entre 1972 e 1976, as empresas nipônicas dispenderam ¥ 438 bilhões (equivalentes a US\$ 2 bilhões), e metade desse valor foi financiado pelo Estado (Piragibe, 1985, p. 84).

Entre 1971 e 1974, as firmas japonesas firmaram 326 contratos de transferência de tecnologia com outras empresas estrangeiras, sendo somente 1/5 delas orientadas para projetos de *hardware* e o resto (4/5) para *software*. Também no caso japonês, o Estado se colocava na condição de comprador dos produtos nacionais de informática, que foram 92% das compras de órgãos governamentais e do sistema educacional público em 1974, como também no financiamento de 25% das aquisições da JECC, através do Banco de Desenvolvimento Japonês. A JECC,

em 1974, havia comercializado 34% dos computadores de grande porte, fabricados por indústrias japonesas, instalados no país (Piragibe, 1985).

A partir de 1975, diante do fim da reserva de mercado japonês para as indústrias nipônicas, elas já se encontravam em condições de realizar a competição “de verdade” no mercado internacional de informática. Naquele mesmo ano, o governo japonês também passou a permitir *joint-ventures* entre empresas estrangeiras e nacionais, subordinadas “[...] ao licenciamento de tecnologia às firmas japonesas e a um limite de participação de mercado. [Ao mesmo tempo], essas empresas estabeleceram numerosos contratos de transferência de tecnologia com as congêneres estrangeiras” (Piragibe, 1985, p. 84). Ainda assim, quando o mercado japonês passou pela sua liberalização, “[...] o percentual de computadores nacionais atingia 63%, representando 55% do valor do parque instalado, enquanto as importações representavam apenas 21% do mercado” (Piragibe, 1985, p. 85). Em 1975, o Japão era vice-líder no mercado da informática, atrás somente dos Estados Unidos.

Na esteira desses investimentos cruzados intratriádicos, a IBM perdeu a liderança do mercado japonês, ao final da década de 1970, para a Fujitsu, que por sua vez “[...] adquiriu participação acionária da Amdahl norte-americana, fabricante de grandes computadores compatíveis com o *software* da IBM, de forma a obter acesso à tecnologia desenvolvida por aquela empresa” (Piragibe, 1985, p. 85). O “Milagre Japonês”, da década de 1970, explicava-se em razão de que,

[além] do suporte estatal recebido pelas firmas japonesas do setor, a estrutura conglomerada da indústria japonesa, herdada dos antigos *zaibatsus*, com grandes bancos formando parte dos grupos industriais líderes permitiu um maior grau de liberdade às empresas locais para realizar suas estratégias de P&D, produção e marketing. Os largos investimentos exigidos pela indústria foram assim assegurados, bem como o estabelecimento de baixos preços iniciais para os produtos de forma a alargar seus mercados (Piragibe, 1985, p. 85).

Essa sustentação financeira na indústria da informática japonesa conferia, às empresas nela inscrita, maior flexibilidade quanto às prospecções de lucratividade, o que significa que podiam operar “[...] por longos períodos de tempo até [passarem] a ter lucros, concedendo-lhes uma vantagem competitiva crucial em relação às suas congêneres norte-americanas e europeias” (Piragibe, 1985, p. 86).

A organização da indústria japonesa, ramificada entre empresas que produziam componentes eletrônicos, bens eletrônicos de consumo e capital, bem como de máquinas para construir essas máquinas, acabou se demonstrando estratégica “[...] no desenvolvimento da tecnologia de eletrônica digital, onde as fronteiras entre as inovações em processos/produtos/componentes [confundiam-se, como ainda se confundem] crescentemente” (Piragibe, 1985, p. 86).

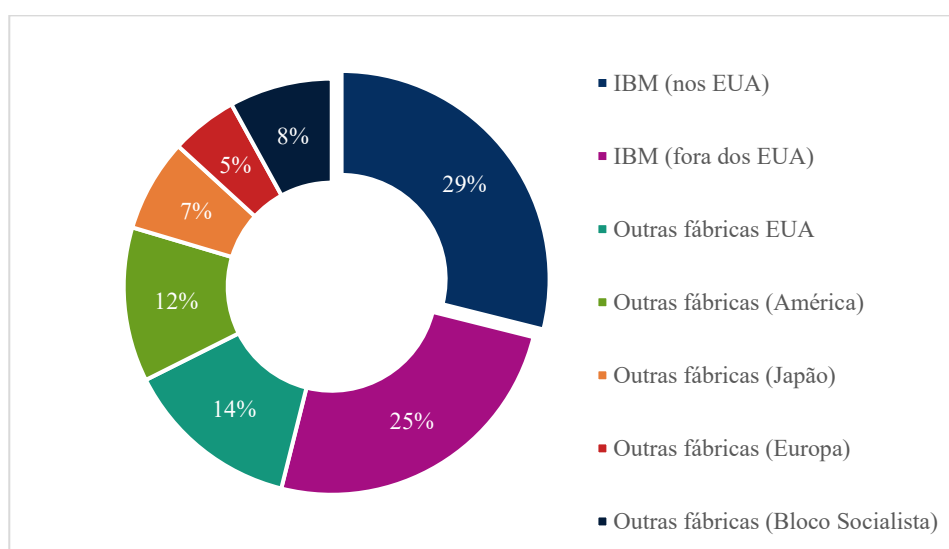
Essa organização contrapunha-se às usuais formas que adquiriram os complexos industriais europeus e estadunidense, em que cada uma das firmas era considerada como unidade produtiva de capital isolada com relação às outras. As empresas japonesas líderes dos setores que fabricavam televisões e semicondutores haviam-se transformado nas empresas líderes na indústria de informática em seu próprio mercado nacional. Tal condição foi de tal modo significativa que, para o período considerado, as empresas nipônicas tinham suas exportações crescendo, em média, 20% ao ano, por meio, por exemplo, de “[...] acordos de tecnologia e *marketing* com diversos fabricantes líderes americanos e europeus, de forma a colocar seus computadores sob a modalidade [*Original Equipment Manufacturers*, OEM] nos respectivos mercados nacionais” (Piragibe, 1985, p. 87). A estratégia de mercado das EMNs japonesas era “[...] evitar uma concorrência direta com as diversas empresas líderes em seus mercados domésticos, antes de estabelecerem uma ampla base de usuários para seus produtos e adquirirem reputação e experiência no exterior” (Piragibe, 1984, p. 87).

A IBM mantinha-se líder na faixa do mercado voltada a *mainframes*, lançava novos produtos com melhores capacidades de armazenamento e processamento, mas na demora em lançar linhas de produtos abriu margem para o surgimento de novas empresas (as PCMs) também no setor de *mainframes*, que passaram a criar periféricos compatíveis aos da multinacional líder, disputando com ela a venda de equipamentos para os seus próprios produtos. Foi nessas PCMs, aliás, que se concentraram IEDs japoneses – a Fujitsu na Amdahl; e a Hitachi na *National Advanced Systems*, por exemplo (Piragibe, 1985). Ainda assim, como podemos observar no Gráfico abaixo, no final de 1980 o montante instalado de computadores de médio e grande porte mantinha-se oligopolizado, fortemente concentrado pela IBM e demais fabricantes estadunidenses, que juntas detinham

80% do valor do parque; enquanto isso, as empresas europeias, japonesas e os países do bloco socialista representavam, respectivamente, 5%, 7% e 8% de um mercado que valia, nesse período U\$ 136,7 bilhões.

A partir do Gráfico 7, fica evidente “[...] a homogeneidade de participação dos fabricantes norte-americanos em seu mercado doméstico e no resto do mundo” para o período considerado (Piragibe, 1985, p. 45), o que ficará mais bem demonstrado na Tabela a seguir. Cabe destacar, de antemão, que nacional (EUA) e internacionalmente, a) a concentração de empresas estadunidenses se equivale com poucas variações; b) a Honeywell e a Univac são mais bem sucedidas fora do que dentro dos EUA (a primeira, sobretudo, em razão de sua participação na CII-Honeywell-Bull francesa); c) a Burroughs, a Xerox, a Amdahl e a *National Advanced Systems* não conseguiram imprimir, no exterior, as posições de mercado que guardavam nos Estados Unidos.

Gráfico 7 – Parque mundial de computadores *mainframes*, por origem de fabricação, em % do valor de mercado, ao final do ano de 1980.



Fonte: International Data Corp. *In*: Piragibe (1985, p. 44).
Elaboração própria (2025).

Essa distribuição do mercado confirmava, no entendimento de Piragibe (1985, p. 45), “[...] a generalização dos padrões de produção e consumo na indústria de computadores, decorrente da presença dominante das subsidiárias das grandes corporações norte-americanas nos diversos mercados nacionais”. A

indústria de computador compunha um setor fortemente internacionalizado, referenciado pelos padrões estabelecidos nos EUA, sobretudo em razão do grande controle quantitativo e qualitativo que as companhias desse país exerciam sobre o resto do mundo, na condição de fabricantes de computadores, componentes e periféricos para o processamento de dados. Somente a IBM, no final de 1980, desenvolvia suas atividades em 122 países, divididas entre os mercados domésticos, Europa/Oriente Médio/África, América Latina/Ásia¹⁵⁸, para os quais a multinacional lançava uma linha única de produtos a serem fabricados e também comercializados. As 44 fábricas da IBM, propriamente ditas, distribuíam-se entre 15 países, e eram instaladas em função do tamanho e do dinamismo do mercado desses Estados nacionais. No organograma da multinacional, o trabalho tinha a produção de equipamentos finais dividida nas três regiões, entre as “quase-firmas”, as quais “[disputavam] as *missões de fabricação* de cada novo produto; componentes mais sofisticados como semicondutores e dispositivos de alta precisão [eram] fornecidos, em geral, por uma única planta localizada primordialmente nos Estados Unidos” (Piragibe, 1985, p. 47). As fábricas subsidiárias integravam-se mundialmente, porque cada uma delas “[especializava-se] em determinados equipamentos [...] comercializados tanto no mercado local, como exportados para outros países, sobretudo dentro de cada região” (Piragibe, 1985, p. 47). Essas filiais, no entanto, importavam componentes e mercadorias finais que não produziam, o que permitia à IBM estabelecer suas operações em escala global.

Os laboratórios de P&D da empresa, ainda que também fossem distribuídos internacionalmente, se concentravam nas unidades estadunidenses, como também se restringiam à matriz, por exemplo, “[as] decisões de caráter estratégico da empresa [...], envolvendo seu planejamento de longo prazo, a definição de seus novos produtos e a aprovação de fundos para investimentos acima de um certo porte” (Piragibe, 1985, p. 47). Entre os laboratórios de P&D, três deles (dois nos Estados Unidos e um na Suíça) faziam pesquisas básicas, e empregavam 2.500

¹⁵⁸ Em Piragibe (1985), o que colocamos como Ásia aparece como *Far East*, uma inferência permitida em razão de não ser uma região coberta pelos outros mercados e sobre os quais, sabemos, a IBM lançou seus tentáculos monopolistas. O *Far East*, traduzido por nós como “Leste Longínquo”, nos permite pensar no mercado asiático como equivalente.

profissionais (1.000 deles com doutorado), “[...] voltados para o avanço do conhecimento científico em áreas correlatas à informática (física, química, matemática, materiais, computação, etc.)” (Piragibe, 1985, p. 49). Já as tarefas de desenvolvimento eram distribuídas em 22 laboratórios, nos quais trabalhavam 50.000 pessoas, todos localizados nos países do hemisfério norte – sobretudo nos EUA, onde 14 desses laboratórios se localizavam e eram responsáveis pela concepção de novos produtos e linhas, “[...] ficando a cargo dos demais tarefas específicas, de forma a absorver capacidades técnico-científicas localizadas” (Piragibe, 1985, p. 49). Além disso,

[...] a IBM [possuía] 14 Centros Científicos distribuídos entre diversos países, destinados ao desenvolvimento de novas aplicações para os seus computadores, além de permitir um contato mais estreito com a comunidade acadêmica e assim garantir seu acesso aos trabalhos realizados nas principais universidades e centros de pesquisa (Piragibe, 1985, p. 49).

A descrição das operações da IBM em escala global, em parte trazidas por Chesnais (1996), mas melhor detalhadas em Piragibe (1985), permitem indicar que essa empresa concorreu, no processo de mundialização do capital, como uma empresa de vanguarda entre os grupos oligopolistas, na medida em que absorvia, mas também estabelecia tendências ao processo de internacionalização das operações das EMNs, não apenas do ponto de vista da comercialização dos seus produtos, como também na produção e no desenvolvimento de P&D. Se o mercado de *mainframes* era fortemente controlado pelas estadunidenses, o mesmo se observava com relação ao de minicomputadores, o qual apresentava uma taxa de crescimento de 25% a. a. ao longo da década de 1970. Em 1975, 73% do parque instalado de minicomputadores encontrava-se em solo estadunidense, e outros 18% eram oriundos de empresas europeias, enquanto 87% do mercado de minicomputadores era controlado por empresas originadas nos EUA. Do mesmo modo que a faixa de mercado dos *mainframes*, também os minicomputadores eram divididos em gerações de cinco anos, e os novos produtos eram lançados

gradativamente com melhores relações performance x custos¹⁵⁹. Como já afirmado anteriormente, o desenvolvimento dos semicondutores permitia a redução dos custos de produção das CPUs, “[...] embora os periféricos e os serviços (incluindo o *software*) representassem uma parcela crescente de custo total dos sistemas” (Piragibe, 1985, p. 50).

Conforme Piragibe (1985, p. 88), ao longo da década de 1970, “[...] a indústria europeia de computadores manteve como característica dominante o elevado nível de internacionalização de seu mercado, com visível predomínio das corporações de origem norte-americana lideradas pela IBM”. Em 1976, a Inglaterra tinha somente 27,1% do seu parque de informática produzido em solos ingleses; a Alemanha Ocidental tinha 19,1% do seu parque originado nacionalmente, enquanto a França contava com apenas 7,5% do seu parque produzido a partir da sua indústria nacional. Diante do predomínio estadunidense, as empresas europeias na indústria da informática “[...] progressivamente limitaram as suas atividades no setor, [o que se refletia] negativamente sobre sua capacidade de inovação, pelo aumento do número de equipamentos produzidos sob acordos de licenciamento de tecnologia” (Piragibe, 1985, p. 88). Ou seja, a indústria europeia, em geral, colocava-se menos na posição de constituir inovações e lançar novos produtos. Conforme a autora,

[...] a problemática da indústria europeia de informática não se referia ao crescimento de seu mercado, mas sim às suas características estruturais, seu menor tamanho relativo, e o fraco encadeamento entre a produção de bens finais e o desenvolvimento a nível dos componentes, sobretudo os microeletrônicos. Tais aspectos a colocavam em desvantagem frente às empresas líderes de origem norte-americana em seus próprios mercados (Piragibe, 1985, p. 89).

Assim, em resposta ao “desafio americano”, os países europeus adotaram a política de fortalecimento das suas “campeãs nacionais”: uma vez constatadas suas capacidades de competir no mercado intratriádico, passaram a receber “[...] uma ampla gama de incentivos de forma explicitamente discricionária, visando favorecê-las na concorrência intercapitalista” (Piragibe, 1985, p. 89). No caso

¹⁵⁹ Para se ter uma ideia, o PDP-8 (*mini* da DEC com 4kb de memória), em 1975, custava 1/10 do valor pelo qual havia sido lançado dez anos antes.

inglês, foi a já mencionada ICL, que entre 1968 e 1976, estimava-se, havia recebido 70% dos recursos estatais ingleses (o equivalente a £ 53,5 milhões) voltados para o financiamento de P&D, parte dele voltado ao lançamento de uma gama de sistemas de computadores (Série 2900). Em 1972, mediante a criação da *Central Agency of Computers*, o governo britânico estabeleceu critérios para as compras públicas de computadores, tendo definido que 60% deste deveria ser preenchido pela produção nacional. O mesmo tratamento não foi dispensado às empresas inglesas fabricantes de minicomputadores, as quais tinham que competir com a NEC e a *Data General* no mercado doméstico dessa faixa de equipamentos. No caso da Alemanha Ocidental, as “campeãs nacionais” eleitas foram a Siemens e a Nixdorf, que em 1974 “[...] possuíam 43,5% do parque público de computadores e 22,5% do mercado do país” (Piragibe, 1985, p. 91). No 2º Plano de Informática Alemão, prospectado para o período 1971-1975, os recursos alcançaram as cifras de US\$ 790 milhões, seis vezes maior que o valor do Primeiro Plano, os quais também foram destinados à P&D, inclusive para componentes e periféricos, até 1976, quando “[...] as prioridades governamentais favoreceram a indústria de minicomputadores e o desenvolvimento de novas aplicações” (Piragibe, 1985, p. 91).

O caso francês, para a década de 1970, foi o mais controverso. O 2º *Plano Calcul*, com vigência para os anos entre 1971 e 1975, favorecia a CII como “campeã nacional” francesa, porquanto a destinava 60% dos recursos disponíveis para a política no período (60% de 1.315 milhões de francos, ou US\$ 157,8 milhões de um total de US\$ 263 milhões). No ano de 1975, uma fusão no mercado francês unificou a CII com a Honeywell Bull franco-americana. No ano seguinte, a divisão de minicomputadores da CII foi adquirida pelo Grupo Thomson, foi criada a *Société Européenne de Mini-Informatique et des Systemes* (SEMS) e extinto o *Plano Calcul*. Com essas movimentações, a CII-HB passou a controlar 15% do parque de computadores instalado, o que equivalia a 8% do mercado público (Piragibe, 1985, p. 92). Segundo a autora, as faixas de mini e microcomputadores franceses (*péri-informatique*) foram objetos de política específica, a qual “[...] ambicionava atender metade da demanda francesa por produtos nacionais, reduzindo o déficit no

comercio exterior desses equipamentos” (Piragibe, 1985, p. 92). Além das “campeãs nacionais” alemãs, francesas e inglesas,

[e]ncontravam-se firmas de grande porte, como a Philips holandesa, a Olivetti italiana e a Datassab sueca ([à época da obra em análise] adquirida pela Ericsson, empresa líder na área de telecomunicações), que [atuavam] em segmentos especializados de mercado, sobretudo em pequenos computadores, e cujo porte [ultrapassava] largamente a dimensão de seus mercados de origem, com operações em escala internacional (Piragibe, 1985, p. 92).

As “campeãs nacionais” europeias ainda tentaram, em 1972, com a criação da Unidata, realizar esforços conjuntos para a indústria de informática, mas apesar da sua boa aceitação, porquanto representava uma tentativa de resposta europeia ao “desafio americano” no contexto da formação do Mercado Comum Europeu, “[...] pela interpenetração dos diversos capitais, a heterogeneidade entre os parceiros fez com que tal iniciativa abortasse em 1975” (Piragibe, 1985, p. 92-93).

Quadro 7 – Parque mundial de computadores *mainframes* instalados por empresas estadunidenses

Empresas	Estados Unidos				Resto do Mundo				Total				Variação % em valor 1978- 1979
	Nº de Sistemas	Valor Médio (US\$ 10³)	Valor em US\$ 10⁶	% do total	Nº de Sistemas	Valor Médio (US\$ 10³)	Valor em US\$ 10⁶	% do total	Nº de Sistemas	Valor Médio (US\$ 10³)	Valor em US\$ 10⁶	% do total	
IBM	33.678	1.118	37.651	71,6	30.787	1.059	32.614	71,9	64.465	1.090	70.265	71,8	11,1
Univac	3.654	961	3.510	6,7	3.753	961	3.606	7,9	7.407	961	7.116	7,3	7,9
Honeywell	4.157	789	3.281	6,2	8.272	451	3.727	8,2	12.429	564	7.008	7,1	8,6
Burroughs	4.637	699	3.243	6,2	2.851	718	2.047	4,5	7.488	706	5.290	5,4	5,8
Control Data	641	2.378	1.524	2,9	487	2.669	1.300	2,9	1.128	2.504	2.824	2,9	0
NCR	3.517	330	1.162	2,2	2.648	360	953	2,1	6.165	343	2.115	2,2	9,8
Amdahl	217	3.101	673	1,3	114	2.974	339	0,7	331	3.057	1.012	1,0	56,7
DEC	703	738	519	1,0	465	759	353	0,8	1.168	747	872	0,9	11,7
NAS	265	1.351	358	0,7	192	1.307	251	0,6	457	1.333	609	0,6	42,0
Xerox	450	882	397	0,7	117	1.051	123	0,3	567	917	520	0,5	(5,1)
Outras	1.324	181	240	0,5	10	3.600	36	0,1	1.334	207	276	0,3	19,0
Total	52.243	987	52.558	100,0	49.696	913	45.349	100,0	102.939	951	97.907	100,0	10,4
Não IBM	19.565	762	14.907	28,4	18.909	673	12.735	28,1	38.474	718	27.642	28,2	7,8

Fonte: International Data Corp. In: Piragibe (1985, p. 46).

Em 1975, 40% do mercado mundial de minicomputadores era controlado pela DEC, e o crescimento dessa faixa de computadores a colocou em disputa nas frações de mercado que adquiriam *mainframes*, dada a “[...] a possibilidade de substituir um grande computador central por uma rede de minicomputadores com processamento localizado (processamento distribuído)” (Piragibe, 1985, p. 50). O crescimento da demanda e a aproximação entre os usuários e as companhias estimulou o desenvolvimento de *softwares* com aplicações específicas, entre elas aplicativos para controle dos fluxos de caixa (compras e vendas), atualização de arquivos, design e fabricação de produtos, análises e simulações. Diante do crescimento da aquisição de minicomputadores, as companhias especializadas em *mainframes* também se deslocaram para essa faixa de produção: em 1975, a IBM lançou seu primeiro computador *general purpose* (Sistema /32) e, em 1976, a Série /1, que foi “[...] considerada a sua ‘estreia’ no mercado de minicomputadores, seguida por outras firmas tradicionais de *mainframes*, como a Control Data e a Honeywell” (Piragibe, 1985, p. 51). Em 1980, a DEC e a *Data General* já controlavam mais de metade do mercado mundial de minicomputadores, enquanto empresas sólidas de *mainframes*, como a IBM e a *Honeywell* não atendiam, juntas, mais que 10% dessa faixa. Contudo, os minicomputadores tiveram um breve período de “crescimento”, bem dizer rastejante, e na década de 1980 as principais indústrias começaram a investir no desenvolvimento de microcomputadores e superminis, com melhor capacidade de processamento (Piragibe, 1985). Como aponta a autora,

[as] inovações em circuitos integrados digitais culminaram com o lançamento dos microprocessadores, em 1971, pela Intel norte-americana. A empresa, altamente especializada em semicondutores, anteriormente desenvolvera as memórias digitais. O primeiro microprocessador, integrando todas as funções lógicas e aritméticas num único chip MOS/LSI, destinava-se ao mercado de calculadoras eletrônicas sob a encomenda de uma firma japonesa (Piragibe, 1985, p. 54, grifo da autora).

A diferença dos microprocessadores para os demais circuitos integrados está na capacidade dos primeiros de serem programáveis, isto é, de que “[...] quando combinados com chips de memória e de suporte, além de componentes discretos, internalizam todas as funções de uma Unidade Central de

Processamento [CPU]" (Piragibe, 1985, p. 54). Em 1975, a Intel produziu, pela primeira vez, um computador assentado em um único chip, em apenas uma pastilha de silício. Na Tabela abaixo, a tendência de miniaturização dos computadores e de seus componentes e, concomitantemente, o aumento de suas capacidades, fica evidente no progresso das especificações do primeiro computador eletrônico desenvolvido nos EUA (o ENIAC, entregue em 1946), e dos microcomputadores produzidos em 1976 (o modelo de referência é um F8, da *Fairchild*)¹⁶⁰.

Tabela 26 – Comparação de especificações entre um F8/1976 (microprocessador) e um ENIAC/1946

Parâmetro	ENIAC	F8	Comentários ¹
Tamanho	84.96m ³	0.03 cm ³	300.000 x menor
Consumo de energia	140kw	2.5 w	56.000 x menos consumo
ROM	16 kbits	16kbits	Equivalente
RAM	1 kbits	8 kbits	8 x mais capacidade
Relógio	100 KH	5 MH	20 x mais rápido
Transistores e válvulas	18.000 válvulas	2.000 transistores	9 x menos componentes
Resistores	70.000	Nenhum	F8 utiliza componentes ativos
Capacitores	10.000	2	5.000 x menos
Relés	7.500	Nenhum	-
Velocidade de soma	200mu seg.	150mu seg.	Equivalente
Tempo de vida útil	Horas	Anos	+ 10.000 x mais confiável
Peso	30 ton.	Menos de 500g	600.000 x mais leve

Fonte: Rada (1982, p. 15). In: Piragibe (1985, p. 55).

Um dos efeitos do desenvolvimento dos microprocessadores, pelo menos do ponto de vista da economia política do setor, foi permitir uma abertura do mercado a novas empresas, que se voltaram à produção de microcomputadores. Em 1983, por exemplo, a Apple já apresentava um faturamento de US\$ 980 milhões, “[...] que a colocava entre as 500 maiores empresas manufatureiras norte-americanas ao fim de sete anos de existência. Entre 1978 e 1982, a taxa de crescimento anual de suas vendas ultrapassou 150%” (Piragibe, 1985, p. 56), com base em dados da Fortune (*The largest U.S. industrial Corporations...*, 1983). Além disso, como

¹⁶⁰ De acordo com Piragibe (1985, p. 56), no ano de referência: uma espécie de anedota comparativa, se o setor automobilístico tivesse se desenvolvido, entre a década de 1940 e 1980, da mesma forma como a indústria de informática, um Rolls-Royce custaria US\$ 2,75 e poderia percorrer 1,2 milhões de quilômetros com apenas um litro de gasolina.

aponta a autora (Piragibe, 1985), o crescimento desse mercado, em razão de suas características, foi a redução das barreiras de entrada, o que permitiu inclusive a criação de empresas não apenas nos países da Tríade, mas também em países da periferia capitalista, como Coréia do Sul, Índia e (conforme veremos logo adiante) Brasil.

O sistema operacional desses microcomputadores tendia a um processo de padronização (*Control Program For Microcomputers*, ou CP/M para micros com capacidade de processamento de 8bits/operação), produzido por *fábricas de software* independentes, as quais também produziam “[...] grandes quantidades de programas aplicativos para os modelos mais bem-sucedidos comercialmente” (Piragibe, 1985, p. 57). A autora também destaca que, diante do franco processo de “miniaturização”, a indústria de computadores também passou, naquela época, por ajustes no mercado, porque os micros passaram a ser vendidos através de distribuidores, lojas especializadas e grandes redes de lojas de departamentos (Piragibe, 1985). No plano internacional, a concorrência se intensificou e, em consequência, engendrou-se um processo de cortes de custos, de aumento na diversificação/diferenciação de produtos e nas despesas com *marketing*, bem como na saída de empresas do mercado, como a Texas e a Osbourne, ao mesmo tempo em que grandes companhias, como a IBM, conseguiram se consolidar ou migrar de outras faixas de tamanho para a produção dos micros – dois anos depois de ter lançado seu primeiro *personal computer* (PC), a IBM já detinha 17% do mercado mundial de microcomputadores em 1982; as japonesas *Nippon Electric Co.* e a *Sharp*, por sua vez, guardavam a terceira e oitava posições entre as oito líderes nesse mercado (16,3% ambas somadas), respectivamente. Como expõe Piragibe (1985) as empresas de menor porte, fabricante de microcomputadores (a exemplo de *Comodore*, *Tandy* e *Osborne*) representavam ainda 25% do mercado em 1982, mas foram fortemente atingidas pela concorrência – enquanto a Osborne, em 1983, faliu, a IBM conseguiu ultrapassar a Apple e se tornar líder de mercado também no setor de micros. De acordo com a autora

[a] empresa líder da indústria mundial de computadores apresentou, inicialmente, mudanças em sua estratégia para concorrer nesse mercado. A maior parte dos componentes era fornecida por uma ampla rede de

empresas, desde os microprocessadores, projetados pela Intel, equipamentos periféricos e o sistema operacional, desenvolvido pela Microsoft. Além de sua gigantesca rede de vendas, a empresa recrutou cerca de 800 distribuidores para esses produtos, grandes lojas de departamentos, como a Macys e a Sears, e promoveu uma ampla divulgação das especificações de seus “PCs”, de forma a estimular o desenvolvimento de uma ampla gama de programas aplicativos (Piragibe, 1985, p. 59).

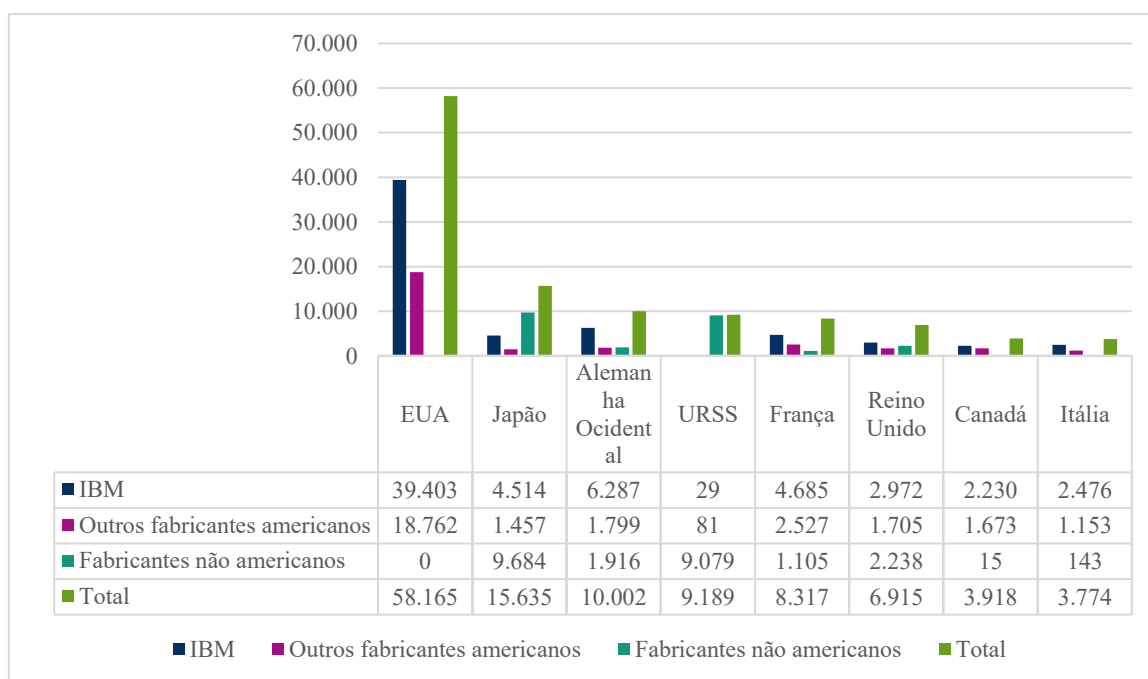
Como ocorrera nas gerações anteriores dos computadores, ao consolidar-se a IBM como líder na faixa dos microcomputadores, ela colocou as demais empresas na condição de viverem à sua sombra, produzirem equipamentos e componentes compatíveis ao que a empresa-líder lançava, tentando superá-la nas relações performance x preço que ela praticava (as já mencionadas PCMs). A única empresa que conseguia contra-atacar as ações da IBM era a Apple, cuja estratégia envolvia “[...] lançar uma gama mais ampla de microcomputadores, compatíveis entre si, com ênfase em seus atributos tecnológicos e sua facilidade de uso por grande número de usuários” (Piragibe, 1985, p. 59).

A Apple, em 1983, gastou US\$ 50 milhões em P&D e US\$ 20 milhões para realizar a automatização de suas fábricas, a fim de lançar o Macintosh (32 bits), um novo microcomputador tecnologicamente superior ao concorrente produzido pela IBM, o PCjr (16 bits). O objetivo estratégico da Apple era se transformar em uma alternativa à IBM com a diversificação dos seus produtos, porquanto essa empresa se voltava ao lançamento de microcomputadores tecnologicamente sofisticados, porém não-compatíveis aos sistemas utilizados pela IBM. Essa última, por sua vez, procurava se diferenciar “[...] pela ênfase em seus recursos de *marketing* e suporte técnico, procurando atingir as grandes corporações que [utilizavam] seus computadores *mainframe*, e também novas faixas de usuários” (Piragibe, 1985, p. 61).

Além de buscar a ampliação de uma rede de comercialização própria e desenvolver seu próprio sistema operacional e seus *softwares*, a IBM também estava fabricando componentes nas suas próprias fábricas. Em função dessas transformações e do aprofundamento da articulação das cadeias produtivas da *Big Blue*, as principais fornecedoras de componentes e desenvolvedoras de *softwares* puderam adequar-se à estratégia da Apple, reduzindo a dependência que tinham em relação à IBM. Como expõe Piragibe (1985, p. 93), ao final da década de 1970,

“[...] confirmava-se o predomínio das corporações norte-americanas de computadores, lideradas pela IBM, nos importantes mercados nacionais”. Com exceção do Japão e da União Soviética, o controle do mercado de computadores *general purpose* pelos EUA era maior que 80% (Piragibe, 1985, p. 93). No Gráfico 8, abaixo, expomos os 8 maiores mercados nacionais de computadores para propósitos gerais e as origens dos seus fabricantes, entre americanos, notadamente a IBM, e não americanos.

Gráfico 8 – Os 8 maiores mercados de informática (para computadores general purpose) e a partilha deles entre fabricantes (em US\$ milhões), no final de 1980.



Fonte: International Data Corporation. In: Piragibe (1985, p. 93).

Fica evidente, nessa historiografia da indústria de informática, que os vinte anos entre 1960 e 1980, pelo menos nos países que compunham a Tríade, constituíram, ao mesmo tempo, períodos de acumulação simples, durante o qual a acumulação de capitais cresceu na proporção direta ao crescimento da indústria de informática, a qual se diversificou nos componentes, equipamentos e produtos finais que foram desenvolvidos ao longo do período considerado. Nesses processos de acumulação simples, como vimos em Marx (2013), entre outras determinantes, a crescente do número de capitalistas pode ser e geralmente é

acompanhada do crescimento do número de trabalhadores empregados nos meios de produção privados de determinado setor econômico. Por um breve momento de prosperidade de determinado setor, mesmo o proletariado participa de maiores porções da riqueza produzida no setor nascente, até ser “liberado” para procurar trabalho em outros mercados. Ao mesmo tempo, pelo caráter da indústria da informática e pela sua forte tendência à ampliação da variedade de seus produtos, bem como dos saltos tecnológicos pelo qual passou ao longo do período considerado, tão logo os computadores digitais, transistorizados, tornaram-se realidade, já estava dado um processo de centralização e concentração de capitais no chamado complexo eletroeletrônico. Este se expressou na aquisição e fusão de empresas (ou, como dizia Marx (2013), nas “conquistas” de capitalistas uns pelos outros), em direção à periferia, mas também observável nos *chumbos trocados* por todos os países que compunham a Tríade, sob liderança das multinacionais estadunidenses.

Um outro aspecto a destacar é que, nos países triádicos, de distintos modos, os aparatos estatais foram bastante importantes para impulsionar e alavancar esses processos de acumulação simples, para o desenvolvimento de indústrias fabricantes de *hardware* e *software*, bem como para o estabelecimento de cadeias de serviços técnicos em informática – enfim, para a constituição desse setor econômico. Em países como Estados Unidos, e mais tardiamente o Japão e a Europa Ocidental, os respectivos Estados nacionais foram cruciais na definição de políticas que aumentaram as barreiras de acesso aos capitais estrangeiros, estabeleceram controles protecionistas sobre os fluxos de IEDs e NFIs, como também estimularam os processos de P&D no sentido de garantir a formação da força de trabalho necessariamente qualificada para responder às dinâmicas de inovação com maior capacidade inovativa, em benefícios dessas próprias sociedades nacionais.

Como apontamos, foi perceptível e será adensado nas subseções seguintes, o setor da informática demonstrou desde sua gênese uma capacidade de complexificação, qualitativa e quantitativa, dos produtos e serviços que oferecia. No intervalo de 40 anos, entre a existência “estrita” dos *mainframes* e dos *personal computers*, por meio dos já narrados processos de miniaturização, acompanhados

da melhoria contínua nas relações preços x performance, houve uma capacidade significativa de descentralização na produção dos dados, tornando-a mais ubíqua, distribuída, alocada nos distintos momentos do movimento incessante do capital. As relações sociais baseadas na produção do mais-valor penetram (ou buscam penetrar) o ser social por todos os seus poros, tentam fazer valer para ele seus controles e interesses como universalidades, e utilizam das mediações de que dispõem para tanto. Se, conforme eram diminuídos os equipamentos, componentes e periféricos para o processamento de dados, eles também tinham uma diminuição absoluta e relativa dos seus preços, tendiam à universalização do acesso a esses terminais – o que justifica, em certa medida, o otimismo de uma parte da intelectualidade quanto ao significado desse novo momento do modo de produção capitalista como uma etapa de efetivação da “democracia”, da “liberdade de expressão”, ou de uma esfera pública global etc.

Conforme veremos na terceira subseção, a internet comercial de uso pessoal, principalmente nos moldes dados a ela após a criação da *World Wide Web* (www), foi uma necessidade decorrente dessa capacidade adaptativa e inovativa dessa indústria, dessa homogeneização de determinações heterogêneas nesse setor econômico-político. Os “navegadores” apareceram, em um primeiro momento, justamente como *softwares*, como espaços próprios para o trânsito de informações entre terminais, não incrustados às máquinas e condicionando, como acontece muitas vezes na atualidade, a usabilidade de suas aplicações. Se nos são permitidas algumas elucubrações filosóficas da tecnologia, podemos pensar que o conjunto de componentes que, integrados, compõe os *hardwares*, têm pouca serventia aos seus usuários se estiverem desligados. Bem dizer, a não ser que esse mesmo usuário esteja orientado a ter um sistema (computador, periféricos e programas instalados) para a troca, em que o valor de uso da mercadoria “se reveste” de sua capacidade de se transformar em equivalente universal, as máquinas processadoras de dados não passam de espécies de geringonças, sobretudo se não estiverem conectadas ou dotadas de fontes energéticas que lhes permitam rodar os sistemas neles embutidos. Não queremos definir, com isso, a inexistência de utilidade às máquinas computadoras, mas defendê-las como um compósito complexo, codeterminado pelos *hardwares* e *softwares*, os quais só têm

ou ganham sentido operando em conjunto, e que ganharam complexidade quando puderam, como conjunto, serem conectados a outros sistemas instalados por meio da *web*.

Enfim, antes de adentrar nesse produto particular, no seu processo histórico de formação, cabe apresentar a particularidade brasileira do desenvolvimento de uma indústria nacional de informática. Queremos destacar, na esteira do que apresentamos até então, que essa experiência não foi *um raio em céu azul*, mas uma resposta a um movimento geral dos países de olhar para o setor da informática, buscar compreendê-lo em seus atributos e pensá-lo como possibilidade de desenvolvimento econômico-político. A experiência da 1ª PNI foi o caminho seguido pelas Forças Armadas no Brasil, durante os anos de Ditadura empresarial-militar, sobretudo pela íntima relação entre os produtos da informática e suas aplicabilidades consoantes aos objetivos de realizar a “integração nacional”, de que fazia parte a necessidade de unificar o território. Por outro lado, se o Brasil se permitiu ser, mesmo que por breve década e meia, mais que um reflexo dos países imperialistas, colocando-se em reflexão ao menos no tocante à fabricação de *hardwares* e *softwares*, tão logo as “ondas de otimismo do mercado” se ergueram pela queda do Muro de Berlim e pela desintegração da União Soviética, as diretrizes neoliberais vieram e se instalaram, como um *malware*, no Estado brasileiro. Vejamos.

4.2 GÊNESE, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO SETOR BRASILEIRO DE INFORMÁTICA (1975-2000)

Na presente subseção deslocamo-nos ao plano da microeconomia, notadamente para a análise do setor de informática brasileiro em seu estágio “embrionário”, mas também em seu desenvolvimento (chegando ao ápice em 1984, quando foi aprovada a primeira Lei de Informática), até sua posterior crise e substituição por uma nova Lei, de cariz liberalizante, em 1991, e as consequências da mudança na política para o chamado complexo eletroeletrônico de bases digitais no Brasil. Nosso objetivo, reiteramos, é constituir uma reprodução teórico-crítica do conjunto de determinações históricas essenciais, sobretudo as

econômico-políticas, que incidem sobre as atividades da Dataprev e fazem-na – como o são, conforme já mostramos, as empresas estatais nos países de capitalismo dependente – um histórico suporte da acumulação de capitais para as multinacionais estrangeiras instaladas no Brasil, particularmente do setor de TIC.

Por essa razão, ao final da seção anterior, demonstramos como tais condições lhe são impostas desde a sua gênese como empresa, dadas as contratações de que lançava mão, já nos seus primeiros anos, para poder atender às demandas governamentais que lhe eram feitas. O atendimento dessa demanda tornou-a a principal produtora de informações, na forma de indicadores sociais – fosse por meio do processamento de dados da previdência social brasileira, fosse para prestar serviços correlatos a outros órgãos e Ministérios –, no contexto da Ditadura empresarial-militar. No entanto, a Dataprev não adquiriu seu parque tecnológico somente a partir da contratação de máquinas e serviços junto a multinacionais estrangeiras. Conforme observamos na seção anterior, a Dataprev foi compradora de minicomputadores junto à Cobra S.A., os quais foram instalados em 10 diferentes estados brasileiros com vistas a facilitar o recolhimento de dados relativos às contribuições para o INPS nas próprias Agências de Previdência Social.

Nessa subseção, portanto, a) oferecemos uma análise histórica do período considerado, para uma compreensão crítica da conformação dos monopólios globais sobre os mercados de equipamentos para processamento de dados, componentes e periféricos, bem como de sistemas da informação, *softwares* e outras aplicações (inclusive nos serviços), de modo a apresentar a gênese da condição dependente brasileira para esse setor e suas consequências para a exploração de atividades econômicas em que se assenta a Dataprev; b) apresentamos o processo histórico entre as duas Leis de Informática (1984-1991) vigidas no Brasil, enquanto caracterizamos as condições históricas que permitiram as aprovações de ambas¹⁶¹.

¹⁶¹ No decorrer da exposição de ambas subseções, realizamos o resgate histórico de obras que abordam o período entre a 1ª e a 2ª PNI e que, pelo que entendemos, encontram-se fora do circuito mais amplo dos debates sobre as TIC contemporâneas. Voltados para o entendimento das PNIs brasileiras (1984 e 1991), mas inscrevendo-a em seu quadro global, as referências que serão incorporadas apresentam dados sobre o nascimento e a existência de uma indústria de informática

4.2.1 Gênese, desenvolvimento e crise da Política Nacional de Informática (PNI): da “democracia relativa” da CAPRE/SEI à “abertura dos mercados”

A informática no Brasil tem sua pré-história nas décadas de 1950 e 1960, quando o país dependia de importações dos Estados Unidos para ter computadores em funcionamento no interior de suas fronteiras. A estrutura da indústria de computadores foi substancialmente alterada na década de 1970, quando, ao estabelecer uma barreira de entrada às multinacionais da informática, “[...] a intervenção do Estado permitiu a criação de um segmento nacional de empresas, com o objetivo explícito de se atingir uma relativa autonomia tecnológica” (Piragibe, 1985, p. 1). Conforme argumenta Tigre (1984, p. 75-76),

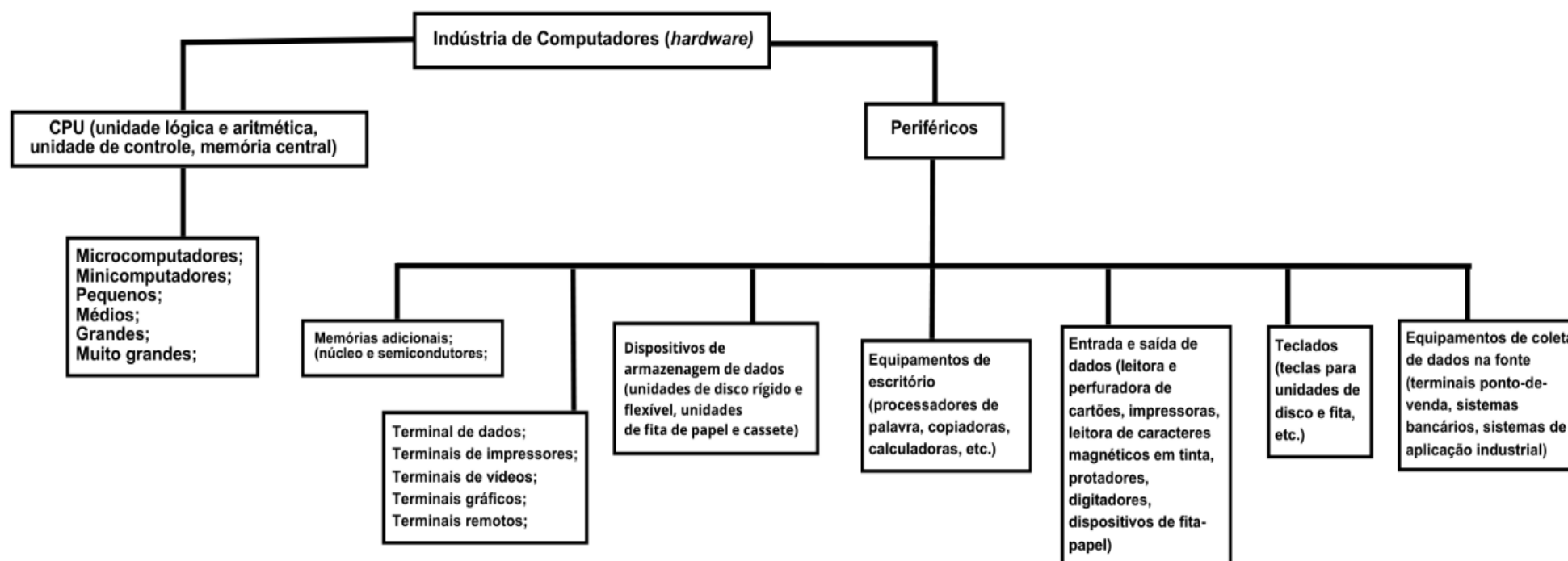
[a] política nacional de informática começou a se delinear no início dos anos [1970], quando o crescente uso de computadores, aliado à disponibilidade de técnicos e engenheiros de alto nível para projetar e desenvolver alguns tipos de equipamentos de processamento de dados, alertou para a possibilidade de o Brasil buscar uma certa autonomia tecnológica no setor. A primeira tentativa de estabelecer uma capacidade técnica própria para desenvolver computadores, foi feita em março de 1971 através do projeto FUNTEC 111. O projeto foi elaborado conjuntamente pelo BNDE e Ministério da Marinha e consistia em financiar o desenvolvimento de computadores G-10 pela PUC do Rio (*software*) e a Politécnica da USP (*hardware*) ao custo de US\$ 2 milhões (Tigre, 1984, p. 75-76).

Na esteira desses esforços, no ano de 1972, além da Eletrônica Digital Brasileira (EDB), “[...] através da qual o BNDE e outras instituições governamentais iriam atuar na constituição e participação em empresas nacionais de computadores periféricos” (Tigre, 1984, p. 76) foi instituída a Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), cujo objetivo era “[...] *promover o uso mais eficiente dos computadores na administração pública*” (Tigre, 1984, p. 76). O autor inicia sua apresentação acerca da indústria brasileira de computadores a partir de uma definição acerca desses últimos, descrevendo-os como “[...] diferenciados por tamanho, de acordo com a capacidade de memória, *bits* por palavra, velocidade de entrada e saída, preços, gama de periféricos” (Tigre, 1984, p. 53), nos mesmos

nacional, sustentada em pilares como a reserva de mercado e a capacitação nacional, uma experiência esquecida e, nesse sentido, considerada impossível, como se tivesse sido “jamais tentado” projeto similar em terras brasileiras.

moldes que apresentamos anteriormente a partir de Piragibe (1985). Além dos computadores, descrevia o autor, os equipamentos periféricos são aqueles que “[...] ligam o computador ao mundo exterior através de dispositivos de entrada e saída de dados tais como terminais, leitores de cartão, impressoras e uma variedade de outros equipamentos” (Tigre, 1984, p. 53). À época de escrita da sua Tese, transformada no livro *Computadores Brasileiros: indústria, tecnologia e dependência*, Tigre afirma que o Brasil produzia terminais “tais como [...] bancários, de vídeo, equipamentos de entrada de dados e [...] de ponto de venda” (Tigre, 1984, p. 55). De acordo com Tigre (1984), ao longo das décadas de 1970 e 1980, o mercado de informática em escala mundial era constituído dos produtos observáveis na Figura 10 abaixo.

Figura 10 – Produtos fabricados pela indústria de computadores e periféricos (1984)



Fonte: Tigre (1984, p. 54).

Em 1974, foi criada a Empresa Digital Brasileira S.A (Digibrás), e a EDB foi transformada na Computadores e Sistemas Brasileiros S.A., a Cobra S.A., cujo objetivo era desenvolver e fabricar minicomputadores com base em um financiamento tripartite, ou seja, com participação no capital acionário de empresas privadas nacionais, estrangeiras e estatais. Também em 1974, um fato marcante para o setor da informática foi a assunção, por Moacyr Fioravante, da Superintendência do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Nesse cargo, Fioravante criou um comitê, coordenado por Mário Ripper, que passou a unificar e coordenar as pesquisas que antes ocorriam em distintos departamentos do Serpro. Nessa época, entre outras iniciativas, criou-se a revista *Dados e Ideias*¹⁶², dedicada a estudos técnicos na área de informática, mas também a reiterar a importância do desenvolvimento do setor para a economia do país como um todo (Vigevani, 1995).

De fato, foi durante os anos de governo de Geisel que se consolidou a ideia de desenvolver-se no Brasil uma Política Nacional de Informática (PNI), a qual ganhou objetividade a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento e do II Plano Brasileiro de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia, ambos com vigência prevista para os anos entre 1975 e 1979. O II PND previa a produção de computadores de grande porte, o que – segundo entendia o governo – só seria possível com a internalização de plantas de multinacionais estrangeiras. O Brasil, no governo Geisel, garantiu a transferência de tecnologia por intermédio da produção de minicomputadores e, ainda que mantivesse (a exemplo dos governos militares que lhe antecederam) o modelo tripartite de gestão, no qual participavam além do Estado, empresas nacionais e estrangeiras, essas últimas passaram a ocupar o papel de transmissoras de tecnologias para dentro do país (Vigevani, 1995).

¹⁶² Algumas edições dessa revista estão disponíveis no site Datacassete. Disponível em: <https://datassette.org/revistas/dados-e-ideias>. Acesso em: 03 fev. 2025. Entramos em contato para tomar conhecimento da existência de outras edições que pudessem estar digitalizadas e a resposta obtida do moderador foi: “essas revistas são bem difíceis de aparecer. As que temos disponíveis são as únicas que conseguimos até o momento”. Outro acervo encontrado foi junto à Biblioteca da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, para a qual foi enviado email no endereço eletrônico institucional disponível solicitando pela disponibilização do acervo.

Como aponta Tigre (1984, p. 76), na composição acionária da Cobra S.A. “[...] os primeiros sócios selecionados foram a EE. Equipamentos Eletrônicos, Digibrás e a empresa inglesa Ferranti LTD”. Essa última foi escolhida em detrimento das estrangeiras DEC, *Hewlett-Packard*, Varian, CII-HB e Fujitsu, em razão de ter aceitado “[...] os termos requeridos para a transferência de tecnologia e porque já fornecia os computadores para fragatas e submarinos da Marinha Brasileira” (Tigre, 1984, p. 76). Conforme destacado pelo autor, a Cobra S.A. teve sua composição acionária alterada totalmente ao longo dos anos – a Ferranti, por exemplo, tinha apenas 3% do capital “[...] porque o governo entendeu que a Cobra não deveria ficar presa a um único fornecedor de tecnologia” (Tigre, 1984, p. 76); a EE, por sua vez, retirou-se do negócio “[...] devido à insuficiência de recursos financeiros próprios para assegurar o investimento” (Tigre, 1984, p. 76), enquanto a Digibrás “[...] foi substituída por outros órgãos públicos como sócios majoritários no empreendimento” (Tigre, 1984, p. 76). Nesse sentido, aponta Vigevani (1995), tanto a Digibrás quanto a Cobra S.A não vieram a se consolidar nos seus primeiros anos, “[...] uma vez que à necessidade de novos investimentos não correspondeu uma real injeção de recursos” (Vigevani, 1995, p. 85). Nessa época, de acordo com Tigre (1984), os computadores instalados no Brasil eram apenas 1.219.

Nos seus respectivos Estados nacionais, as empresas ICL (Inglaterra), CII-HB (França), AEG Telefunken e Nixdorf (Alemanha) cumpriam o papel de “campeãs nacionais” e, como vimos, por essa razão “[...] receberam vultosos incentivos do governo de seus países, seja na forma de preferência na compra de equipamentos pelo serviço público ou de apoio financeiro a pesquisas, de forma a contrabalançar o “desafio americano” no setor da informática” (Tigre, 1984, p. 76). No Brasil, no entanto, essa mesma política “[...] nunca foi explícita, mas desde sua fundação a Cobra desempenhou o papel de [“campeã nacional”] e de modelo para o resto da indústria brasileira de computadores” (Tigre, 1984, p. 76). Nesse contexto,

[a] fabricação local por multinacionais estrangeiras poderia, em alguns casos, ser defendida teoricamente em termos puramente econômicos. Na realidade, entretanto, tal opção implicaria desistir do desenvolvimento de uma capacidade tecnológica local em um setor que representa a ponta de lança da indústria moderna. Diversos setores industriais, tais como

construção aeronáutica, automobilística, petroquímica e aço, alcançaram no Brasil um estágio de desenvolvimento que [exigia] o uso de técnicas de fabricação computadorizadas [...]. O desenvolvimento do mercado interno para computadores comerciais e a disponibilidade de capacidade técnica local para desenvolver e fabricar equipamentos de processamento de dados foram outros fatores que tornaram viável a criação de uma indústria nacional independente (Tigre, 1984, p. 76).

As multinacionais instaladas no Brasil não tinham interesse em realizar, localmente, investimentos em P&D, os quais eram orientados para as suas matrizes. A IBM, por exemplo, desenvolvia P&D fora dos Estados Unidos, notadamente nos países que compunham a Tríade, e no sentido de que tais processos a permitissem absorver o trabalho e o conhecimento especializado de engenheiros e cientistas que não se dispunham a morar na América do Norte (Tigre, 1984). A menor disposição de força de trabalho qualificada no caso brasileiro, portanto, tornava difícil que houvesse investimentos em P&D nesse país. Segundo Tigre (1984), as empresas brasileiras “[...] compromissadas com o desenvolvimento, fabricação e comercialização de equipamentos de processamento de dados logo [se confrontaram] com a situação de ter que competir diretamente com as subsidiárias das [EMNs]” (Tigre, 1984, p. 77). O fato de que se estabeleciam e ofereciam seus produtos no mercado brasileiro “[...] apresentava uma barreira à entrada de empresas locais e inibia os esforços públicos ou privados no sentido de desenvolver uma indústria independente” (Tigre, 1984, p. 77).

Nesse contexto, apresentado em sentido mais abrangente na seção anterior, os países que compunham a Tríade (EUA-UE-Japão) davam sinais de que “[...] o protecionismo contra importação e fabricação local por subsidiárias de multinacionais era uma condição necessária para o desenvolvimento de uma indústria de computadores independente” (Tigre, 1984, p. 77), conforme observamos anteriormente com auxílio de Piragibe (1985). De todo modo, o controle das importações e o fomento à indústria nacional no Brasil começou mais fortemente a partir de 1975, a cargo da Capre, que “[...] ficou responsável por formular políticas para estimular a criação de empresas nacionais de computadores” (Tigre, 1984, p. 77).

Também em 1975, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) colocou sob controle da Capre a importação de computadores, componentes e periféricos. No ano seguinte, em 1976, a Digibrás e a Sociedade de Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (Sucesu) realizaram um seminário sobre transferência de tecnologia. Desse espaço, se retiraram, como recomendações, que não houvesse associações com empresas estrangeiras e, em contrapartida, que se estimulasse o desenvolvimento de grupos brasileiros de pesquisa para a produção nacional de tecnologias para que atendessem a um mercado interno reservado (Vigevani, 1995, p. 85). Para tanto, apresentou-se uma proposta de política em julho de 1976, direcionada à produção de minicomputadores e periféricos, cujos principais objetivos eram “[...] a busca pelo aumento da aplicação da tecnologia local e o envolvimento da indústria nacional na fabricação dos equipamentos” (Tigre, 1984, p. 77). A política proposta retirava os computadores de grande porte, em razão de que sua produção exigia maiores investimentos e capacitação tecnológica.

Coube à Capre, no ano de 1976, formular uma primeira PNI, finalidade para a qual fora ampliada sua composição, o que a levou a fazerem parte da Comissão alguns membros do alto escalão do governo militar. Ainda no ano de 1976, a Capre formalizou o controle sobre as frações de mercado relativas à produção de mini e microcomputadores, no sentido de se desenvolver um parque industrial que oferecesse autonomia ao país para a produção desses equipamentos, bem como maior controle das tecnologias correspondentes e das decisões sobre suas destinações (Vigevani, 1995)¹⁶³.

No ano seguinte, uma resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE 05/1977) se voltou à defesa de interesses nacionais para a produção de equipamentos em informática. Segundo Vigevani (1995, p. 87), a resolução tinha critérios para a produção de minicomputadores relativos ao grau de

¹⁶³ Ainda assim, “[...] os valores ideológicos, as teorias do desenvolvimento, os “guerrilheiros tecnológicos”, as próprias necessidades da conjuntura econômica não consistiam em pressupostos suficientes para a formulação de uma política com razoável implantação na sociedade e no Estado” (Vigevani, 1995, p. 87). Inclusive, como veremos, foi dentro dos limites das debilidades apresentadas pelo Estado que setores empresariais se estabeleceram e, nos momentos em que a Política Nacional de Informática foi colocada em xeque, defenderam-na e resistiram às tentativas de seu desmonte. Desculpem pelo *spoiler*, mas como veremos, nessa seara também foram derrotados os “desenvolvimentistas” da Guerrilha Tecnológica, como chamou Vera Dantas (1988), .

absorção das tecnologias e controle de capitais pelo mercado brasileiro. O ano de 1977 foi marcado por conturbações em torno das garantias para a “transição lenta, gradual e segura” a uma nova forma política. Os desdobramentos da inflexão promovida pelas Forças Armadas, no sentido da distensão do regime, no setor da Informática se expressaram no debate em torno da Resolução CDE 05/1977 e sobre as condições nas quais se desenvolveria a indústria da informática no Brasil – relativa ao maior ou menor protecionismo, aos índices de fomento às cadeias nacionais de produção de tecnologia e à participação das multinacionais nesses empreendimentos (Iachan *et al.*, 2017). De um lado, já havia pressões internas de centenas de empresas para que o protecionismo deixasse de coibir a entrada de produtos das multinacionais, já que essas garantiriam o fornecimento de produtos para a automação demandada, e que a indústria nacional só conseguiria ofertar tempo depois a partir da aprovação da 1ª PNI. Ainda assim, os defensores de maior protecionismo davam amostras de força política e, como resultado desse imbróglio, galgaram a aprovação da CDE 05/1977. Os critérios estabelecidos pela Resolução ficam melhor apresentados no Quadro 8, abaixo:

Quadro 8 – Critérios analisados pela Capre, expressos na CDE 05/1977

Critérios	Descrição
a) prioridade à indústria nacional	Conforme descreve Tigre (1984), “[...] seria dado prioridade para empresas que pretendessem usar recursos tecnológicos para projetar e desenvolver os computadores e periféricos” (Tigre, 1984, p. 78). Existia a permissão para acordos de transferência de tecnologia entre empresas nacionais e estrangeiras, na medida em que não houvesse similar nacional e tampouco se demonstrasse, no médio e longo prazo, que a transferência de tecnologia implicaria em dependência.
b) composição do produto	Favorecia-se a empresa que demonstrasse capacidade adaptativa à produção nacional dos componentes do produto, em razão também da poupança de divisas.
c) participação da empresa no mercado	A Capre queria evitar a concentração do mercado e, portanto, favorecia novas iniciativas, para que não se reproduzisse as mesmas dinâmicas que incidiam sobre as faixas de mercado de computadores de grande porte, em que 70% ficavam sob controle da IBM.
d) tamanho do capital	Empresas com maior participação de capital nacional eram privilegiadas, em detrimento de empresas com maior ou total participação de capitais de origem estrangeira
e) balanço de divisas	Conforme Tigre (1984, p. 78), “[...] as subsidiárias das EMNs geralmente mostravam melhores perspectivas de exportação do que as empresas locais”. Na mesma medida, entretanto, “[...] essas empresas tendiam a importar a maioria dos componentes utilizados em seus sistemas e a incorrer em maiores débitos na conta-serviços (<i>royalties</i> e assistência técnica) e remessa de capital (juros e lucros)

Fonte: Tigre (1984, p. 78).
Elaboração própria (2025).

Entre as empresas que concorreram, 7 eram subsidiárias de multinacionais, 2 eram *joint-ventures* e outras 7 tinham origem nacional. Dentre elas, quatro empresas nacionais foram selecionadas. Esse edital, que abria o setor de informática para a concorrência, teve como resultado, no que tange ao setor de minicomputadores, a exclusão de empresas estrangeiras. as quais só puderam estabelecer parcerias com as empresas nacionais recém-criadas: formaram-se, por exemplo, a Sid (em parceria com a Logobax, francesa), a Edisa (cuja parceira foi a Fujitsu, japonesa) e a Labo (com a qual firmou parceria a alemã Nixdorf). Conforme destaca Tigre (1984), os mesmos critérios, expressos no Quadro acima, foram utilizados “[...] nos anos seguintes para selecionar fabricantes de outros equipamentos de processamento de dados tais como impressoras, unidades de

disco e fita, microcomputadores, *modems* e terminais” (Tigre, 1984, p. 78). Essa política de reserva de mercados teve, como principal vantagem, “[...] superar as barreiras à entrada, estabelecidas pelas multinacionais da informática, no Brasil, e permitir a aplicação de insumos tecnológicos locais” (Tigre, 1984, p. 78).

No que tange outros segmentos da informática, relativos a computadores de maior porte, esses continuaram sendo controlados por empresas que já operavam no Brasil, como IBM, *Burroughs*, *Olivetti*. Houve ainda a inserção da Sisco, que entrou no mercado um ano depois. Segundo Iachan (*et al.*, 2017, p. 94),

[...] a Política de Informática brasileira, nesta primeira fase com a opção pelo modelo da concorrência, conseguiu criar um espaço no mercado para as empresas nacionais e, sobretudo, para desenvolvimento dos profissionais brasileiros. A ação engendrada teve sucesso ao conseguir atrair o capital de investidores brasileiros, usualmente avessos ao risco, estimulou o emprego de qualidade na indústria, limitou a cota do mercado das multinacionais, além de ter conseguido contratos de licenciamento de produtos de alta tecnologia, prática não usual nas trocas entre os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos (Iachan *et al.*, 2017, p. 94).

O setor de informática não tem sua gênese e desenvolvimento, portanto, como processos resultantes “naturais” do desenvolvimento das forças produtivas. Antes, consiste em um produto histórico dos esforços de setores que, inscritos num contexto de “democracia relativa”, no seio da Ditadura empresarial-militar, conseguiram absorver um conjunto significativo de indústrias domésticas para suas empreitadas protecionistas, as quais “[...] lançaram mão da ação antiestrangeira de segmentos da sociedade e do Estado, mas não necessariamente mostravam uma disposição original a assumir posição contrária às multinacionais” (Vigevani, 1995, p. 91). Nessa esteira, a IBM mantinha-se nos limites já conquistados para a produção e venda de seus produtos, computadores de grande porte, mas fazia investidas voltadas à penetração em novos setores econômicos interessados na compra de computadores de médio porte. Nesses imbróglis, passaram a interferir novos agentes interessados (empresários e membros partidários do MDB, partido de oposição à Arena). Como resposta, o governo militar assumiu uma postura mais participativa nas formulações para o setor de informática nesse período, substituindo a Capre pela Secretaria Especial de Informática (Vigevani, 1995).

Mesmo sendo um órgão subordinado à Secretaria de Planejamento, sem possibilidade de contratar funcionários e dependente financeiramente do governo militar, a Capre cumpriu importante papel de articulação do setor, regionalizou o acúmulo de estatísticas, disseminou literatura sobre o assunto, fomentou projetos relativos à informática, movimentou centenas de milhões de dólares no mercado interno, gerou milhares de empregos na indústria de informática (Vigevani, 1995). Contudo, o “intervencionismo” da Capre a colocou em conflito direto com empresas nacionais de outros setores da economia, que viam nas máquinas de informática produzidas por multinacionais as vias mais adequadas de “modernizar” as suas forças produtivas. A Capre, como observado no Quadro acima, orientada por uma compreensão nacionalista e com o objetivo de desenvolver o setor de informática autonomamente, impunha restrições às importações de equipamentos, componentes e periféricos por parte das empresas desejosas de fazê-lo, por meio da definição exigências técnicas que precisavam ser atendidas para justificar as compras, como vimos.

Ao final da década de 1970, com o regime militar já desgastado, a imprensa se voltou contra a forma abertamente autocrática de gestão do Estado, colocando-a como entrave ao desenvolvimento do país. Nessa esteira, a Capre e suas políticas protecionistas ao setor da informática também foram alvo de críticas, porque no curto prazo não eram apresentadas alternativas e um plano nacional de desenvolvimento do setor que correspondesse às necessidades imediatas das empresas, que queria prosseguir na informatização de suas cadeias produtivas (Vianna *et al.*, 2017). A Capre, “guarda-chuva” do setor, perdeu espaço no governo até a sua extinção, em 1979, na medida em que os assuntos sobre os quais intervinha, o desenvolvimento das TIC, tornaram-se subordinados ao presidente através da criação da SEI (Japiassy *et al.*, 2017). Tigre (1984, p. 78-79) aponta que

[em] 1979 ocorreu uma ampla reestruturação dos órgãos governamentais responsáveis pelo setor da informática. A Capre, que era subordinada ao Ministério do Planejamento, foi substituída pela Secretaria Especial de Informática (SEI), órgão ligado ao Conselho de Segurança Nacional. Apesar da substituição generalizada de técnicos e dirigentes, a SEI manteve a política industrial iniciada pela Capre e ampliou sua gama de atividades, de forma a incluir outros setores industriais tais como microeletrônica, instrumentos e equipamentos de comunicação [...] (Tigre, 1984, p. 78-79).

Se ao dismantelar a Capre, esperava-se que a PNI não avançasse, não foi o que ocorreu. Quando a política de reserva de mercado destinada à produção de minicomputadores foi assumida pela SEI, o órgão reforçou e intensificou o protecionismo ao incorporar às restrições de mercado as produções em microeletrônica, teleinformática, controle de processos, instrumentação eletrônica, *software* e serviços; além das áreas de equipamentos, *hardware* e processamento de dados, já contempladas pelas normativas estabelecidas pela Capre nos anos anteriores (Vigevani, 1995). Os novos moldes dados pela SEI ao setor permitiram sua reorganização econômica e política, expressas na criação de novas entidades representativas e, além disso, por um considerável deslocamento, do setor público para o setor privado, de figuras relevantes para a formulação da política de informática. Até aquele momento, não era considerada necessária uma lei que protegesse a concepção protecionista, que se aparecia hegemônica para o setor de informática, mesmo porque, entrando na década de 1980, o Brasil já contava com grande controle das frações de mercado por parte de empresas nacionais. Dados apresentados por Tigre (1984) demonstram que, em 1981, a Cobra S.A. despontava como líder de mercado nas frações relativas à produção de minicomputadores, detendo aproximadamente metade do parque industrial instalado no país, cujo produto absorvido correspondia a cerca de 1/3 do total de vendas no mercado interno. As multinacionais lideravam o mercado de *mainframes*, computadores de médio e grande porte, já que a reserva de mercado restringia a penetração de seus produtos em setores do mercado voltados a computadores de menor porte. Em termos de porte dos computadores que compunham o parque instalado no Brasil, mais detidamente, os dados podem ser observados a partir da Tabela abaixo.

Tabela 27 – Computadores instalados no Brasil, por porte (1981-1982)

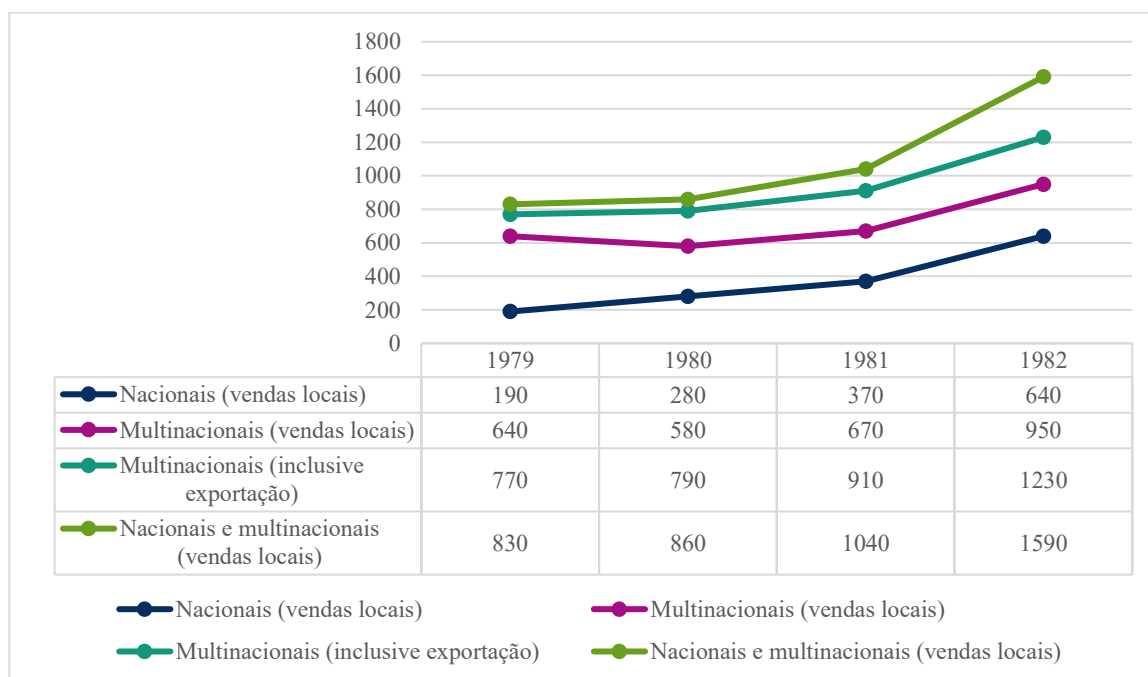
Classe de computadores	Quantidade		Variação percentual
	1981	1982	
Micros	8.756	15.760	80%
Minis	2.719	4.350	60%
Pequenos	1.858	2.006	8%
Médios	408	428	4.9%
Grandes	374	561	50%
Muito Grandes	134	146	9%
Total	14.249	23.251	63,2%

Fonte: Secretária Especial de Informática (Tigre, 1984, p. 59)
Elaboração própria (2025).

Por sua vez, a venda de periféricos por fabricantes nacionais, em 1981, crescera 35% em relação ao ano anterior, fazendo parte de um mercado difuso, que se constituía por duas dezenas de empresas em que todas tinham algum produto sobre o qual exerciam controle de vendas. Além disso, os microcomputadores já vinham sendo produzidos no Brasil também sob a liderança de empresas nacionais (lideradas pela Cobra S.A.), constituindo-se em um setor dinâmico, triplicando sua aplicação comercial, entre os anos de 1981 e 1982, de 5.400 para mais de 14.000 computadores em circulação nesses respectivos anos. Tigre (1984) escreve que o Brasil se encontrava entre os dez países com maior consumo de computadores e que, em um intervalo de três anos, entre 1978 e 1981, a produção interna de componentes voltados a processamento de dados havia aumentado de US\$ 30 milhões para US\$ 400 milhões. O valor de mercado, por sua vez, multiplicou-se em aproximadamente duas vezes num período de quatro anos, deixando as cifras dos US\$ 830 milhões em 1979 para atingir US\$ 1.590 milhões em 1982, levando-se em consideração não apenas as empresas nacionais, mas também as EMNs. No caso da indústria de computadores, por exemplo, o início da década de 1980 foi marcado por uma realidade monopolista em que a *International Business Machines Corporation* (IBM) detinha o controle de mais da metade do mercado mundial, entre 50% e 60% deste. Por sua vez, no Brasil desse mesmo período, as empresas multinacionais que nele comercializavam suas mercadorias controlavam mais de 70% da indústria de equipamentos elétricos, bem como de materiais de transportes e produtos

farmacêuticos. No Gráfico 9 abaixo, apresentamos os dados relativos à participação das empresas nacionais e estrangeiras no mercado de computadores:

Gráfico 9 – Evolução e faturamento das fabricantes de equipamentos de processamento de dados no Brasil (1979-1982), em milhões US\$.



Fonte: Secretaria Especial de Informática (Tigre, 1984, p. 57)
Elaboração própria (2025).

Se, como afirmamos, o número de computadores instalados no Brasil em 1974 eram 1.219, em 1982 as cifras já alcançavam um parque com 23.251 unidades, sendo que “[...] os micros e minicomputadores [eram] responsáveis pelas maiores taxas de crescimento” (Tigre, 1984, p. 58) e que “[...] a participação dessas duas classes na população total de computadores pulou de 38% em 1972 para mais de 86% em 1982” (Tigre, 1984, p. 58). De acordo com Tigre (1984), nesse período o mercado brasileiro equivalia a 1/30 do mercado estadunidense, 1/9 do japonês, 1/5 do alemão, 1/4 dos mercados francês e inglês, e mais de 1/2 do mercado italiano. Ainda assim, o mercado brasileiro crescera, entre 1981 e 1982, cerca de 20%, enquanto os países centrais cresceram em média 15%. Uma comparação entre os países centrais do modo de produção capitalista,

constituintes da Tríade a que fizemos menção anteriormente – logo, EUA, EU e Japão – em termos de valor do mercado, pode ser observada na Tabela 28 abaixo:

Tabela 28 – Mercado de computadores na Tríade e no Brasil (1981-1982)

País	Valor de mercado (em US\$ milhões)		Crescimento (em %)
	1981	1982	
Estados Unidos	30.733,8	35.951,6	16,9
Japão	8.355,9	9.408,9	12,6
Europa Ocidental	17.090,9	19.212,4	12,4
Alemanha	4.607,3	5.064,2	9,9
França	3.523,7	4.033,9	14,5
Reino Unido	3.524,0	4.025,8	14,2
Itália	1.673,6	1.924,0	15
Benelux	1.308,9	1.428,8	9,2
Escandinávia	958,7	1.080,0	12,7
Espanha	824,4	916,6	11,2
Suíça	406,8	449,1	10,4
Brasil	860	1.040,0	20,9

Fonte: Electronic International (1981). *In*: Tigre (1984, p. 59), exceto Brasil

Segundo inferia Tigre (1984), o principal uso para os mini e microcomputadores eram as aplicações administrativas em empresas de médio e pequeno portes, que faturassem anualmente entre US\$ 500 mil e US\$ 1 milhão. Outro grande mercado de micros e minicomputadores, nesse período, era formado pelo conjunto de instituições bancárias, como também eram “[...] usados como terminais inteligentes em sistemas de grande porte e em aplicações de comunicação de dados” (Tigre, 1984, p. 61). Já o setor público, inclusive os estados, municípios e empresas de economia mista, “[representava] cerca de 36% do mercado brasileiro de computadores e serviços” (Tigre, 1984, p. 61).

Tabela 29 – Investimentos em processamento de dados (PD) no Brasil (1981)

Setor	Investimento em PD ¹ (US\$ mil ²)	% do total
Setor público		
Municipal	1.190	0,29
Estadual	57.008	14,04
Federal	28.280	6,96
Empresas de economia mista ³	59.352	14,61
Total setor público	145.830	35,90
Setor privado	260.340	64,10
Total Brasil	406.170	100

Fonte: SEI, Recursos Computacionais Brasileiros. *In*: Tigre (1984, p. 61).

¹ o investimento em processamento de dados inclui os gastos realizados na compra de equipamentos e periféricos, máquinas de suporte offline, treinamento de pessoal de PD, instalações físicas utilizadas na área de PD, comunicação de dados e outros investimentos

² os valores convertidos do cruzeiro para o dólar pela taxa de câmbio de julho de 1981 (US\$ 1 = Cr\$ 94)

³ incluem-se empresas de economia mista municipais, estaduais e federais

No entanto, “[...] o governo [usava] principalmente computadores de porte médio, grande e muito grande, devido à maior dimensão relativa de suas instituições” (Tigre, 1974, p. 61), o que permitia ao autor também inferir que a importância do setor público como mercado para micro e minicomputadores podia ser menor do que sua participação sugeria (Tigre, 1974, p. 61). Os bancos comerciais eram os maiores utilizadores de computadores no Brasil, participavam de praticamente 25% do parque instalado no período, enquanto os *bureaux*, prestadores de serviços em processamento de dados, ocupavam a segunda posição (13,3%), seguidos do comércio em geral, inscritos nesse setor as empresas varejistas e atacadistas, como supermercados e lojas de departamento (6,9%). Dito isso, apresentamos na Tabela 30, abaixo, a disposição do mercado de computadores no Brasil para o ano de 1981 com mais indicadores:

Tabela 30 – Os 10 maiores mercados de computadores no Brasil (1981)

Setor	Equipamentos instalados (1981)	% do mercado
Bancos comerciais	1.853	24,8
<i>Bureaux</i> de serviços	991	13,3
Comércio em geral	518	6,9
Metalurgia e siderurgia	352	4,7
Produtos alimentícios	299	4,0
Serviços diversos	295	4,0
Utilidade pública	269	3,6
Construção civil e engenharia	226	3,0
Estabelecimentos de ensino	200	2,7
Fabricação de materiais de transporte	193	2,6
Subtotal	5.196	69,6
Total da amostra	7.463	100

Fonte: SEI, Recursos Computacionais Brasileiros, 1983. *In*: Tigre (1984, p. 62)

Em 1982, um amálgama de 60 empresas fornecia equipamentos para o processamento de dados a esse mercado, entre nacionais e subsidiárias estrangeiras, que ao todo empregavam 25 mil pessoas, e cujo valor em vendas era estimado em US\$ 1,5 bilhão. De acordo com Tigre (1984, p. 62), no que concerne aos sistemas de computadores de médio e grande porte, havia 2.800 *mainframes* instalados no Brasil em 1982, e “[a] maioria dos fornecedores apenas comercializava e dava suporte técnico a computadores importados dos Estados Unidos” (Tigre, 1984, p. 62), sendo que “[as] únicas exceções eram a IBM, a Burroughs e a CII-Honeywell Bull (em associação em grupos locais), que montavam equipamentos no Brasil” (Tigre, 1984, p. 62). O computador que a Burroughs fabricava no Brasil era o B-6900, de médio e grande porte – o que significa que o seu B-7700, instalado no Centro de Processamento de Dados da Dataprev em São Paulo em 1977, havia sido adquirido pela estatal diretamente com a matriz da multinacional estadunidense.

Já no setor de micro e minicomputadores, existiam seis fabricantes principais dos últimos, enquanto dos primeiros 20 já atuavam no mercado em um universo de 50 empresas, cujas atividades já estavam autorizadas pela SEI; a

Hewlett-Packard era a única estrangeira com autorização para atuar no setor nacional de micro e minicomputadores. Iniciada em 1978, a produção dessa faixa de equipamentos para processamento de dados passou a ter sua exploração reservada a empresas nacionais; para uma noção dos efeitos disso para o setor industrial interno, basta considerar que, em 1982, respondiam a 85% dos componentes desta classe instalados no Brasil no ano de referência. Como aponta Tigre (1984), no que concerne à venda de minicomputadores, “[...] a Cobra [destacava-se] como líder graças à sua entrada pioneira no mercado [e] em 1981 a empresa detinha cerca de metade do parque instalado e um terço das vendas totais [...]” (Tigre, 1984, p. 67). Tigre (1984) destaca que, apesar do crescimento do parque de minicomputadores instalado no Brasil entre 1980 e 1981 (60%), a fabricação de microcomputadores era bastante maior:

[a] tendência dos produtores dessa faixa [era] migrar para os chamados ‘superminis’, produtos de maior capacidade e desempenho baseados em microprocessadores de 32 bits, ou então para os chamados ‘supermicros’ que tendem a substituir os atuais minicomputadores em função de sua melhor relação *preço/performance* (Tigre, 1984, p. 67, grifo do autor).

Lembramos que a Dataprev havia adquirido 200 minicomputadores na Cobra S.A. no ano de 1979. Se a leitura de Tigre (1984) era correta, a transição das fabricantes dos minis aos micros ou supermicros significava, ao mesmo tempo, a iminente obsolescência do parque adquirido de uma estatal pela outra, i. e., dos minicomputadores da Cobra S.A. comprados pela Dataprev. Em 1980, conforme apresentamos na Tabela abaixo, desconsiderando a possibilidade de que nesse ano a Dataprev tenha adquirido novos equipamentos da faixa considerada, a Cobra S.A. havia instalado 918 minicomputadores, sendo 200 deles para a Dataprev (21,7%). De um universo de 1.675 minicomputadores fabricados por empresas nacionais e estrangeiras e instalados no Brasil, 200 (11,9%) deles eram operacionalizados para atender às demandas dos serviços que a Dataprev fornecia a distintos Ministérios e órgãos governamentais. Os dados relativos a minicomputadores instalados no Brasil e suas fabricantes, nacionais ou estrangeiras, podem ser mais bem observados na Tabela 31, abaixo.

Tabela 31 – Minicomputadores instalados no Brasil (1980-1981)

Fabricante	1980		1981		Variação (80-81)
	Quantidade	%	Quantidade	%	
Nacionais					
Cobra	918	54,8	1.418	52,5	54,4
Labo	119	7,1	335	12,4	181,5
SID	163	9,7	269	10,0	65,0
Edisa	95	5,6	180	6,7	89,4
Sisco	19	1,1	90	3,3	373,7
Subtotal	1.314	78,3	2.292	85	74,4
Estrangeiras					
Burroughs	142	8,5	154	5,7	8,5
Outras	219	13,2	253	9,3	15,5
Subtotal	361	21,7	407	15,0	12,7
Total	1.675	100,0	2.699	100	61,1

Fonte: SEI, Boletins Informativos nº 3 e 8. *In*: Tigre (1984, p. 68).

Quanto à produção de microcomputadores, Tigre (1984) afirmava que “[...] começaram a ser fabricados no Brasil a partir de 1980, passando a constituir o polo mais dinâmico do mercado de informática” (Tigre, 1984, p. 68). Desconsiderando os microcomputadores destinados à utilização pessoal, o parque de microcomputadores praticamente triplicou de 5,4 mil para 14,2 mil instalações entre 1981 e 1982, respectivamente. Nessa faixa de produção, a Cobra S.A. destacava-se novamente como líder do mercado, mas competidoras como a Prológica e a Scopus cresciam significativamente, colocando em risco a posição da estatal, líder brasileira do segmento. Até 1982, a venda de microcomputadores no Brasil se distribuía entre as fabricantes conforme os dados apresentados na Tabela 32, abaixo:

Tabela 32 – Microcomputadores vendidos até 1982 por empresas brasileiras

Fabricante	Vendas (unidades)	Participação (%)
Cobra	5.185	36,63
Proológica	2.350	16,60
Dismac	1.700	12,01
Polymax	1.563	11,04
SID	734	5,19
Gepeto	642	4,54
Scopus	591	4,18
Edisa	350	2,47
Labo	210	1,48
Elo/BK	182	1,29
Brascom	180	1,27
Quartzil	160	1,13
EBC	150	1,06
SISCO	132	0,93
Novadata	25	0,18
Total	14.154	100

Fonte: Dados e Ideias, 1982. In: Tigre (1984, p. 68).

No mercado de periféricos, as fabricantes nacionais alcançavam vendas nas cifras de US\$ 80 milhões para o ano de 1981, 35% maior que em relação ao ano anterior, com grande participação e crescimento na venda de dispositivos de armazenagem magnética (unidades de disco e fita), bem como de periféricos para microcomputadores, como impressoras seriais e unidades de disco flexível. Já os terminais de vídeo, por sua vez, tiveram suas vendas reduzidas para o biênio 1980-1981, em razão “[...] principalmente [da] verticalização de alguns fabricantes de sistemas que passaram a fabricar o produto e vende-lo junto com seus computadores” (Tigre, 1984, p. 69). Entre as 20 empresas que produziam periféricos no mercado nacional, somente duas – a IBM e a Burroughs – eram de origem estrangeira, produziam respectivamente terminais de vídeo e unidades de disco, os quais se destinavam “[...] exclusivamente a integrar os seus próprios sistemas de computadores” (Tigre, 1984, p. 69). Nesse mercado de periféricos, existia uma líder diferente para cada tipo de produto, que participava geralmente de mais de 50% de seus próprios mercados. Os periféricos mais disputados eram os terminais de vídeo e os *modems*, com 6 e 7 fábricas produzindo-os naquela quadra histórica – enquanto outros produtos contavam com 2 a 3 fábricas na produção,

exceto pelas impressoras seriais, cuja produção crescia na proporção direta ao número de fabricantes desse periférico em particular (Tigre, 1984).

Com relação à produção de *softwares*, Tigre (1984) destacava que os consumidores de computadores tinham como preferência a aquisição de pacotes de programas a partir dos quais já pudessem executar funções determinadas, em razão da baixa familiaridade que tinham com o processamento de dados. Daí que o desenvolvimento de *softwares* tenha passado a ganhar maior ênfase por parte das empresas nacionais fabricantes de minicomputadores, que chegavam a gastar mais de 50% de seus orçamentos para ampliar a gama de produtos em *software*, o que acontecia também (ainda que em menor medida) com a ajuda de empresas especializadas, universidades ou, ainda, recorrendo-se ao mercado externo. Segundo Tigre (1984), no Brasil do ano de 1982 já existiam 100 empresas nacionais especializadas em produção de *softwares*, a maioria de pequeno porte, as quais estavam responsáveis pela criação de 250 pacotes de programas voltados a mercados específicos (bancos, escritórios, hotéis); a participação de empresas estrangeiras nesse ramo declinou de tal forma que, em 1982, havia caído abaixo dos 10% do mercado em questão. Contudo,

[...] a importação de pacotes e programas raramente [passava] pelos registros oficiais. Os pacotes [podiam] ser introduzidos no país em fitas ou discos magnéticos ou até mesmo via telefone, com o uso de *modems*. Os programas [eram] facilmente duplicáveis, o que [permitia] uma rápida difusão após a importação de uma única gravação. Nessas condições, [era] muito difícil para o governo adotar políticas protecionistas ao *software* nacional (Tigre, 1984, p. 75, grifo do autor).

Nos dois primeiros anos da década de 1980, os defensores de uma política protecionista ao mercado brasileiro da informática prevaleceram, mesmo com a maior ofensiva de multinacionais do setor, como a IBM e a *Hewlett-Packard*. Em contrapartida, setores empresariais favoráveis à reserva e membros do governo permaneciam resistindo, num contexto em que o mercado brasileiro de informática crescia cerca de 21% ao ano (chegando, em 1984, a ser ocupado em 50% por empresas brasileiras que dividiam rendimentos anuais da cifra de 1 bilhão de dólares). No Brasil do ano de 1982, segundo Tigre (1984), já havia 23.251

computadores instalados, sendo que 86% desses eram micro e minicomputadores. Entretanto, para a 1ª PNI,

[...] a criação da SEI, um dos elementos de sua consolidação, [parecia naquele momento] um [índice de sua] debilitação a longo prazo. A intervenção dos militares dos órgãos de segurança deu-se com a implícita retirada dos órgãos econômicos e de planejamento. Isto, sem dúvida, causou problemas estruturais. A política global do Estado não considerou as diretrizes na área de informática por diferentes motivos. Um deles refere-se ao fato de que nos outros setores era forte a presença de pessoal burocrático e político favorável à internacionalização da economia. Isto derivava da agregação de interesses e da capacidade de influência do *lobby* das multinacionais, mas não apenas disso. Por exemplo, a questão da dívida externa e dos termos da balança de pagamentos afetava fortemente as áreas econômicas, que passaram a buscar soluções autônomas em relação a outras políticas setoriais. [...] talvez tenha sido o fato de que a questão da informática, ao não ter se inserido num planejamento estratégico global, acabou determinando opções desconstruídas, inclusive por parte daqueles que a defendiam e até a criaram (Vigevani, 1995, p. 97).

O tempo para o desenvolvimento e produção de novas tecnologias era elemento determinante para o desenvolvimento do setor da informática, em contraposição às formas que a reserva de mercado assumia como trava à “modernização” das cadeias de produção do capital em outros setores econômicos. Em razão do descompasso entre oferta e demanda nacional de equipamentos para processamento de dados, iniciou-se o arrefecimento das relações entre empresários, governantes, intelectuais e profissionais da área, com a PNI. Mesmo assim, no início do governo Figueiredo, a SEI absorveu novas incumbências de controle sobre o setor. Nessa esteira, as posições protecionistas do órgão fizeram-no entrar em conflito com a compreensão sobre a capacitação nacional no setor de informática que o Ministério das Comunicações apresentava, articulado à burocracia e às multinacionais do setor de comunicação, vinculado aos grupos monopolistas da imprensa burguesa brasileira, e que se contrapunha à Lei de Informática de 1984. Foi nesse contexto que se criou o Movimento Brasil Informática (MBI), uma resposta do bloco defensor da Política Nacional de Informática (PNI) às investidas norte-americanas, que ganharam espaço com a intermediação de outros Ministérios e órgãos governamentais. O MBI assumiu a responsabilidade de defender o interesse do empresariado nacional da informática, teve a adesão de trezentas entidades nacionais e desenvolveu intervenções

políticas que, por meio do Congresso e da imprensa, conseguiram incidir sobre o debate público da época em torno da temática (Vigevani, 1995).

A PNI colocou às empresas nacionais e estrangeiras instaladas no Brasil a necessidade de que “[adotassem] o desenvolvimento próprio em setores onde não era permitido acordos de licenciamento [e ao mesmo tempo] a participação estrangeira em firmas nacionais foi mantida a um nível mínimo” (Tigre, 1984, p. 79). A reserva de mercado induziu as firmas a que nacionalizassem a composição de seus produtos de informática, enquanto as EMNs, embora já estivessem instaladas no Brasil, “[...] tiveram que ampliar suas exportações como condição para lançarem novos produtos no mercado interno” (Tigre, 1984, p. 79). As multinacionais do setor de informática que quisessem fazer investimentos no Brasil “[...] ficaram reduzidas basicamente a contratos de licenciamento, devido à proteção usufruída pelas empresas brasileiras de computadores e periféricos” (Tigre, 1984, p. 79). Essa situação não deixou de beneficiar EMNs como a IBM e a Burroughs, as quais “[...] passaram a deter um quase-monopólio no mercado brasileiro de grandes sistemas, pois outras empresas internacionais não se interessavam em fabricar apenas grandes sistemas no país” (Tigre, 1984, p. 79). Isso foi ocasionado em razão de que as novas empresas de desenvolvimento de hardware e *software* com interesse em investirem no Brasil somente queriam fazê-lo se também pudessem comercializar, no mercado brasileiro, seu rol de mini e microcomputadores. A única exceção foi a CII-Honeywell Bull, “[...] que iniciou em 1980 a implantação de uma subsidiária no Brasil, em associação com grupos locais, para produzir exclusivamente computadores de grande porte” (Tigre, 1984, p. 79).

Vigevani (1995) contextualiza que, no curso da década de 1980, em que se encontrava mais nitidamente em curso a desintegração do bloco socialista, os EUA se angustiam diante da tarefa de reorganizar, seguindo “novos” princípios, o ordenamento internacional. Tratava-se, “[...] pela primeira vez na história, de constituir a “unificação do espaço econômico mundial”” (Vigevani, 1995, p. 47). Os EUA tinham que estabelecer um ambiente comercial internacional adequado ao novo ordenamento pretendido; e, com as devidas particularidades, *seus comportamentos para garantir a consecução de seus objetivos estratégicos incidiam também o desenvolvimento mundial do setor da informática*. Se no Brasil

havia uma forte tendência protecionista, expressa pelos anseios de que a 1ª PNI viesse a se constituir como Lei Nacional de Informática, pelo bloco político interno que lhe conferia objetividade e sustentação, os Estados Unidos, sob o comando de Ronald Reagan, também recorreram a uma nova postura comercial, mais rígida – ou flexível somente na proporção direta “[...] à disposição dos demais governos em facilitar o acesso das mercadorias, dos serviços e do investimento de risco norte-americano às suas economias” (Lipkin, 1985 *apud* Vigevani, 1995, p. 64). A investida de Reagan foi retaliatória às medidas protecionistas do governo brasileiro: os EUA estavam empenhados em conferir legitimidade internacional a seus interesses, que, naquele momento, como hoje, “[...] constavam apenas da legislação americana, ao mesmo tempo que procuravam, sob ameaças de sanções comerciais unilaterais, obter a alteração da legislação de outros países que contrariassem interesses norte-americanos” (Vigevani, 1995, p. 101).

Nessas circunstâncias, o setor da informática transformou-se em pauta da política exterior no Brasil, em que passaram a existir projeções divergentes, tanto no seio do Estado quanto das empresas instaladas no Brasil e de suas representações políticas, constituídas como *lobbies*. O Ministério das Comunicações, por exemplo, externalizava uma compreensão de manutenção da característica nacional do setor e argumentava, nos eventos em que participava, que havia controle acionário por parte de empresários nacionais das empresas estrangeiras instaladas no Brasil, que se comprometiam também com a transferência de tecnologia. A SEI defendia “[...] as possibilidades que a reserva de mercado para uma indústria com concepção e projeto nacional [...] ofereceria para a internalização da inteligência” (Vigevani, 1995, p. 103), o que a fez aprofundar suas decisões em sentido protecionista, contrapondo-se à opinião pública, ao governo estadunidense, bem como ao empresariado brasileiro. A SEI, nesse período, negava a possibilidade de se instituir propriedade autoral (*copyright*) sobre a produção de *softwares* e, ao mesmo tempo, privilegiava os produtores privados de *softwares* de origem nacional à circulação no mercado interno.

Em dezembro de 1982, a SEI enquadrou o *software* em uma política protecionista específica, segundo a qual as empresas só podiam adquirir produtos estrangeiros se comprovassem a inexistência de um similar nacional que pudesse

ser comprado. Em resposta às investidas de empresas multinacionais que tentavam registrar *softwares* como obras intelectuais, a SEI passou a registrá-las como tecnologia, enfraquecendo os direitos que as primeiras exerciam sobre os programas. As posições protecionistas oriundas da SEI continuaram sendo respaldadas pelo governo militar nos eventos internacionais, mas isso não significava a inexistência de fissuras internas, que acenavam positivamente às intenções estadunidenses de furar os bloqueios comerciais impostos pela reserva de mercado no setor da informática brasileira. No decorrer do fim de 1982 e início de 1983, o governo dos Estados Unidos passou a indicar seu maior interesse nas decisões tomadas pelo governo brasileiro no que tange as indústrias de *hardware* e *software*, manifestando de maneira indireta o desejo de que o Brasil assumisse para si os princípios do “livre-mercado” na produção e circulação de alta-tecnologia, uma vez que decisões tomadas de encontro a isso seriam consideradas um freio à “revolução tecnológica”. Também pudera: como já destacamos, em 1982, a produção do setor de informática empregava 25 mil pessoas em 60 empresas fabricantes de *hardwares* e o total de vendas (voltadas ao mercado interno e externo) atingia a cifra de US\$ 1,5 bilhão (Tigre, 1984).

Em março de 1983, um documento do Departamento de Comércio dos EUA chegou às mãos do governo brasileiro, no qual havia críticas à política de reserva de mercado, bem como ao atraso tecnológico das empresas brasileiras. Os EUA acusavam o Brasil de ter uma política nacional de informática que compreendia a empresa nacional de uma perspectiva limitada. No entanto, os EUA ainda não apresentavam de forma geral os seus interesses. Em contrapartida, o bloco da PNI não conseguia compreender as investidas contra o protecionismo no setor da informática brasileira no sentido da totalidade de interesses colocada em jogo para os novos tempos.

Nas lutas intestinas, a SEI via o setor de telecomunicações colocando-se na oposição às suas decisões e a tendência convergente dos dois setores indicava, necessariamente, que seus interesses haviam entrado em rota de colisão. Ainda assim, os desdobramentos políticos desses imbróglis no interior do governo Figueiredo, em torno do menor ou maior protecionismo no mercado de informática, demoraram a ganhar corpo político. Se, por um lado, parte significativa do MDB

tinha uma posição favorável à reserva de mercado no setor de informática, a Arena não fazia avançar suas discussões e não se instrumentalizava como um partido governista que, em quaisquer circunstâncias, colocava-se favorável às decisões do governo Figueiredo, o qual havia assumido sob a responsabilidade de garantir a distensão do regime (Vigevani, 1995).

A pressão exterior e a falta de definições internas levaram os setores do bloco que sustentava a PNI a darem início à formulação de uma lei que pudesse dar segurança à capacitação nacional no setor:

[d]e junho de 1983 a outubro de 1984 desenvolveu-se o debate que levou à aprovação da Lei de Informática. Nessa fase, algumas das posições explicitaram-se mais claramente, tanto no plano empresarial, quanto no das forças políticas e no das relações internacionais. Pode-se dizer que durante o período de elaboração, por inúmeras razões, as forças favoráveis à política da SEI puderam contar com inúmeros aliados ou apoios circunstanciais, mas não muito sólidos, o que acabou determinando uma vitória que, hoje, podemos interpretar como débil. *Aquele que foi o momento de auge do MBI, numa leitura retrospectiva, foi também o momento de inflexão.* A partir de então, a tensão que havia mobilizado as forças favoráveis à política e que as havia levado a um êxito notável iniciou um processo de deslocamento que lentamente acabaria por favorecer aqueles que se opunham à política e que no processo de decisão legislativa mostraram-se insuficientemente articulados para bloquear a iniciativa em curso (Vigevani, 1995, p. 113, grifo nosso).

Ainda em 1983, as discussões em torno da Lei de Informática, que passaria a organizar o setor, congregavam posições as mais variadas. As projeções em torno do molde a ser dado à Lei iam desde favoráveis à reserva de mercado, de encontro aos interesses estadunidenses, até uma proposta nacionalista que, entretanto, retirava o Conselho de Segurança Nacional (CSN) dos debates, ao mesmo tempo que os atribuía a um conselho de Ministros – em um momento histórico em que a sucessão de Figueiredo já assumia centralidade na cena política. O período da transição de Figueiredo à “Nova República” e a importância internacional que ganharam os embates em torno da Lei de Informática colocaram a sua aprovação em regime de urgência.

Os parâmetros do debate eram as consequências internacionais de qualquer decisão tomada pelo Estado brasileiro acerca do que aconteceria com o seu setor nacional de informática (Vigevani, 1995). No contexto da aprovação da Lei, em 1984, alguns setores governistas se apresentavam com uma visão esclarecida dos

benefícios do desenvolvimento da informática em consonância aos interesses nacionais. A relevância estratégica do setor extrapolava os aspectos industriais microeconômicos atinentes à produção de hardwares e *softwares*, na medida em que significava maior autonomia nas relações econômicas e políticas que o Brasil estabelecia – portanto, manter a reserva de mercado ou abdicar dela teria incidências no campo da macroeconomia brasileira.

A defesa da Lei de Informática não obtinha suporte de importantes pastas governamentais, mas ainda assim prevalecia em função das relações pessoais mais próximas de Figueiredo, que se desdobravam na existência de apoio também por parte do partido governista, com algumas exceções (Vigevani, 1995). As entidades empresariais vinculadas ao setor da informática reforçavam a posição favorável às reservas de mercado, apoiadas no conceito de “indústria nascente”; como contraproposta, os EUA estabeleciam prazos, a partir dos quais as políticas protecionistas passariam a estar sujeitas a retaliações internacionais, i. e., sanções econômicas (Vigevani, 1995). Porém, em 1984, os EUA ainda não eram explicitamente ofensivos quanto às medidas protecionistas por parte do Brasil, reconheciam a soberania do país, mas colocavam o tema dentro das preocupações gerais sobre comércio que precisariam ser resolvidas em conjunturas futuras (Vigevani, 1995).

Em 1984, o controle sobre o setor de *mainframes* pelas multinacionais estadunidenses colocava 70% do mercado dessa faixa de produtos sob domínio da IBM: “[...] as vendas de equipamentos de grande porte atingiram US\$ 331 milhões em 1984, representando 51% do faturamento total da indústria. A IBM sozinha faturou em torno de US\$ 600 milhões (além de US\$ 131 milhões em exportações)” (Tigre, 1987, p. 49). Ademais,

[e]m termos de parque instalado, a IBM [detinha] 55% dos grandes computadores, com 1.502 equipamentos em uso no valor de US\$ 1.810 bilhões. A Burroughs [era] a segunda fornecedora do ramo de mainframes no país, com 17% do parque e com 482 equipamentos instalados. A ABC-Bull, joint-venture entre a empresa Bull francesa e o grupo nacional ABC, é a terceira empresa com atividades de fabricação local de equipamentos de grande porte. Os demais fornecedores – Sperry, FACON (Fujitsu), DEC, Honeywell, Control Data, entre outros – atendem o mercado brasileiro via importação. [...] Embora representem apenas 5% do parque computacional instalado, com 2.725 equipamentos, os mainframes

representam 75% do valor total do parque, estimado em US\$ 3,2 bilhões (Tigre, 1984, p. 49).

No plano político interno, o presidente Figueiredo enviou o Projeto de Lei para o Congresso no início da segunda metade de 1984. Nesse Projeto, constavam as regras definidas pelo GATT como subsídios jurídicos que justificavam o protecionismo (Vigevani, 1995). Conforme ocorriam os debates, ficava explícita a polarização entre posicionamentos favoráveis ou contrários à PNI. Ainda assim, a composição das comissões e subcomissões garantia certos encaminhamentos ao encontro de um cariz protecionista, o que adiava o momento decisivo de aprovação da Lei por meio de manobras regimentais. Nessa seara, apareceu novamente a preocupação de alguns representantes de setores particulares do empresariado com a modernização de suas cadeias produtivas, sob a justificativa de que a vigência da Lei de Informática atrasava esse processo, entre eles o setor financeiro/bancário (Vigevani, 1995).

Outro argumento, apresentado por parte dos setores contrários à reserva de mercado, era o de que, uma vez restrita a participação das exportações no PIB do Brasil, abrir seus mercados mudaria esse cenário. De qualquer modo, ao mesmo tempo em que o Projeto de Lei de Informática foi enviado ao Congresso para ser modificado e votado, o governo Figueiredo agiu politicamente ao contrário das propostas protecionistas, por ele mesmo enviadas, a serem apreciadas no Poder Legislativo, quando “[decretou] o fim do subsídio do crédito-prêmio às exportações e [eliminou] o subsídio financeiro à exportação, medidas desejadas pelos Estados Unidos, mas que poderiam ser mais bem negociadas numa situação de barganha global” (Vigevani, 1995, p. 124).

Tigre (1987, p. 45) demonstrou que, no período entre 1979 e 1985 – portanto, dentro do intervalo de vigência da PNI – as empresas nacionais de informática cresceram a uma taxa média geométrica de 59% ao ano, enquanto as estrangeiras cresceram 7%. Se, em 1979, as empresas nacionais participavam de 23% do faturamento da indústria de informática, em 1985 elas já ultrapassavam pouco mais de 50%, ou cerca de US\$ 2 bilhões. Dos 30 mil funcionários empregados na indústria de informática, em 1985, um terço deles tinha ensino superior. Ainda assim, conforme destaca Tigre (1987, p. 57), a PNI não deu

estímulo suficiente à formação de mão de obra qualificada em processamento de dados:

[a] nível de pós-graduação, [existiam] centros de bom nível, mas com um número de estudantes tão limitado que não [atendiam] sequer as necessidades de reposição de docentes que são atraídos pelo mercado de trabalho. Um relatório concluído em julho de 1986 pelo Comitê Assessor em Ciência da Computação do CNPq apresentou dados alarmantes para o sucesso da política nacional de informática. Em 1985 o Brasil contava com apenas 408 mestres e doutores na área (1,2% do total de pesquisadores em todas as áreas). Os Estados Unidos em 1981 já dispunham de 158 vezes mais pesquisadores em informática com 64 mil mestres e doutores. [...] Apesar de sua crescente importância econômica e política, a informática nunca mereceu atenção especial dos órgãos financiadores da pós-graduação no Brasil (CNPq e Capes). Das 10.640 bolsas de mestrado e doutorado distribuídas pelas duas instituições em 1985, apenas 274 (2,6%) foram destinadas a programas de Ciência da Computação. Este fato [pode ter comprometido] toda a política nacional de informática, na medida em que o simples acompanhamento do estado-da-arte internacional requer uma massa crítica de pesquisadores de alto nível (Tigre, 1984, p. 58).

Importante destacar que, entre os dados secundários obtidos, não aparecem, por exemplo, detalhamentos quanto à participação dos salários no total dos faturamentos, de modo que as taxas de exploração e acumulação não podem ser conhecidas. Detalhamos o faturamento do setor nacional de informática, no período entre 1979 e 1985, na Tabela 33 abaixo:

Tabela 33 – Evolução do faturamento da indústria brasileira de informática (1979-1985)

Ano	Faturamento (em mil ORTNs)	Faturamento (em Cr\$) ¹	Faturamento (em R\$) ²	Índice de crescimento em ORTN (1979 = 100)
1979	12.140	5.690.799.400	4.022.757.639,76	100
1980	27.180	19.208.106.000	6.373.764.040,01	223
1981	39.700	54.868.973.000	9.143.341.612,19	327
1982	62.180	169.954.728.600	14.499.667.434,89	512,2
1983	73.670	516.646.973.300	14.361.574.554,43	606,8
1984	130.960	2.895.585.841.600	25.543.777.787,82	1.078,7
1985	195.220*	13.785.200.657.400	37.163.571.181,42	1.608,0

Fonte: Catálogo da Indústria Brasileira de Informática 1985/86 (Abicom). *In*: Tigre (1987, p. 45).
Elaboração própria (2025)

¹ os dados em ORTNs foram convertidos em Cr\$ com base na Calculadora do Cidadão disponibilizada pelo Banco Central, tendo-se como referência o mês de dezembro dos respectivos anos.

² os dados em ORTNs foram convertidos em R\$ com base na Calculadora do Cidadão disponibilizada pelo Banco Central, tendo-se como referência o mês de dezembro dos respectivos anos.

* os dados para 1985 são uma estimativa realizada pelo autor para o ano de referência.

Os dados oferecidos por Tigre (1987) restringem-se à evolução do faturamento em ORTNs. Nossa decisão por transformar em Cruzeiros e Reais permitiu observar que, apesar do índice em ORTNs ter crescido nas proporções indicadas, a inflação comprometeu – como se sabe amplamente – o valor da moeda brasileira ao longo da série histórica considerada, o que comprimiu a capacidade do país em gerar receitas. Mesmo assim, “[...] o setor de informática foi pouco afetado pela crise econômica brasileira do início dos anos 80. No período 1980/83, enquanto o produto nacional bruto caía 4%, a indústria de EPD crescia 73% em termos reais” (Tigre, 1987, p. 45). Ainda que a indústria de *mainframes* representasse, nesse período, pouco mais da metade do mercado de equipamentos de processamento de dados, ela perdia terreno progressivamente para os mini e microcomputadores. Segundo Tigre (1987, p. 46), era crescente o desenvolvimento de *universal workstations*, “[...] ligadas entre si e a equipamentos de maior porte, através de redes de dados. Além disso, o mercado de micros [crescia] também em função de sua utilização na automação comercial e de escritórios como equipamentos *stand alone*” (Tigre, 1987, p. 46). Ou seja, estava em curso o processo de miniaturização e “pessoalização” dos terminais processadores de dados e, ao mesmo tempo em que eles diminuía de tamanho, cresciam nas suas capacidades de processamento, memória e recursos em *software* de que dispunham (Tigre, 1987). Nos primeiros anos da década de 1980,

[...] o mercado de minicomputadores apresentou um crescimento acelerado. As vendas de minis em 1982 cresceram quase 40% em relação ao ano anterior. Essa expansão foi resultado do processo de automação bancária iniciada nesse período e de grandes compras feitas por empresas estatais junto à Cobra. O apoio das instituições financeiras e bancos foi decisivo para a implantação desse segmento de mercado, pois além de viabilizarem projetos através de participação acionária, passaram a ser os principais usuários de minicomputadores no país (Tigre, 1987, p. 46).

Relembramos, nessa oportunidade, acerca da participação da Dataprev na absorção da produção nacional de minicomputadores produzidos pela Cobra S.A. no período destacado. Como também destacado anteriormente, Tigre (1987, p. 46) aponta que, em 1983, a taxa de crescimento na venda de minis foi a 10%, a menor desde que essa faixa de equipamentos começou a ser produzida pela indústria nacional. Ao mesmo tempo, a produção de microcomputadores cresceu, porque os micros, “[...] embora apresentassem menor performance, tinham um custo proporcional significativamente menor” (Tigre, 1987, p. 46). Em resposta, as fábricas já migravam para a produção de micros e superminis, e desenvolviam projetos de equipamentos, apesar de menores em tamanho, com melhores performances de processamento e armazenamento.

Em 1987, duzentas empresas de computadores e periféricos já estavam instaladas no Brasil, e as maiores empresas procuravam “[...] diversificar sua produção dentro do chamado complexo eletrônico, embora a participação nos outros segmentos ainda [fosse] pequena” (Tigre, 1987, p. 46). Mesmo assim, o faturamento das 20 principais empresas tinha a liderança da IBM e da Burroughs, conforme observável na Tabela 34, abaixo:

Tabela 34 – Faturamento, nº de empregados e controle acionário das 20 maiores empresas de informática no Brasil (1985)

Empresa	Faturamento em Cz\$ 1.000	Faturamento em R\$ ³	Nº de empregados	Principais acionistas
IBM	3.693.505	6.002.312,96	5.000	IBM (USA)
Burroughs	517.157	840.431,56	2.203	Burroughs Corp. (USA)
Cobra	466.463	758.048,77	2.700	BNDES, Banco do Brasil, CEF
SID ¹	452.272	734.986,98	1.151	Sharp (60%)
Sperry Univac	417.263	678.093,87	124	Sperry Corp. (USA)
Elebra Informática	278.177	452.065,29	1.450 ²	Cia. Docas de Santos (99%)
Prólógica	238.759	388.007,12	1.530	Pessoa Física
Scopus ¹	224.101	364.186,41	1.170	Scopus Part. (78%)
Microlab	194.973	316.850,52	758	Pessoa Física
Sisco	185.461	301.392,57	516	Poempa Ltda (87%)
Polymax	136.310	221.517,31	532	Acréscimo
Edisa	133.392	216.775,27	705	Grupo Ioshpe
ABC Bull	131.794	214.178,36	300	Grupo ABC
Hewlett Packard	118.460	192.509,28	250	Hewlett Packard
Microtec	90.026	146.301,20	200	Pessoa Física
Expansão Inf.	84.358	137.090,14	202	Pessoa Física
Medidata	79.331	128.920,76	253	Pessoa Física
Multidigit	61.630	100.154,88	183	Grupo Leopoldina-Cataguases
Moddata ¹	38.921	63.250,50	650	Pessoa Física
Novadata	25.647	41.678,93	80	Pessoa Física

Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil (1986). In: Tigre (1987, p. 47)

Obs.: As empresas Itautech, Digirede, Labo, Racisec e Elgin estão entre as 20 maiores empresas nacionais, embora não constassem da relação feita pela publicação acima.

¹ empresa de capital aberto

² Inclui a Elebra Informática, a Elebra Telecom e a Elebra Computadores.

³ Os valores corrigidos para 12/2024 foram obtidos com auxílio da Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central, pelo índice do INPC (IBGE), válido a partir de 04/1979.

A ausência de dados sobre as médias salariais no total do faturamento não permite indicar as taxas de mais-valor que cada uma das empresas obtinha, mas os dados, cotejados entre si, oferecem indicações relevantes do caráter dependente que, desde a gênese da indústria de informática brasileira, já lhe marcava. A multinacional IBM, que inaugurou sua primeira fábrica no Brasil ainda em 1939, tinha em 1985 um faturamento quase dez vezes maior que a “campeã nacional” brasileira, e ainda assim empregava pouco menos que o dobro de trabalhadores dela, se comparados os números de funcionários entre *the Big Blue* e a Cobra S.A, isso em um contexto no qual as EMNs, como IBM e Burroughs, somente podiam comercializar computadores de grande porte, enquanto as faixas de minis e micros estavam reservadas à indústria nacional de informática. Na

seção anterior, destacamos que o processo de industrialização dependente, sob hegemonia do capital imperialista, era poupador de força de trabalho, na medida em que imprimia uma composição orgânica de capital que minorava a participação do capital variável em prol do emprego de capital constante. No que concerne à indústria de informática, “[...] a proporção de empregos gerados, em 1990, era de 72% para a indústria nacional e 28% para a empresa estrangeira. [Sendo que essa] proporção média de 70% para a empresa nacional e 30% para a empresa estrangeira [foi] mantida desde 1985” (Mazzeo, 1999, p. 136).

Como apontava Tigre (1987, p. 49, grifo nosso), “[...] as vendas de *mainframes* [eram] influenciadas por fatores de ordem política, tais como cotas de importação, pois os produtos, embora montados no país, [dependiam] fundamentalmente de componentes importados”. O controle sobre as cotas de importação pela SEI arrefecia o mercado de *mainframes*, que no biênio 1979-1980 apresentou taxa de crescimento negativa. Em 1981, mesmo com a balança comercial comprometida, mediante o “relaxamento” no controle das importações, o mercado de computadores de grande porte cresceu 15%; em 1982, cresceu 41%, “[...] influenciado não só pela demanda reprimida nos anos anteriores, mas também pela necessidade de renovar o parque instalado, em função do lançamento de novos produtos com melhor relação preço/performance” (Tigre, 1987, p. 49).

A grande demanda por *mainframes* vinha do setor bancário, e foi atendida grandemente pela IBM, que em 1984 lançou um novo sistema (o modelo de computador de grande porte 4381), por meio do qual as instituições bancárias conseguiam operar em rede. Conforme Tigre (1987, p. 50),

[uma] análise a nível dos grandes grupos de demanda mostra que o setor financeiro representa o maior mercado para equipamentos de processamento de dados no Brasil. O aumento da participação relativa do setor no faturamento global da indústria, de 20,7% em 1980 para 29,5% em 1984, foi, em grande parte, consequência do impulso da automação bancária ocorrida no período. A tendência, principalmente nos bancos privados, em automatizar de forma crescente os seus serviços demonstra grandes perspectivas de crescimento da participação do setor financeiro no total das vendas da indústria da informática. Entretanto, a implantação do Plano Cruzado fez com que muitos bancos revissem seus planos de investimento com automação de agências, até uma melhor avaliação de seus impactos sobre a intermediação financeira (Tigre, 1987, p. 50).

Por um lado, a participação do setor financeiro na aquisição de equipamentos para processamento de dados confirma, em grande medida, a importância que a indústria de hardware e *software* tinha para viabilizar o processo de mundialização financeira em curso, haja visto que a mobilidade de capitais exigia equipamentos para o processamento e a transmissão de informações de maneira mais dinâmica e em escala global. Por outro, explica-se a pressa que as instituições financeiras instaladas no Brasil tinham de que o desenvolvimento da indústria de informática nacional pudesse oferecer-las produtos mais baratos e com maior capacidade de processamento – razão pela qual os Bancos foram favoráveis ao desmantelamento da PNI. Na Tabela 35, abaixo, é possível observar o perfil da demanda por equipamentos junto à indústria de informática, segundo as atividades econômicas exploradas pelos setores compradores.

Tabela 35 – Participação relativa do faturamento da indústria de informática, segundo a categoria de atividade econômica do usuário

Setor	1980	1981	1982	1983	1984
Financeiro	20,7	19,4	29,6	30,4	29,5
Indústria	26,2	25,6	29,1	28,2	27,7
Comércio	34,5*	37,9*	19,6**	16,8**	19,4
Serviços	-	-	9,8	15,6	10,3
Governo	17,7	15,9	11,9	9,0	13,1

Fonte: Panorama da Indústria Nacional. Boletim Informativo – SEI (abril/1986). In: Tigre (1987, p. 50)

* estão incluídos serviços.

** não estão incluídos serviços.

Esses dados oferecem um panorama importante da incorporação de equipamentos de informática na economia brasileira da série histórica considerada. O setor industrial, embora tenha apresentado um ligeiro declínio no período 1982-1984, continuava próximo a 1/3 da absorção dos equipamentos, sobretudo voltados à automação industrial. Como indicava Tigre (1987, p. 50), “[...] empresas do setor automobilístico, mecânico e outros [investiam] crescentemente na automação tendo em vista a manutenção de seu nível de competitividade a nível internacional”. Na análise dos dados relativos à aquisição de equipamentos de processamento de dados pelo setor governamental, desconsideradas as compras de computadores

de grande porte; e, portanto, consideradas as compras feitas junto à indústria nacional,

[o] decréscimo das vendas ao setor governamental, verificado entre 1980/84, sugere uma crescente diminuição da participação deste setor no faturamento global da indústria de informática. No entanto, dois importantes aspectos devem ser levados em consideração ao analisarmos a situação. *Primeiro, a redução das compras governamentais ocorrida no período estudado foi de caráter conjuntural (diminuir déficit público), o que pressupõe que, passada a crise, [poderia] ocorrer um incremento na política de compras governamentais, com vistas a superar o atraso relativo* (Tigre, 1987, p. 51, grifo nosso)¹⁶⁴.

Como observado desde o início da presente subseção, a substituição de importações no mercado de equipamentos de processamento de dados foi iniciada a partir da segunda metade da década de 1970, concomitantemente à instalação da indústria nacional de informática. A importação de computadores já era declinante antes disso, e a Capre estabelecia os controles, rigidamente, analisando as justificativas caso a caso. Os primeiros produtos importados tinham baixos índices de composição nacional e tinham uma segmentação de mercado ainda muito estreita. A partir do estabelecimento da reserva de mercado no setor de informática, “[...] os fabricantes [...] diversificaram sua produção e lançaram uma ampla gama de computadores e periféricos de pequeno porte” (Tigre, 1987, p. 51).

A importação de componentes e equipamentos começou a gradualmente se restringir a produtos de maior complexidade, “[...] especialmente computadores de grande porte e componentes críticos para a fabricação local, tais como componentes semicondutores e dispositivos mecânicos de precisão” (Tigre, 1987, p. 51). As importações de equipamentos, periféricos e componentes “[...] cresceram a uma taxa média anual de 14% que, embora expressiva, [era] bastante inferior ao crescimento do mercado como um todo” (Tigre, 1987, p. 51).

Como apontado anteriormente, a indústria de informática crescia mesmo em meio ao contexto de crise econômica no qual o Brasil havia adentrado nos

¹⁶⁴ Conforme expõe Tigre (1987, p. 51), “[os] setores de comércio e serviços nos anos de 1980/81 tiveram sua participação relativa estimada em conjunto. Na medida em que os dados estavam agregados, tornou-se difícil concluir de forma precisa as razões do sensível declínio verificado nas vendas para o setor comercial entre 1982/83. Ainda se, nesse mesmo período, somarmos as categorias serviços e comércio, verificaremos que a participação em conjunto desses setores decresceu de 37,9% em 1981 para 29,7% em [1984]”.

primeiros anos da década de 1980. Segundo Bastos Tigre (1987, p. 51), “[...] a partir de 1981, o agravamento da situação econômica do país implicou novos cortes nas importações como forma de diminuir o déficit no balanço de pagamentos”. O setor industrial produtor de hardware e *software*, com auxílio governamental, por meio da SEI, “[...] empreendeu uma política de aumentar a nacionalização dos equipamentos produzidos no país, reduzindo as cotas de importações anuais autorizadas, de forma a induzir o desenvolvimento local de peças e componentes” (Tigre, 1987, p. 51). A consequência mais significativa foi a redução da participação de componentes importados nos produtos nacionais de informática, como pode ser mais bem observado na Tabela 36, abaixo:

Tabela 36 – Participação relativa das importações no faturamento bruto do setor de informática (1981-1985)

Empresas	1981		1982		1983		1984		1985	
	M	M/F	M	M/F	M	M/F	M	M/F	M	M/F
Nacionais	81	21,9	50	9,0	49	7,1	90	10,6	96	8,2
Multinacionais	223	33,3	208	21,9	179	22,4	187	21,3	174	15,2

Fonte: Panorama Indústria Nacional – Boletim Informático SEI (abril/1986). *In*: Tigre (1987, p. 52)

M = Total importado em US\$ milhões.

M/F = Importação sobre o total do faturamento em %.

As ofensivas estadunidenses à PNI eram justificadas pela situação da balança comercial entre os dois países; os dados, organizados na Tabela 33 acima, demonstram que a indústria nacional de informática havia contribuído na melhora dos índices decorrentes da relação exportação/importação. Ora, em 1981, as empresas estrangeiras instaladas no Brasil importavam 33,3% de suas vendas e, quatro anos mais tarde, importavam pouco mais que a metade disso, 15,2% – isto é, estavam colocadas na condição de produzirem e venderem suas próprias mercadorias em solo brasileiro, ainda que tivessem de exportar parte do produto para poderem produzir e vender nesse mercado. Em relação às empresas nacionais, esse índice decaiu mais que a metade, de 21,9% para 8,2% entre 1981 e 1985 – ou seja, a produção de equipamentos para processamento de dados, periféricos e componentes estava em franco processo de nacionalização (Tigre,

1987). Quanto às exportações de equipamentos, elas se encontravam “[...] concentradas principalmente na IBM. Em 1984 a empresa exportou US\$ 131 milhões, representando quase 80% do total das exportações (US\$ 161 milhões)” (Bastos Tigre, 1987, p. 54).

A empresa produzia no Brasil e exportava para outras subsidiárias ao redor do mundo e, embora tivessem declinado em 1985 suas exportações, elas tendiam a ganhar novos estímulos com a instalação no Brasil de seu Escritório Internacional de Aquisições (IPO), “[...] responsável pela compra no mercado local de componentes, partes e subconjuntos para suprir as necessidades da empresa internacionalmente” (Tigre, 1987, p. 54). As empresas nacionais, por sua vez, respondiam a apenas 20% do mercado exportador de componentes e equipamentos, que iam sobretudo para países da América Latina (Argentina) e para os Estados Unidos, ainda em pequena e experimental escala, sobretudo por meio de negócios de subcontratação. Conforme expunha o autor,

[a] indústria brasileira ainda não [havia realizado] um esforço maior de produção de exportações. As escalas de produção ainda [eram] pequenas, de forma que os custos ainda [eram] superiores ao mercado internacional. [Faltava] também uma vontade política para definir incentivos e uma estratégia voltada à exportação, a exemplo do que [ocorria] na Coreia e Taiwan. No entanto, os empresários [percebiam] a importância de uma exposição maior à concorrência internacional como forma de viabilizar a indústria nacional a longo prazo e proteger-se contra uma possível abertura na política de reserva de mercado no futuro (Tigre, 1987, p. 55).

Os setores favorecidos pela PNI, em conflito com a compreensão de que abrir os mercados seria a melhor resolução para o problema da balança comercial, defendiam que as exportações da indústria nacional, ainda que pequenas, davam ao Brasil uma maior margem nas negociações internacionais. Contudo, somada à crítica ao nacionalismo que o caracterizava como ideologia ultrapassada, parecia não haver condições, no Brasil, de uma nova campanha “protecionista” – como havia acontecido com relação ao petróleo três décadas antes – que oferecesse as bases de manutenção da PNI no contexto da mundialização e financeirização do capital (Vigevani, 1995).

Na esteira da aprovação da Lei nº 7.232/1984, que dispunha sobre a PNI, também se consolidou a criação de um órgão, o Conselho Nacional de Informática

e Automação (CONIN) – subordinado não mais ao Conselho de Segurança Nacional, mas diretamente à Presidência da República – cuja composição restou indefinida durante algum período, a despeito de sua importância como responsável por receber recursos decorrentes de futuras ações tomadas pela SEI. A Lei de Informática foi discutida e aprovada, segundo Vigevani (1995, p. 128), em um período de tendências “[...] por um lado democratizantes e, por outro, de ênfase nacionalista, num contexto de forte mobilização ideológica” (Vigevani, 1995, p. 128), que definiram, inclusive, que os sucessivos planos nacionais de informática deveriam ser aprovados, a partir daquele momento, não apenas pelo CONIN, mas também pelo Congresso Nacional.

O escopo final previa a política de reserva de mercado, e o provável sucessor à Figueiredo, Tancredo Neves, colocava-se publicamente favorável ao protecionismo previsto no Projeto de Lei de Informática. Esta foi aprovada pelas lideranças de bancada no Congresso Nacional em outubro de 1984, e *expressaram uma vitória política significativa do MBI na quadra histórica em questão, bem como das demais organizações e entidades vinculadas ao bloco de sustentação da PNI*. Tanto os momentos finais da gestão de Figueiredo quando os iniciais do governo Sarney¹⁶⁵ se mantiveram fiéis aos encaminhamentos da Lei (Vigevani, 1995).

Antes da sua aprovação, entretanto, os EUA já davam indicações mais ostensivas para que o Brasil revisasse certas políticas contidas na Lei, na medida em que fossem de encontro aos seus interesses; nesse movimento, os EUA negociavam “facilidades” à importação de certos produtos brasileiros: “[...] sinalizava-se assim que a luta pela abertura do mercado de um país como o Brasil, de médio desenvolvimento, com largo superávit comercial em relação aos Estados Unidos, não seria mais postergada, e *que haveria atritos permanentes até a obtenção de resultados*” (Vigevani, 1995, p. 133). Os EUA sustentaram sua posição com base na sua *estabilidade hegemônica*; faziam concessões ao Brasil para facilitar a entrada de produtos de baixo ou médio valor agregado para dentro de suas fronteiras e, em troca, negociavam para exportar ao país mais ao sul suas produções tecnológicas de ponta, entre elas, o conjunto de equipamentos,

¹⁶⁵ Tancredo Neves faleceu e quem assumiu em seu lugar foi José Sarney, seu vice na chapa pela Aliança Democrática.

componentes e periféricos que perfaziam o mercado do setor de informática. Isto é, tanto nacional quanto internacionalmente, “[...] a tendência de adequação do Brasil, ainda que com muitas idas e vindas, aos interesses e às regras prevalecentes no sistema internacional [...] [se punha como] uma inevitabilidade determinada pela situação de poder real desequilibrado” (Vigevani, 1995, p. 137).

Para Vigevani (1995, p. 127), foram principalmente os métodos de condução das negociações por parte do governo brasileiro que dificultaram a possibilidade de resoluções sem tantas perdas estruturais para o seu setor de informática. Em sentido distinto, divergimos da noção apresentada pelo autor de que outra abordagem nas negociações pelas representações brasileiras teria, possivelmente, mudado seus resultados. Segundo compreendemos, os Estados Unidos exerceram pressões e realizaram ameaças de sanção em razão do lugar, construído sobretudo no pós-SGM, de potência hegemônica na ordem capitalista global – algo que, observa-se, o próprio autor levava em consideração.

Consiste em grande suposição histórica questionar se os resultados teriam sido distintos caso os representantes brasileiros no GATT tivessem assumido posições menos rígidas ou desencontradas na defesa da PNI, dadas as determinações mais essenciais das relações de dependência existentes entre Brasil e Estados Unidos que pesaram sobre o complexo eletroeletrônico eminentemente nacional do país dependente. Ademais, é bastante nítido, na análise do contencioso, que os EUA exploraram as fissuras históricas existentes entre as distintas frações das burguesias brasileiras como forma de garantir que o Brasil se subordinasse aos seus interesses, tendo sido um golpe nodal a vitória liberal das eleições de 1989¹⁶⁶.

Posteriormente à aprovação da Lei, os *lobbies* contrários passaram a se articular para inviabilizar sua implementação nos governos da “Nova República”. Em outubro de 1984, o Ministério das Comunicações, a Comissão de Comunicação e Transporte do Senado, a Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação

¹⁶⁶ durante o qual o Grupo Globo manipulou e editou os debates entre Collor (PRN) e Lula (PT) para que a transmissão dos “cortes” favorecesse o primeiro em detrimento do segundo perante a audiência, como é amplamente sabido. Disponível em: [Passado de atritos: Lula foi alvo de manipulação no JN após debate, em 1989](#). Acesso em: 14 mar. 2025.

Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (ABINEE), entre outras entidades, organizou um Congresso Nacional de Comunicação e Informação, durante o qual as manifestações contrárias à Lei apareceram com nitidez. Em menor medida, as empresas norte-americanas também intervieram, mas sem conferir ao tema da informática uma importância fulcral; buscaram projeções, isto é, sondaram junto aos candidatos à presidência que concorreriam em 1985 o que seria feito com relação ao complexo eletroeletrônico caso fossem eleitos. No caso de Tancredo Neves, a continuidade de hegemonia do bloco nacionalista no setor da informática foi garantida (Vigevani, 1995).

Nessa conjuntura, os EUA começaram a dar indícios de preocupação com a reserva de mercado do setor de informática brasileiro, já não mais como um aspecto particular da relação comercial com o Brasil, mas como parte significativa de preocupações gerais estadunidenses, isto é, vinculadas aos interesses do Estado nacional imperialista. Se nas leis comerciais anteriores, os EUA atribuíam às empresas a responsabilidade de agirem e recorrerem ao Estado caso se sentissem prejudicadas nas suas atividades econômicas em outros países, a partir de 1984 assumiram as frentes de negociação enquanto Estado nacional unificado em seus interesses, de maneira a garantir a consecução de seus objetivos estratégicos.

O governo militar de Figueiredo, com a aproximação das eleições em que um governo civil se reestabeleceria, não podia garantir a manutenção regular da Lei de Informática (ainda que os candidatos ao pleito de 1985 estivessem comprometidos com ela), em função de suas consequências nas relações entre o Brasil e outros países, notadamente os EUA. O bloco político que sustentava a Lei de Informática tentava se articular contra as pressões internas e externas pela sua invalidação, o que aconteceu com apoio de José Sarney no Poder Executivo assim que ele assumiu. A ação incisiva dos EUA tinha como eixo estratégico o estabelecimento de um regime de competitividade no setor de serviços, daí a preocupação com a liquidação da reserva de mercado no caso da informática brasileira.

Era preciso extrapolar a dinamicidade dada, dar um salto qualitativo e quantitativo nos domínios econômicos imperialistas, capilarizar as novas formas de

gestão do trabalho para outros setores da economia, media-las com novos instrumentos de informação e comunicação mais complexos, capazes de se comunicar cada vez mais distantemente. Subjacentemente, nessa dinâmica, “[...] o cenário neoliberal despontava plenamente hegemônico, inclusive na América Latina, e crescia na sociedade e nas elites brasileiras” (Vigevani, 1995, p. 146-147). Nessa quadra histórica, os EUA se reafirmavam como potência hegemônica, que podia abrir mão de uma parcela de sua arrecadação com as baixas na tributação de certas mercadorias de menor valor, dadas as vantagens competitivas que auferia por explorar outros setores, produtores de mercadorias com maior valor agregado. O contrário, entretanto, não era verdade, e o Brasil teve de se preocupar com as repercussões internacionais de suas decisões relativas à manutenção do protecionismo no setor de informática caso não quisesse, a partir disso, interferir na exportação de suas outras mercadorias com menor densidade tecnológica (Vigevani, 1995).

A partir de setembro de 1985, o Brasil se viu na obrigação de discutir, no plano internacional, a política de informática com a qual vinha trabalhando, mediante tomadas de decisões vindas dos EUA de que se investigasse essa política por intermédio dos agentes econômicos instalados nas fronteiras do país ao sul. Nesse contexto, a defesa da Associação Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos (Abicomp) baseava-se em debater com o governo estadunidense sustentada nos tratados internacionais de comércio, enquanto esse último se organizava para resolver os impasses com relação aos próprios interesses por meio de reuniões bilaterais entre os dois países. Além disso, a Abicomp afirmava que o governo brasileiro, ao subsidiar suas posições com relação à informática na doutrina da segurança nacional, deveria ser tratado pelo Estados Unidos como interlocutor dos questionamentos a serem feitos por esse último sobre o setor em questão – ou seja, como força agredida, e não agressora.

De toda forma, a posição assumida pela Abicomp era de que o Brasil tinha as condições de estabelecer as políticas de desenvolvimento da informática da forma como estavam colocadas, sem que por isso tivesse que se constituir em alvo de represálias ou acusações como as que eram feitas pelo governo dos EUA: de que estaria sendo assumidas, pelo governo brasileiro, formas desleais e injustas de

comércio entre o país e as multinacionais do setor oriundas dos Estados Unidos. Conforme afirma o autor,

[...] o conflito, ainda que com alternâncias de maior ou menor tensão, perdurando no tempo, inseriu-se numa discussão de fundo que dilacerava a sociedade brasileira, a qual vivia já há alguns anos a extrema dificuldade de elaborar um projeto nacional. Do lado norte-americano, igualmente viviam-se impasses e dramas, mas seu governo orientava sua inserção internacional decididamente numa perspectiva neoliberal, entendendo-a como a melhor via de maximização de suas vantagens comparativas. Assim, a ação norte-americana, ao invés de estimular o debate sobre as perspectivas do Brasil num contexto internacional que estava em profunda modificação, encontrou um cenário político nacional de dilaceração e de inviabilidade propositiva. Sem dúvida, *a política dos Estados Unidos, buscando ganhos concretos e sobretudo o estabelecimento de um environment internacional favorável às suas concepções, acabou tendo um grande papel no enfraquecimento do bloco da PNI, que se foi desagregando sem apresentar qualquer proposta alternativa de caráter abrangente e que pudesse ser vista favoravelmente no plano internacional* (Vigevani, 1995, p. 158, grifo nosso).

Mesmo setores de oposição ao governo Sarney faziam coro público em defesa da Lei de Informática e da resistência às investidas estadunidenses. Porém, havia divergências internas ao governo que se mostraram suficientes para que os impasses com relação à política de reserva de mercado para o setor de informática que, constatados, apresentavam suas fissuras. O governo estabelecia relações com o bloco de apoio à manutenção da PNI, mantendo-o próximo sem, contudo, estabelecer compromissos; o Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, manifestava-se no sentido de colocar sobre os Estados Unidos a responsabilidade de respeitar a soberania do Brasil com relação ao setor da informática, apoiando-se no histórico de boas relações estabelecidas entre os dois países. Os Estados Unidos, por sua vez, já realizavam estudos com relação à realidade do parque produtivo em informática no Brasil, a partir dos quais constatava que não seria possível ao país manter-se competitivo nos anos ulteriores, dadas as condições materiais em que ocorria a transferência de tecnologias nas décadas finais do século XX.

O Brasil respondeu que esses estudos, por mais corretas que pudessem estar as suas previsões, não significavam que assim se realizaria o desenvolvimento do setor da informática no interior de suas próprias fronteiras, sendo muito mais uma processualidade do que uma relação *sine qua non*, como

parecia se colocar, ainda que fossem fortes as forças contrárias. Nesse quadro, outros setores da economia brasileira já interviam com maior frequência, com medo de que as retaliações econômicas, decorrentes da manutenção do protecionismo à informática, pudessem interferir na exportação e realização de suas mercadorias no exterior.

O que se desenhava já não parecia mais ser uma defesa incontestada da reserva de mercado e da capacitação nacional em informática, mas a tentativa de obter tempo para estabelecer um padrão de competitividade quando a lei fosse modificada ou excluída em prol da “abertura dos mercados”. O governo, entretanto, não deixava de posicionar-se favorável à resolução de conflitos em foros internacionais, onde não prevalecesse a bilateralidade nos tratados comerciais que era imposta pelos EUA. O entendimento das representações governamentais brasileiras era de investir nos espaços multilaterais, como foro onde poderia sair beneficiado no sentido de manter a reserva de mercado no setor de informática sem ser colocado na posição defensiva diante de quaisquer recrudescimentos da parte dos Estados Unidos. Entretanto, os EUA conduziam suas relações internacionais forçosamente através de bilaterais, porque compreendiam que, para garantir que outros países atendessem aos seus interesses, era preciso romper resistências específicas (como a do caso brasileiro) de forma a, nos encontros multilaterais, fortalecer suas posições (Vigevani, 1995).

Em 1985, os poderes da SEI passaram a ser cada vez mais reduzidos, passando a se subordinar ao CONIN assuntos como a produção de centrais de comutação digital (componentes importantes para as telecomunicações). Mesmo assim, a cadeia geral de acontecimentos apontava para a manutenção da política de capacitação nacional no setor de informática brasileiro, que era respeitada até mesmo pelas multinacionais estadunidenses instaladas no país. A Lei de Informática tinha uma previsão de oito anos à frente desde sua aprovação, no final de 1984, para que a capacitação nacional garantisse às empresas do setor uma melhor colocação no mercado internacional da informática. Portanto, era nesse sentido que a diplomacia do Itamaraty tentava articular concessões por parte dos Estados Unidos: garantir o tempo previsto pela Lei às empresas brasileiras sem sofrer retaliações econômicas dos EUA. No final de 1985, o CONIN se reuniu para

discutir o Plano Nacional de Informática (PLANIN) desenvolvido pela SEI. Na reunião, foi apresentada uma proposta alternativa do Ministério das Comunicações, a qual tinha como objetivo, em última instância, desgastar a política de caráter protecionista. Com dois órgãos do Poder Executivo em conflito, instalou-se o cenário de crise da Lei de Informática aprovada um ano antes:

[na] segunda reunião do CONIN, por 17 votos a 5, foi aprovado o PLANIN apresentado pela SEI, e derrotado aquele apresentado pelo Ministério das Comunicações. Este último, porém, recebeu o apoio dos ministros da Indústria e Comércio e Minas e Energia, da Confederação Nacional da Indústria, além da ASSESPRO¹⁶⁷, cujo voto foi depois contestado na Associação. Apesar disso, o plano do Ministério das Comunicações foi enviado ao presidente para apreciação. [...] Apesar da maioria favorável à SEI, esta reunião evidenciou a falta de coesão governamental, mediante a postergação de decisões importantes, com a criação de quatro comissões de estudos e propostas, entre as quais duas interessavam diretamente ao contencioso com os Estados Unidos: a da regulamentação da Lei de Informática e a de incentivos regionais (Vigevani, 1995, p. 171).

A complexidade do setor e as relações estabelecidas entre a informática e as telecomunicações já apareciam com evidência nesse contexto, também porque “[...] em face da insuficiência tecnológica e produtiva, aceitava-se a importação de componentes com a condição do fornecimento das informações técnicas necessárias à interligação das centrais telefônicas, montadas a partir dos componentes importados aos equipamentos nacionais” (Vigevani, 1995, p. 171). O projeto aprovado no CONIN ia de encontro a essas deliberações, porque colocava a adaptação dos componentes importados à tecnologia Trópico, de origem nacional.

Entretanto, em outubro de 1985, o próprio presidente Sarney determinou a importação de componentes de multinacionais como Ericsson, Siemens e da NEC – constatou-se uma vitória, ainda que parcial, do *lobby* entre o Ministério das Comunicações e as empresas de telecomunicações. No final de outubro de 1985, a proposta do PLANIN, aprovada pelo CONIN, foi enviada ao Congresso Nacional. Os debates, internos e externos ao Poder Legislativo, sobre a Lei de Informática não escaparam, naquela oportunidade, da hegemonia protecionista construída desde a segunda metade da década de 1970 (Vigevani, 1995).

¹⁶⁷ Sigla para Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação.

No final de 1985, a Abicomp deu início à escuta das razões estadunidenses para que o Brasil enveredasse à “abertura dos mercados” no setor de informática. Em resposta, a Abicomp expôs sua defesa de que os EUA não eram verdadeiramente afetados pela política protecionista, na medida em que o objeto dessa última eram as frações de mercado nas quais as multinacionais (como IBM e *Burroughs*) não tinham inserção. Os EUA, contudo, demonstraram intransigência com relação à necessidade de que a Lei de Informática fosse modificada. A resposta brasileira foi uma ação desencontrada, destituída de proposições, com lacunas que não passaram despercebidas pelos diplomatas estadunidenses.

Ao mesmo tempo, a Abicomp tentava articular posições favoráveis ao protecionismo brasileiro por dentro dos Estados Unidos, sem atingir os mesmos resultados que os EUA obtinham ao fazer suas articulações contrárias à reserva de mercado no interior do Brasil. Isso acontecia, segundo Vigevani (1995), porque as empresas ou suas entidades representativas nos Estados Unidos não tinham interesse em interferir na questão da PNI brasileira, porque constatavam seu caráter estatal ainda fortemente apoiado internamente. Daí que tenha se decidido por uma investida voltada ao enfraquecimento da política protecionista por meio da exploração de suas debilidades no âmbito da competição pelos mercados, deixando a cargo do Estado conduzir as negociações (Vigevani, 1995).

Logo no início de 1986, os EUA se colocaram com maior consistência na tarefa de levar o governo brasileiro a realizar negociações em torno da reserva de mercado no setor de informática. Ao mesmo tempo em que impediam a maturação dessa última no Brasil, os Estados Unidos exigiam que a reserva de mercado não fosse estendida a outros setores econômicos e que, no âmbito do setor de informática, que não se impusessem obrigações às empresas estadunidenses, como a necessidade de investimentos e transferência de tecnologias para o Brasil. A condução norte-americana do contencioso visava “[...] fortalecer os fatores de entendimento, demandando soluções que passassem por custos econômicos e políticos baixos ou quase nulos para o Brasil” (Vigevani, 1995, p. 185), algo que se demonstraria inviável no decorrer das negociações.

Os Ministérios do governo Sarney se dividiram com relação à manutenção da capacitação nacional no setor de informática. A reunião entre Brasil e Estados

Unidos, ocorrida na Venezuela em fevereiro de 1986, não indicou modificações nas linhas que cada um dos países vinha assumindo até então. Contudo, logo em seguida, a troca no Ministério das Relações Exteriores, por parte de Sarney, deu os indicativos necessários para a mudança de cenário, já que o novo ministro, Abreu Sodré, dizia ter alternativas para a Lei de Informática – em geral, o que o novo Ministro apresentava eram propostas para a sua flexibilização.

Sarney, contudo, afirmava seu compromisso com a política da reserva de mercado e com a capacitação nacional no setor da informática, e dificultava que prosseguissem as negociações amenas no cenário internacional. Junto ao Ministério das Comunicações e da Ciência e Comércio, também o Ministério da Fazenda, na figura de Dilson Funaro – empenhado em resolver com os Estados Unidos questões relativas à dívida externa – via com maus olhos a manutenção dos incentivos ao complexo eletroeletrônico, enxergando-os como entraves à resolução das negociações em curso.

Nesse sentido, esse bloco ministerial empenhou-se na deslegitimação da SEI, concomitantemente às investidas da IBM – que, em fevereiro de 1986, firmou uma *joint-venture* com a Gerdau. Com isso, a SEI foi colocada sob pressão: na medida em que o órgão ainda era responsável por aprovar a parceria, obrigava-se a decidir os rumos das relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos dali em diante. Pela contramão, o governo brasileiro e o bloco favorável à política de capacitação nacional (liderado pela Abicomp e pelo MBI) mantinham-se orientados no sentido da manutenção da Lei de Informática nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo CONIN – em abril de 1986, o Plano Nacional de Informática (PLANIN) foi aprovado pelo Senado Federal e sancionado por Sarney (Vigevani, 1995).

Ainda nessas circunstâncias, organizou-se uma nova reunião do CONIN, que teve como pauta a produção de *softwares*, já que a Lei de Informática não previa os correspondentes mecanismos de proteção para essa área. A SEI e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) estabeleceram que todo programa desenvolvido deveria ser acompanhado de um certificado de origem. De toda forma, seguiam as tratativas e os conflitos de interesses, crivados de contradições entre os países tanto nas suas relações diplomáticas interestatais

quanto nos diálogos travados entre os setores interessados nos desdobramentos do contencioso. Segundo Vigevani (1995, p. 195), a ação do Representante de Comércio dos EUA apoiava-se na estratégia de alterar o posicionamento do país antagonista, a partir do pressuposto “[...] da sua capacidade hegemônica [...] e, portanto, da obrigatoriedade do outro país participante do embate de considerar a sua movimentação” (Vigevani, 1995, p. 195).

Assim, o que os EUA fizeram foi uma articulação interna ao Brasil, com as frações contrárias à manutenção da Lei de Informática, para que essas pressionassem pela sua modificação. Também no governo estadunidense, os esforços pela desestabilização da PNI não eram um consenso no governo estadunidense, na medida em havia frações que ainda debatiam as formas mais adequadas de pressionar. Ademais, as multinacionais, a despeito de apoiarem as pressões do governo estadunidense, faziam-no implicitamente, porque temiam possíveis prejuízos às suas atividades caso o Brasil mantivesse a política protecionista (Vigevani, 1995). Nesse sentido,

[...] apesar das mediações levadas adiante pelo Departamento de Estado, os condutores do contencioso em Washington julgavam que seria essencial a continuidade da ação legal. Não se poderia transigir a este respeito, por se tratar de ingrediente necessário à negociação. Prosseguindo nos trâmites legais, em 15 de maio de 1986 o *presidente Reagan ordenou ao seu Conselho de Política Econômica que examinasse a adoção de sanções comerciais contra o Brasil. Isto significava elaborar uma lista de represálias contra exportações brasileiras*. Mais uma vez, a continuidade formal da investigação, por si só, produziu consequências. A principal delas talvez tenha sido a aceleração dos posicionamentos, o que, por outro lado, induziu medidas favoráveis à negociação. A posição norte-americana, embora inclinada às sanções, apressou a mobilização dos atores que desejavam a continuidade da negociação. Para os empresários colocaram-se necessidades mais urgentes. As empresas norte-americanas instaladas no Brasil, e não apenas as de informática, preocuparam-se com as consequências possíveis. *Para o governo brasileiro surgiu a necessidade de enfrentar uma questão, desde o início, essencial: saber se o Brasil poderia suportar as sanções e se a relação custo-benefício lhe seria favorável*. Se havia razoável consenso, mesmo entre as forças contrárias à política de informática, de que não poderia haver concessões amplas no tocante ao bem soberania nacional, este mesmo consenso não havia quanto às consequências das sanções. [...] *Já não se tratava de verificar quem era favorável à política de informática, mas de aquilatar a capacidade dos setores duros da política de consolidar uma frente que aceitasse o risco potencial*. Isto é, para os negociadores norte-americanos o importante não era necessariamente chegar às sanções, mas mostrar os efeitos que sua potencial aplicação provocaria, a fim de seguidamente deslocar o eixo das negociações. Igualmente importante era outra consequência desta conduta: reduzir a capacidade de

reflexão interna sobre a correção ou não desta ou de outra política (Vigevani, 1995, p. 198, grifo nosso).

O governo brasileiro respondeu que sua posição se sustentava nos acordos comerciais estabelecidos no GATT. Contudo, também foram realizadas propostas, no Poder Legislativo, em que se defendiam responder às ameaças na mesma proporção. Ainda durante o ano de 1986, o bloco político defensor da Lei de Informática mantinha-se concentrado nas ações da SEI, que era protegida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Contudo, à medida em que os debates entre Estados Unidos e Brasil ganhavam relevância e tinham como objeto a PNI, outras frações de classe passaram a adentrar a cena política, como é o caso do Ministério das Relações Exteriores.

Em outras palavras, para que os EUA garantissem a desestabilização da Lei de Informática, era preciso criar fissuras no interior da SEI, e isso já ocorria com o auxílio de membros do governo, empresários, deputados e senadores contrários à Lei, ainda que o próprio presidente Sarney se colocasse publicamente favorável à capacitação nacional e ao protecionismo expressos na 1ª PNI. Sarney também se contrapunha ao predomínio absoluto da lógica do livre mercado no setor de serviços (uma pauta central na agenda dos Estados Unidos para o novo ordenamento global capitalista), posições nas quais lhe acompanhava seu Ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré.

A Lei de Informática era colocada numa condição de intocabilidade, ainda que as conversas diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos tratassem mais de modificá-la do que de excluí-la em absoluto. De qualquer modo, ambos os países foram à uma reunião marcada para o início de junho de 1986, em Paris, onde trataram da questão da informática. Nessa bilateral, a representação brasileira apresentou incongruências na sua posição e, na mesma proporção, deu indícios de uma maior transigência, com relação à política protecionista, aos representantes estadunidenses – a flexibilidade se punha à mesa nem tanto por uma reavaliação, mas por indefinições nos posicionamentos das representações escolhidas pelo Brasil na reunião (Vigevani, 1995).

Anteriormente à bilateral, a esse ciclo de discussões entre ambos os países na capital francesa, o CONIN se reuniu para debater a ampliação da reserva de

mercado no setor de informática para os *softwares* – aspecto relevante da agenda estadunidense para o período. Essa tomada de decisão era significativa para os desdobramentos do contencioso entre Brasil e Estados Unidos, porque tanto a aprovação da proposta protecionista de similar nacional proposta pela SEI e pelo INPI, quanto o adiamento de decisões nesse sentido, teriam consequências nos debates diplomáticos entre os dois países (Vigevani, 1995).

Nesse quadro, já ocorria o processo de enfraquecimento da SEI – anteriormente colocado como objetivo intrínseco às intervenções estadunidenses – e também do INPI, em prol do crescimento da importância do CONIN. A reunião acabou adiada por ordem do Presidente da República, o bloco defensor da PNI se viu cindido em função do distanciamento das forças militares e do Ministério da Fazenda. No prazo definido pelos EUA para decidir sobre as possíveis sanções econômicas a serem aplicadas contra o Brasil em função das políticas protecionistas, o Brasil não apresentou a sua política com relação à produção e circulação de *softwares* no interior das próprias fronteiras. Decorreram dessas indefinições outros prejuízos, como ter sido adiada a concessão de subsídios fiscais à importação de matérias-primas para a produção de componentes – a qual, uma vez aprovada naquela mesma reunião do CONIN, beneficiaria empresas atreladas ao setor nacional de informática, ainda que pesasse na arrecadação junto ao Ministério da Fazenda (consequências da PNI que explicam o afastamento desse Ministério naquele momento). Como apontava Tigre (1987, p. 57), internamente

[...] o principal problema da política de informática [era] sua desarticulação com outros segmentos do chamado 'complexo eletrônico', ou seja, os setores de comunicações e eletrônica de consumo. O desenvolvimento da tecnologia microeletrônica criou uma base técnica comum para setores anteriormente considerados independentes (Tigre, 1987, p. 57).

Um dos balanços de Tigre (1987, p. 57), nesse sentido, era que a política brasileira para os setores de informática, comunicações e eletrônica de entretenimento eram desencontradas, divergentes quantos aos seus objetivos estratégicos, bem como em relação aos instrumentos de que lançavam mão cada um dos Ministérios para a consecução das próprias finalidades. Enquanto o setor

de informática se subordinava ao Ministério de Ciência e Tecnologia, e orientava-se para a capacitação nacional e em defesa da reserva de mercado, o setor das comunicações, subordinada ao Ministério das Comunicações, visava “[...] substituir importações a custos compatíveis com a capacidade de compra do monopólio estatal.

O instrumento de política [era] a capacidade de compra do governo [em que era] dada prioridade a empresas com maioria de capital nacional” (Tigre, 1987, p. 58, grifo nosso). Por sua vez, o setor de eletrônica para o entretenimento, com uma estrutura mais complexa, orientava-se para o desenvolvimento regional por meio dos incentivos fiscais que eram dados em decorrência de sua localização na Zona Franca de Manaus [ZFM]” (Tigre, 1987, p. 58). Os produtos que eram fabricados na ZFM eram orientados para a importação e concorriam, portanto, com a produção interna com redução de 35% dos custos. Além disso, os fabricantes instalados naquele entreposto tinham facilidades para a importação que não se observavam em outras áreas de produção de tecnologia existentes no país, o que fazia com que “[...] os produtos fabricados em Manaus [tendessem] a incorporar menos componentes nacionais e a depender essencialmente de tecnologia estrangeira” (Tigre, 1987, p. 58)¹⁶⁸. Em síntese,

[independentemente] de seus méritos individuais, a desarticulação entre as políticas de informática, comunicações e eletrônica de entretenimento representam um problema para o desenvolvimento da eletrônica no Brasil. Cada setor tem uma estrutura industrial distinta, o que dificulta sua integração em ‘conglomerados eletrônicos’. Assim, perde-se a oportunidade de gerar economias de escala e escopo inerentes à produção diversificada. Além disso, a experiência industrial e tecnológica acumulada por empresas de um setor raramente se transferem aos demais, atrasando assim o processo de capacitação nacional (Tigre, 1987, p. 58).

¹⁶⁸ Conforme destacava o autor: “[a] ida para Manaus representou a completa desnacionalização da indústria brasileira de rádios e televisores na década de 60, já que as facilidades de importação favoreciam as empresas multinacionais. No caso da informática, teme-se que haja um processo de desnacionalização tecnológica, que conduziria, em última análise, a uma desnacionalização da própria indústria. Várias empresas de informática já tiveram seus projetos aprovados pela SUFRAMA. Isto criou um conflito entre este órgão e a SEI, que não concordou com a fabricação de equipamentos de PD em Manaus. O caso envolveu um intenso debate entre o governo e parlamentares do Amazonas e o Ministério da Ciência e Tecnologia. Em fins de 1985, chegou-se a um acordo limitando o espaço dos benefícios fiscais para empresas de informática localizadas na Zona Franca de Manaus” (Tigre, 1987, p. 58).

Em consequência dessas fissuras, no plano da política externa o Brasil chegou à reunião do GATT, em Paris, cindido com relação à PNI, o que ganhou particular expressão na sua delegação: os Ministérios discutiam entre si em vez de dar consistência à defesa dos interesses apresentados na Política, como a reserva de mercado e a capacitação nacional; o Presidente tentava remediar a situação rogando para si a importância de decidir; e, do lado dos EUA, colocou-se em xeque a política retaliatória, à medida em que as tensões ocasionadas internamente já apresentavam os efeitos desejados: “[...] com o início da negociação propriamente dita em 2 de julho de 1986, em Paris, os posicionamentos abandonaram o eixo negociação/não-negociação e passaram às questões substantivas” (Vigevani, 1995, p. 210). Assim, com a reunião em Paris se consolidou a possibilidade das negociações em seus termos (para além de comerciais, interestatais). A partir dela ganhou-se tempo para organizar quais espaços internos, resguardados pela PNI, seriam objetos de concessão aos estadunidenses. Do ponto de vista dos EUA, a capitulação brasileira

[...] significava a formalização de negociações antes indesejadas pelo interlocutor, o fortalecimento de sua posição quanto aos serviços, investimentos e tecnologia [...] e o reconhecimento de que as perdas alegadas pelas empresas norte-americanas deveriam ser de alguma forma contempladas (Vigevani, 1995, p. 212).

Isto é, o maior beneficiado dessas negociações era o país hegemônico, e o maior prejudicado acabaria sendo o país dependente, o Brasil. O cenário posterior aos debates realizados na rodada em Paris foi de inflexão, por parte da SEI e do bloco da PNI, que passaram a trabalhar para garantir espaços já conquistados sem se desfazerem da Política em absoluto. Da parte do empresariado, por exemplo, fazia-se uma avaliação positiva da reunião – de encontro ao Ministro de Ciência e Tecnologia, que voltou de Paris ainda intransigente com relação à defesa dos princípios que orientavam a PNI desde seu início. De acordo com um relatório da Abicomp produzido à época (1986 *apud* Vigevani, 1995), a indústria norte americana reduziu suas participações em vendas oriundas do Brasil de 71% em 1979 para 45% em 1985, em função da política protecionista cristalizada na Lei de Informática.

O crescimento da indústria de informática brasileira significava uma afronta não irrelevante à hegemonia estadunidense e aos seus objetivos para o novo ordenamento global do capitalismo – no qual as TIC exerceram papel fundamental, como vimos. A PNI colocava o Brasil como potencial competidor na produção de equipamentos para processamento de dados, em um momento histórico no qual esse setor despontava como crucial para a reorganização da divisão internacional do trabalho.

Tabela 37 – Participação da 5 e 10 maiores empresas no mercado brasileiro (exceto empresas estrangeiras), em %

Empresas	1979	1980	1981	1982	1983	1984
5 maiores	88,8	65,8	53,6	51,1	46,4	47,4
10 maiores	98,0	83,2	77,5	73,1	65,8	67,5

Fonte: SEI, Panorama da Indústria Nacional (1986). In: Tigre (1987, p. 49).

Ainda que os EUA defendessem que a PNI brasileira comprometia os princípios do “livre mercado”, o que se observava nos dados sobre a participação das 5 e 10 maiores empresas do setor de informática brasileira, entre 1979 e 1984, era a redução desses indicadores, isto é, justamente o enraizamento de novas fábricas pelo território nacional, sua *desconcentração* no sentido do estabelecimento de uma concorrência mais ampliada entre firmas. A SEI, após a reunião ocorrida em Paris, passou a um comportamento mais flexível, mas a preparação do governo para a rodada uruguaia do GATT conduziu a uma retomada da defesa do protecionismo do mercado de informática nas relações multilaterais.

Retornara-se, naquela oportunidade, à confrontação com as posições estadunidenses no contexto de participação de mais países para além do Brasil e dos Estados Unidos nas reuniões, porque – conforme acreditava a delegação brasileira no evento – seria possível exercer pressões junto a outros países para fazer os EUA recuarem nos seus anseios de liberalizar, ao redor do mundo, a exploração de setores da economia, como era o caso dos serviços. Internamente ao Brasil, quem empenhava esforços em prol desse recuo era o MBI, que indicava os riscos de subordinar o mercado de informática aos interesses estadunidenses, uma vez que, segundo a entidade, tais avanços contra a reserva de mercado

brasileira por parte dos norte-americanos faziam parte de projeções econômicas gerais, macroeconômicas, que desbordavam o setor de informática (Vigevani, 1995). Nesse sentido, o MBI

[...] reiterava os princípios básicos que conduziam a batalha: redução da dependência tecnológica, domínio da tecnologia de projeto, produção, distribuição, manutenção e uso de equipamentos de processamento de dados e até de microcomputadores. O MBI não apenas defendia pontos específicos da política de informática, mas também, de maneira convergente aos *policy makers* do governo, investia contra a política norte-americana de comércio internacional (Vigevani, 1995, p. 224).

O MBI colocou em xeque a transposição dos interesses estadunidenses a um órgão de comércio internacional como o GATT, e acusou as ações do governo norte-americano de interferir negativamente no desenvolvimento autônomo, por parte de outros países, de setores econômicos estratégicos, potencialmente capazes de impulsionar suas respectivas economias. Ao encontro disso, o governo brasileiro buscou, na segunda metade de 1986, mercados para os quais o Brasil pudesse exportar suas mercadorias em caso de retaliações econômicas por parte dos EUA. Enquanto isso, os setores contrários à manutenção da política de informática também se moviam: aproveitavam-se das flexibilizações para constituir *joint ventures*, formas de associação que acabaram por abrir o mercado brasileiro de informática a iniciativas envolvendo multinacionais estadunidenses ¹⁶⁹. Os indicadores de investimentos na indústria de *hardware* e *software* apresentam as consequências dessa flexibilização, se levadas em consideração as participações nacionais e estrangeiras no montante dos capitais investidos, conforme se observa na Tabela:

¹⁶⁹ Exemplo foi a vinculação entre a *Hewlett-Packard* e a Edisa, que se amalgamaram na Tesis Informática S.A. Através dessas parcerias comerciais, as *joint-ventures* passaram a produzir, com tecnologia da empresa estadunidense, calculadoras eletrônicas e super minicomputadores, bem como equipamentos CAD/CAE, voltados a trabalhos em design e engenharia de produtos.

Tabela 38 – Investimentos da indústria de *hardware* e *software*, no Brasil, em US\$ milhões

Origem das empresas	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Nacional	198,5	30,7	291,7	28,1	540,4	35,7	848,3	34,7	322,7	41,7
Estrangeira	447,4	69,3	748,1	71,9	974,0	64,3	1.597,3	65,3	451,3	58,3
Total	645,9	100	1.039,8	100	1.514,4	100	2.445,6	100	774,0	100

Fonte: Panorama do Setor de Informática (SCT/DEPIN), 1991. In: Mazzeo (1999, p. 136).

Na série histórica em que o crescimento da indústria é considerável, entre 1986 e 1989, faz-se possível observar um crescimento significativo do investimento de origem estrangeira, o qual manteve-se sempre maior que os capitais de origem nacional. Ainda que a proporção, com relação ao total de investimentos, tenha caído do ponto de vista relativo, ela cresceu significativamente do ponto de vista absoluto, quase quatro vezes, passando de US\$ 645,9 milhões em 1986 para US\$ 2.445,6 milhões em 1989. A taxa de crescimento dos investimentos nacionais é maior que quatro vezes, considerado o mesmo intervalo histórico, quando passou de US\$ 198,5 milhões para US\$ 848,3 milhões.

Ou seja, por mais que a PNI estabelecesse proteção aos setores industriais e de serviços vinculados ao setor de informática, ela não era um impeditivo ao crescimento dos investimentos estrangeiros. No campo diplomático internacional, uma nova reunião foi marcada para ocorrer novamente na capital da França, em agosto, onde se debateu novamente a Lei de Informática, as definições sobre *softwares*, a inclusão de serviços e investimentos no rol de setores-alvos aos imperativos do “livre mercado” inscritos na Lei de Comércio estadunidense, promulgada em 1984 e ainda válida para aquelas tratativas. Nessa reunião, o governo saiu novamente em defesa da PNI e deslocou o debate de seus aspectos mais gerais para tratativas voltadas a discutir casos concretos que envolvessem a PNI; a partir dela, não foram marcados novos encontros diplomáticos e, com a perspectiva de encontro das presidências em setembro, jogou-se sobre esse encontro a perspectiva para novos encaminhamentos (Vigevani, 1995).

A reunião do CONIN que deveria ter ocorrido em junho de 1986 foi marcada para agosto daquele mesmo ano. Para ela, o governo Sarney preparou concessões e contrapropostas: incluía-se o *software* sobre as leis de *copyright*, desde que

saísse daí o fortalecimento da SEI como órgão de controle das importações: “[...] a decisão do CONIN ficaria exposta a controvérsias que surgiriam em pouco tempo, depois da viagem de Sarney aos Estados Unidos” (Vigevani, 1995, p. 234). Nessa viagem, os EUA exerceram pressões contra a política protecionista brasileira no setor de informática em nome da “globalização” da economia e da abertura de fronteiras ao livre comércio, ainda que Sarney tenha tentado chamar a atenção das discussões para a questão da dívida externa e, derivada dela, da necessidade de que o Brasil crescesse suas exportações para controlar a balança comercial.

Ainda que se renunciasse a visita de Sarney como um evento para aprofundar as relações em sentido positivo, os resultados foram contrários às previsões, porque aumentaram a tensão na relação entre os países, o que se deu pelo fato de os EUA retomarem uma posição intransigente. A condição de potência hegemônica, por parte dos EUA, é que justificava essa postura: exigir sem conceder, com a perspectiva de ganhos estratégicos ao país para o período vindouro, a saber, garantir as condições para que o “livre comércio” também valesse para o setor de serviços. Já nesse momento, a posição brasileira apresentava-se mais flexível também com relação a essas exigências, o que se desdobraria no adiamento da aplicação de sanções ao Brasil por parte do governo Reagan, pelo menos até 31 de dezembro de 1986 (Vigevani, 1995).

Em setembro de 1986, o CONIN publicou duas resoluções com emendas propostas por entidades favoráveis à PNI que fortaleceram o papel da SEI na proteção aos *softwares*, porque obrigaram o registro de programas para computadores no órgão. Os Ministérios das Comunicações, Indústria e Comércio e do Exército responderam prontamente, requereram a retirada das emendas; tiveram como resposta da SEI e do Ministério da Ciência e Tecnologia que as resoluções não estabeleciam relações com a futura lei de *softwares* e que, uma vez em conflito com esta, seria ela a que prevaleceria depois de aprovada. Também nesse imbróglio intervieram os Estados Unidos, que se sentiram prejudicados com a publicação das resoluções, à medida em que essas avançavam sobre aspectos da negociação entre os países que eram cruciais à possibilidade de retardar a aplicação de sanções econômicas por parte do governo estadunidense: a) a

ampliação do escopo da Lei de Informática; b) o protecionismo com relação aos *softwares*; c) bem como o fortalecimento da SEI.

O presidente do CONIN, então, modificou as resoluções, e em lugar delas enfraqueceu as posições do Ministério de Ciência e Tecnologia e da própria SEI. Os acordos firmados entre Brasil e Estados Unidos antes da publicação dessas resoluções iam de encontro a elas, justamente porque estabeleciam os prazos para quebra de propriedade intelectual, bem como a diminuição da área de vigência do protecionismo do setor de informática. Uma vez registrados na SEI, os *softwares* teriam seus códigos-fonte descobertos, quebrando-se assim qualquer proteção de patente – daí que não só o governo estadunidense, mas as próprias empresas do país tenham se preocupado em reverter a situação.

Isto é, se o registro do direito autoral implicasse para a SEI reconhecimento de qualquer produto similar desenvolvido no exterior, inviabilizar-se-ia a produção brasileira na área que despontava como a de maior expressão naqueles anos: o *software*. Os produtores nacionais não mais teriam possibilidade de desenvolver programas, ainda que o fizessem autonomamente ou através do meio nada ético, mas praticado internacionalmente, da engenharia reversa. No melhor dos casos, como alguns defendiam, os programas desenvolvidos no Brasil poderiam limitar-se a conjuntos completos de *software* básico para máquinas brasileiras e programas de processamento de transações, também aplicáveis às especificidades nacionais, como orçamento, folha de pagamento, contabilidade, etc. Por outro lado, a abertura do programa-fonte era um risco inaceitável para as empresas produtoras de *software*, pois abriam mão da matéria-prima básica do retorno de seu investimento intelectual em pesquisa e desenvolvimento (Vigevani, 1995, p. 247).

De acordo com Vigevani (1995), a resolução final foi prejudicial aos ideais nacionalistas, porque impediram a abertura do código-fonte de *softwares* pela SEI, bem como o aumento do tempo de reserva orientada pela propriedade intelectual do produtor de quaisquer programas. O empresariado estadunidense – que até então havia deixado a cargo do Estado o exercício de pressão política à Lei de Informática brasileira, apenas testando-lhe seus limites na prática – passou a intervir, principalmente com relação ao desenvolvimento de *softwares* similares por parte do complexo eletroeletrônico brasileiro.

A partir da reunião do GATT ocorrida em Montevideu, apenas o Brasil não havia resolvido suas pendências com os Estados Unidos; no cenário internacional, restou como único país isolado e, portanto, enfraquecido. Nesse quadro, as

pressões já não se focalizavam tanto no setor de informática e nos agentes econômicos e políticos envolvidos, mas nas concessões que seriam retiradas a demais exportações oriundas do Brasil se não houvesse, da parte desse país, reconsiderações com relação à reserva de mercado da informática, aguçando suas contradições internas. Entretanto, a prospecção brasileira “[...] ou, ao menos, a dos defensores da política de informática, continuava sendo a de defendê-la no seu conjunto. As concessões deviam ser pontuais, específicas, ainda que importantes, mas não se deveria abdicar da conceituação básica da política” (Vigevani, 1995, p. 258).

No final de 1986, a *joint-venture* da Gerdau com a IBM foi aprovada pela SEI, e previa a produção de *software* e o domínio de 30% do capital por parte da multinacional estadunidense. Em conjunto, os Estados Unidos seguiam na sua empreitada contra a reserva de mercado da informática brasileira e empenhavam contra ela esforços mais agressivos. Marcou-se uma nova reunião bilateral entre ambos os países para a primeira quinzena de dezembro de 1986. O Brasil demonstrava flexibilidade, dispunha-se a apresentar a lista de mercadorias que não estavam protegidas pela reserva de mercado e que tinham possibilidade de serem importadas, bem como as medidas, atinentes à PNI, que seriam recomendadas ao Presidente da República para depois das eleições – em 1986, seria eleito o Congresso responsável pela formulação da Constituição Federal de 1988. Por sua vez, os Estados Unidos sinalizaram sua posição ofensiva, comunicaram ao GATT a retirada de preferências às exportações brasileiras nos EUA, e com isso, reiteraram seus interesses estratégicos mais gerais (Vigevani, 1995).

A falta de definição com relação à proteção aos *softwares* no Brasil acarretou também na não efetivação de um negócio entre a AT&T e as empresas nacionais englobadas pela Associação para o Progresso da Informática (API) – da qual faziam parte: Cobra, Elebra, Medidata, Digired, Villares, Itaotec, Prológica, Sid Informática, Scopus. Pelo lado brasileiro, o rompimento das negociações entre as empresas nacionais e a multinacional das telecomunicações não só deu força às tendências defensoras de crescimento da autonomia tecnológica e ao benefício da produção de similares nacionais, como impediu que, de fato, o Brasil tivesse

que se submeter a regramentos internacionais de proteção de *softwares* sem ter chegado ainda a uma posição sobre o assunto nas suas legislações internas.

No contexto da Constituinte, o Congresso, “[...] parecia favorável a posições que resguardassem a valorização do mercado interno, em função provavelmente da necessidade de manter-se o equilíbrio interno ao PMDB, em que nacionalistas fervorosos mantinham parte de sua força” (Vigevani, 1995, p. 265). Por outro lado, o governo estadunidense avançava e exercia pressão contra a 1ª PNI, aproveitando-se da deslegitimação de posições nacionalistas naquele momento histórico de definições sobre o quadro jurídico-político que sustentaria a posição do Brasil no novo ordenamento econômico mundial.

Em dezembro de 1986, na véspera da reunião entre os dois países que ocorreria em Bruxelas, o Congresso Nacional recebeu do governo federal um Projeto de Lei que reconhecia a proteção de *softwares* sobre a lei do *copyright*. Com isso, Sarney acenou positivamente aos Estados Unidos para sua disposição cooperativa. Também no contexto da reunião em Bruxelas, a SEI publicou uma lista de mercadorias sob seu guarda-chuva, que cobria 5% do volume de importações do setor de informática para produtos com lógica digital embutida e uma porcentagem de 40% em mercadorias de menor complexidade.

Aos Estados Unidos foi prometido, ainda, a dinamização da análise das importações, o que diminuiria a importância da SEI. Ainda que se fizesse uma avaliação de que não havia mais perigo de retaliações por parte dos EUA, em função das concessões feitas pela delegação brasileira, seus representantes voltaram com a responsabilidade de dar encaminhamento a algumas pendências, que teriam como prazo o mês de julho de 1987 para serem resolvidas. Entre elas, estava redefinir o papel da SEI, bem como a publicação de uma lista negativa de produtos aptos a serem importados fora do escopo da Lei de Informática, além de definições quanto a investimentos, possibilidade de *joint-ventures* e legislação quanto aos *softwares*.

No entendimento de Vigevani (1995), a indústria brasileira de informática foi condenada ao desmantelamento em razão de que à 1ª PNI não teria sido oferecido o tempo suficiente para tornar o complexo eletroeletrônico nacional estruturalmente capaz de competir em meio à internacionalização de sua vida econômica interna,

processo que se encontrava em curso nos planos mais gerais da economia política brasileira. Cristalizada na Lei de 1984, a 1ª PNI não dava sinais de avanços no que tange à capacitação nacional, o que destituía o setor de informática nacional do potencial competitivo que se apresentava em seus primeiros anos. No mesmo contexto, os imperativos econômicos e políticos dos Estados Unidos jogaram contra a 1ª PNI brasileira, tanto pela sua condição de potência hegemônica, quanto por não ter encontrado em outros países, sobretudo entre os Estados nacionais triádicos, nenhuma resistência aos seus objetivos estratégicos que pudesse ser aproveitada para que o Brasil ganhasse tempo no sentido de garantir efetividade prática aos seus anseios.

No início de 1987, o Congresso Nacional discutiu (sob os olhos atentos do governo estadunidense) o Projeto de Lei, enviado ainda em 1986 pelo governo Sarney, que tinha como objeto a política de proteção de *software*. Concomitantemente, o Ministério de Ciência e Tecnologia demonstrava apoio a uma associação entre a Scopus e a Cobra S.A. para a criação de um programa alternativo que ia de encontro aos interesses da Microsoft e da AT&T. Segundo Vigevani (1995, p. 278), “[...] a assinatura do convênio entre a Cobra e a Scopus teve o claro objetivo político de evitar a importação dos produtos norte-americanos e consolidar padrões de atuação da SEI no campo do *software*”.

Ao mesmo tempo em que o Ministério de Ciência e Tecnologia e a SEI buscavam favorecer as iniciativas nacionais no setor, as outras áreas do governo não ofereciam o mesmo apoio, o que acabava por incompatibilizar a Política Nacional de Informática com o desenvolvimento concreto das empresas por ela envolvidas, também em função da dificuldade de garantir a importação dos insumos necessários à fabricação de componentes – o que comprometia não só as empresas nacionais, como também as *joint-ventures* já estabelecidas e as multinacionais instaladas em território brasileiro.

Em paralelo, o governo estadunidense movia-se de forma ativa, promovia audiências públicas voltadas ao aprofundamento das investigações sobre a PNI brasileira – a primeira delas ocorreu em 12 de março de 1987, nos EUA. Contudo, poucas entidades, nenhuma delas brasileira, estiveram presentes – o que não impediu os ataques à PNI que a caracterizaram como restritiva aos ideais do “livre

mercado”, perigosa à medida em que potencialmente estimulante para outras economias nacionais caso obtivesse êxito, além de incentivadora de plágio, já que incapaz de proteger de maneira sólida a produção de *softwares* de processos de engenharia reversa.

Os esforços por enfraquecimento da 1ª PNI ganharam efetividade prática à medida em que o Ministério de Ciência e Tecnologia e a SEI não conseguiram mais sustentá-la. O desafio, nesse quadro, era articular a informática com outros setores afetados positivamente pela modernização da microeletrônica. Entretanto, não havia política governamental que garantisse essa coesão, os setores como informática, comunicações e microeletrônica se desenvolviam em separado, não se formavam recursos humanos e, em alguns momentos, esses setores chegavam a reivindicar interesses opostos uns aos outros (Vigevani, 1995).

Em outras palavras, não se desenvolvia o complexo eletrônico de forma a garantir que o Brasil pudesse se opor, sem se desgastar, às constantes ameaças de retaliações econômicas exercidas pelos Estados Unidos com relação a outras mercadorias exportadas do primeiro ao segundo: “[...] na medida em que as retaliações poderiam ser dirigidas a qualquer produto brasileiro importado pelos Estados Unidos, estavam em xeque todas as empresas que exportavam para aquele país, grandes ou pequenas” (Vigevani, 1995, p. 283). A consequência necessária foi o fortalecimento dos grupos contrários à PNI, em detrimento do bloco que lhe dava sustentação, que diminuía e se isolava conforme aumentavam qualitativa e quantitativamente as ameaças. Segundo Vigevani (1995),

[o] agravamento da situação econômica do país nesse período provocou a desconfiança dos agentes econômicos na capacidade do governo em manter as rédeas da crise. O Plano Cruzado fracassava definitivamente nos meses de março e abril de 1987. A política do ministro Funaro não [favoreceu] novos investimentos. Em 20 de fevereiro de 1987, o presidente Sarney [suspendeu] temporariamente os pagamentos de juros referentes à dívida de médio e longo prazos com os bancos comerciais e estrangeiros, fazendo com que diminuíssem as possibilidades de investimentos externos. O plano do ministro, apresentado ao Congresso em 2 de abril de 1987, partia do pressuposto de que o processo de modernização tecnológica da indústria brasileira, interrompido há anos, deveria provir dos investimentos possíveis a partir da limitação do esgotamento das reservas, produzido pela suspensão dos pagamentos. Esta perspectiva vinculava-se à ideia da proeminência do mercado interno, num contexto internacional de acentuada globalização. Assim, no momento em que parecia haver uma aproximação da política do Ministério da Fazenda com a perspectiva

dos defensores da política de informática, esta se enfraqueceu. Foi inevitável, então, a demissão de Funaro, abrindo-se também a perspectiva, a médio prazo, da queda do Ministro de Ciência e Tecnologia (Vigevani, 1995, p. 285).

Luis Carlos Bresser-Pereira assumiu o Ministério da Fazenda em defesa de uma maior abertura do mercado brasileiro, ao mesmo tempo em que o prazo para as retaliações, 30 de junho de 1987, se aproximava; a lei de *software*, pelo menos até maio de 1987, ainda não havia sido aprovada. Em contraste, na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação da Constituinte, se mostravam significativos os esforços e debates em prol de cristalizar, na Constituição Federal de 1988, os princípios que regiam a Política Nacional de Informática, notadamente os eixos da capacitação nacional e da reserva de mercado.

A despeito da crise econômica que atingia o Brasil desde o início da década de 1980, com a qual Sarney tentava lidar por meio do Plano Cruzado, o setor de informática se mantinha estável, em consequência da reserva de mercado e do desenvolvimento tecnológico. No ano de 1987, “[...] a crise econômica, a diminuição do mercado e do faturamento, a diminuição dos investimentos em pesquisa por parte das empresas e do governo, as dificuldades orçamentárias para os incentivos fiscais, além das pressões externas”, colocaram os empresários do setor na condição de buscarem outras alternativas (Vigevani, 1995, p. 287).

No mês de junho, durante os últimos 30 dias até a decisão sobre a aplicação ou não das retaliações por parte do governo estadunidense, o CONIN realizou uma reunião, a qual restou sem grande importância para os encaminhamentos de um encontro entre Brasil e Estados Unidos marcado para ocorrer no dia 17 daquele mês, naquele mesmo ano, no México. Ao mesmo tempo que na Assembleia Nacional Constituinte, os setores nacionalistas enfatizavam a importância da reserva de mercado, nessa reunião entre os dois países se manifestavam mais concessões quanto à flexibilização do papel da SEI, bem como à política de proteção de *softwares*.

Nesse sentido, a decisão por adiar as retaliações – mesmo que o governo dos EUA não estivesse satisfeito e quisesse a completa abertura do mercado de informática brasileiro – aconteceu independentemente das tendências nacionalistas apresentadas no decorrer dos trabalhos da ANC: “[...] a decisão norte-americana,

ao ponderar as novas tendências que afluíam no governo brasileiro, acentuando elementos de flexibilidade, não deixava de manter à vista e à disposição os instrumentos necessários a acelerar estas tendências” (Vigevani, 1995, p. 290). Nesse sentido, as investigações quanto à política de *softwares* arrefeceram (à medida em que se aprovou, na Câmara dos Deputados, a proteção aos *softwares* por lei de *copyright*), enquanto seguiram com relação à questão de investimentos oriundos dos Estados Unidos no setor brasileiro de informática.

No final de 1987, contudo, o presidente Reagan anunciou retaliações ao Brasil em função da decisão do governo brasileiro de proibir a entrada do sistema da Microsoft, MS/DOS, uma vez constatada a existência de um similar nacional chamado Sisne, da empresa Scopus. Além disso, a empresa brasileira Unitron lançou um computador com o nome MAC-512, que foi considerado pela Apple uma cópia de seu MacIntosh. A reação mais ostensiva dos EUA tinha como pressuposto que o posicionamento defensivo do governo brasileiro com relação à 1ª PNI (nos meses que antecederam a decisão supramencionada) permitiria derrubá-la, além da pressão exercida pelas empresas, como Microsoft e Apple, que até então não tinham espaço no mercado brasileiro. De fato, o governo estadunidense levou as retaliações à frente, mediante a publicação de uma lista negativa, na qual eram citados os produtos brasileiros que seriam afetados e que cifras atingiriam a tributação das exportações brasileira aos EUA.

Contudo, uma nova concessão por parte das representações brasileiras, em reunião do CONIN realizada na primeira quinzena de novembro de 1987, deu ao governo mais prazo, a saber: a garantia de que a partir de 1992 não haveria aumento do tempo de reserva de mercado no setor de informática do Brasil – o que não impediu o anúncio, por parte dos EUA, das sanções econômicas no valor de 105 milhões de dólares, com o qual o governo estadunidense objetivava novas garantias. O governo Sarney respondeu dando suporte jurídico às decisões da SEI e se propondo a responder às sanções estadunidenses com contramedidas comerciais da parte brasileira, fato que não obteve grandes repercussões. Também em novembro de 1987, a ANC aprovou o capítulo sobre informática, no qual se inscreveram os princípios da capacitação nacional e da reserva de mercado – o

que não comoveu o empresariado e tampouco o impediu de pressionar o governo para que este recuasse.

Em 18 de novembro de 1987, o Senado aprovou a Lei de *Software*, demonstrando novamente ao governo estadunidense a disposição para negociar. Em resposta, o USTR divulgou uma lista ampla de mercadorias a serem taxadas para atingir os valores previstos nas sanções, além de ter definido o dia 18 de dezembro como nova data limite para a abertura de diálogos. Apesar da decisão de proibir a entrada do programa desenvolvido pela Microsoft, o bloco da PNI encontrava-se enfraquecido e, por essa razão, já se orientava à produção de consensos com os Estados Unidos, ainda que se mantivesse intransigente quanto aos objetivos iniciais da Lei de Informática em seus princípios.

O governo brasileiro, por sua vez, também indicava interesse pela manutenção da Lei, reiterava que as medidas tomadas pelos EUA eram desproporcionais à política brasileira para o setor da informática e que, com relação a isso, recorreria ao GATT para a resolução de impasses. Mesmo assim, o governo mantinha-se aberto a acordos, posição consensuada pelos ministérios reunidos no CONIN no dia 25 de novembro daquele mesmo ano. Nessa mesma reunião, debateu-se novamente o papel da SEI e do CONIN e as atribuições de cada um dos órgãos, o que foi timidamente contestado (Vigevani, 1995).

No dia 18 de dezembro de 1987, o presidente Sarney sancionou a Lei de *Software*. Em reunião do CONIN, em janeiro de 1988, aprovou-se um parecer, contrário à decisão da SEI, que permitiu a Microsoft a comercializar seu sistema operacional MS/DOS 3.3 no Brasil, ainda que a regra de escolha por um similar nacional proibisse a comercialização de versões anteriores do sistema operacional em questão, abarcado pelo Sisne, da nacional Scopus. As críticas vieram: alegou-se desrespeito à PNI, porque consistia em uma concessão sem garantias de que novas retaliações não viriam e que prejudicariam o futuro do setor no Brasil. As novas concessões abrandaram o clima, o governo estadunidense decidiu protelar a aplicação de sanções sem prazo limitado, sem deixar de tratar o assunto da informática como de primeira importância – e, portanto, sem eliminar o uso de ameaças, conforme o Brasil se movimentasse a partir de março de 1988, de aplicação de sanções econômicas.

Já em 12 de maio de 1988, os Estados Unidos viam-se na liberdade de exportar para o Brasil “[...] qualquer programa, desde que destinado ao usuário final, sem exame de similaridade com produto nacional e sem qualquer autorização por parte da SEI” (Vigevani, 1995, p. 323). No âmbito do governo brasileiro, enfraqueceu-se todas e quaisquer posições resistentes à interdependência econômica própria à globalização. A ABICOMP, firme defensora da PNI em processo de definhamento, passou a produzir campanhas publicitárias sobre as relações estabelecidas entre Brasil e Estados Unidos que redundaram na quebra sistemática da PNI e de instrumentos decisórios relativos à política, como o CONIN e a SEI (Vigevani, 1995, p. 323).

Quadro 9 – Indústria e Serviços de informática, no Brasil (1980-1990), em milhões US\$

Especificação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Comercialização Bruta	860	1.040	1.508	1.487	1.833	3.592	4.578	5.362	6.897	9.843	8.621
Indústria	860	1.040	1.508	1.487	1.833	2.678	3.392	4.016,0	5.254	7.163	6.334
Nacional	280	370	558	687	952	1.400	2.081	2.378	2.811	4.243	3.822
Estrangeira	580	670	950	800	881	1.278	1.311	1.638	2.443	2.920	2.512
Importação	-	304	258	228	407	487	544	643	768	882	838
Exportação	-	-	-	-	-	-	267	201	268	267	254
Serviços Técnicos	-	-	-	-	-	914	1.186	1.346	1.643	2.680	2.287
Investimentos	-	-	-	-	-	-	802	1.228	1.682	2.686	936
Indústria	-	-	-	-	-	-	646	1.040	1.514	2.446	774
Serviços Técnicos	-	-	-	-	-	-	156	188	168	240	162
Recursos Humanos	-	-	24.381	25.774	42.924	109.647	114.819	122.596	119.592	128.529	125.006
Indústria	-	-	24.381	25.774	42.924	50.060	55.926	60.392	66.623	74.390	72.811
Serviços Técnicos	-	-	-	-	-	59.587	58.893	62.234	52.969	54.139	52.195

Fonte: SCT/DEPIN – Secretaria de Ciência e Tecnologia/Departamento de Política de Informática e Automação – Panorama do Setor de Informática. *In*: Mazzeo (1999, p. 131).

Ao longo da década de 1980, em um quadro mundial de crise, também o Brasil não conseguiu escapar da estagnação econômica. Os índices da indústria de informática, no entanto, destoaram, e apresentaram um crescimento de 22% ao ano, em média, mantendo-se no final da década as médias do seu início. Notadamente, os períodos de maior crescimento foram os dos biênios 1981-1982 (45%), 1984-1985 (96%) e 1988-1989 (43%), que correspondiam, “[...] em sua grande maioria, [ao] crescimento das empresas de capital nacional, em virtude das condições favoráveis proporcionadas a estas empresas pela reserva de mercado” (Mazzeo, 1999, p. 132). Entre 1977 e 1979, e depois em 1980, respectivamente a Capre e a SEI administravam cotas de US\$ 100 milhões anuais, fossem para produtos acabados, componentes ou peças.

Para os anos 1981-1982, as cotas foram aumentadas para US\$ 200 milhões e, para o biênio 1984-1985, as cifras atingiram US\$ 500 milhões. No quadro apresentado por Mazzeo (1999, p. 133), torna-se destacável que também os serviços técnicos relacionados à informática apresentaram crescimento anual médio de 20% no decênio 1980-1990 e que, entre 1982 e 1990, o número de empregos gerados em toda a cadeia passou de 24 mil para 125 mil (tendo crescido, portanto, 500% ao longo da década de referência); no primeiro ano da série, 24% dos trabalhadores empregados na indústria e serviços de informática tinham ensino superior e, no último, eram 32% - portanto, houve um crescimento absoluto e relativo da qualificação da força de trabalho, concentrado no setor industrial para a fabricação de *hardware* e *software* (Mazzeo, 1999).

Os indicadores apontam que, na virada para a década de 1990, houve uma “[...] queda na comercialização bruta do setor de 12%, em decorrência da retração econômica do país após o Plano Collor, e da instabilidade criada pelas mudanças introduzidas na PNI com a nova política industrial estabelecida pelo novo governo” (Mazzeo, 1999, p. 133). Ainda assim, conforme essa autora, se comparados os índices de crescimento da indústria brasileira em relação às indústrias estrangeiras, as taxas de crescimento foram 51%, 49% e 51% para a primeira e de 42%, 3% e 20% para as últimas, considerados respectivamente os biênios 1981-1982, 1985-1986 e 1988-1989. Ou seja, a queda no crescimento da indústria brasileira de informática estava inscrita em um quadro mais geral de queda do crescimento

dessa indústria no mundo como um todo. Outro ponto a destacar é que, mesmo sob a vigência da PNI, o setor da informática não deixou de contar com as importações de equipamentos, as quais cresceram de cerca de US\$ 300 milhões, em 1981, para aproximadamente US\$ 850 milhões, em 1990. Quanto às exportações

[o] Setor de Informática manteve um patamar de US\$ 250 milhões, no período 1986/90. As empresas estrangeiras aparecem como responsáveis por 90% do total das exportações do Setor. A justificativa está na força da Lei de Informática (artigo 22 da Lei 7.232/1984), por meio do plano de exportação, que obrigava as empresas estrangeiras a exportar parcela de sua comercialização para poderem fabricar bens de informática no país, como também, pela falta de padrão de competitividade apresentada pelos produtos nacionais para concorrer no mercado externo (Mazzeo, 1999, p. 135).

Conforme a Secretaria de Ciência e Tecnologia/Departamento de Política de Informática e Automação (SCT/DEPIN, 1991 *apud* Mazzeo, 1999, p. 135), o valor das exportações correspondeu a apenas 4% da comercialização bruta da indústria de informática, sendo que a parcela nacional era de apenas 1% para a série histórica 1988-1990. Para o empresariado nacional do setor, “[...] os principais problemas detectados [eram] a falta de competitividade de seus produtos e serviços, a ausência de linhas de crédito externo e a inexistência de política governamental de apoio à exportação de informática” (Mazzeo, 1999, p. 135). Quanto aos indicadores de investimentos, relacionados à ampliação e modernização de plantas das empresas (no setor da indústria e de serviços), percebe-se um crescimento significativo entre 1986 e 1989 (56%, chegando a US\$ 2,4 bilhões em 1989), bem como uma queda brusca na virada para 1990, quando o investimento foi de US\$ 774 milhões.

Importante destacar que, mesmo nesse período, enquanto ainda vigia a PNI protecionista, “[...] cerca de 60% do volume total dos recursos são de responsabilidade [das empresas estrangeiras]. [E que no] ano de 1987, este percentual chegou a 72%” (Mazzeo, 1999, p. 136). O segmento de serviços técnicos de informática (STI), estava em ritmo crescente, sobretudo em razão de sua complementação “[às] atividades de bens de informática, dado que está caracterizada pelo tratamento digital da informação e pelo uso intensivo das

tecnologias de informática e telecomunicações” (Mazzeo, 1999, p. 137). A distribuição da comercialização bruta de serviços apontava para uma predominância, do setor público sobre o setor privado, das taxas de investimentos constantes ou com pouca variação, com exceção para o biênio 1988-1989. O mesmo é observado quanto ao emprego da força de trabalho no setor de serviço, que não apresenta grandes variações para o período 1985-1990, conforme observável na Tabela 39, abaixo.

Tabela 39 – Serviços Técnicos de Informática, por setor, em US\$ milhões¹ ou por número de pessoas² (1985-1990)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Comercialização Bruta¹	914,0	1.186,0	1.346	1.643,0	2.680,0	2.287,4
Setor Público	-	-	-	850,0	1.413,8	1.436,6
Setor Privado	-	-	-	462,0	646,4	493,7
Outras empresas	-	-	-	331,0	619,8	357,1
Investimentos¹	-	155,6	187,9	167,5	239,6	162,1
Recursos Humanos²	59.587	58.893	62.234	52.969	54.139	52.195
Total com Nível Superior	14.897	15.082	16.392	12.795	14.539	14.739

Fonte: SCT/DEPIN – Secretaria de Ciência e Tecnologia/Departamento de Política de Informática e Automação – Panorama do Setor de Informática. In: Mazzeo (1999, p. 137).

O maior ganho do setor de serviços, para a série histórica apresentada, deu-se no ano de 1989, com um crescimento de 63% em relação ao ano anterior, com cifras acima de US\$ 2,5 bilhões, seguida de uma queda de 15% em 1989, quando a comercialização bruta de serviços técnicos em informática atingiu aproximadamente US\$ 2,3 bilhões. Importante destacar que, conforme apresentado na Tabela, o governo era o maior cliente das empresas prestadoras de serviços técnicos de informática, sendo que, “[em] 1989, o Governo adquiriu mais de 70% das vendas do segmento, confirmando o expressivo peso do poder de compra do Governo neste segmento” (Mazzeo, 1999, p. 138). Entre os serviços oferecidos, “[...] os principais [eram] os de entrada e processamento de dados (53%), assistência e manutenção técnica em informática (13%), administração de recursos computacionais (13%) e programação de computadores e outros serviços relacionados” (SCT/DEPIN, 1991 *apud* Mazzeo, 1999, p. 139). Os investimentos, por sua vez, apresentavam-se bastante irregulares no setor de serviços técnicos,

“[...] alternando-se entre taxas de crescimento como nos períodos 1987/87 (21%) e 1988/89 (43%) e quedas como denotam os períodos 1987/88 (11%) e 1989/90 (32%)” (Mazzeo, 1999, p. 138). Quanto à geração de empregos, 28% das 52.000 pessoas que trabalhavam com serviços técnicos de informática, em 1990, tinham ensino superior. Segundo a autora,

[apesar] dos números positivos da década de [1980], no Setor, os custos de produção dos produtos e serviços nacionais mostravam-se altos em relação ao mercado internacional, restringindo a competitividade da indústria brasileira. [...] A característica da política de informática de proteger o desenvolvimento tecnológico local levou as empresas a desenvolverem projetos de fabricação de produtos considerados simples e sem possibilidade de acordos formais de transferência de tecnologia (Mazzeo, 1999, p. 139).

Em agosto de 1988, a nova Lei de Comércio nos EUA reconhecia o nível de integração nas etapas atinentes aos ciclos do capital e, portanto, que possíveis assincronias em cada uma delas afetava negativamente a economia estadunidense. Seria necessário, portanto, o estabelecimento de relações comerciais somente à medida em que os EUA fossem também beneficiados. Logo, “[...] o período no qual se trava o contencioso da informática é também aquele da tentativa norte-americana de adequação aos novos tempos”. (Vigevani, 1995, p. 67). Entretanto, Vigevani (1995) destaca que o bloco formado pelos membros da Capre (depois SEI), da Serpro, além do BNDE e de setores das Forças Armadas “[...] não se apercebeu de que a questão da tecnologia não tem condições de se desprender das formas de sua articulação com o capital” (Vigevani, 1995, p. 75) e que tal desprendimento “[...] acabou determinando a condução histórica do processo e impedindo que a visão daqueles que possuíam a compreensão do papel do paradigma tecnológico pudesse se sobrepor” (Vigevani, 1995, p. 75).

O que determinou o insucesso da Política Nacional de Informática, de acordo com Vigevani (1995), foi justamente a incapacidade do Brasil de defender os próprios interesses, estruturados no setor de informática em torno da reserva de mercado e da capacitação nacional, sem, com isso, colocar em risco outros setores de sua economia doméstica. A PNI trouxe à tona alguns problemas estruturais da formação particular do capitalismo dependente no Brasil, como a industrialização inorgânica e dependente, e as consequências dessa falta de estrutura para os

poderes de negociação e sobreposição, no mercado internacional, dos interesses nacionais aos imperialistas. No entendimento de Vigevani (1995), o Estado brasileiro, à época da vigência da 1ª PNI, soube fomentar o desenvolvimento de suas engenharias de produto e de processo, mas não de suas engenharias de fabricação. Focou-se na disseminação de pequenas e médias empresas, que pulverizaram a produção de componentes, o que dificultava a criação de escalas de produção, retardava a tomada de decisões e, conseqüentemente, obrigava investidores a lidarem com a contínua defasagem de seus produtos em comparação ao mercado internacional da informática (Vigevani, 1995).

Nesse interim, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) não se apresentou como empecilho às pressões estadunidenses feitas sobre a PNI, reorganizada para o quadro da “liberalização dos mercados” a partir dos seus vazios interpretativos, como ocorreu posteriormente nos debates para a caracterização de empresa nacional. Tigre (1995, p. 6) aponta que, com “[...] a aceleração do ritmo de inovação na informática no nível mundial, se tornou difícil e mesmo questionável a política de restringir o fluxo de tecnologia”. O Brasil adentrou a década de 1990 sob o governo de Fernando Collor, responsável por quebrar a política de reserva de mercado que imperava desde 1977. Collor abriu o mercado às multinacionais da informática, retirando “[...] os mecanismos regulatórios do governo em relação a comercialização de produtos, fonte de tecnologia e fabricação de equipamentos de processamento de dados” (Mazzeo, 1999, p. 140). No bojo da extinção da SEI, em 11 de setembro de 1990, “[...] o objetivo de construir uma indústria nacional de informática, [naquele] momento, foi substituído pelo de inserção competitiva nos mercados internacionais” (Roselino, 2006 *apud* Pinheiro; Serafim, *et al.*, 2017, p. 194).

No entendimento do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT/SEPIN, 1996 *apud* Mazzeo, 1999, p. 140), a indústria e os serviços de informática se inscreviam como parte de um setor mais abrangente, o das tecnologias da informação – em consonância com o que viemos apontando ao longo da presente seção – sendo esse capaz de “[...] alavancar a modernização e a competitividade de todos os setores produtivos da atividade econômica do país, e conseqüentemente, apoiar o seu desenvolvimento econômico e social” (MCT/SEPIN, 1996 *apud* Mazzeo, 1999,

p. 140). Em 1993, então, revogou-se a Lei 7.232/1984 e em lugar dela foi regulamentada a nova lei de informática (Lei nº 8.248/1991), cujos principais objetivos eram eliminar as restrições existentes ao capital estrangeiro, como também “[...] instituir incentivos para as atividades de [P&D] e a capitalização das empresas” (Mazzeo, 1999, p. 140). Conforme afirmava a Secretaria Política de Informática e Automação (MCT, 1997 *apud* Mazzeo, 1999, p. 140), a nova política tinha como objetivo

[...] promover a inserção competitiva da indústria brasileira de tecnologia da informação no mercado globalizado, através de ações aplicadas nas áreas tecnológica e industrial voltadas para geração de tecnologias e maior agregação de valor nas cadeias produtivas; domínio das inovações tecnológicas de produtos e de processos em áreas-chave do tore; maior participação do setor produtivo privado nos dispêndios de C&T no País; maior interação entre os setores produtivo e acadêmico; expansão do parque industrial de informática; geração de mais empregos qualificados associados a esse setor; e estimular a difusão do uso da informática como meio de modernização de outros setores industriais e de serviços (MCT, 1997 *apud* Mazzeo, 1999, p. 140).

A nova PNI, instituída a partir da Lei nº 8.248/1991 e regulamentada através dos Decretos nº 792/1993 e nº 1.070/1994, não fazia mais distinções quanto às origens dos capitais empregados na indústria de informática. O Decreto nº 792/1993 previa, até 1999, “[...] a isenção de produtos industrializados (IPI) e até 1997, dedução de até 50% do Imposto de Renda (IR) decorrente de gastos em atividade de P&D” (Mazzeo, 1999, p. 141). Já o Decreto nº 1.070/1994 regulamentava as aquisições governamentais e, conforme a Lei nº 8.248/1991, enfatizava “[a] qualidade e [a] competitividade nas licitações, permitindo que o licitador público [adquirisse] o bem com melhor relação preço/desempenho, levando em conta não somente o preço do produto, mas também sua pontuação técnica” (Mazzeo, 1999, p. 141). Ora, ao longo da década de 1980 e, sobretudo ao final dela, constatava-se no Brasil que mesmo a Lei de Informática (a de 1984), sustentada nos eixos da reserva de mercado e capacitação nacional, não tinha oferecido as condições de superação do *gap* tecnológico entre os produtos da indústria nacional de informática e aqueles produzidos na estrangeira, o que inviabilizava as exportações da produção brasileira. Nas duas subseções anteriores, a partir da análise das políticas de fomento das indústrias de

informática, observamos que os Estados nacionais triádicos cumpriram o papel não apenas de financiar as iniciativas de P&D, por meio de estratégias diversas, mas também como consumidores da produção de suas próprias indústrias – e, nessas condições, garantiam o retorno dos investimentos, isto é, permitiam, novos ciclos de produção e reprodução do capital no setor da informática em particular. No caso brasileiro, como observamos, durante a vigência da PNI, posteriormente cristalizada como Lei em 1984, os órgãos públicos, empresas estatais, Ministérios, também figuraram entre as parcelas do mercado da indústria brasileira de informática, tendo absorvido parte importante do parque tecnológico produzido por ela. O que o Decreto nº 1.070/1994 fez, na prática, foi fechar as portas do Estado para essa produção da indústria eminentemente brasileira, porquanto era extremamente difícil que ela atendesse aos requisitos preço/performance como faziam as EMNs do setor.

Em troca das renúncias fiscais, o governo exigia contrapartidas das empresas, como “[...] a destinação de no mínimo 5% do faturamento bruto para atividades de P&D, atendimento às regras do Processo Produtivo Básico (PPB)¹⁷⁰ e obtenção e certificação da qualidade ISO 9000 em prazo não superior a dois anos” (Mazzeo, 1999, p. 141). Como consequência dessa “liberalização” do mercado de informática, os indicadores relativos à importação melhoraram, “[...] tanto pela eliminação das barreiras não tarifárias quanto pela redução das tarifas alfandegárias, com forte motivação para uma redução cada vez maior, visando à compatibilização das tarifas nacionais com as dos demais países do Mercosul” (Mazzeo, 1999, p. 141). Apoiada nas análises da SEPIN (1996), Mazzeo (1999, p. 142) descreve a Política Nacional de Informática brasileira em três grandes momentos:

[...] até 1990, foi baseada no modelo de substituição de importações, num mercado fechado, com produção permitida apenas às empresas genuinamente nacionais e todo estímulo ao processo produtivo foi direcionado para o mercado interno. De 1990 a 1992, com o início do

¹⁷⁰ Segundo o MCT/SEPIN (1996 *apud* Mazzeo, 1999, p. 141), o atendimento ao PPB “[...] é o critério mínimo de industrialização para cada classe de produto”. Ele foi o substitutivo do “índice de nacionalização” e permitiu a focalização “[...] em nichos da cadeia produtiva e a consequente seletividade de produtos, partes e peças a serem fabricados localmente” (MCT/SEPIN, 1996 *apud* Mazzeo, 1999, p. 141).

processo de abertura da economia brasileira, o mercado ainda permanecia fechado para o setor de informática, mas já começaram a se verificar a formação de *joint ventures* tecnológicas e a abertura às importações de partes e peças, ainda que o estímulo estivesse concentrado para o mercado interno. A partir de 1993, com o fim da reserva de mercado, a PNI muda de direção, baseando-se agora em um mercado aberto e na livre produção. O novo direcionamento foi para uma política de estímulos, baseada em isenções fiscais (SEPIN, 1996 *apud* Mazzeo, 1999, p. 142).

Entre as políticas de estímulo, ao longo da década de 1990, cabe destacar a aprovação de uma nova Lei de Software (que veio a ser sancionada na Lei nº 9.609/1998); a definição mais assertiva da política de aquisições governamentais (como já apontado, expressa no Decreto 1.070/1994); os incentivos a programas como a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), o Programa Brasileiro de Software para Exportação (Softex 2000), bem como o Programa Temático Interinstitucional em Ciência da Computação (ProTeM-CC). À época, “[...] o direcionamento da política [estava] pautado na exploração e uso da [internet] comercial, baseada nas redes digitais da informação que [estavam] interligando o mundo através da informação rápida e instantânea” (Mazzeo, 1999, p. 142) – processo sobre o qual trataremos na subseção seguinte. Os dados da série histórica entre os anos de 1991 e 1997, organizados no Quadro 10, oferecem indicadores dos efeitos da liberalização sobre os setores de indústria e serviços em informática:

Quadro 10 – Indústria e Serviços de Informática no Brasil (1991-1997), em US\$ milhões¹ e por número de pessoas²

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Comercialização bruta¹	7.085,1	7.945,5	8.429,6	9.795,0	11.299,0	13.600,0	15.000,0
Indústria (H e S)	5.461,9	6.267,0	6.598,4	7.667,2	8.771,0	10.400,0	11.500,0
Serviços Técnicos	1.623,2	1.678,5	1.831,2	2.127,8	2.528,0	3.200,0	3.500,0
Comercialização Líquida (produzida no país)	-	-	5.907,3	6.959,8	8.223,1	9.520,0	5.000,0
Comercialização Líquida (importada para revenda)	-	-	1.728,8	1.882,9	1.934,3	4.080,0	10.000,0
Impostos	533,8	578,8	793,5	952,3	1.141,6	1.374,0	1.500,0
Investimentos¹	552,7	690,4	501,1	701,4	795,9	1.115,0	1.321,0
Construção Civil, Máquinas e Equipamentos	238,1	326,1	150,2	259,1	295,6	477,0	560,0
P&D	274,3	310,2	297,1	375,3	441,2	536,0	642,0
Treinamento	40,3	54,1	53,8	67,1	59,1	102,0	118,0
Recursos Humanos²							
Recursos Humanos (Total)	105.355	98.929	109.254	103.696	101.465	101.600	100.200
Recursos Humanos (com Ensino Superior)	38.008	38.444	36.912	35.672	36.792	38.900	40.400

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia/Secretaria de Política da Informática e Automação (MCT/SEPIN) – Panorama do Setor de Informática. *In*: Mazzeo (1999, p. 143).

* Os dados de 1996 e 1997 são estimativas, valores projetados (sobre os quais a autora não esclarece).

No entendimento de Mazzeo (1999, p. 144), “[o] ano de 1991 refletiu as expectativas de mudanças e as indefinições da Política Econômica Brasileira com queda de 18% na comercialização do setor”. Em outras palavras, em vez de uma transição entre uma política e outra, gradual, que preservasse ou protegesse a indústria e os serviços instalados antes da liberalização, no curso de tempo entre os anos finais do Contencioso Brasil x Estados Unidos, a Assembleia Nacional Constituinte e a vitória de Fernando Collor, em 1989, selou-se abruptamente a derrota do bloco defensor da Política Nacional de Informática – aquela cristalizada na Lei 7.232/1984. Diferentemente do caso japonês, ao qual nos atemos anteriormente, em que a indústria de computadores instalada conseguiu adentrar ao curso da *assim chamada globalização* com uma capacidade produtiva efetivamente competitiva, que colocava o Japão na condição de um “rival de verdade”, o que em geral se atesta com a Tabela acima são as enormes fragilidades da 1ª PNI, que se demonstram na erosão dos eixos que a sustentavam ao longo da década de 1990.

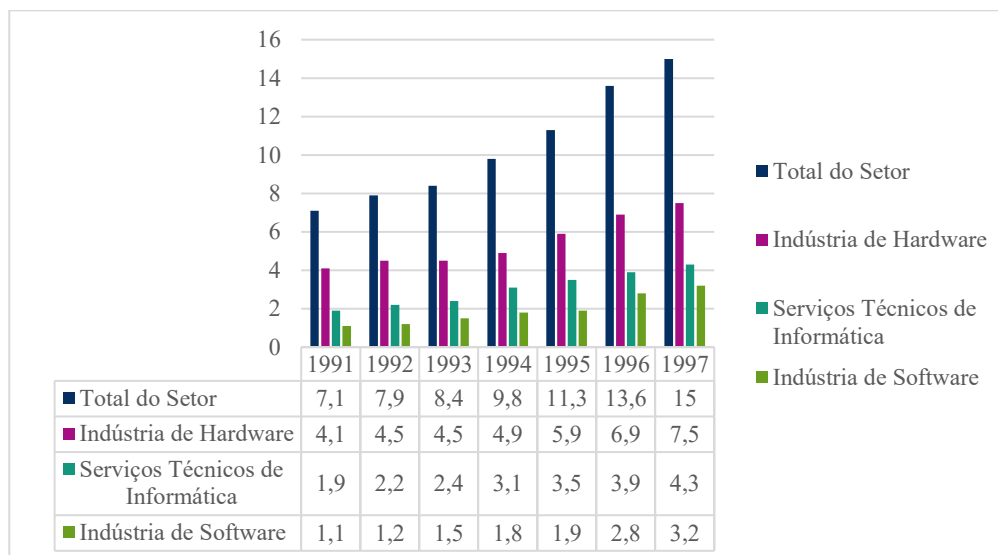
A comercialização bruta caiu de US\$ 8.621 milhões para US\$ 7.085,1 milhões entre 1990 e 1991, mas voltou a crescer a partir de 1992, até atingir US\$ 11.299 milhões em 1995, último ano de indicadores efetivamente existentes no contexto da autora em análise. Esse crescimento da comercialização bruta, no entanto, dá-se com a inflexão em sentido crescente dos indicadores relativos à participação estrangeira no mercado brasileiro de informática. Como aponta Mazzeo, os Serviços Técnicos em Informática foram os que mais decresceram entre 1990 e 1991 (29%), de US\$ 2.287 milhões para US\$ 1.623,2 milhões entre um ano e outro. As diferenças entre as receitas das indústrias nacionais e estrangeiras nunca foram, nem mesmo durante a vigência da 1ª PNI, avassaladoras – em 1990, por exemplo, do total de US\$ 6.334 milhões decorrentes da comercialização bruta da indústria, US\$ 3.812 milhões decorria da indústria nacional e US\$ 2.512 milhões era de origem estrangeira. Cabe pontuar que, em 1989, a indústria de informática brasileira havia atingido seu auge, chegando ao

faturamento de US\$ 7.163 milhões, e pouco mais da metade desse faturamento (US\$ 4.243 milhões) tinha origem nacional.

Para Mazzeo (1999, p. 145), os indicadores apontarem uma média de crescimento de 13% ao ano nessa série histórica permitiam-na inferir que o setor de informática já demonstrava “[...] um processo de readaptação às novas normas do mercado nacional e de certa positividade na nova legislação de informática que determina uma nova política para o setor” (Mazzeo, 1999, p. 145). A proporção que era de aproximadamente 60/40, em 1990, para a comercialização nacional bruta do setor da indústria e dos serviços, comparado esse índice com o faturamento de indústrias estrangeiras, concentra para uma proporção 72,7%/27,22%, em 1995, se comparadas a comercialização líquida de mercadorias produzidas no país com a porção importada para revenda.

Porém, é importante destacar que a parte relativa à comercialização líquida produzida no país não precisa, necessariamente, ter origem nacional; ela pode ser produto dos IEDs estrangeiros no setor, flexibilizados após a abertura dos mercados, como as próprias definições acerca da origem dos investimentos e os controles sobre os destinos dados aos rendimentos (se invertidos na forma de investimentos produtivos ou remessados para o exterior). Na constituição de uma série histórica mais ampliada, incorporando-se mesmos indicadores para o decorrer da década de 1980, havia a especificação, no todo da comercialização bruta, entre as participações nacionais e estrangeiras, a qual desaparece nos dados para a série 1991-1997. Organizamos os dados sobre o crescimento da comercialização bruta do setor de informática, por segmento, para facilitar a observação, no Gráfico 10, abaixo.

Gráfico 10 – Comercialização bruta do setor de informática brasileiro (1991-1997*), em US\$ bilhões



Fonte: MCT/SEPIN, 1998. *In*: Tigre e Botelho (2001, p. 7).

* Os dados para 1997 eram estimativas.

A autora (Mazzeo, 1999, p. 145), faz-se importante dizer, não estabelece em lugar nenhum quais foram os critérios utilizados (por ela ou pelo Ministério de Ciência e Tecnologia) para fazer as previsões para os anos de 1996 e 1997. Ainda assim, mesmo 1996 sendo uma estimativa, afirmava-se que o maior crescimento do setor foi entre 1995 e 1996 (20,4%, 6,6% pontos percentuais acima da média de crescimento do período!), isto é, entre o último ano de dados efetivamente publicados como reflexos da realidade do setor e projeções de crescimento para o ano seguinte. De todo modo, o gráfico demonstra uma curva de crescimento plausível para os anos de estimativa, durante um período em que o setor de informática participava entre 1,6% e 2,8% do PIB brasileiro e, conforme destacava também Mazzeo (1999, p. 145), exercia “[um] papel de extrema importância no desenvolvimento e modernização dos demais setores industriais da economia brasileira”. Ao longo da década de 1990, o mercado brasileiro de TIC cresceu mais rapidamente que o PIB, e ainda que sua participação no total do produto interno bruto tenha variado, demonstrava indicadores de crescimento nos últimos anos da série (1991-1997). Os indicadores da relação PIB/indústria de TIC pode ser observado na Tabela 40, abaixo:

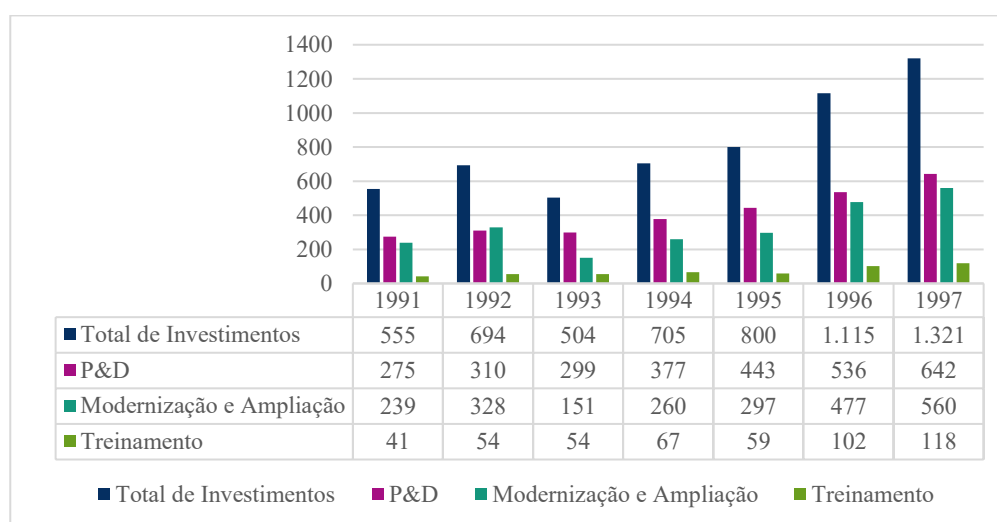
Tabela 40 – Difusão de TIC e desenvolvimento econômico brasileiro (1991-1997)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB (US\$ bilhões)	441	438	456	482	502	516	531
Crescimento real do PIB (%)	-	- 0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,0
Mercado de TIC (US\$ bilhões)	7,1	8,0	8,4	9,8	11,3	13,6	15,0
Crescimento do mercado de TIC (%)	- 17,0	13,0	5,0	17,0	15,0	20,0	10,0
Participação do mercado de TIC no PIB (%)	1,6	1,8	1,8	2,0	2,2	2,6	2,8

Fonte: MCT/SEPIN (1998) e FMI Data. *In*: Tigre e Botelho (2001, p. 8).

Entre 1991 e 1992, a indústria de software cresceu 33% e, se considerada a série histórica 1991-1997, abstraindo-se ou não os anos de estimativa, a média de crescimento do segmento foi de 20% ao ano. Por sua vez, o setor de serviços técnicos em informática apresentou um crescimento médio anual de 14%, e entre 1995 e 1996, de 28% (Mazzeo, 1999). Em 1997, segundo a SEPIN, o Brasil tinha a maior indústria de informática da América Latina; no ano anterior, em 1996, um milhão e cem mil microcomputadores haviam sido comercializados, e o país ocupava a oitava posição mundial em termos de parque instalado (SEPIN, 1997 *apud* Mazzeo, 1999, p. 145). Com arredondamentos, os dados sobre investimentos ficam evidenciados conforme o Gráfico 11, que segue:

Gráfico 11 – Investimentos no setor de informática, em R\$ milhões (1991-1997)



Fonte: MCT/SEPIN, 1997. *In*: Mazzeo (1999, p. 146).

* Os dados para 1996 e 1997, lembramos, eram estimativas.

Como é possível observar, com auxílio do Gráfico, os investimentos oscilaram entre 1991 e 1993, cresceram de R\$ 555 milhões no primeiro ano da série para R\$ 694 um ano depois, em 1992 (25%), e voltaram a cair 27% em 1993, quando as cifras foram de R\$ 504 milhões. Considerando somente os dados concretos para a série, entre 1991 e 1995, cabe pontuar que após 1993 o total de investimentos rompeu a tendência de oscilação e apresentou duas melhoras seguidas, subindo para R\$ 705 milhões, em 1994, e para R\$ 800 milhões no ano final da série, em 1995. Segundo Mazzeo (1999, p. 146), “[a] queda nos investimentos, em 1993, se processou no setor de *hardware*. Os segmentos de *software* e serviços técnicos apresentaram crescimento no volume de investimentos durante todo o período [1991-1993]”. Em 1994, no entanto, os serviços técnicos apresentaram queda de 47% nos investimentos, notadamente para as atividades de P&D desse segmento (Mazzeo, 1999). O mesmo comportamento é observado para os outros indicadores, com exceção dos investimentos em treinamento de pessoal, que cresceram no biênio 1991-1992, mantiveram-se estáveis entre 1992-1993, cresceram no biênio seguinte e decaíram de 1994 para 1995.

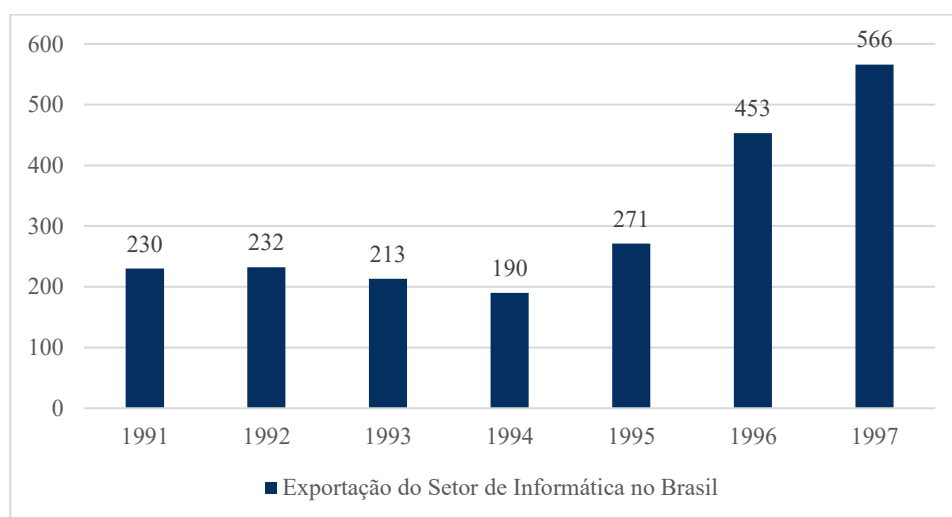
Isoladamente, aliás, não seria possível indicar uma expectativa de crescimento para os investimentos em treinamento para os anos de 1996 e 1997, exceto a partir da perspectiva de que esse segmento do setor viria a ter seus indicadores puxados para acima pelas estimativas de crescimento dos demais. Novamente, sem esclarecer em momento algum os critérios utilizados para definir as estimativas para os anos de 1996 e 1997, afirmava-se que “[...] os investimentos totais das empresas retratam um crescimento de 39% em 1996, em relação a 1995 e 18% em 1997, em relação ao ano anterior” (Mazzeo, 1999, p. 146-147). Já os investimentos em modernização e ampliação industrial, que em 1993 eram R\$ 151 milhões, tinham previsão de crescer para R\$ 560 milhões no ano de 1997. Conforme a SEPIN,

com relação aos investimentos de longo prazo, a abertura da economia brasileira e a busca da inserção do país no mercado internacional, assim como a aplicação da política de informática, mesmo para um setor de

tecnologia de ponta, têm estimulado a fixação no Brasil de indústrias transnacionais de renome mundial, que visam também ao mercado externo, principalmente o latino-americano (SEPIN, 1997 *apud* Mazzeo, 1999, p. 147).

O crescimento da participação das “multinacionais de renome mundial” implicou nas estimativas de crescimento das exportações no setor de informática, os quais deveriam alcançar R\$ 453 milhões e R\$ 566 milhões, em 1996 e 1997 respectivamente. Contudo, o comportamento da exportação nos anos anteriores foi de oscilação, como é possível observar no Gráfico, abaixo.

Gráfico 12 – Exportação do setor de informática brasileiro (1991-1997), em R\$ milhões



Fonte: MCT/SEPIN (1997). *In*: Mazzeo (1999, p. 147).

Em média, entre os anos de 1991 e 1995, o setor de informática exportou o equivalente a R\$ 227 milhões por ano, o que, segundo Mazzeo (1999, p. 147), indicava que “[...] todo crescimento da comercialização demonstrado pelo setor no início da década de 1990 foi totalmente voltado para o mercado interno”. Com a política de abertura do mercado, a SEPIN projetava “[...] um crescimento para as exportações de produtos de informática de 67% e 25% para estes anos, em relação ao respectivo ano anterior” (Mazzeo, 1999, p. 148). No entendimento de Mazzeo (1999, p. 148, grifo nosso), “[...] para tornarem-se competitivas perante o mercado internacional, [as indústrias] de *hardware* e *software* [precisariam]

aumentar sua escala de produção, efetuando investimentos coerentes e sincronizados”. Além disso, essas indústrias precisariam segmentar suas próprias inserções no mercado, bem como investir em P&D para o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Em contrapartida, de acordo com os dados publicados pela SRF/COTEC/LINCE (1996 *apud* Mazzeo, 1999, p. 148), “[...] as importações brasileiras de produtos de informática e telecomunicações foi da ordem de US\$ 2,1 bilhões (FOB) em 1994, US\$ 3 bilhões (FOB) em 1995 e US\$ 4,2 bilhões em 1996”. Na especificação dos dados relativos à importação, destacava-se o crescimento de 45%, entre 1995 e 1996, no segmento de produtos acabados, como computadores, periféricos e equipamentos de telecomunicações, enquanto o segmento de componentes para computadores e periféricos cresceu 47% no mesmo período. Na Tabela 41, a seguir, ficam mais bem explicitadas os tipos de mercadorias importadas e os valores para os anos correspondentes (1994-1996).

Tabela 41 – Importações brasileiras de informática (1994-1996), em US\$

Mercadorias	1994	1995	1996
Componentes eletrônicos			
Condensadores	68.318.810	98.503.516	116.952.131
Resistores	43.158.947	53.347.304	48.320.017
Diodos, transistores e dispositivos semelhantes	103.638.478	130.624.561	159.997.380
Circuitos integrados e microconjuntos	385.869.907	628.138.449	763.123.353
Total	600.986.142	910.613.830	1.088.392.881
Produtos acabados			
Computadores	376.451.026	245.379.087	373.357.322
Periféricos	336.381.201	567.332.780	610.187.485
Telefonia/telegrafia	122.681.686	236.343.401	288.455.515
Transceptores e transmissores	257.643.646	351.246.627	612.357.676
Cabos e fibras ópticas	18.128.777	21.707.072	97.206.666
Reguladores e controladores	49.138.228	53.383.144	164.311.051
Total	1.160.424.564	1.475.392.111	2.145.875.715
Partes e peças			
Computadores e periféricos	239.518.153	386.896.888	405.337.338
Telefonia/telegrafia	83.538.568	153.361.036	169.172.138
Transceptores/transmissores	48.767.896	89.245.250	344.789.562
Reguladores e controladores	24.799.878	25.958.301	43.198.295
Total	396.624.495	655.461.475	962.497.333
Total Geral	2.158.035.201	3.041.467.416	4.196.765.929

Fonte: SRF/COTEC/LINCE (1997). *In*: Mazzeo (1999, p. 149).

Cotejando os dados de importação e exportação, para a série histórica 1994-1996, fica bastante evidente que os valores importados são significativamente maiores e, além disso, que “[...] a indústria brasileira de informática [estava] cumprindo o [PPB] e optando por fabricar internamente os seus equipamentos, em vez de importá-los” (Mazzeo, 1999, p. 149). Porém, os indicadores apresentados acima também apontavam que “[...] um aumento de 47% nas importações de partes e peças [significava] que o setor passou a utilizar menos componentes brasileiros” (Mazzeo, 1999, p. 149). No entendimento da autora, a preferência pelos componentes estrangeiros denotava “[...] as deficiências do setor quanto ao fornecimento nacional de insumos básicos necessários, para produzir produtos com menores custos e com maior qualidade” (Mazzeo, 1999, p. 149). A 2ª PNI, de 1991, estipulava que ao menos as placas fossem montadas no Brasil, mas não definia quanto da composição final dos produtos deveria ter origem nacional. Mediante os dados que apontavam para a preferência para componentes de origem estrangeira, o que se diagnosticava era a forte possibilidade de que houvesse “[...] uma completa desarticulação da cadeia produtiva brasileira” (Mazzeo, 1999, p. 150). O PPB, substituto do índice de nacionalização, permitia que as empresas se orientassem para apenas montar os computadores internamente, importando a maior parte dos componentes necessários à composição final dos produtos. Além disso,

a queda nos investimentos de P&D dentro das empresas [apresentava] a preferência por insumos e tecnologias externas, *aumentando cada vez mais o grau de dependência tecnológica do país e colocando em risco a sobrevivência de muitas empresas fornecedoras de insumos básicos para a indústria de informática* (Mazzeo, 1999, p. 150, grifo nosso).

Ora, diante de dados tão prementes sobre a desnacionalização do setor de informática instalado no Brasil, a autora considerava satisfatórios os indicadores, o que aponta para a sua filiação liberal. No ano de 1997, segundo as estimativas da SEPIC (*apud* Mazzeo, 1999), o setor de informática empregava cerca de 100 mil pessoas, sendo que 40% possuíam nível superior, indicadores que foram mantidos ao longo da década de 1990, a despeito de uma queda de 5% de 1993 para 1994. Das 100 mil pessoas que trabalhavam no setor, 10% estavam envolvidas em

atividades de P&D. No entendimento de Mazzeo (1999, p. 150), os resultados da 2ª PNI, aprovada em 1991, já eram observáveis, por exemplo, “[...] pela retomada de crescimento do setor; pelo atendimento às regras do [PPB] e a consequente seletividade de produtos, partes e peças a serem fabricados localmente; pela retomada de investimentos em [P&D] (Mazzeo, 1999, p. 150).

A análise de Tigre e Botelho (2001) diverge com relação ao otimismo de Mazzeo (1999), uma vez que, em termos relativos, o emprego decresceu 2/3, de 22 empregos por milhões de dólares em vendas, em 1988, para apenas sete empregos por milhões de dólares em vendas dez anos mais tarde, em 1998. Ou seja, em razão do crescimento da subordinação dos mercados de tecnologia de informação às empresas estrangeiras, direta ou indiretamente, observa-se um cenário de crescimento significativo da produtividade do capital, se comparado ao período de reserva de mercado, como resultado da queda da integração vertical do mercado e do uso das novas tecnologias (Tigre; Botelho, 2001, p. 98). Os autores apontam que essa tendência era global, não cabendo atribuí-la somente à liberalização dos mercados brasileiros. Contudo, consideram que tal tendência incidiu sobre eles na medida em que as empresas nacionais, que empregavam mais, foram substituídas por empresas estrangeiras, cujas atividades de P&D ocorriam significativamente fora do Brasil (Tigre; Botelho, 2001, p. 98). Observe-se que as empresas estadunidenses empregavam, no seu país, sete trabalhadores para cada milhão de dólares vendido, enquanto empregava apenas dois trabalhadores para obter o mesmo montante nas suas subsidiárias espalhadas pelo mundo (Tigre; Botelho, 2001, p. 98). O que se observava era o aprofundamento da subsunção real do trabalho, expressa na “liberação” dos trabalhadores desse setor. Tigre e Botelho (2001) indicam que, em sua maioria,

[...] a força de trabalho altamente qualificada da área de TI no Brasil não ficou ociosa. Profissionais deslocados frequentemente abriram seus próprios negócios em áreas orientadas para o mercado, como vendas, serviços técnicos, desenvolvimento de software e integração de sistemas. Essas empresas geralmente são de pequeno porte, muitas vezes administradas por engenheiros autônomos que atuam informalmente para pequenas empresas e clientes individuais, cujas atividades não são captadas pelas estatísticas disponíveis. Outra parte dessa força de trabalho altamente qualificada está se mudando para o exterior para trabalhar em empresas americanas de rápido crescimento. Engenheiros qualificados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) são recrutados no

Brasil para atuar em filiais locais de corporações dos Estados Unidos e, posteriormente, são transferidos para o exterior. Também há recrutamento direto, como demonstram anúncios recentes na imprensa local que buscam doutores em software para trabalhar nos Estados Unidos (Tigre; Botelho, 2001, p. 99).

Os mesmos autores indicam que, para o Brasil, a “fuga de cérebros” constituía um paradoxo, porque ainda que pudesse significar uma perda imediata de força de trabalho qualificada, ao mesmo tempo poderia ser um indicador para ganhos de experiência retornáveis ao país para “[...] um futuro desenvolvimento da indústria brasileira de informática” (Tigre; Botelho, 2001, p. 99). Nesse mesmo sentido, aponta Mazzeo (1999) era observável o crescimento de convênios entre os programas prioritários do governo com universidades, centros de pesquisas, bem como pelo número de empresas que já haviam obtido, até julho de 1997, o certificado ISO 9000, o que indicava “[...] uma preocupação com a qualidade de seus produtos e serviços, visando à concorrência tanto no mercado nacional quanto internacional, dentro dos padrões básicos de qualidade/preço/desempenho” (Mazzeo, 1999, p. 151). A 2ª PNI, aprovada em 1991, que abriu o mercado brasileiro de informática à disputa das multinacionais, estabelecia, como já afirmamos, políticas de incentivo fiscal às empresas que fizessem investimentos internos em P&D. Os resultados da política para a série 1993-1995, com projeções para os anos entre 1996 e 1999, podem ser observados na Tabela 42, abaixo:

Tabela 42 – Resultados da política de incentivo fiscal, a partir da Lei de Informática 8.248/1991 (2ª PNI), de 1993 a 1999, em US\$ milhões

	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998*	1999*
Empresas habilitadas**	151	217	248	268	290	300	280
Faturamento bruto em informática no mercado interno	8.430,00	9.795,00	11.299,00	13.600,00	15.000,00	16.500,00	18.200,00
Faturamento bruto em informática das empresas habilitadas	3.845,00	5.680,00	7.500,00	7.700,00	8.500,00	-	-
Faturamento líquido para cálculo das contrapartidas em P&D	1.401,00	4.128,00	4.900,00	5.900,00	6.500,00	-	-
Total da renúncia fiscal	74,00	226,00	278,00	394,00	450,00	490,00	440,00
Total do investimento em P&D	63,00	238,00	293,00	353,00	410,00	440,00	400,00
Internamente	56,00	181,00	178,00	209,00	246,00	264,00	240,00
Em convênio com centros de P&D e universidades	7,0	52,00	104,00	117,00	132,00	150,00	140,00
Em programas prioritários do MCT	-	5,00	11,00	28,00	32,00	26,00	20,00

Fonte: MCT/SEPIN (1997). *In*: Mazzeo (1999, p. 153).

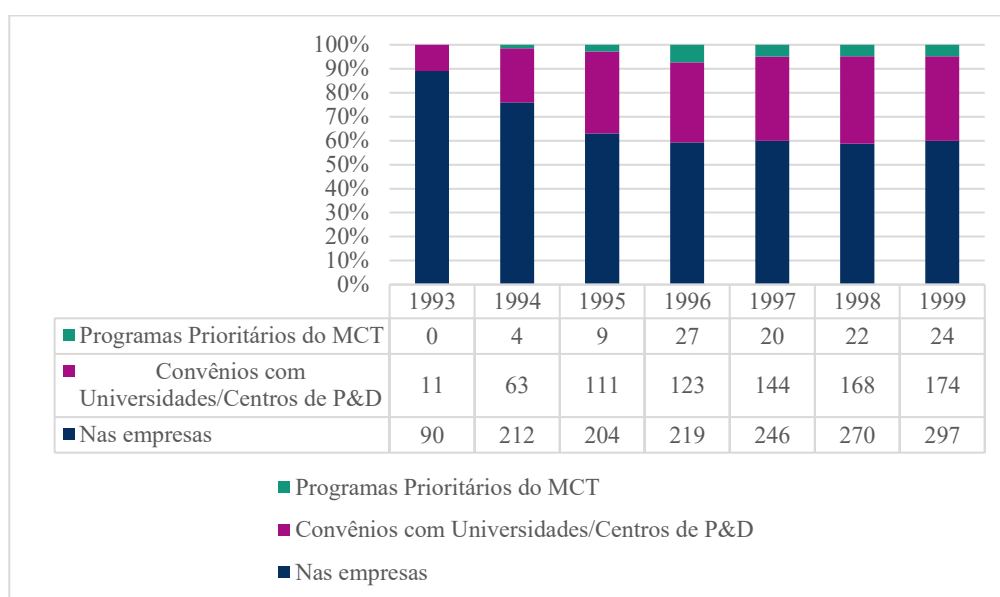
* estimativas

** nº de empresas

Como é possível observar na Tabela, há um crescimento significativo de incentivos fiscais associados aos convênios entre empresas e centros de pesquisa e universidade, o que para o governo, notadamente a SEPIN, significava “[...] uma competição salutar onde as instituições buscam recursos das empresas para desenvolver projetos mais condizentes com as necessidades do mercado” (SEPIN, 1997 *apud* Mazzeo, 1999, p. 154). Ao longo do período entre 1994 e 1997, os recursos aplicados em P&D pelas indústrias de *hardware* e *software* equivaleram a 4% da comercialização bruta, sendo que, nos anos de 1996 e 1997, os investimentos das indústrias de *software* em P&D equivaleram a 8% (Mazzeo, 1999). Segundo Tigre e Botelho (2001, p. 1000), a SEPIN publicizou que as 30 principais empresas do setor eram responsáveis por 90% dos investimentos em P&D para o período considerado, sendo que 2/3 delas faziam investimentos domésticos, enquanto o resto era desenvolvido por meio de parcerias com universidades ou programas governamentais, como a RNP ou o Softex 2000 (Tigre; Botelho, 2001). No entanto, era possível afirmar que “[...] uma parte

substancial desses investimentos [era] simplesmente customização ou adaptação de produtos importados às necessidades locais, e que quase metade deles eram destinados ao desenvolvimento de sistemas e *softwares*” (Tigre; Botelho, 2001, p. 100).

Gráfico 13 – Aplicações em P&D no setor de informática (1993-1999), em US\$ milhões



Fonte: Mazzeo (1999, p. 155).

Conforme destacavam Tigre e Botelho (2001, p. 98),

as [novas] regulações de direitos de reprodução sobre *softwares* passaram a valer, a partir de 1998, em resposta às demandas estadunidenses (Bastos, 1992). Tais regulações ofereceram garantias para fornecedoras estrangeiras, que passaram a melhor fornecer seus produtos ao mercado brasileiro. As empresas líderes do segmento instalaram subsidiárias e passaram a cooperar com firmas de origem brasileira. As parcerias desenvolvidas estão sendo importantes para a tradução dos programas para a Língua Portuguesa, para desenvolver aplicações locais, bem como para oferecer melhores serviços de suporte aos usuários. Muitas empresas estrangeiras de TIC (especialmente no segmento de *hardware*, mas crescentemente também de *software*) estão investindo localmente em P&D no sentido de obterem incentivos fiscais, bem como para garantir localmente a força de trabalho qualificada às demandas do setor (Tigre; Botelho, 2001, p. 98).

Tigre e Botelho (2001) afirmam que, ainda que a indústria brasileira de informática tenha mudado substancialmente ao longo da década de 1990, as três

maiores fabricantes continuavam as mesmas. Porém, as produtoras de *mainframes*, notadamente a IBM e a Unisys (antiga Burroughs), haviam perdido espaços de mercado para as indústrias que fabricavam *personal computers* (PCs). De acordo com os autores, com o fim da política de reserva de mercado da 1ª PNI, “[...] a maior parte das firmas brasileiras fabricantes de *hardware* desapareceram, deslocaram-se para outros mercados, como de serviços ou logísticos, ou foram compradas por empresas estrangeiras que adentraram o mercado brasileiro” (Tigre; Botelho, 2001, p. 94). Nesse sentido, cabe destacar que um grande problema enfrentado ao longo da década de 1990 foi precisamente a balança comercial do setor, cujo déficit cresceu aproximadamente sete vezes, de menos de US\$ 1 bilhão em 1992, para US\$ 6,5 bilhões em 1997. Em 1998, quando a indústria de eletrônicos teve seu déficit timidamente reduzido a US\$ 5 bilhões, somente os computadores participavam dessa cifra com US\$ 1,3 bilhões, em um movimento contrário à tendência geral da indústria, ajudado pelo crescimento das importações e de um crescimento rastejante das exportações (Tigre; Botelho, 2001, p. 99).

Conforme esses autores, a política de incentivo e seu requisito para que as firmas locais se comprometessem com processos produtivos simples não garantia a compra de componentes manufaturados nacionalmente. As empresas cumpriam com os requisitos da nova política simplesmente por meio da incorporação dos componentes em separado, e se organizavam para montá-los no Brasil. O déficit se explicava sobretudo pela redução de tarifas sobre importação de produtos de informática, redução de critérios de importação (como taxas de composição nacional), bem como pela redução de taxas sobre importação de componentes de 35% para 19% (Tigre; Botelho, 2001). O custo de produção era 30% maior que em países asiáticos, sobretudo em razão de proteções trabalhistas, maiores que os próprios salários, além de “[...] várias taxas sobre importação e sobre as vendas, além de ineficazes serviços de atendimento ao cliente, os quais chegavam a demorar 20 dias para realizar uma carga de componentes” (Tigre; Botelho, 2001, p. 100).

Tabela 43 – Balança comercial do setor de TIC e eletrônicos brasileiro (1992-1998), em US\$ milhões.

Itens	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Importações	1.772,1	2.521,7	3.518,4	5395,6	6.487,8	7.617,7	3.207,9
Processamento de dados	561,1	779,4	983,8	1278,5	1.436,1	1.493,4	705,8
Eletrônicos de consumo	231,2	407,5	621,6	1027,1	1.039,2	1.054,4	322,1
Telecomunicações	392,1	567,6	854,5	1360,1	1.958,5	2.740,2	1.180,0
Componentes	567,0	767,2	1058,5	1729,9	2054,0	2.329,7	1000,0
Exportações	801,8	829,4	791,3	859,7	1.005,3	1.157,2	593,2
Processamento de dados	196,6	172,2	141,0	187,6	278,3	264,7	113,4
Eletrônicos de consumo	334,3	368,6	367,9	377,5	386,0	411,6	204,7
Telecomunicações	134,8	147,8	124,1	130,4	154,4	289,4	172,6
Componentes	136,1	140,8	158,3	164,2	186,6	191,5	102,5
Déficit	-970,3	-1692,3	-2727,1	-4535,9	-5.482,5	-6.460,5	- 2.614,7

Fonte: Tigre; Botelho (2001, p. 99). *In*: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

¹ Dados até junho de 1998.

Havia se estabelecido uma grande preocupação, compartilhada entre as distintas entidades governamentais, como a SEPIN e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), quanto ao problema do déficit, evidentemente crescente na série histórica considerada. A esperança do governo FHC era reduzi-lo a partir do estímulo às exportações e da atração de fornecedores de componentes de grande porte, como placas-mãe, tubos de raios catódicos para monitores, reprodutores de discos, CD-ROM, além de semicondutores. As principais empresas, como a Compaq, a HP e a IBM, líderes de mercado na América Latina, concentraram suas fábricas no Brasil, produzindo tanto para o mercado interno quando para atender à demanda dos demais países do Mercosul, principalmente em razão da ausência de taxas em países que compunham o bloco, Argentina, Paraguai e Uruguai (Tigre; Botelho, 2001, p. 100).

As firmas que sobreviveram transformaram-se em portfólio de investimentos de conglomerados industriais e financeiros (como a Itautec e a SID), ou firmaram *joint-ventures* com empresas estrangeiras para que pudessem acessar novas tecnologias (Tigre; Botelho, 2001, p. 94). No que concerne o segmento de microcomputadores, em 1997, havia 1,2 milhões de sistemas instalados que,

juntos, valiam US\$ 2,5 bilhões e correspondiam a 37% do mercado latino-americano. As empresas locais correspondiam a dois terços desse parque, dos quais o “mercado cinza”, relativo a equipamentos e componentes contrabandeados por pequenas firmas, correspondia a mais da metade. O setor encontrava-se bastante fragmentado, com baixos índices de concentração, sobretudo em decorrência desse “mercado cinza” (Tigre; Botelho, 2001, p. 94). Abaixo, na Tabela 44, expomos um comparativo entre as participações no setor industrial de computadores brasileiros para os anos de 1986 e 1997.

Tabela 44 – Estrutura da Indústria de informática no Brasil (1986 e 1997)

Empresa	% do mercado (1986)	% do mercado (1997)	Diferença
IBM	34,4%	20,0%	-14,4%
Itautec	5,2%	6,3%	1,1%
Unisys	9,9%	6,2%	-3,7%
Cobra	4,6%	< 1%	-
HP	N/A	5,3%	-
Mercado total (em US\$ milhões)	2.126	6.384	300,38%

Fonte: Anuário Informática Hoje (1987/1988). 1997, *Confidential Industry sources*. In: Tigre e Botelho (2001, p. 94).

Como vimos, as empresas estrangeiras, como a IBM e a Unisys, eram as principais responsáveis pela exportação de mercadorias do setor de TIC durante o período da reserva de mercado. Ainda que as exportações brasileiras tivessem dobrado entre 1994 e 1997, elas só participavam minoritariamente, com 4% do valor exportado. Segundo Tigre e Botelho (2001, p. 100), com o fim das regras da 1ª PNI e o declínio do mercado de *mainframes*, a exportação de computadores pelo Brasil tornou-se irrisória. Em 1997, essa comercialização era baseada na venda de microcomputadores (US\$ 311 milhões) e equipamentos de telecomunicações, principalmente com países do Mercosul (43%), os que compunham o Tratado de Livre Mercado da América do Norte (NAFTA) (21%), e com o grupo de países andinos (16%), que era composto de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Nesse período, a Compaq era a principal exportadora, tendo vendido 230 mil computadores, em 1998. A principal vantagem competitiva dessa empresa, na condição de líder de mercado, era sua estrutura de

armazenamento, que a permitia importar um componente sem pagar tarifas, embuti-los em produtos montados para então exportá-lo.

As empresas Compaq, Itautec e a IBM lideravam o mercado brasileiro de PCs, encontravam-se bem estabelecidas no país e tinham suas próprias plantas fabris, atividades de P&D e operações de serviço. A maior empresa brasileira de computadores pessoais, a Itautec, “[...] era parte de um grande conglomerado industrial e financeiro (Itaú S.A.), que também controlava a Philco (eletrônicos para consumo), como também tinha suas próprias operações de fabricação de semicondutores” (Tigre; Botelho, 2001, p. 94). As outras empresas que competiam nesse segmento não fabricavam mais produtos, tornaram-se montadoras ou compravam os equipamentos das fabricantes originais (as OEMs, já anteriormente mencionadas). Também essas indústrias competiam com o “mercado cinza” e tendiam a ter uma disputa mais agressiva com a entrada, no Brasil, de grandes multinacionais.

A *Dell Computers*, por exemplo, começou a fabricar computadores no Brasil na metade do ano de 1999, utilizando-se de mecanismos de relação direta com seus consumidores, bem como de produção puxada pela demanda. A capacidade das empresas a) de conferir maior qualidade aos seus equipamentos; b) de oferecer serviços pós-venda; c) de produzir sistemas mais baratos para atingir segmentos do mercado interno com menores rendas; d) de diminuir os custos de distribuição dos produtos, por exemplo, através das vendas em supermercados já começavam a enfraquecer os mercados de contrabando. O mercado de PCs, no Brasil, em 1997, pode ser mais bem observado na Tabela 45, abaixo.

Tabela 45 – Mercado de PCs no Brasil (1997)

Empresa	Unidades	% no mercado	Valor do parque US\$ milhões	% no mercado
Compaq (EUA)	132.609	10,4%	293,1	11,4%
Itautec (Brasil)	87.135	6,8%	203,9	7,9%
IBM Brasil (EUA)	73.321	5,6%	183,6	7,2%
UIS (Brasil)	63.238	4,9%	108,6	4,2%
Tropcom (Brasil)	59.867	4,7%	136,6	5,3%
Byte On (Brasil)	43.542	3,4%	71,2	2,8%
Hewlett-Packard (EUA)	39.453	3,1%	86,7	3,4%
Microtec (Brasil)	36.980	2,9%	74,4	2,9%
Fivestar (Brasil)	36.764	2,9%	74,7	2,9%

Acer (Taiwan)	31.638	2,5%	78,9	3,1%
Outros	675.478	52,8%	1.254,9	48,9%
Total	1.279.935	100%	2.566,6	100%

Fonte: International Data Corporation (Crespo, 1998). *In*: Tigre e Botelho (2001, p. 95).

Em 1997, o segmento de *notebooks* era ainda bastante pequeno, com apenas 100 mil unidades vendidas e um valor de US\$ 150 milhões, concentrado entre as cinco maiores fabricantes. Em decorrência da pouca idade desse segmento, ainda existia nessa época um alto índice (65%) de empresas que compunham o “mercado cinza” de *notebooks*. De acordo com Tigre e Botelho (2001, p. 95), o crescimento do mercado foi acompanhado da diminuição dos preços de computadores pessoais, que caíram pela metade entre 1992 e 1996. Os chamados “mercados verticais” governamentais – educacional, comunicacional etc. – também configuravam nichos significativos, na medida em que as reformas no Estado no sentido de sua modernização envolviam a compra de eletrônicos (Tigre; Botelho, 2001). Ainda, de acordo com os indicadores, as compras domésticas, de escritórios, bem como de pequenas e médias empresas (PMEs) eram as mais significativas para o crescimento futuro desse mercado (Tigre; Botelho, 2001, p. 95). Segundo os autores,

[um] segmento de mercado que liderou o crescimento do mercado brasileiro de tecnologias da informação durante a política de reserva de mercado, e depois dela, foi a automação dos bancos. O tamanho do país, os altos índices inflacionários, bem como o padrão de competição no mercado financeiro encorajou os bancos brasileiros a adotarem as TIC muito cedo e a estimularem o desenvolvimento de firmas (Botelho, 1998). Não surpreendentemente, foram desse segmento que três fabricantes de TIC surgiram – Procomp, SID e Itautec –, as quais sobreviveram às ofensivas da competição estrangeira com o fim da [1ª PNI] e liberalização dos mercados. Em 1998, os bancos gastaram US\$ 2,06 bilhões em *hardware*, *software* e serviços, dando prosseguimento às tendências de crescimento que antecederam esse ano. Os acessos domésticos, por meios virtuais, conjuntamente, atenderam 2,1 milhões de clientes e 338 mil empresas, o equivalente a 6% das 42 milhões de contas bancárias existentes no país (Tigre; Botelho, 2001, p. 95).

No que concerne o mercado de periféricos e componentes, Tigre e Botelho (2001, p. 95) apontavam que um sinal da “racionalização” desse segmento era a chegada de distribuidoras de componentes, grandes peças e de *softwares*, de tal monta que em 1999, no Brasil, seus mercados valiam US\$ 2.16 bilhões. Outro

indicador de que a indústria “brasileira” de TIC era globalmente madura era o rápido crescimento da internacionalização da produção de suas placas e componentes, em razão de fusões/aquisições/parcerias entre EMNs e empresas nacionais. Conforme Tigre e Botelho (2001, p. 96), “[...] contratos de terceirização para a fabricação [desses produtos] cresceriam no futuro próximo, seguindo uma tendência internacional”. Ademais, conforme crescia o mercado final no Brasil, a produção de periféricos tendia a atrair a participação de EMNs. Para se ter um exemplo, a produção de monitores, em 1997, equivalia a US\$ 600 milhões, sendo que as firmas nacionais haviam fabricado 900 mil desses produtos, sendo 400 mil deles por parte da Samsung. A distribuição do mercado brasileiro para o ano de 1997, entre as firmas produtoras de monitores, pode ser visualizada na Tabela 46, abaixo.

Tabela 46 – Mercado de monitores no Brasil (1997)

Empresa	Vendas no segmento (em US\$ milhões)	Participação no mercado (%)
Samsung (Coréia do Sul)	98,9	17,8
TCE (Brasil)	78,0	14,0
Philips (Holanda)	56,7	10,2
LG Eletronic (Coréia do Sul)	38,7	6,0
Videocompo (Brasil)	24,7	4,6
Sony (Japão)	15,3	2,8
Metron (Brasil)	14,5	2,6
Waytec (Brasil)	7,8	1,4
PCI (Brasil)	8,7	1,6
Outros	210,9	37,0
Total	555,3	100

Fonte: JP Consultores Associados (Mattos; França, 1998). *In*: Tigre e Botelho (2001, p. 96).

Quanto ao mercado de *softwares*, Tigre e Botelho (2006, p. 96) indicavam a existência, em 1998, no plano mundial, de 10 mil empresas desse segmento. Somente nessas indústrias, empregavam-se 200 mil pessoas, e as receitas eram equivalentes a US\$ 1.27 bilhões. O Brasil, nessa época, era o maior mercado de pacotes de *software* da América Latina (37%). Segundo o MCT/SEPIN (1998 *apud* Tigre; Botelho, 2001, p. 96), “[...] a participação das indústrias de *software* no total da indústria de TIC havia progredido nos últimos, indo de 16% a 21% dela, entre 1991 e 1997, respectivamente”. No ano de 1998, as indústrias de *software* haviam

exportado o equivalente a US\$ 40 milhões de dólares, e esperava-se que exportassem o equivalente a US\$ 60 milhões no ano seguinte. Conforme os autores (Tigre; Botelho, 2001), o mercado era difundido entre pequenas empresas dominantes, as quais viviam a eminente disputa com EMNs, que encontrariam a liderança da catarinense Datasul nesse segmento, a qual alcançou receitas de US\$ 70 milhões no ano de 1998.

Em 1997, o mercado brasileiro de TIC valia US\$ 15 bilhões, e havia crescido desde 1991 uma média de 16,1% ao ano, enquanto a importação de produtos montados cresceu 26,1% anualmente, no mesmo período. Como vimos a partir de Mazzeo (1999), e conforme reforçam Tigre e Botelho (2001), as exportações permaneceram relativamente estáveis, enquanto as importações cresceram, sobretudo no segmento de produtos acabados, que representaram 54% do total das importações em 1995. No segmento de *hardwares*, houve um crescimento da produção local de sistemas acompanhado da importação de periféricos. O significativo crescimento nos investimentos em TIC, segundo Tigre e Botelho (2006) decorreu da criação do Plano Real, uma vez que “[...] mediante a estabilidade macroeconômica as companhias reuniam melhores condições de calcular os custos e retornos dos investimentos, além de oferecer melhores créditos aos consumidores” (Tigre; Botelho, 2001, p. 96). O processamento eletrônico de dados correspondia a US\$ 7.5 bilhões do mercado brasileiro, “[...] o que [tornava] o Brasil um grande mercado emergente entre os países em desenvolvimento [ainda que] alguns segmentos do mercado permanecessem pouco desenvolvidos, como a automação industrial” (Tigre; Botelho, 2001, p. 96).

Tabela 47 – Mercado brasileiro de Tecnologia da Informação, em US\$ bilhões (1991-1997)

Segmento	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Média de crescimento anual (%)
Hardware	4.1	4.5	4.5	4.9	5.9	6.9	7.5	12,8%
Serviços Técnicos	1.9	2.2	2.4	3.1	3.5	3.9	4.3	17,7%
Software	1.1	1.2	1.5	1.8	1.9	2.8	3.2	23,8%
Total	7.1	7.9	8.4	9.8	11.3	13.6	15.0	16.1%

Fonte: Tigre; Botelho (2001, p. 96).

Em geral, como destaca a literatura até então referenciada, a indústria de TIC incidia sobre o desenvolvimento e crescimento de toda economia. Segundo o Departamento de Comércio dos EUA, por exemplo, a indústria de TIC significava 1/3 do crescimento do PIB desse país no período considerado. Em 1998, o Brasil, por sua vez, contava com 6,8 milhões de computadores pessoais instalados, 8,4 *personal computers* por US\$ bilhão do Produto Nacional Bruto, uma difusão maior do que a média entre países desenvolvidos e mesmo com relação ao Japão, “[...] um indicador de que a difusão de computadores era alta se comparada ao nível de desenvolvimento do país” (Tigre; Botelho, 2001, p. 97).

O número de computadores por 100 habitantes, no entanto, representava apenas 1/5 com relação aos indicadores dos países desenvolvidos, o que indicava uma baixa difusão entre as parcelas mais pobres da população, o que apontava para a necessidade de “[...] aumentar a inserção das TIC nessas porções populacionais, ou por meio de programas governamentais que equipassem escolas, clínicas e outras instituições sociais” (Tigre; Botelho, 2001, p. 97). No entendimento dos autores, a liberalização dos mercados teve incidência positiva sobre os preços, diminuindo-os na medida em que a competição crescia, mas essa tendência já era observável desde antes da década de 1990: “[...] em 1989, antes do início das políticas liberais, o preço dos microcomputadores no Brasil eram apenas 15% maiores do que na Inglaterra e na França” (Tigre; Botelho, 2001, p. 98). Ao final da década de 1990, os PCs tinham preços similares na Europa e no Brasil, mas eram mais caros que nos Estados Unidos em decorrência de tributos ou outros fatores correlatos.

Tigre e Botelho (2001) concluem, quase uma década após a liberalização dos mercados no setor de tecnologias digitais, que a 2ª PNI, implementada após a promulgação da Lei nº 1.824/1991, gerou “resultados controversos”. Os autores destacam, nessa contradição, que foram notórios os benefícios observáveis para os usuários finais, que passaram encontrar maior variedade de produtos nos mercados, com melhores preços. Ao mesmo tempo, afirmavam os autores, as empresas estavam conseguindo melhor acesso às tecnologias digitais, com o aumento do mercado disponível para a disputa pelas empresas estrangeiras, que passaram a ocupá-lo direta ou indiretamente, através de suas subsidiárias. Os

computadores foram capilarizados através das medidas liberais para importação, associadas à sobrevalorização dos produtos em circulação, pelo menos até a crise que abateu o setor em 1999. A exportação de *softwares* estava sendo sustentada pela política governamental (Softex 2000), e os autores projetavam que ela poderia trazer benefícios, nem tanto no sentido da competição nos mercados de alta tecnologia, mas por prover referências de qualidade para a produção nacional dessa mercadoria (Tigre; Botelho, 2001, p. 101).

Além disso, o desenvolvimento de P&D e os estímulos para a produção de TIC haviam desenvolvido um bom ambiente regional para o Brasil, transformando-o em referência na América Latina, onde grandes empresas produtoras de *hardware* se instalaram. Essa condição implicou numa maior atratividade para fornecedoras de componentes, inclusive os de maiores volumes – até então, como um elo fraco da produção local – o que permitia projetar para os anos seguintes a instalação, no Brasil, de fábricas estrangeiras de componentes. A leitura de Tigre e Botelho (2001) era de que a constituição do Brasil como referência para a produção de TIC na América do Sul dependeria dos acordos firmados no âmbito do Mercosul, uma vez que os países do continente não produziam mais *hardwares* e estavam colocadas na condição de clientes da “indústria brasileira”. Pela via contrária, o Brasil podia se transformar em cliente da produção de *softwares* desses países, o que acenava positivamente para a inclusão dos países latinoamericanos no International Technology Agreement (ITA).

Por outro lado, os autores destacam que as políticas de liberalização do mercado promulgadas a partir da década de 1990 “[...] deterioraram as cadeias de valor locais, resultando na perda de conteúdo nacional da produção e também de oportunidades na geração de empregos” (Tigre; Botelho, 2001, p. 101). Os autores reforçam que, com a “abertura dos mercados”, as empresas fornecedoras de componentes que existiram durante a 1ª PNI acabaram não sobrevivendo e, na esteira dessas circunstâncias, a própria balança comercial dava demonstrações de uma espiral de crescimento em seus déficits. No entendimento desses autores, o mercado latino-americano atendido pela indústria brasileira não parecia reunir condições de inflexionar a balança comercial desse país. As principais diretrizes, para eles, colocavam ao Brasil a condição de se transformar em um país produtor

de aplicações, mais do que na fabricação de equipamentos, componentes e periféricos. Os exemplos trazidos são emblemáticos, como o desenvolvimento brasileiro da urna eletrônica e os sistemas para declaração de imposto de renda desenvolvidos como aplicações de conteúdo na rede mundial de computadores, cuja história econômico-política abordaremos a seguir. No entendimento de Tigre e Botelho (2001),

[d]ado o tamanho do mercado interno, existem boas oportunidades para a produção de software e serviços voltados aos usuários locais, especialmente se o uso doméstico for incentivado. Essa estratégia de “produção próxima do uso” pode impulsionar o uso interno e, ao mesmo tempo, criar oportunidades de negócio para empresas nacionais em mercados que não são dominados por multinacionais estrangeiras. Além disso, essa estratégia evita o aumento da competição tecnológica na área de hardware da indústria de informática (Bresnahan; Greenstein, 1999 *apud* Tigre; Botelho, 2001, p. 101).

Como consequência da “abertura dos mercados”, afirmam, o Brasil abriu mão de sua participação na produção de equipamentos, componentes e periféricos – enfim, de tecnologias de ponta, notadamente de bens de capital. A economia política brasileira no setor de tecnologia digital brasileiro, entre 1975 e os anos 2000, foi de uma política protecionista com ênfase na produção de micro e minicomputadores, equipamentos, periféricos e componentes, para uma condição exportadora de commodities semimanufaturadas, o que levou os autores a considerar que, tanto mais essa estratégia industrial prosseguisse, maior se tornariam as fraquezas estruturais de sua indústria. No que concerne à indústria de tecnologias digitais, afirmavam, ela dependeria das políticas governamentais de incentivo não apenas setoriais, mas mais abrangentes quanto à indústria, incluindo-se aí as políticas macroeconômicas, o desenvolvimento das infraestruturas educacionais e de telecomunicações, “[...] o estabelecimento de acordos regionais e internacionais para comércio e serviços, bem como a busca governamental por promover a inovação em aplicações que tragam retornos socioeconômicos” (Tigre; Botelho, 2001, p. 101).

Da nossa parte, entendemos estar devidamente exposta a trilha histórica na qual se enraízam as determinações essenciais que explicam a dependência brasileira no setor de tecnologias digitais com relação ao centro do modo de

produção capitalista. Conforme visualizamos, a partir da literatura incorporada à análise, a 1ª PNI foi construída em uma circunstância histórica particular da história brasileira, durante os anos de Ditadura empresarial-militar. Apesar do “circuito fechado”, o setor de tecnologias digitais contou com um espaço de articulação favorável, porquanto seus atributos técnicos deram ao corpo de formuladores uma maior “flexibilidade” para articular o desenvolvimento nacional de componentes, equipamentos e periféricos, ainda que sob a tutela das Forças Armadas.

Contudo, o imperialismo, que conduziu esse bloco de poder ao Estado, viu-se confrontado pelas incidências econômico-políticas dos expedientes da reserva de mercado e da capacitação nacional, tendo que incorrer à força de ameaças de sanções para fissurar a coesão interna entre os “guerrilheiros tecnológicos”, que desenvolviam as tecnologias digitais, e as demais frações das classes dominantes. Chegando aos resultados desejados, com o desmantelamento da 1ª PNI, a substituiu uma nova política, de cariz “liberal”, que abriu os mercados brasileiros, inclusive os da informática, à competição internacional. As consequências deletérias, para o setor de *hardwares* e *softwares* em particular, foi o desmantelamento das capacidades produtivas autônomas por parte de firmas brasileiras, que precisaram se associar às EMNs, fundir-se a elas, para continuarem inscritas nessa atividade econômica.

Ainda assim, parece um consenso da literatura sobre a temática, entre neoliberais e liberais, que não foram somente negativos os efeitos da liberalização dos mercados brasileiros, ainda que sua atestada positividade seja demonstrada notoriamente no que tange a esfera da circulação das mercadorias, inclusas aí as incidências da “abertura” para as balanças comerciais. Nenhum dos autores dá, exatamente, uma ênfase para o elemento histórico, no sentido de apontar para as condicionantes da formação social brasileira sobre a gênese, o desenvolvimento e o desmantelamento da indústria nacional de *hardwares* e *softwares*. Certamente, faz-se incontornável compreendê-las naquilo que seu entendimento contribui para explicar por que razões a indústria de informática no Brasil não conseguiu estruturar-se de forma permanente, autônoma e estabelecendo relações de ruptura com a dependência, antes tendo renovado esses nexos. Exemplo notório é o decréscimo no emprego da força de trabalho no setor se comparadas as décadas

de 1980 e 1990, como vimos, porquanto subordinado aos ditames do capital estrangeiro, cuja composição orgânica de capital minora a participação do capital variável, permitiu aos índices de produtividade crescerem, no quadro geral de aumento da miséria das classes trabalhadoras brasileiras, como veremos na próxima seção. Pensamos estar em condições de rumar para a análise histórico-crítica de uma tecnologia digital particular, que permitiu a interconexão entre computadores processadores de dados, a rede mundial de computadores – ou, como é mais conhecida, a internet, na esteira do desenvolvimento de um outro setor, como já afirmamos, convergente ao desenvolvimento da informática: as telecomunicações.

4.3 O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL DA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES E A PARTICULARIDADE BRASILEIRA DA INTERNET

4.3.1. A vitória estadunidense na disputa pelo desenvolvimento da interconexão entre terminais processadores de dados

A história da internet tem sua origem nos esforços mobilizados nos Estados Unidos, mas também na União Soviética (URSS), em países europeus, e também encontra exemplos entre Estados latino-americanos que propuseram organizar formas de conectar os distintos terminais de processamento de dados entre si, o que consiste no fundamento da internet como tecnologia da informação e comunicação particular (Castells, 2003). No entendimento de Castells (2003), a interconexão entre terminais processadores de dados, até metamorfosear-se na internet comercial de uso pessoal que conhecemos,

[d]esenvolveu-se num ambiente seguro, propiciado por recursos públicos e pesquisa orientada para missão, mas que não sufocava a liberdade de pensamento e inovação. As empresas não podiam se permitir fazer o longo desvio que seria necessário para estimular aplicações lucrativas de um esquema tão audacioso. Por outro lado, quando as forças armadas põem a segurança acima de todas as demais considerações, como aconteceu na União Soviética, e poderia ter acontecido nos EUA, a criatividade não pode sobreviver. E quando o governo ou corporações de serviço público seguem seus instintos burocráticos básicos, como no caso dos Correios britânicos, a adaptação ganha precedência sobre a inovação.

Foi na zona ambígua dos espaços ricos em recursos e relativamente livres criados pela ARPA, as universidades, centros de estudos inovadores e grandes centros de pesquisa que as sementes da Internet foram cultivadas (Castells, 2003, p. 24).

Sua pré-história, de acordo com Carvalho (2006), data do início dos anos 1950, quando a Força Aérea estadunidense desenvolveu um projeto chamado *Semi-Automatic Ground Environment* (SAGE), voltado à proteção contra ataques aéreos que funcionava como um sistema, distribuído em 23 *bunkers* dotados de computadores de grande porte que processavam dados oriundos de radares. Através das informações obtidas, o sistema “[...] calculava rotas aéreas e comparava com dados armazenados para viabilizar tomada de decisões que, de forma rápida e confiável, viabilizassem a defesa contra aviões bombardeiros carregados de artefatos nucleares altamente destrutivos” (Carvalho, 2006, p. 7).

A despeito de ter se tornado obsoleto depois de finalmente instalado, em 1961, o SAGE foi capaz de oferecer experiência aos participantes de sua construção, depois utilizada para a criação de outros sistemas, como de defesa e tráfego aéreo dos EUA, bem como para auxiliar empresas como a IBM, que criou um sistema de controle da reserva de passagens aéreas para a *American Airlines*. O embrião do que viria a ser a Internet, chamado *Arpanet*, foi criado pelo *Information Processing Techniques Office* (IPTO) da ARPA, resultante de um grupo anteriormente chamado de C3I (Comando, Comunicação, Controle e Inteligência), ao qual foram-se amalgamando atribuições até sua conformação como IPTO, voltada ao desenvolvimento da computação interativa. Sob o comando de Robert Taylor, nessa entidade foi iniciada, em 1966, o que viria a ser a Arpanet (Carvalho, 2006).

A Arpanet teve como base fundamental uma tecnologia oriunda das telecomunicações, chamada comutação por pacotes, na qual as informações produzidas em um terminal eram parceladas em pacotes de *bits*. Diferentemente da tecnologia mais rudimentar, de comutação por circuitos, a transferência por *bits* permite, mais do que o transporte de voz, o transporte de dados, que se deslocam de forma descentralizada pela rede até serem reorganizados no terminal receptor da informação (Carvalho, 2006). O autor descreve que “[...] o sucesso da comutação de pacotes não era nada certo e por muitos anos não houve sequer

consenso sobre quais seriam suas características, que vantagens ofereceriam ou como poderia ser implantada” (Carvalho, 2006, p. 12). Seus proponentes tiveram que produzir demonstrações que convencessem investidores para que os projetos avançassem. Em outras palavras, “[...] longe de ter sido uma tecnologia irresistivelmente vencedora com adoção imediata e unidirecionada, o sucesso da comutação de pacotes dependeu enormemente da maneira como foi interpretada (Abbate, 2000, p. 6 *apud* Carvalho, 2006, p. 12).

Dois projetos baseados na comutação por pacotes foram simultaneamente desenvolvidos, por pesquisadores da Inglaterra e dos Estados Unidos. Nos EUA, o *think tank Research and Development* (RAND Corporation) desenvolveu um projeto de comunicação descentralizada, cujas informações eram transmitidas por meio de blocos de mensagens operados de forma digital (não mais analogicamente, como funcionava pela mediação telefônica) e automática, e os computadores “[podiam] utilizar estatísticas, atualizadas constantemente, acerca da rede e de cada um dos seus nós, para determinar qual a melhor rota em dado momento” (CARVALHO, 2006, p. 12). De acordo com Carvalho (2006, p. 13),

[a] RAND enviou o relatório de conclusão do estudo à Força Aérea recomendando que se solicitasse à *American Telephone & Telegraph* (AT&T) a construção de tal rede, uma vez que a RAND somente desenvolvia pesquisas e não implementava projetos. A AT&T (que possuía o monopólio privado do mercado norte-americano de telecomunicações da época) respondeu que essa rede não funcionaria, além de que, não iria querer construí-la, para não incompatibilizar (e competir) consigo mesma ao implantar uma rede digital de pacotes em contraste com a rede vigente, que era analógica e funcionava somente por comutação de circuitos (Baran, 1999). A maior ameaça às novas redes de comunicações não estava na União Soviética, mas sim no monopólio da companhia telefônica norte-americana (Carvalho, 2006, p. 13).

A partir da recusa da AT&T, a RAND recomendou que a Força Aérea dos EUA desse prosseguimento ao projeto, o que foi realizado a partir da criação da *Defense Communications Agency* (DCA). Esse órgão passou a articular as comunicações de todas as Forças Armadas, até então não relacionadas entre si. Contudo, o projeto da RAND acabou engavetado, uma vez diagnosticado que, se tentasse ser aplicado pela DCA, resultaria em fracasso e, conseqüentemente, implicaria no não desenvolvimento ulterior dessa tecnologia. No caso britânico, o Partido Trabalhista assumiu o governo e, depois de vencedor das eleições de

1964, empenhou esforços pelo desenvolvimento da indústria de informática, “[...] pois havia uma percepção de que seria destruída pela competição norte-americana, caso o governo britânico não interviesse rapidamente (Abbate, 2000, p. 22 *apud* Carvalho, 2006, p. 14).

Na Inglaterra, com a criação do Ministério de Tecnologia e foram colocadas sob seu guarda-chuva diversas instituições de pesquisa. Entre as medidas decisivas do governo britânico, estiveram as fusões/aquisições de empresas do setor, bem como da *Advanced Computer Techniques Project* (ACTP), colocada em articulação com as universidades. Quem coordenou esse processo foi Donald Davies, que “[...] priorizou as pesquisas relativas às interfaces homem-computador e aos sistemas de tempo compartilhado, visando otimizar o uso dos recursos computacionais” (Carvalho, 2006, p. 14). O projeto desenvolvido pela ACTP, tendo como base a comutação por pacotes, encontrou resistências no próprio governo britânico, que não assimilou a proposta da articulação com o *General Post Office* (GPO) britânico.

As dificuldades encontradas pela ACTP impediram seu projeto de ser nacionalizado, e ele acabou transformado em uma rede experimental, chamada *Mark I*, que funcionou até 1973 e “[...] teve sua importância no futuro das redes bastante diminuída após o surgimento (e expansão) da Arpanet” (Abbate, 2000, p. 35 *apud* Carvalho, 2006, p. 14). Além disso, no ano de 1997, finalmente, “[...] entrou em operação uma rede nacional de pacotes na Inglaterra, mas que, ironicamente, usou tecnologia norte-americana da Telenet, empresa subsidiária da BBN, criada para comercializar serviços de redes de pacotes nos moldes da Arpanet” (Abbate, 2000, p. 35 *apud* Carvalho, 2006, p. 14).

Isto é, a despeito da falta de assimilação pela AT&T dos projetos envolvendo comutação por pacotes desenvolvidos pelo IPTO, nos EUA, seus trabalhos seguiram sendo desenvolvidos no sentido de articular os computadores entre si, mesmo com as redes particulares e de instituições distintas. O IPTO contratou Lawrence Roberts, que em 1967 apresentou o projeto da Arpanet em um Simpósio, no qual também esteve presente o coordenador do projeto britânico de interconexão de computadores por comutação de pacotes. De acordo com Abbate (2000, p. 46 *apud* Carvalho, 2006, p. 16),

[a]pós ter acesso às pesquisas em andamento (no NPL e na RAND) e de contar com a consultoria do próprio Baran, Roberts decidiu pelo uso das redes de pacotes, apesar dos riscos de se usar uma tecnologia que ainda não estava madura. A futura rede deveria abranger todas as localidades das instituições financiadas pela ARPA, interligando seus computadores com sistemas de tempo compartilhado, com o objetivo de reduzir os custos de transmissão, aumentar a confiabilidade e, potencialmente, ampliar os objetivos militares nas pesquisas em torno do assunto. A proposta, que indicava a Arpanet como um exemplo de rede recomendada pela RAND, enfrentou críticas pelo uso da rede de pacotes, inclusive da poderosa DCA, e a oposição de algumas instituições que não queriam compartilhar seus preciosos computadores e que, ainda por cima, viam nesse projeto uma ameaça de redução de orçamento futuro. A ARPA, entretanto, teve força e autonomia para passar por essas objeções e seguir em frente com o projeto (Abbate 2000, p. 46 *apud* Carvalho, 2006, p. 16).

Uma das dificuldades encontradas pelos projetistas da ARPA era conseguir conectar computadores que, desenvolvidos por empresas distintas, eram incompatíveis entre si. De acordo com Carvalho (2006, p. 16), a estratégia que se mostrou adequada “[...] foi a de implantação de uma arquitetura que permitisse dividir as complexas tarefas de conectividade em um conjunto de funções discretas¹⁷¹ que interagissem entre si através de regras específicas” (Carvalho, 2006, p. 16). Os resultados desse processo aperfeiçoaram o sistema conforme se resolviam os problemas que apareciam na experiência de desenvolvimento em si mesma. Para resolver o problema de interconexão entre os computadores, até então incompatíveis entre si, foi criado um *software* que processava os pacotes de dados entre os diversos sistemas operacionais existentes, chamado *Interface Message Processors* (IMPs), que posteriormente viriam a ser os roteadores. A garantia dos componentes necessários à construção dessa infraestrutura veio da empresa BBN, que em 1969 instalou quatro nós da Arpanet em quatro universidades: *University of California at Los Angeles* (UCLA), *University of California at Santa Barbara* (UCSB), *University of Utah* (UU), *Stanford Research Institute* (SRI) – todas funcionavam com terminais e sistemas operacionais

¹⁷¹ Funções discretas são assim nomeadas na medida em que se justapõem conforme sua complexidade, tanto na relação que estabelecem entre si quanto nos comandos que organizam internamente. Essa nova arquitetura, derivada do mais simples, reduziu a complexidade do sistema à medida em que puderam se particularizar os conhecimentos necessários para gerenciar as camadas, em vez de se exigirem dos programadores e pesquisadores que conhecessem a totalidade do sistema operado, descentralizando seu desenvolvimento.

distintos. Segundo Castells (2003, p. 14), “[...] a primeira demonstração bem-sucedida da Arpanet teve lugar numa conferência internacional em Washington”, ocorrida no ano de 1972:

[u]m nó da Arpanet foi instalado no hotel da conferência, com quarenta máquinas de demonstração disponíveis para o público, que comprovou, até para os mais céticos das empresas telefônicas, que as redes de pacotes funcionavam. A demonstração abriu caminho para a expansão dessa tecnologia e, algumas operadoras de telecomunicações se mostraram interessadas [...] novas empresas foram rapidamente criadas para explorar esse mercado, como foi o caso da *Packet Communication, Inc.* (formada por três ex-funcionários da BBN) e da *Telenet Communications Corporations* (subsidiária criada pela própria BBN). [...] Tão importante quanto provar que a rede funcionava foi arregimentar novos aliados através da cooptação dos interesses do público presente (composto principalmente por pesquisadores de vários países) no desenvolvimento de novas aplicações para explorar a rede e estender suas possibilidades de conexão para outras redes de outros países. (Carvalho, 2006, p. 21)

No ano de 1973, organizou-se uma rede de redes, a partir da conexão da PRNET com a SATNET, ambas administradas pela própria ARPA. Para que isso fosse possível, precisou-se da criação de protocolos de comunicação padronizados, que vieram a ser conhecidos pelo padrão TCP/IP (protocolo de controle de transmissão/protocolo intrarrede). No mesmo ano, segundo Carvalho (2006, p. 22), a *Telenet* demonstrou interesse em comprar a Arpanet – o que acabou não acontecendo – deixando explícito o vínculo entre interesses empresariais e militares no contexto da Guerra Fria. Nesse quadro, ainda no início da década de 1970, o IPTO desenvolveu a possibilidade de que a Arpanet fosse conectada também via satélite ou rádio, produzindo formas de conexão móveis, mais adequadas aos interesses militares. Em 1977, os estudantes Ward Christensen e Randy Suess criaram um programa batizado por eles mesmos de *MODEM*, a partir do qual era possível a transferência de arquivos entre seus computadores. Um ano depois, em 1978, esses mesmos estudantes criaram outro programa, que permitia aos computadores o armazenamento e a transmissão de mensagens entre si. Em 1980, por sua vez, a Usenet passou a se fundir com a Arpanet por meio do trabalho de estudantes de ciências da computação da Universidade da Califórnia, que começaram a criar o corpo do que viria a ser a internet propriamente dita (Castells, 2012).

Segundo Carvalho (2006, p. 23), “[...] uma nova tradução tomou lugar quando os problemas de C3I foram tornados equivalentes ao desenvolvimento e implementação de um novo protocolo de interconexão que unificaria todas as redes”. Na universidade do Havaí, com auxílio da Marinha dos Estados Unidos e da Arpa, deu-se início ao desenvolvimento de um projeto de conexão via rádio que conectava computadores no arquipélago do Oceano Pacífico, chamado ALOHANET. Em 1975, a ARPA criou a *Packet Radio Network* (PRNET), uma rede via rádio para atender objetivos militares. No mesmo ano, a Arpanet foi colocada sob o controle da DCA, que unificou as diversas redes estabelecendo conexões entre elas, organizadas a partir dos conhecidos e atuais padrões TCP/IP: “[...] essas iniciativas fizeram com que a ARPA chegasse a meados dos anos setenta com três redes experimentais: ARPANET, PRNET e SATNET. Todas usando redes de pacotes, porém de maneiras distintas e incompatíveis entre si” (Carvalho, 2006, p. 24). O projeto de interconexão entre elas foi lançado e chamado de Projeto Internet, que ficou sob responsabilidade do *International Networking Group* (INWG). Esse grupo teve a incumbência de relacionar as redes através de roteadores similares aos que eram utilizados pela Arpanet (os IMPs) e, transcorrendo pela década de 1970, os trabalhos redundaram na criação do TCP/IP, ou o *Transmission Control Protocol/Internet Protocol*. Como aponta Carvalho (2006),

[e]m 1977, ocorreu a primeira demonstração do TCP/IP envolvendo uma conexão da ARPANET simultaneamente via satélite (SATNET) e rádio (PRNET). [...] A demonstração incluiu computadores nos Estados Unidos (Boston, Massachussets, e Marina Del Rey, na Califórnia) e Europa (Noruega e Inglaterra), além de outro instalado em um automóvel em movimento pelas estradas de San Francisco, Califórnia. Estava funcionando a Internet. Em 1979, foi criado o *Internet Configuration Control Board* (ICCB), para coordenar o desenvolvimento dos padrões e protocolos da nova rede (Carvalho, 2006, p. 25).

O padrão TCP/IP conseguiu demonstrar eficiência a tal ponto que seu desenvolvimento obteve apoio militar, instituição que passou a financiar o projeto e sua expansão. O ano de 1982 foi marcado pela decisão, publicada através de memorando endereçado a todos usuários da Arpanet, para que adotassem o padrão até o primeiro dia de 1983. Em função dessa decisão, caracterizada como autocrática por Carvalho (2006), os usuários passaram a adaptar programas

(correio eletrônico, transferência de arquivos, *login* remoto), e a substituir os roteadores (IMPs) por novos equipamentos disponibilizados pela BBN. Em 1983, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, preocupado com a segurança da Arpanet (devido ao seu caráter experimental, desde que padronizado o TCP/IP), decidiu pela criação uma rede independente para usos militares específicos: a MILNET, enquanto a Arpanet, transformada em ARPA-INTERNET, foi direcionada para finalidades de pesquisa, vinculando-se a quase meia centena de instituições civis (Castells, 2003, p. 15; Carvalho, 2006, p. 26).

Segundo Castells (2003), a Arpanet foi aberta permitindo que dela surgisse as projeções de uma internet no sentido pretendido – a saber, a sua universalização. Contudo, a definição de um padrão internacional que permitisse a conexão entre as diversas redes não foi historicamente destituída de conflitos. Segundo Castells (2003, p. 27),

[...] empresas de telecomunicação e sistemas de correios e telecomunicações [PTTs] [...] dos principais governos europeus defendiam um padrão de comunicação diferente, o x.25, que foi aprovado em 1976 como padrão internacional comum pela International Telecommunications Union. Os protocolos x.25 não eram incompatíveis com o TCP/IP, mas, como haviam sido projetados separadamente, os dois não podiam se comunicar. O debate não foi puramente técnico. Sob circuitos virtuais x.25, o controle da rede e a responsabilidade por ela ficariam sobretudo nas mãos de provedores de rede públicos em detrimento de proprietários privados de computadores. Foi por isso que os PTTs europeus preferiram essa opção. Os protocolos da Arpanet, por outro lado, baseavam-se na diversidade das redes. Ademais, os sistemas nacionais de telecomunicações relutavam em permitir que redes privadas se ligassem às suas próprias redes. No final da década de 1970, os PTTs planejavam organizar a transmissão de dados por computador numa série de redes públicas nacionais que se conectariam nas fronteiras de suas nações. Esperava-se que os proprietários de computadores se conectassem diretamente à rede pública de seu país em vez de montar suas próprias redes privadas. De fato, o MINITEL, o serviço telemático do PTT francês, baseou-se nesse princípio de uma rede de computadores centralizada, controlada pelo governo. No nível internacional, o CCITT (a importante Comissão da International Telecommunications Union) passou a atribuir endereços de rede a cada país. Como o pressuposto era que os computadores estariam geralmente ligados à rede pública, a comissão decidiu que a maioria dos países não precisaria de mais de dez endereços de rede, excepcionalmente 200 para os Estados Unidos (Castells, 2003, p. 27).

Nos Estados Unidos, tanto a Arpanet quanto as redes privadas continuaram a utilizar o padrão TCP/IP, ao mesmo tempo em que as redes públicas na Europa

utilizavam o padrão x.25. Nessa quadra histórica, a *International Organization for Standardization* (ISO) se envolveu nos imbróglios e, diante da intransigência dos diferentes blocos, constituídos de governos e fabricantes, estabeleceu um padrão, que acabou não sendo absorvido, em que se consideravam camadas sucessivas. No entanto, a partir da flexibilidade de interconexão de redes fornecida pela Arpanet, “[...] o que os demais protocolos não conseguiam fazer, os padrões TCP/IP foram capazes de acomodar os protocolos baseados em x.25, e acabaram prevalecendo como os padrões comuns para a Internet global” (Castells, 2003, p. 28). Castells (2003) historiciza a administração da rede, iniciando-a pela criação, ainda na década de 1960, do *Network Working Group* (NWG), que produzia padrões técnicos por meio de consensos produzidos pelos usuários da rede. De acordo com Carvalho (2006, p. 18),

[e]ste grupo era formado por alunos de graduação, com dedicação de tempo parcial. Seus trabalhos foram inicialmente organizados por um deles, Stephen Crocker (da UCLA), em documentos conhecidos como ‘Solicitação de Comentários’ (Request for Comments ou RFCs), que no princípio eram impressas e distribuídas pelo correio tradicional (Randall, 1997, p. 28). As RFCs criaram um círculo positivo de retornos, com ideias e propostas apresentadas, na qual uma RFC gerava outra com mais ideias e daí por diante. Quando algum consenso (ou pelo menos uma série consistente de ideias) era atingido, então um documento com as especificações era preparado (Carvalho, 2006, p. 18).

O NWG era responsável pelas definições técnicas de como a internet deveria funcionar: a infraestrutura básica da Arpanet consistia “[...] nos *hosts* (que já estavam disponíveis nas instituições), nos IMPs (que ainda precisavam ser desenvolvidos) e nas linhas telefônicas (comuns) de 56 kbps (*kilobits* por segundo) que seriam alugadas da AT&T” (Carvalho, 2006, p. 19). Na década de 1970, esse grupo (o NWG) foi substituído pelo *Internet Configuration Control Board* (ICCB), cujas atividades eram estimuladas num sentido de aperfeiçoamento dos protocolos. Em 1984, esse grupo foi expandido e renomeado como *Internet Activities Board* (IAB), que cinco anos depois foi dividido em dois grupos: a *Internet Engineering Task Force* (IETF), voltada ao desenvolvimento de protocolos e outros aspectos técnicos de manuseio das redes; o *Internet Research Task Force* (IRTF), cujas atribuições envolviam planejamentos a longo prazo para as redes.

A Arpanet não foi a única iniciativa responsável por produzir a internet como ela é contemporaneamente conhecida, sendo ela também resultante de “movimentos de base” que, envolvidos com a computação, encontraram um cenário institucional favorável, nos Estados Unidos, para desenvolvê-la até o patamar em que essa nova forma de conexão entre terminais tornou-se possível. No ano de 1974, os Laboratórios Bell disponibilizaram para as universidades dos EUA o sistema UNIX, que se tornou a base para os diversos departamentos de ciência da computação, podendo ser por eles modificado – e melhorado – a partir da alteração de seu código-fonte. Em 1983, a Universidade de Berkeley passou a distribuir o código-fonte desse sistema com o protocolo TCP/IP embutido, tornando esse sistema operacional predominante nos computadores por diversos anos, à medida em que as instituições que o requisitassem poderiam obtê-lo sem custos: “[...] o sucesso do UNIX certamente dependeu da expansão da Internet (e do TCP/IP) assim como o sucesso da Internet foi viabilizado pela grande disseminação do UNIX (com TCP/IP embutido) entre as universidades” (Salus, 1995, p. 131 *apud* Carvalho, 2006, p. 27).

Em 1984, a AT&T decidiu reivindicar direitos de propriedade sobre o UNIX, o que engendrou um movimento de contraposição à política de *copyright*, chamado *copyleft*, em que “[...] qualquer pessoa que usasse um *software* gratuito deveria, em retribuição, distribuir pela rede o código aperfeiçoado” (Castells, 2003, p. 17). Alguns anos mais tarde, já na década de 1990, o estudante Linus Torvalds desenvolveu o Linux, propondo para sua criação o mesmo princípio de abertura do *software* para o aperfeiçoamento a partir de seus usuários (Castells, 2003, p. 17). Nos primeiros anos da década de 1990, diante de sua expansão e das tendências de ser privatizada, a internet passou a ser organizada pela *Internet Society*, uma organização sem fins lucrativos que passou ao controle do IAB e do IETF. No início da década de 1990,

[...] a Arpanet, já tecnologicamente obsoleta, foi retirada de operação. Dali em diante, tendo libertado a Internet de seu ambiente militar, o governo dos EUA confiou sua administração à National Science Foundation (NSF). Mas o controle do NSF sobre a Net durou pouco. Com a tecnologia de redes de computadores no domínio público, e as telecomunicações plenamente desreguladas, a NSF tratou logo de encaminhar a privatização da Internet, financiando fabricantes de computadores dos EUA para incluir

o TCP/IP em seus protocolos na década de 1980. Na altura da década de 1990, a maioria dos computadores nos EUA tinha capacidade de entrar em rede, o que lançou os alicerces para a difusão da interconexão de redes. Em 1995 a NSFNET foi extinta, abrindo caminho para a operação privada da Internet.

A NSF patrocinou, a partir do final da década de 1970, a iniciativa de seis universidades estadunidenses que criaram a *Computer Science Research Network* (CSNET), “[...] uma rede de pesquisa para interligar os pesquisadores em ciência da computação” (Carvalho, 2006, p. 28), à medida em que dos 120 departamentos de ciências da computação espalhados pelos EUA, apenas 10% tinham acesso à Arpanet. Apesar de a escolha primeira ser pela utilização do protocolo x.25, foi o protocolo TCP/IP o padrão absorvido pela rede em questão; em contrapartida à essa escolha, a ARPA prometia vincular alguns computadores da CSNET à Arpanet. A CSNET apresentou, ainda, outras novidades que a fizeram ser bem recebida: os usuários tinham não só circuitos dedicados para realizar a conexão, como podiam fazê-lo pelo método discado, tornando mais barata a conectividade. A CSNET durou três anos, de 1982 a 1985, e além de ter sido a primeira rede externa a se comunicar com a Arpanet, também foi pioneira ao dialogar, no ano de 1984, através da conexão com a rede de outros países.

Já no início da década de 1990, portanto, a Internet era objeto de exploração privada por operadores que estabeleciam suas próprias portas de conexão, disponibilizando chaves de acesso a partir da venda do serviço em questão. De acordo com Carvalho (2006, p. 29), as universidades estadunidenses também desenvolveram alternativas à Arpanet, “[...] através de iniciativas localizadas e esforços voluntários de seus usuários. Particularmente duas dessas redes, USENET e BITNET [...] cresceram bastante, tiveram alcance internacional e chegaram ao Brasil ainda na década de oitenta” (Carvalho, 2006, p. 29).

[E]m 1979, Steve Bellovin, então estudante da *University of North Carolina* (UNC), escreveu um programa para comunicação de mensagens agrupáveis por assuntos (*newsgroups*) para o sistema operacional UNIX que acabara de ser instalado nos computadores da UNC. Na mesma época, e em conjunto com Tom Truscott e Jim Ellis, estudantes da vizinha *Duke University* começaram a testar o envio dessas mensagens através de conexões discadas entre os computadores das universidades, formando a *User Network* (USENET) (Carvalho, 2006, p. 29). [...] a BITNET não tinha restrição de acesso, apenas o propósito de uso não poderia ser comercial [...]. A BITNET [...] chegou ao início dos anos

noventa como a maior rede em utilização do mundo, conectado mais de mil universidades e instituições de pesquisa em mais de cinquenta países (inclusive o Brasil) nos quais também se conectou com algumas outras redes que usavam a mesma tecnologia e filosofia (CARVALHO, 2006, p. 30).

Os Estados Unidos, ainda na década de 1980, sob a tendência global de desenvolvimento de outros países na indústria da informática, a qual até então dirigia, e passou a discutir no plano estatal, sob a tutela da NSF, o desenvolvimento ampliado das redes. Criou-se, então, a NSFNET, que vinculava centros de pesquisa, instituições, conectadas com base no protocolo TCP/IP, estruturadas em três camadas (locais, regionais e central-nacional). Essa rede ainda era proibida para finalidades comerciais, mesmo que sua operação tenha passado ao controle de empresas privadas a partir de 1988: a IBM fornecia os equipamentos de rede e a MCI fazia o fornecimento dos circuitos dedicados (Carvalho, 2006).

De acordo com Carvalho (2006), a orientação da 1ª PNI era que as redes brasileiras fossem organizadas de acordo com o padrão fornecido pela ISO, o que só pode ficar melhor situado dentro do quadro internacional de disputas sobre as definições em torno de qual seria a base da internet do ponto de vista de sua infraestrutura. Tratou-se, anteriormente, sobre a intervenção da ISO nos imbróglis sobre qual seria o protocolo de conexão para a internet (TCP/IP ou x.25), e que o órgão internacional em questão estabeleceu um padrão, que acabou não sendo absorvido pelos distintos blocos econômicos. De acordo com Carvalho (2006, p. 37),

[p]adrões técnicos podem surgir a partir de uma variedade de fontes. Às vezes, a primeira versão de uma tecnologia bem sucedida no mercado define um padrão; outros podem ser negociados via regulamentação ou especificação de normas técnicas; e há ainda os padrões criados e disseminados pelos fornecedores de determinada tecnologia. Os debates sobre padronização aparentemente podem parecer puramente técnicos, porém uma análise mais minuciosa sempre revela a mistura de questões econômicas, políticas e culturais que motivam os argumentos.

Carvalho (2006) remonta à década de 1970 quando, nos primeiros casos de sucesso dos distintos projetos de articulação de redes que funcionavam por comutação de pacotes, seus fabricantes disputavam pelo padrão que haviam estabelecido para as próprias redes, para não se tornarem dependentes daqueles

produzidos pelas concorrentes. Em 1976, então, o *Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique* (CCITT) emitiu uma recomendação para a padronização sob o nome x.25. Nos dez anos seguintes, foi esse o padrão absorvido para as redes em utilização de redes particulares em países europeus, nos Estados Unidos e, inclusive, no Brasil.

Contudo, a utilização do padrão TCP/IP exercia pressões contrárias à universalização do x.25, a despeito de ambos não serem excludentes entre si e determinarem de formas distintas a circulação dos pacotes de dados: enquanto o x.25 realizava um transporte ordenado dos pacotes, o TCP/IP reorganizava-os na sua entrega, sem a garantia de um transporte ordenado, apesar de seguro e flexível (em função da reorganização das rotas percorridas pelos pacotes, caso necessário). Somente no final da década de 1970 que a ISO passou, como já brevemente visto, a preocupar-se com a questão de garantir um padrão que interconectasse os distintos sistemas. Em 1979, um Comitê da ISO publicou um modelo de referência para a interconexão entre sistemas abertos (Carvalho, 2006), a alternativa de divisão das redes por camadas (sete, mais precisamente). Contudo,

[a] autoridade internacional da ISO fez com que o modelo OSI fosse endossado por diversos países. Nos Estados Unidos, o governo apoiou eventos de disseminação do modelo e o próprio Departamento de Defesa (que era responsável pela Arpanet) anunciou, em 1987, que o OSI seria suportado futuramente em todas as suas redes. Na Europa, sua adoção foi maior, pois o OSI era percebido como uma forma de proteção contra os padrões dos grandes fabricantes norte-americanos, que dominavam o mercado de informática mundial (Abbate, 2000, p. 172 *apud* Carvalho, 2006, p. 41). Em 1986, foi criada a *Réseaux Associés pour la Recherche Européenne* (RARE), entidade formada por diversas instituições acadêmicas europeias para promover o desenvolvimento e uso dos protocolos OSI.

Nesse cenário, a disputa mudou de antagonista, deixando-se de ser uma oposição entre x.25 e TCP/IP, para assumir, no lugar do primeiro, o padrão fornecido pela ISO, porque a publicação da norma de referência pelo órgão internacional de padronização coincidiu com o estabelecimento do padrão TCP/IP como base do sistema operacional UNIX. Isso gerou um embate entre os dois modelos que se estendeu por mais de dez anos: “[...] foi um período recheado de discursos acalorados em eventos, previsões sombrias (para ambos os lados) e

inúmeras publicações de artigos especializados mostrando como migrar de um protocolo para outro” (Carvalho, 2006, p. 45). O padrão do TCP/IP, embora consistisse também em um protocolo aberto, pública e gratuitamente disponível, carregava consigo o estigma de ser um produto das pesquisas estadunidenses, diferentemente do padrão OSI, oriundo do trabalho de uma organização internacional de padronização. Entretanto, um órgão ligado ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos interveio para que fossem garantidos os interesses dos EUA nos processos de padronização global da internet, mesmo que na Europa ainda houvesse uma forte influência do padrão x.25 e do OSI, bem como um esforço dos países do continente europeu por organizar suas próprias redes com base em padrões autônomos. Ainda assim, isso não impediu que mesmo nesses países o padrão TCP/IP fosse estimulado e, assim sendo, ganhasse força (Carvalho, 2006, p. 47). De acordo com Carvalho (2006, p. 49),

[ao] analisar o OSI hoje com as ‘lentes do passado’ em busca de razões que o levaram a sobreviver apenas como um modelo didático nas páginas dos livros, percebe-se diversas explicações. Alguns autores indicam que a abordagem do OSI, com seu modelo abrangente que visava abarcar todo o desenvolvimento de padrões era ambiciosa demais, o que levava a ISO a ser inevitavelmente lenta nas decisões e definições acerca dos protocolos (Padlipsky, 1985; Randall, 1997). Outros indicam que o modelo OSI era muito complexo e possuía camadas em excesso (três a mais que o TCP/IP, por exemplo), além de que, para algumas destas camadas, nunca foi desenvolvido nenhum protocolo, enquanto para outras, havia protocolos em demasia (Salus, 1995; Tanenbaum, 1996 *apud* Carvalho, 2006, p. 49).

Castells (2003) aponta que, devido à internacionalização da internet, os Estados Unidos foram criticados por outros governos – principalmente europeus – em função de suas instituições, responsáveis pela engenharia e projeção das redes, estarem em última instância vinculadas ao seu governo. Por fim, o governo dos EUA colocou a gestão da infraestrutura da rede sobre responsabilidade da *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA). Essa instituição, passou a ser privatizada a partir de 1997, com base na proposta de Jon Postel, aprovada em 1998 e, articulada nos dois anos seguintes, terminou de estruturar a base sobre a qual passou a atuar a partir de 2000 (Castells, 2003). O mesmo autor, ao descrever a IANA, caracterizava-a como uma “[...] corporação privada, sem fins lucrativos,

que assume a administração da alocação espacial de endereços IP, atribuição de parâmetros de protocolo, administração do sistema de nomes de domínio, e administração do sistema de servidores de raiz” (Castells, 2003, p. 31)¹⁷².

No ano de escrita de *Galáxia da Internet*, Castells (2003, p. 31) ponderava que a auto-organização da *web* por meio de uma comunidade global cujos representantes seriam eleitos por meio de voto eletrônico, reivindicada pela IANA, precisava ser contraposta à realidade da Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), uma vez considerada como pouco democrática tanto na participação das eleições quanto no acesso ao Conselho Administrativo. Seus membros eram eleitos por meio de *lobbies* e redes de apoio em favor do nome de alguns candidatos em detrimento de outros¹⁷³.

A *Michigan Educational Research Triad* (MERIT), que coordenava e operava o *backbone* (espinha dorsal da rede), em diálogo com as duas fornecedoras, criou a *Advanced Network and Services* (ANS), voltada à gestão e manutenção da rede. No início dos anos 1990, a Arpanet foi desligada, as Forças Armadas dos EUA mantiveram a MILNET (rede para fins militares) e as entidades até então vinculadas à rede da Arpa se conectaram à NSFNET, que coexistia com a ESNET, do Departamento de Energia; com a NSI, rede sob os cuidados da NASA; e com a *Defense Data Network* (DDN) financiada pela ARPA e sob os cuidados da BBN (Carvalho, 2006). Essas redes (NSFNET, ESNET, NSI e DDN) passaram a se conectar e formaram o núcleo central da internet – já a CSNET e a BITNET foram desligadas em 1991 e 1996, respectivamente. Em 1991, o governo estadunidense lançou o programa *High Performance Computing and Communications* (HPCC) que, com um orçamento da ordem de US\$ 2 bilhões, tinha como objetivo desenvolver uma rede com alta capacidade de transmissão de dados (2 *gigabites* por segundo [2gbps]) e garantir a sua expansão a nível nacional, enfaticamente para a educação e a pesquisa, mas com a premissa de que pudesse extrapolar

¹⁷² A IANA era organizada a partir de um conjunto geral de membros e três organizações de apoio – a endereços, a nomes e a protocolos – articuladas entre si. Além disso, o Conselho Administrativo do órgão é formado por três nome de cada uma das organizações de apoio e mais nove eleitos pelo conjunto de membros, eleitos por meio de votação eletrônica realizada globalmente.

¹⁷³ Castells (2003) cita um exemplo de atrelamento da entidade ao governo dos EUA, a saber: a recusa por parte dos EUA de conceder às instituições da União Europeia o domínio *.eu*, uma marca para denotar o uso da internet dentro de normas institucionais estabelecidas pelos países dela membros.

essas áreas para tornar-se acessível comercialmente à toda população. Em 1993, esse projeto tornou-se parte de um programa nacional chamado *National Information Infrastructure* (NII):

[a] visão de uma infraestrutura universal que permitisse a qualquer um obter informações de qualquer lugar e em qualquer tempo embutia um comprometimento com a liberdade de escolha individual que transformou a superestrada da informação em algo atrativo para diversos grupos de pessoas. Até o início dos anos noventa, as redes de computadores eram utilizadas basicamente por pesquisadores acadêmicos e funcionários de grandes empresas. O público geral tinha acesso aos telefones e às redes de televisão (cabo e satélite) em muitas localidades, porém os sistemas de televisão eram feitos para distribuir informação (programada) apenas em uma direção e a rede telefônica, apesar de bidirecional, apenas transportava conversação entre pessoas. As redes de computadores, por sua vez, eram capazes de, em uma mesma infraestrutura, oferecer comunicação de diversos tipos de informação sob várias formas (um-para-um, um-para-muitos, muitos-para-muitos) (Carvalho, 2006, p. 34).

Nessa quadra histórica, a internet já era apresentada globalmente como uma infraestrutura cujos desdobramentos seriam a efetivação da democracia global. Articulava-se, pela voz de figuras como Albert Gore, a abertura da rede e livre circulação de usuários e provedores de conexão à livre concorrência, ao fomento das redes por meio de investimentos privados (responsabilizados pela universalização do acesso), bem como à flexibilidade regulamentar nos distintos Estados nacionais (Cardoso, 2006). Segundo Castells (2003), foi a criação da base *world wide web* (www) que permitiu a rede se expandir para o mundo todo. Algumas iniciativas de associar os computadores para, de forma interativa, armazenar informações. Nessa esteira,

[...] foi Tim Berners-Lee [...] que transformou todos esses sonhos em realidade, desenvolvendo o programa Enquire que havia escrito em 1980. [...] Ele definiu e implementou o *software* que permitia obter e acrescentar informação de e para qualquer computador conectado através da internet: *HTTP*, *MTMLM* e *URI* (mais tarde chamado *URL*). Em colaboração com Robert Cailliau, Berners-Lee construiu um programa navegador/editor em dezembro de 1990, e chamou esse sistema de hipertexto *world wide web*, a rede mundial. O *software* do navegador da web foi lançado na Net pelo CERN em agosto de 1991 (Castells, 2003, p. 18)

A *world wide web* passou a ser trabalhada por outros programadores, como Marc Andreessen e Eric Bina, que no *National Center for Supercomputer*

Applications (NCSA) da Universidade de Illinois criaram o *Mosaic*, cujas atribuições permitiam o compartilhamento de imagens pela internet, entre outras técnicas de interface, e o divulgaram como aplicação na *Usenet*, em 1993. Andreessen passou a trabalhar como programador em uma empresa, até ser chamado por Jim Clark – um empresário até então associado à *Silicon Graphics* –, que o convidou (junto a Eric Bina e outros colegas) para criarem o que viria a ser a *Netscape Communications*, que em 1994 lançou seu primeiro navegador na web, o *Netscape Navigator*.

Em 1995, mais um produto foi lançado pela mesma empresa, o *Navigator*, gratuito para finalidades educacionais e custando quase quarenta dólares para finalidades comerciais. Nesse mesmo ano, também foi a vez da Microsoft lançar seu *software* de navegação na web, o *Internet Explorer* – desenvolvido para Bill Gates pela *Spyglass*. O ano de 1995 também foi marcado pelo desenvolvimento do *Java*, a linguagem de programação que permite a criação de aplicativos, que podem ser baixados e utilizados de forma compartilhada pelos usuários com segurança. Embora a internet tenha sido iniciada como projeto na década de 1960, concretizada de forma rudimentar no final dessa mesma década, “[...] para a maioria das pessoas, para os empresários e para a sociedade em geral, foi em 1995 que ela nasceu” (Castells, 2003, p. 19).

A internet, afirma Castells (2003), realizou-se como síntese entre iniciativas autônomas de programadores, e de um conjunto de esforços institucionais e militares pela sua consecução como tecnologia da informação e comunicação. As instituições estadunidenses, como o já mencionado IPTO, puderam contar com relativa autonomia econômica e política para desenvolver os seus projetos voltados ao aperfeiçoamento da computação, da qual a internet surge como resultante (Castells, 2003). Ao mesmo tempo em que indica o vínculo restrito dos cientistas da computação com aspirações militares, Castells (2003, p. 22) indica que

[...] a despeito de toda visão e de toda a competência que manifestaram em seu projeto, esses cientistas jamais teriam podido dispor do nível de recursos necessário para construir uma rede de computadores e para projetar todas as tecnologias apropriadas. A Guerra Fria forneceu um contexto em que havia forte apoio popular e governamental para o investimento em ciência e tecnologia de ponta, particularmente depois que o desafio do programa espacial soviético se tornou uma ameaça à

segurança nacional dos EUA. Nesse sentido, a Internet não é um caso especial na história da inovação tecnológica, um processo que geralmente está associado à guerra: o esforço científico e de engenharia feito em torno da Segunda Guerra Mundial constituiu a matriz para as tecnologias da revolução da microeletrônica, e a corrida armamentista durante a Guerra Fria facilitou seu desenvolvimento.

Manuel Castells (2003) considera que a autonomia fornecida à ARPA, conjugada aos vínculos entre pesquisadores e interesses governamentais em produzir tecnologia de ponta, foram os elementos que permitiram aos EUA adiantarem-se com relação aos demais blocos econômico-políticos no mundo, como a União Europeia e a URSS. No caso europeu, projetos de um sistema interligado de computadores teriam sido criados também por instituições públicas sem, no entanto, terem sido absorvidos pelas companhias públicas que pudessem, no uso de tais sistemas, indicar possibilidades para seus aperfeiçoamentos – decorreu daí que os países da UE tenham, posteriormente, absorvido os produtos estadunidenses para suprir suas necessidades de automação de alguns serviços, como é o caso dos Correios da Grã-Bretanha. Ainda, segundo Castells (2003), o insucesso do bloco socialista, por sua vez, deu-se porque a URSS não conseguiu organizar a sua política militar para garantir um desenvolvimento tecnológico que, nela ancorada, fornecesse autonomia aos seus pesquisadores para que esses pudessem trabalhar sua criatividade em prol da criação de TIC que estivessem à altura das produções realizadas nos países do bloco capitalista.

Além disso, a ampliação dos usuários da internet foi produzida também pelos já referidos movimentos de base, constituídos de programadores “[...] obcecados demais por sua extraordinária aventura tecnológica [que] não viam nenhum problema em ter sua pesquisa financiada pelo Pentágono” (Castells, 2003, p. 25-26) e “[...] estavam impregnados dos valores da liberdade individual, do pensamento independente e da solidariedade e cooperação com seus pares” (Castells, 2003, p. 25-26), com o auxílio do desenvolvimento dos *personal computers*, os PCs. Nesse contexto, “[...] as universidades foram o terreno comum para a circulação da inovação entre redes exclusivas da *big science* e as redes contraculturais improvisadas que surgiram em todos os tipos de formado” (Castells, 2003, p. 25). Nesse sentido, os chamados “movimentos de base” criaram redes autônomas que ofereceram às empresas como AT&T, AOL, *CompuServe* e *Prodigy*

algumas de suas linguagens e funcionalidades depois exploradas comercialmente, sendo que “[...] originalmente, esses serviços não eram conectados em rede, mas forneceram as bases sobre as quais os provedores de conteúdo da Internet se desenvolveriam mais tarde” (Castells, 2003, p. 26).

4.3.2 A internet e seu desenvolvimento no Brasil: síntese convergente entre a informática e as telecomunicações

Apesar de, na presente subseção, estarmos tratando do desenvolvimento da internet como tecnologia digital particular, nossa incursão por esse debate demanda que discutamos a história de um setor particular da economia política brasileira, o das telecomunicações. Sua base técnica, convergente com os produtos da indústria de informática, tornou-se a mesma que aquela que dá sustentação à interconexão de terminais, ainda que remetesse anteriormente à telefonia em sentido estrito – transição que só foi possível, como já vimos, pelo desenvolvimento da tecnologia de comutação por pacotes. Em território brasileiro, as protoformas da internet foram desenvolvidas sobretudo no terreno institucional de universidades, e só vieram a se amalgamar com as telecomunicações quando sua usabilidade já estava posta pelo desenvolvimento dos navegadores.

Essa discussão responde ao objetivo da tese, qual seja, apresentar as relações estabelecidas entre a Dataprev e os circuitos privados de valorização do valor ao longo de sua história, no sentido de atestar seu papel de suporte da acumulação de capitais, sobretudo para empresas multinacionais, em território brasileiro. Tencionamos demonstrar o processo de continuidades e descontinuidades por que passa o setor das telecomunicações, ao final do século XX, quando a Dataprev deu os primeiros passos no sentido de transformar-se uma fabricante de *softwares*. Como veremos na próxima seção, suas relações com o mercado de fornecedores só puderam se dar, exatamente, por meio de relações e, portanto, transferências de valores do seu orçamento para os circuitos privados de valorização do valor, notadamente às multinacionais fabricantes de TIC.

À semelhança do cenário econômico-político estadunidense e europeu, o desenvolvimento da internet no Brasil também foi uma imbricação de setores

sociais distintos, de agentes privados e públicos, atravessado também pela participação acadêmica e militar. Como vimos anteriormente, sobretudo com auxílio de Bambirra (2019), Fernandes (1974) e Marini (2000), os processos de industrialização e urbanização capitalistas correram *pari passu*, com particularidades no caso brasileiro. Cavalcante (2006), estudando as telecomunicações nesse particular, destaca que a hegemonia estrangeira na *industrialização dependente* estabeleceu limites que seus capitais não extrapolaram, sobretudo no sentido de garantir as infraestruturas necessárias para dar sustentação ao crescimento econômico acelerado. Já apontamos que tais tarefas ficaram sob responsabilidade do aparato empresarial criado pelo próprio Estado, sobretudo após a década de 1950, com a consolidação do SPE. O descaso era evidente com as regiões menos dinâmicas da economia política brasileira, porquanto “[...] o foco das empresas era localizado em poucos centros urbanos capazes de oferecer condições financeiras para a recuperação dos custos com a instalação das redes” (Cavalcante, 2006, p. 80).

Em 1962, a Companhia Telefônica Brasileira (CTB) possuía o controle de 80% dos serviços de telefonia do Brasil. Já no início da década de 1960, conforme esse autor, o serviço de telecomunicações beirava o colapso, porque “[...] oferecia pouco mais de um milhão de telefones para uma população de 80 milhões de habitantes. Os serviços interurbanos e de longa distância, para não mencionar as ligações internacionais, eram precários, de tecnologias obsoletas” (Cavalcante, 2006, p. 81). A consequência dessa estrutura era o congestionamento das linhas, mesmo em âmbito local e, em razão da insuficiência da oferta pública, o surgimento de linhas privadas que se utilizavam das redes de rádio para oferecer o serviço (Cavalcante, 2006). A CTB geria uma infraestrutura de redes urbanas e interurbanas que se encontravam instaladas precária e insuficientemente.

Durante a Ditadura empresarial-militar, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) empenhou-se em garantir uma integração nacional, o que realizou também por meio de pesados investimentos em infraestrutura no setor de telecomunicações (Cavalcante, 2006). Conforme Cavalcante (2006), a preocupação “[...] girava em torno da necessidade de se construir um sistema único que oferecesse ao país segurança e controle do seu território” (Cavalcante, 2006, p. 81). Nessa esteira,

aliás, as Forças Armadas, que já contavam com um sistema de rádio VHF próprio, “[...] transformaram as escolas militares em um reduto pioneiro do ensino sobre as disciplinas técnicas deste setor” (Cavalcante, 2006, p. 81).

Ainda no início do governo de Jânio Quadros foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), com o objetivo de assessorá-lo para a regulamentação dessa tecnologia, sendo o Estado “[...] um agente propulsor direto do desenvolvimento do setor, criando órgãos públicos reguladores, centros de pesquisa e incentivando as empresas de [equipamentos] nacionais” (Cavalcante, 2006). Antes do golpe empresarial-militar e nos dias finais de sua passagem pela Presidência da República, Jânio Quadros também aprovou o Código Nacional de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962). Conforme Cavalcante (2006, p. 81), o CNT, que ficaria vigente até o governo FHC,

estruturou e centralizou uma série de organizações e diretrizes para esse novo sistema, abrindo o caminho para transformações nas diversas esferas do setor [...] um movimento de nacionalização das operadoras alastrou-se por todas as regiões, estatizando-se até a grande CTB anos mais tarde. No plano normativo, responsável pela unificação nacional da rede, criou-se o SNT (Sistema Nacional de Telecomunicações).

Nesse ordenamento institucional, o CONTEL era responsável pela fiscalização e planejamento do SNT. No plano produtivo, a exemplo dos países triádicos, as Forças Armadas colocaram as telecomunicações sob controle de uma empresa estatal, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), criada em 1965 para organizar o serviço que, até então sob controle privado, era considerado fragmentário e ineficiente (Carvalho, 2006; Lucero, 2011). No plano financeiro, criou-se o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), que só veio a funcionar de forma sistemática a partir de 1967 com o objetivo de recolher recursos extraorçamentários que pudessem financiar o setor. Naquele mesmo ano, esse amplo conjunto de reformas também redundou na transformação do CONTEL em Ministério das Comunicações (MiniCom), o que deu maior relevância política ao setor, compatível com a tarefa que lhe era atribuída de vincular a rede nacional com as redes regionais até então desarticuladas (Carvalho, 2006). Os resultados dessas reformas eram significativos já no início da década de 1970, quando o Brasil já era dotado de redes de longa distância que ofereciam serviços de telefonia

de boa qualidade, ainda que a telefonia urbana apresentasse problemas. Segundo Carvalho (2006, p. 52),

[para] resolver essa situação, foi criada a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao MiniCom, com atribuição de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Neste sentido, a Telebrás instituiu em cada estado uma empresa-polo (as chamadas 'Teles') e promoveu a incorporação das companhias telefônicas existentes, mediante aquisição de seus acervos ou de seus controles acionários, ampliando consideravelmente o número de terminais telefônicos em serviço no Brasil. Em 1976, a Telebrás também implantou, em Campinas (SP), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) para o desenvolvimento de pesquisas no setor e estabeleceu uma política industrial visando o domínio tecnológico e a consolidação de um parque industrial brasileiro, voltado à demanda do Sistema Nacional de Telecomunicações. Ratificando o apoio às pesquisas nessa área, o governo instituiu em 1981, o Prêmio Jovem Cientista Brasileiro, que teve nas telecomunicações o seu primeiro tema de premiação. A comunidade científica também se organizou dentro do assunto (Carvalho, 2006, p. 52).

Ainda no início da década de 1970, dada a tendência global de convergência entre os serviços de informática e telecomunicações, com o surgimento das redes para transmissão de dados, os setores políticos vinculados à temática no Brasil passaram a demonstrar seus anseios de que esse país acompanhasse os países de capitalismo central e desenvolvesse também uma indústria nacional (Carvalho, 2006). Regulada pelo Grupo Executivo da Indústria de Componentes e Materiais (GEICOM), criado em 1975, a ideia era que o complexo industrial pudesse servir tanto do ponto de vista econômico, alçando um setor tecnológico para a competição intercapitalista no plano mundial, quanto estratégico-militar, haja vista a importância desse setor para a segurança nacional. Nessa conjuntura, o presidente da Embratel, Iberê Gilson, declarou que constituiria uma subsidiária voltada ao desenvolvimento de produtos em telegrafia, telex e teleprocessamento de dados. O que, da parte da Embratel, era uma demonstração de intenção, veio a se efetivar por uma iniciativa da Telebrás: a Teletel (com as mesmas finalidades). No entanto, ela acabou embargada pelo governo em favor da Embratel, a quem foi finalmente concedida a reserva para exploração do serviço de processamento de dados, enquanto à Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) foi reservada a operação do transporte de telegramas (Carvalho, 2006).

Conforme Cavalcante (2006), no quadro geral do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), “[os] empreendimentos do Estado originaram uma melhoria significativa da infraestrutura de telecomunicações do país” (Cavalcante, 2006, p. 82). O aprimoramento do Sistema redundou em melhorias que permitiram se convencionar a década de 1970 como o período de ouro da Telebrás, que recebeu, via, FNT valores correspondentes a US\$ 1,4 bilhão anuais entre 1974 e 1982, e participava de 5% da formação bruta de capital fixo no Brasil e as linhas telefônicas instaladas praticamente quadruplicaram com relação à década de 1960, saindo de 1 milhão para 3,6 milhões. Conforme Cavalcante (2006, p. 90), o II PND era paradoxal com relação aos investimentos no setor, porquanto previa o desenvolvimento das infraestruturas, mas não direcionava os montantes necessários a uma verdadeira expansão das telecomunicações, que “[...] ficavam em penúltimo lugar nas prioridades oficiais do governo” (Cavalcante, 2006, p. 90). As telecomunicações precisaram definir suas próprias fontes de recursos, as tarifas, o FNT e o próprio autofinanciamento por meio da associação, em que os usuários pagavam pela expansão da rede, tornavam-se sócios da Telebrás e pagavam pela sua expansão antes de usufruir dos serviços. Ainda assim,

[...] o contexto nacionalista ofereceu condições para que outros órgãos (MiniCom e Telebrás) estipulassem normas que, em tese, originariam tecnologias nacionais e empresas de [equipamentos para telecomunicações] comprometidas com esse intento. O grande marco deste período foi a Portaria 661 de 1975, a qual incentivava a criação de um polo de pesquisa e fabricação de centrais de comutação de telefonia nacionais (Cavalcante, 2006, p. 90).

Na sua dissertação, Cavalcante (2006) caracteriza duas centrais de comutação por programa armazenado: CPA-E, ou comutação por programa armazenado espaciais, de base eletromecânica; e CPA-T, comutação por programa armazenado temporais, de base tecnológica digital, microeletrônica, que viria a ser desenvolvida pelo CPqD após a sua criação. A Portaria nº 661/1975 estipulou as faixas de mercado, e as suas diretrizes “[...] indicavam a necessidade de formação de empresas nacionais que produzissem as duas tecnologias e a elas seria reservado, a princípio, 40% do mercado de centrais de comutação” (Cavalcante, 2006, p. 90). A previsão era de que, futuramente, a tecnologia básica

fosse desenvolvida nacionalmente em sua integralidade, mas a interpretação da Lei foi dada conforme a conveniência das empresas multinacionais que controlavam o setor.

Do ponto de vista industrial, uma forma autônoma de desenvolvimento não logrou o mesmo êxito. O governo tinha condições de prever que havia uma mudança em curso, porquanto as bases técnicas para a comutação estavam sendo digitalizadas, e o “[...] seu ponto nodal consistia em projetar centrais de comutação digital no CPqD para adotá-las nas futuras encomendas da Telebrás” (Dantas, 2002, p. 216). Com as condições de projetar o desenvolvimento dessa cadeia produtiva de capitais, seu mercado “[...] ficava antecipadamente reservado para as empresas que viessem a industrializar as centrais do CPqD, batizadas ‘Trópico’” (Dantas, 2002, p. 216). Para digitalizar a sua rede, o Governo não dependeria das centrais digitais produzidas pelas multinacionais, como Ericsson, Siemens e NEC. No que tange as Portarias, nº 661 e nº 662, elas ainda previam a transferência de tecnologias desenvolvidas no âmbito do CPqD beneficiasse exclusivamente às empresas nacionais (Dantas, 2002, p. 217).

Em 1977, na oportunidade em que estava sendo licitada a tecnologia a ser utilizada, a inexistência de similares nacionais entregou o certame ao controle da Ericsson, da NEC e da ITT-SESA, multinacionais que precisariam entregar a tecnologia aos grupos nacionais, porquanto estavam impossibilitados de operar em território brasileiro. Essas empresas contornaram as limitações por meio de uma interpretação conveniente, decorrente das ambiguidades da Portaria, que não definia claramente o significado de “empresa nacional”:

[a] nova interpretação fez com que empresa nacional fosse definida enquanto aquela em que a maioria do capital votante fosse propriedade de brasileiros. Todavia, a legislação do país permitia que somente um terço das ações de uma companhia possuíssem direito a voto [...] e] uma empresa que detivesse apenas 17% de seu capital total nas mãos de brasileiros seria considerada nacional, poderia participar das políticas de compra da Telebrás e, ainda, a elas seriam reservados os 40% do mercado interno. A Portaria 662 de 1978 veio a confirmar em lei aquilo que já se constituía em fato, ou seja, a interpretação de empresa nacional citada, mas também buscou consolidar a capacitação tecnológica endógena, criando mecanismos que obrigavam a nacionalização dos produtos e propondo reserva de mercado para os equipamentos disponibilizados pelo CPqD (Cavalcante, 2006, p. 91).

Respondendo à Portaria, passaram-se a formar *joint-ventures*, como a MATEL (Ericsson, Monteiro Aranha, Atlântica Boa Vista), UNIPEC (ITT-SESA, Pereira Lopes e Brasilinvest), a EQUITEL (Siemens, Hering [do setor têxtil]), a NEC (a partir de uma conturbada relação com a Família Marinho, proprietária da Rede Globo). Se, a partir do lançamento das licitações, o governo das Forças Armadas esperava estimular o cariz nacionalista do setor das telecomunicações, esse objetivo foi frustrado pelo teor das parcerias comerciais estabelecidas, porque tanto os capitais, quanto as tecnologias continuavam sob controle das matrizes. Nesse sentido, aponta Dantas (2002), o programa nacional de desenvolvimento foi solapado, tanto em razão da dependência brasileira, quanto das relações políticas do governo Geisel, caracterizado por ser “[...] um governo autoritário, apoiado numa elite industrial e financeira subinformada, pouco interessada num genuíno projeto de desenvolvimento autônomo” (Dantas, 2002, p. 217). No entanto, estabeleceram-se no mercado, também, alguns grupos genuinamente nacionais, como a Promon (PHT), a Elebra Telecom, a SID Telecom, e em menor dimensão ficaram as fabricantes de centrais de médio e pequeno porte – Batik, Zetax, entre outras (Cavalcante, 2006; Dantas, 2002).

A criação do CPqD, sediado em Campinas, tinha como principal objetivo criar tecnologia inteiramente nacional, “[...] ao contrário de outros setores nos quais as empresas multinacionais apenas internalizavam conhecimentos externos, não gerando capacitação e transferência tecnológica” (Cavalcante, 2006, p. 83). Para realizar suas finalidades, o CPqD “[...] vinculou-se estreitamente a empresas nacionais de equipamentos, fortalecendo o setor nacional e diminuindo em grande proporção a necessidade de importações pelo sistema Telebrás” (Cavalcante, 2006, p. 83). O CPqD ficou renomado internacionalmente em razão das tecnologias desenvolvidas em seu seio: antenas para comunicação via satélite, centrais de comutação por programa armazenado de base microeletrônica (CPA-T), fibra óptica, telefone a cartão indutivo, multiplexadores e amplificadores óticos, circuitos integrados dedicados¹⁷⁴. Conforme Dantas (2002, p. 216)

¹⁷⁴ Citado por Cavalcante (2006), Alexandre Albuquerque, à época Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Ciência e Tecnologia de São Paulo (SINTPq), evidenciava que o Brasil foi pioneiro no desenvolvimento da fibra óptica, desenvolvida na Unicamp já na década de 1970 por

[do] ponto de vista tecnológico, o CPqD foi um êxito. Em seus quase vinte anos de existência e empregando cerca de mil profissionais de formação superior, o Centro desenvolveu 76 produtos novos, destacando-se o primeiro telefone brasileiro, um sistema de telefonia pública mundialmente inédito (operado por cartão indutivo), tecnologia de produção de fibra óptica inteiramente nacional e centrais digitais de comutação do tipo CPA-T, competitivas em preço e qualidade com as fabricadas pelos tradicionais fornecedores estrangeiros. Suas pesquisas conduziram a 246 pedidos de patentes no Brasil e 11 em 22 outros países. Até 1996, 68 patentes já haviam sido concedidas no Brasil e três em oito países. O CPqD também firmou 142 acordos de transferência de tecnologia com empresas brasileiras e 29 contratos, com 19 empresas, para exploração de suas patentes (Interativa, 1996), tornando-se um *locus* efetivo de geração de valor-informação no Brasil.

Em adendo, parece correto afirmar que o desenvolvimento do CPqD e, dele resultante, desse rol de tecnologias na forma de equipamentos e componentes para as telecomunicações, fabricados por uma indústria que viria a ser disputada também pelo capital estrangeiro, deram-se as condições materiais para que um conjunto de iniciativas se capilarizasse pelo território brasileiro no sentido de desenvolver a comutação por pacotes e, com ela, a comunicação entre terminais processadores de dados. Em 1975, durante o VIII Congresso Nacional de Processamento de Dados (organizado pela Sucesu), no Brasil, aconteceu uma primeira amostra de um acesso à Arpanet nos Estados Unidos. No mesmo ano, o Ministério das Comunicações criou um grupo de trabalho que, além de ter se voltado a estruturar a Rede Nacional de Transmissão de Dados (RNTD) – desde a questão tarifária, até a operação da Rede –, também organizou as entidades envolvidas no sistema de teleprocessamento, atribuindo-lhes as suas tarefas pertinentes. O resultado do trabalho desse grupo específico foi a publicação de uma Portaria que definiu as tarifas dos serviços utilizados na RNTD, através de critérios que permitiram aos usuários que pagassem preços fixados, “[...] proporcionais às taxas de transmissão utilizadas, e de acordo com a localização geográfica, estabelecida pela distância geodésica entre os centros das áreas a que pertenciam as localidades envolvidas no serviço de comunicação” (Tarouco, 1977, p. 172 *apud* Carvalho, 2006, p. 63). Em 1976, a Embratel instalou as primeiras

um pequeno núcleo de pesquisadores, e em 1983 já circulava no país feita de forma 100% nacional, antes mesmo da disponibilização comercial desse componente nos Estados Unidos.

linhas experimentais entre São Paulo e Rio de Janeiro, voltadas a transferências digitais com velocidade de até 4800bps.

Nessa mesma conjuntura, as universidades brasileiras já demonstravam interesse em estabelecer redes acadêmicas para compartilhamento de recursos entre si, como foi com a proposta da Rede Sul de Teleprocessamento (RST), feita pela Associação das Universidades do Rio Grande do Sul (ADUFRGS), que acabou não saindo do papel. Em 1978, durante o VII Painel da Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), a convergência entre a informática e as telecomunicações apareceu como temática central e, em 1979, a Telebrás anunciou o projeto da Rede Latino-Americana de Computadores (REDLAC), “[...] que visava o desenvolvimento de pesquisa em tecnologia de comutação de pacotes, redes locais e interconexão de redes, envolvendo o grupo de comunicação de dados do CPqD, em parceria com a USP” (Brasil, 1984, p. 153 *apud* Carvalho, 2006, p. 56). Naquele mesmo ano, foi criado o Laboratório Nacional de Redes de Computadores (LARC), voltado a integrar iniciativas em distintas universidades para produzir sínteses, fomentar o intercâmbio de projetos e sistemas, tendo-se nessa experiência ressaltado os trabalhos em redes de alto desempenho realizados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Ainda que a regulação colocasse sob controle da Embratel o serviço de comunicação de dados, a primeira era pouco explícita quanto à forma de disposição desse último, sem estabelecer o papel da Telebrás e de suas subsidiárias nesse trabalho, tampouco os recursos necessários para tal empreendimento. Como já visto anteriormente, o setor de telecomunicações entrou em conflito com a política de informática, em função também de seus agentes terem tentado assumir, sem êxito, o controle do serviço de processamento de dados. Conforme Tigre (1987, p. 58),

[a] política industrial para o setor de telecomunicações foi implantada através do poder de compra das empresas do Sistema Telebrás e foi realizada em três etapas. Inicialmente, voltou-se para atrair capital e tecnologia de fora para se instalar no País. Em troca, o MiniCom acenava com contratações anuais e certa reserva de mercado. Posteriormente, buscou-se a nacionalização do capital das empresas estrangeiras aqui sediadas, exigindo a participação majoritária de sócios brasileiros.

Finalmente, pretendeu-se não só produzir os equipamentos no País com tecnologia externa, nacionalizando as empresas ou criando o regime de *joint-venture*, mas também passar a desenvolver uma tecnologia própria. Desta forma, o setor de telecomunicações tinha uma política de industrialização que visava principalmente substituir importações a custos compatíveis com a capacidade de compra do monopólio¹⁷⁵ estatal e seu instrumento de política era a capacidade de compra do governo, que dava prioridade às empresas com maioria de capital nacional. No entanto, as empresas líderes do setor eram multinacionais com uma participação majoritária local apenas nas ações ordinárias, artifício que lhes permitia acesso ao mercado estatal sem afetar o controle decisório pelas matrizes no exterior (Tigre, 1987, p. 58)

No final da década de 1970, havia divergências por parte dos países periféricos quanto à completa liberalização do fluxo de informações que os países centrais da economia capitalistas queriam imputar ao conjunto dos Estados nacionais. A ONU, por intermédio da UNESCO, criou o *Intergovernmental Bureau for InformaTIC* (IBI), órgão voltado para o estímulo dos países “em desenvolvimento” para que esses articulassem suas próprias indústrias de informática. A primeira ação do IBI foi propor uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) que pudesse fomentar ao conjunto de países a sua autossuficiência comunicacional, expandir a comunicação comunitária para além dos centros urbanos, garantir uma maior valorização cultural das diversas regiões dos distintos países (inclusive nas relações das nações entre si), bem como a fortificação de uma comunicação não orientada pelo lucro, voltada à promoção dos direitos humanos, com participação social, democratização dos espectros de radiodifusão e articulação dos profissionais das diversas áreas envolvidas no fazer comunicativo (UNESCO, 1987 *apud* Carvalho, 2006, p. 59).

A posição brasileira, em compasso com a 1ª PNI, defendia também uma intervenção protecionista, por parte dos governos, com relação aos fluxos de informações oriundas dos países com tecnologias já desenvolvidas em transporte de dados. Na Primeira Conferência Mundial sobre Fluxo de Dados, ocorrida em Roma no meio do ano de 1980, o Secretário-Executivo da SEI defendeu a legitimidade do exercício do controle, pelos distintos países, sobre as informações

¹⁷⁵ “Monopólio é o monopólio às avessas, ou seja, a concentração do poder de compra por apenas um ente, em detrimento de seus fornecedores ou vendedores. Já o monopólio é o fenômeno que se manifesta em um mercado em que há um só vendedor e vários compradores” (Carvalho, 2006, p. 57).

que atravessavam suas fronteiras. Segundo ele, “[...] o país que não se preocupa com o controle das informações estratégicas que utiliza corre o risco de se tornar intoleravelmente dependente, através das telecomunicações, dos interesses de grupos políticos e econômicos fora de suas fronteiras” (Dantas, 1988, p. 235 *apud* Carvalho, 2006, p. 60).

No contexto da 1ª PNI, arregimentado pela Capre e posteriormente pela SEI, em que ainda eram nascentes e embrionárias mundialmente as experiências de computação compartilhada que engendraram a internet, já existia uma preocupação acerca da posição do Estado brasileiro acerca do fluxo de informações internamente às suas fronteiras em controle de empresas multinacionais. Como foi visto, à época se discutiam aspectos econômicos e políticos fundamentais, acerca da produção dos componentes necessários à interconexão de terminais. Nesse sentido, em 1980, a Embratel inaugurou o Serviço Digital de Dados via terrestre (TRANSDATA) – criada a partir da já citada RNTD – que atingia 30 municípios e era organizada por aluguel a preços fixos, a partir de uma infraestrutura hierárquica que continha Centros de Transmissão e Centros Remotos (Carvalho, 2006). Em duplicidade com a 1ª PNI, porém, publicou-se a Portaria nº 215/1982, por meio da qual foram mais bem delineados alguns aspectos em torno da fabricação e comercialização de componentes e equipamentos de telecomunicações. A Portaria

[d]efiniu a tecnologia a ser usada para centrais de comutação (a CPA-T), dividiu regionalmente os mercados para cada fornecedora e estipulou que, ao ser viabilizada a central digital Trópico, pelo CPqD, essa deveria ser usada pelo sistema nacional, porém não mais com a reserva de 100%, estabelecida em 1975, mas sim de apenas 50%. Na prática, assentiu com o formato joint-venture, possibilitando a posição hegemônica das companhias estrangeiras. Além do fato de que, ao invés de investir em longo prazo na tecnologia própria, preferiu utilizar a estrangeira já existente, o que se verificou danoso para o futuro da central Trópico (Cavalcante, 2006, p. 92).

Também nos anos de 1981, 1982 e 1983, respectivamente, a Embratel inaugurou o Serviço Internacional de Comunicação de Dados Aeroviários (AIRDATA), o Serviço Internacional de Comunicação de Dados (INTERDATA) e o Serviço Internacional de Acesso a Informações Financeiras (FINDATA). Também

em 1982, a Embratel inaugurou o projeto Ciranda, uma rede de serviços de informações restrita ao corpo de funcionários da empresa, portanto uma espécie de *intranet*, que tinha como terminais os computadores da Prológica, além de um computador central produzido pela Cobra S.A. O sistema permitia acesso a 300 usuários simultaneamente. Desse projeto, participaram 2.100 funcionários da Embratel distribuídos em 100 cidades, no que se constituiu como primeira comunidade informatizada do Brasil. De acordo com Benakouche (1997, p. 129 *apud* Carvalho, 2006, p. 64),

[a] rede Ciranda, além de correio eletrônico, oferecia acesso a algumas bases de dados de informações corporativas (benefícios fornecidos pela empresa, convênios, etc.), agenda de aniversários, guia de compras e alguns jogos. Esta iniciativa também objetivou a capacitação do corpo técnico de funcionários da Embratel no uso de computadores, segundo o argumento de que a introdução das técnicas digitais nas redes de telecomunicações exigia novas competências profissionais.

Ao encontro das diretrizes políticas da SEI, o projeto Cirandão voltava-se a produzir uma maior autonomia nacional no processamento de dados, bem como na formação de tecnologias e recursos humanos para a produção, por exemplo, de sistemas de informação. De acordo com Carvalho (2006, p. 66), “[...] os esforços de criação de redes, na época, tinham sempre a preocupação de [...] fixar algum tipo de “centro” em território nacional, controlado e operado por nacionais, alinhados com a perspectiva estratégica de produzir conhecimento local”. A utilização da rede, contudo, permanecia tímida. Segundo Carvalho (2006), apenas 8% das quase mil bases de dados existentes no Brasil nessa época eram abertas ao público, em função da resistência que as empresas mantenedoras exerciam para torná-las públicas. Nesse sentido, a Embratel criou parcerias com entidades e associações que colocariam informações suas no Cirandão, disponibilizando-as aos seus associados em troca dos equipamentos e suporte técnico necessários, por parte da estatal, para a utilização da rede. Ainda que tenha sido absorvida por algumas associações e que tenha disponibilizado bases de dados de países europeus e dos EUA, a rede não ultrapassou as cifras de cinquenta acessos diários já no final da década de 1980. Em 1987, o Cirandão acabou transformado em um sistema de transmissão de mensagens de texto que tinha como objetivo

popularizar esse serviço até então dominado pela Telex. A comunidade científica brasileira, apesar da RENPAC, adentrou a segunda metade dos anos 1980 sem nenhuma rede nacional à disposição, coetaneamente ao insucesso das iniciativas regionais de articulação de redes (Carvalho, 2006).

Por sua vez, no início da década de 1980, as empresas do sistema Telebrás deram início a iniciativas como o Videotexto, “[...] tecnologia que permitia ao usuário do sistema telefônico conectar um aparelho adaptador especial e receber informações diversas em uma televisão comum” (Carvalho, 2006, p. 68), que foi primeiramente instalada pela Telecomunicações de São Paulo S.A. (Telesp), e teve 1.500 usuários voluntários e a disposição de 300 serviços. Em um primeiro momento, esse serviço foi atendido por tecnologia importada da França e, a partir de 1983, empresas nacionais de *hardware* e *software* passaram a atender a demanda por microcomputadores e sistemas para o videotexto: “[...] em meados de 1985 havia cinco tipos de *software* para mais de dez fabricantes nacionais de computadores” (Zaniboni, 1986, p. 45 *apud* Carvalho 2006, p. 68). Conforme Carvalho (2006),

[com] o surgimento do videotexto esperava-se abrir um novo leque de empregos ligados à produção de conteúdo (jornalistas, publicitários, desenhistas, etc.) e, dentre as novas atividades, destacou-se o surgimento do “grafista de videotexto”, um profissional de arte eletrônica criada no terminal de edição do videotexto. Em 1983, a Telesp chegou a patrocinar uma Mostra de Grafismo em Videotexto, com apoio da Associação Nacional de Fornecedores de Serviço de Videotexto (ANV), em um evento realizado no Museu de Arte de São Paulo. Nesse mesmo ano, foi realizada a exposição Arte e Videotexto, no projeto “Novos Media” da 17ª Bienal Internacional de São Paulo, na qual além da edição eletrônica de trabalhos de arte, foi lançado o Bienal-Informativo, um jornal eletrônico para veiculação de informações pertinentes à exposição e seus arquivos, assim como para o registro dos percursos e roteiros para visitantes. Essa foi a primeira vez que a Bienal mostrou artes nas residências de São Paulo (artes online), e, além disso, permitia, através do programa “Você é crítico”, que o usuário, por intermédio de terminais de videotexto, expressasse seu ponto de vista sobre a mostra de videotexto ou sobre qualquer aspecto da Bienal” (Carvalho, 2006, p. 70).

A despeito das previsões de que o número de acessos ao videotexto chegaria à casa dos milhões, o serviço não se popularizou no Brasil, “[...] devido, principalmente, aos altos custos dos aparelhos e das ligações (por ficar a central na capital paulista, as demais cidades só tinham acesso por chamadas interurbanas)

além dos problemas de qualidade das conexões e informações” (Carvalho, 2006, p. 70). Acerca do Fluxo de Dados Transfronteiras (FDT), a SEI (e, antes dela, a Capre) exercia controle sobre a atividade e para acessar redes internacionais era necessária a anuência desse órgão. Com a aprovação da já referida Lei de Informática de 1984, o FDT passou a ser incumbência do CONIN, deixou de ser exclusividade do Poder Executivo. Mesmo assim, a SEI foi encarregada de montar uma comissão com a finalidade de organizar uma proposta em torno do fluxo de dados de fora para dentro das fronteiras brasileiras, e vice-versa, nas modalidades correspondentes.

Em 1985, quando foram iniciadas as encomendas às empresas que compunham o cartel Ericsson/Siemens/NEC, agora que no plano jurídico ele podia ser reconhecido como “nacional”, o governo Sarney sequer aguardou pelas CPAs que o CPqD desenvolvia. A Telebrás pagou US\$ 800 por linha, em 1987; US\$ 950, em dezembro de 1988; US\$ 1.100, no mesmo mês do ano seguinte. As verdadeiras produtoras da Trópico nacional só conseguiram oferecer suas linhas em 1990, cobrando US\$ 400 por linha (Dantas, 2002). As multinacionais, que foram derrotadas nas licitações dali em diante, só conseguiram retornar ao mercado depois de baixaram os preços a US\$ 330, em dezembro de 1991. Novamente, ao chegar ao governo, Collor dismantelou a política sem desmontar as cadeias produtivas, que foram absorvidas pelas EMNs, inclusive a tecnologia Trópico, enquanto o CPqD – a única instituição com essas atribuições em um país além do eixo triádico, “[...] foi reorientado para tornar-se um mero centro de estudos e análises” (Dantas, 2002, p. 218).

Ou seja, ao final da década de 1990, após estarem dismanteladas as cadeias nacionais de valor que produziam equipamentos e componentes em *hardware*, na quadra histórica da já constatada convergência entre a informática e as telecomunicações, afirmava-se que o Estado não conseguia prover os serviços com o dinamismo que o mercado exigia. Porém, as tecnologias Trópico, componentes centrais para a ampliação da telefonia fixa e móvel, que haviam sido desenvolvidas pelo CPqD e distribuídas à fabricação em um setor dividido entre algumas empresas nacionais e outras “farsantes” (as *joint ventures*), já não existiam mais como outrora. Ainda que permanecesse pública, estava cada vez

mais extensa e intensivamente subordinando suas dinâmicas e estruturas aos circuitos privados de valorização do valor. O crescimento do déficit, ao longo do último quarto de século XX, bem como o salto galopante dado nos últimos anos dessa série histórica, demonstram os efeitos da “desnacionalização” do setor industrial vinculado às telecomunicações, conforme a Tabela 48:

Tabela 48 – Balança comercial brasileira (1975-2000), em US\$ milhões

	1975	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1992	1994	1996	1998	2000
Importações												
Valores correntes	351,5	265	103	108,4	99,7	85,3	117,8	392,1	854,5	1.925,2	2.578,7	3.160
Valores deflacionados	774,3	557,9	189,6	155,3	128,3	105,9	151,4	430,6	912,9	1.940,1	2.623,8	n.d.
Exportações												
Valores correntes	0	10,5	24,7	36,9	21,6	22,7	51,3	134,8	124,1	154,1	329,1	1.310,3
Valores deflacionados	0	22,1	45,5	52,9	27,8	28,2	65,9	148	132,6	155,3	334,9	n.d.
Déficits												
Valores correntes	351,5	254,5	78,3	71,5	78,1	62,6	66,5	257,3	730,4	1.771,1	2.249,6	1.849,7
Valores deflacionados	774,3	535,8	144,1	102,4	100,5	77,7	66,7	282,6	753,4	1.784,8	2.288,9	n.d.

Fonte: Dantas (2002, p. 64)

Quase como os últimos golpes no setor industrial das telecomunicações, em 1999 a Batik e a Zetax foram vendidas para a estadunidense Lucent, “[...] que, a partir das instalações industriais dessas duas empresas e de uma base instalada de 4 mil centrais com tecnologia Trópico, tornar-se-ia um dos principais fornecedores da Telemar” (Dantas, 2002, p. 62). Outra empresa brasileira, a Xtal, fabricante de fibra óptica com tecnologia fornecida pelo CPqD, também foi vendida para um grupo concorrente dos Estados Unidos. No contexto em que o número de linhas instaladas cresceria enormemente, de 28 para 48 milhões, a Trópico desenvolveu um conjunto de centrais de comutação que suportavam, no total, 500 mil linhas. Se, antes dessa ampliação, a Trópico detinha 32% do mercado, depois dela cairia para aproximadamente 10%. Tanto a CPqD quanto a Trópico, portanto, tentavam sobreviver em meio a um conjunto de fornecedoras globais, com as quais as operadoras instaladas no Brasil passaram a adquirir boa parte dos equipamentos e serviços, explicando-se o crescimento do déficit (Dantas, 2002).

Se havia o cuidado de desenvolver ciência e tecnologia nacional durante a ampliação da telefonia fixa, o mesmo não se pode afirmar da Telebrás a partir da segunda metade da década de 1980, quando era a telefonia móvel que crescia no território (Dantas, 2002). Desse primeiro processo, aliás, decorreu a tecnologia Trópico, na esteira da atribuição ao CPqD de “[...] alguns projetos estratégicos de desenvolvimento tecnológico que [resultaram] em produtos brasileiros capazes de substituir os estrangeiros” (Dantas, 2002, p. 63), os quais explicam a redução significativa dos déficits entre 1976 e 1986. Na expansão da telefonia móvel, o que ocorreu foi o privilegiamento das fornecedoras estrangeiras, fosse pela via da importação direta, ou por meio de montadoras locais, que maquilavam os componentes, vendendo-os internamente. Conforme Dantas (2002), o processo de privatização do serviço das telecomunicações foi antecipado do desmonte das cadeias industriais, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para o setor.

Tal cenário permite a Carvalho (2006) afirmar que a Telebrás não conseguiu acompanhar o desenvolvimento econômico do período, atendendo aquém da demanda existente pelos serviços de que dispunha, de tal modo que a fila de espera por terminais telefônicos chegou às cifras de um milhão de usuários no início da década de 1980 – o que aconteceu em função 1) do confisco, por parte

das Forças Armadas, dos recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), escoados para o pagamento da dívida externa; 2) da falta de reajuste das tarifas em compatibilidade com a inflação; 3) corte nos recursos públicos visando melhorar a balança comercial em déficit. Além disso,

[...] com a instauração da Nova República em 1985, a SEI saiu da órbita do Conselho de Segurança Nacional e foi para o recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). No início do governo Collor, em 1990, a SEI foi extinta e criou-se o Departamento de Política de Informática e Automação (DEPIN) da Secretaria da Ciência e Tecnologia que continuou a executar os mesmos procedimentos sobre FDT anteriormente existentes. As preocupações acerca da segurança nacional e dos fluxos de poder por detrás do fluxo das informações, entretanto, foram paulatinamente sendo esquecidas, no Brasil e no mundo, com o advento da globalização e a expansão da Internet (Carvalho, 2006, p. 62).

Segundo Costa (2008), no caso brasileiro, o desenvolvimento de suas telecomunicações pelas vias até então descritas dava sinais de insuficiência já no início da década de 1980, porquanto o crescimento da demanda não era acompanhado do desenvolvimento da oferta de linhas telefônicas. O quadro de crise do “Milagre Econômico”, desenhado por um período de fuga de capitais associado à uma cadeia industrial fundamentalmente dependente do investimento estrangeiro, conforme já referenciado anteriormente, estabelecia uma macroeconomia produtora de déficits públicos e, conseqüentemente, constritora dos investimentos públicos. Consoante, a alta inflação comprimia as capacidades de consumo da população brasileira. Conforme Costa (2008, p. 22), “[para] que a Telebrás conseguisse realizar o seu papel de ofertar linhas telefônicas a preços módicos, lançava mão de práticas de subsídios cruzados entre tarifas de longa distância e chamadas locais, bem abaixo do custo de operação”. No valor de referência da cesta de produtos para cálculo da inflação, apenas as chamadas locais eram contabilizadas. Conforme Costa (2008, p. 22),

[consistia] numa política governamental, pelo menos até o final da década de 1980, a intenção do governo de proteger o setor de telecomunicações da concorrência internacional, considerado na época, estratégico para o desenvolvimento nacional, tendo a Telebrás que adquirir equipamentos fabricados no Brasil. O custo dessa política mostrou-se crescente frente ao movimento de liberalização comercial, e pelos rápidos avanços tecnológicos, principalmente da indústria eletroeletrônica de *softwares*.

De acordo com Costa (2008), na virada para a década de 1990 a tendência global era a reestruturação do setor de telecomunicações, em curso na Europa e em outros países da América Latina, “[...] e isto de certa forma também influenciou a decisão de reestruturar o setor” (Costa, 2008, p. 22). Conforme destacava o autor já à época, os eixos estruturantes do projeto de privatização das telecomunicações eram a) universalização; b) concorrência. Outro eixo, expresso em Dantas (2002), era o fomento ao desenvolvimento de ciência e tecnologia. Fato é que privatizar essa infraestrutura reunia muitos inimigos e, como expunha Costa (2008), “[...] o processo de reestruturação das telecomunicações deveria ser conduzido de forma a neutralizar ou minimizar ações contrárias” (Costa, 2008, p. 23).

Com isso em mente, o governo FHC preparou, já em 1995, a Lei Mínima da Telefonia Celular (Lei nº 9.295/1995), que estabeleceu “[...] a concorrência apenas na telefonia móvel, criando a possibilidade de exploração desse serviço por empresa privada que concorreria com as empresas estatais que já operavam” (Costa, 2008, p. 23). No entendimento do autor, a aprovação dessa Lei foi o caminho encontrado pelo governo FHC para garantir algumas transformações no setor, em um contexto em que “[...] não havia consenso sobre qual caminho seguir com relação às empresas estatais existentes, se elas deveriam ser privatizadas ou não” (Costa, 2008, p. 23). O governo de FHC tinha noção de que não conseguiria, naquele momento, promover as transformações no setor de forma mais abrangente, e como saída, além da concessão da Banda B à exploração privada, “[foram] criadas várias áreas de concessão dividindo as áreas em regiões consideradas de maior [...] e outras de menor interesse econômico” (Costa, 2008, p. 24).

Em seguida à aprovação dessa Lei mínima, “[...] o Ministério das Comunicações iniciou os procedimentos para a abertura do mercado para que as empresas privadas operassem serviços de telefonia móvel celular” (Costa, 2008, p. 24). Esse procedimento redundou na aprovação da Lei nº 9.472/1997, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que regulamentou o setor, conferindo-lhe uma unidade jurídica. Criou também a Anatel, como órgão regulador e fiscalizador autônomo, responsável por fazer as mediações entre consumidores dos serviços, provedores de conexão e o Estado (Costa, 2008). O autor destaca

que, na oportunidade em que foram privatizadas as telecomunicações, a Agência participou como formuladora das regras do processo, “[...] diferentemente de outros setores, [nos quais] o marco regulatório surgiu após o início das privatizações” (Costa, 2008, p. 24). Entre 1995 e 1997, o governo FHC fez investimentos para ampliar as linhas telefônicas e para modernizar o parque tecnológico instalado, no sentido de reduzir custos de operação, o que produziu incidências sobre a força de trabalho empregada, que passou a ser sistematicamente reduzida. Conforme Dantas (2002, p. 60),

[de] 1994 a 1995, os investimentos da Telebrás saltaram de US\$ 3,4 bilhões para US\$ 4,7 bilhões, um incremento de 38%. De 1995 a 1996, subiram para US\$ 6,8 bilhões, ou 47% acima do ano anterior. No entanto, em que pesa a geração de caixa de US\$ 7,5 bilhões em 1996 e um lucro líquido de US\$ 3,9 bilhões em 1997, nesse ano os investimentos foram contidos por causa de um corte de 20% no orçamento original, não porque a empresa carecesse de recursos próprios, mas por submissão do governo às exigências do Fundo Monetário Internacional (Dantas, 2002, p. 60)

Dantas (2002, p. 60) afirma ainda que, depois das privatizações, as taxas de investimentos anuais nunca mais superaram as marcas que a Telebrás alcançara no início dos anos 1990. Os investimentos declinaram em 1999 com relação ao ano anterior, cresceram em 2000 – em razão de que as empresas concessionárias fizeram os investimentos necessários à obtenção dos certificados de “universalização”, cujas contradições detalharemos adiante –, e voltaram a crescer 17% em 2001. Aliás, nesse tocante, cabe destacar o montante de recursos que as multinacionais já remetiam para suas matrizes, sob rubricas como “remessa de lucros”, assistência técnica e “taxas de gerenciamento”: a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada pela Assembleia Legislativa de São Paulo, em 1999, apurou que a Telefônica da Espanha havia absorvido o equivalente a US\$ 321,6 milhões provenientes de suas associadas, mais US\$ 142,3 milhões de “taxas de gerenciamento” (Dantas, 2002).

Só a Telesp já contribuía, à época, com 8% do valor, ou US\$ 32,3 milhões: “[somadas] a esta todas as demais controladas da Telefônica no Brasil, nosso país, em 1998, contribuiu com 18% do total do dinheiro retirado pela Espanha na América Latina, por intermédio de sua operadora nacional de telecomunicações”

(Dantas, 2002, p. 61). Compreende-se a origem do argumento dos apologetas da privatização de que os países europeus contavam com receitas que permitiam-lhes abdicar de recursos em certas áreas, daí que pudessem contar com empresas públicas prestadoras de serviços, inclusive de telecomunicações, como descreve o próprio Dantas (2002). Já em 1999, só a Telesp contribui com 22% do total de receitas auferidas pela Telefónica na América Latina, o equivalente a US\$ 8,6 milhões.

Nessa esteira, o governo de FHC cuidou de também ajustar as distorções na cobrança de tarifas, retirar os benefícios cruzados entre modalidades de conexão, além de precificá-las com base nos valores praticados em outros países, cujas consequências deletérias, no que tange o consumo do serviço pelas classes trabalhadoras brasileiras, foram denunciadas por Dantas (2002), conforme veremos adiante. Concomitantemente ao aprimoramento das redes e dos serviços, o governo preparava a regulamentação do setor de forma mais abrangente. De acordo com Costa (2008), para tanto, o governo FHC encomendou estudos que, convenientemente, “[...] indicaram que a melhor opção seria a passagem do controle à iniciativa privada, dado que o governo não teria condições de acompanhar o dinamismo do setor” (Costa, 2008, p. 25). Mudam-se os setores ou seus segmentos internos, mas os expedientes ideológicos são os mesmos, como é possível observar ao longo de toda a presente seção. Aliás, nem essa interpretação é consensual na literatura, tampouco o que se afirma acerca dos estudos contratados para justificar as privatizações em seus resultados.

Por um lado, no entendimento de Dantas (2002), que fazia coro com outros intérpretes não neoliberais da economia política do setor, e também com as entidades de trabalhadores que tentaram disputar seus rumos, a solução teria sido, nos moldes dos países europeus e do Japão, fortalecer uma empresa pública que pudesse resolver as problemáticas que, para tanto, o setor privado não se mostraria competente. Porém, não foi essa a proposta vencedora. Por outro lado, Dantas (2002) oferece outro panorama decorrente dos estudos contratados pelo governo. Neles, a projeção, feita com base em experiências liberalizantes de outros países, por empresas contratadas para prestar consultoria no tocante as

privatizações, era de que abrir o setor para a concorrência no Brasil, ainda que possível para alguns segmentos, resultaria em fracasso.

Quanto aos serviços de telefonia (fixa e móvel) propriamente ditos, “[como] a Telebrás se constituía de uma única empresa, existia a possibilidade de se transferir [seu] controle à iniciativa privada e em uma única ação todo o sistema estaria automaticamente privatizado” (Costa, 2008, p. 25). Querendo evitar os contenciosos desenvolvidos entre o governo dos Estados Unidos e a AT&T, que por décadas exerceu o monopólio sobre as telecomunicações estadunidenses, “[...] a estratégia de privatização desenhada para o Brasil [...] transferiu para a iniciativa privada o controle acionário das empresas de telecomunicações mantendo o controle da prestação de serviços pela regulamentação” (Costa, 2008, p. 25). Na verdade, o Sistema Telebrás se constituía de uma unidade de longa distância nacional (a Embratel) e seus pólos regionais, as 27 subsidiárias instaladas no Distrito Federal e demais unidades federativas, as “Teles”.

No que concerne à criação de um mercado competitivo de prestadoras de serviços de telecomunicações, as consequências da liberalização não foram menos desastrosas do que as resultantes das transformações por que passaram as indústrias de *hardware* e os órgãos de inovação científica e tecnológica do setor, como o CPqD. A legislação brasileira passou a sofrer enormes “influências” daquela de origem estadunidense, também para a prestação de serviços de telefonia e conexão à internet, mas em uma enormidade de outros serviços públicos, conforme veremos mais detidamente na próxima seção. A exemplo da condução neoliberal de FHC em outras pastas, também nas telecomunicações, como na indústria de equipamentos, componentes e periféricos, o que se queria era a “desnacionalização”, mediante uma pretensa “abertura dos mercados” à competição estrangeira em setores antes controlados pelo Estado. Conforme Dantas (2002, p. 36), o objetivo do governo FHC não era outro se não fazer um caixa imediato que lhe permitisse dar sustentação cambial ao Plano Real, promulgado em 1994 – para esse fim, justificava-se a construção de um caixa no curto prazo em detrimento de políticas de investimento no médio e longo prazo.

No entendimento de Costa (2008), “[esta] divisão foi adotada pelo governo a partir de discussões com participações do mercado e com a ajuda de consultores

contratados pelo Ministério das Comunicações para modelar a venda da Telebrás” (Costa, 2008, p. 27). Teoricamente, o fatiamento das Teles permitiria que o governo pudesse estabelecer o controle sobre as porções instituídas, assegurasse o direito de sócios minoritários nelas e criasse as condições para a competição entre empresas compradoras. Conforme expunha Costa (2008), as chamadas “concessionárias”, compradoras das distintas porções leiloadas, e as chamadas “empresas-espelho”, estabelecidas para permitir a concorrência nas regiões, firmaram o compromisso de garantir a universalização e a continuidade da prestação dos serviços em regime privado com o que não se comprometeriam se fossem apenas autorizadas a operar nas redes oferecidas pelo poder público. Porém, o panorama ao final de meia década de privatizações, oferecido por Dantas (2002) era profundamente distinto:

[as] operadoras autorizadas a concorrer com as titulares na telefonia fixa local (as chamadas ‘espelhos’) não estão, nem de longe, ameaçando as posições de mercado da Telemar, Telefônica, e Brasil Telecom. De um total de mais de 5 mil municípios, as ‘espelhos’ e ‘espelinhos’ encontram-se em apenas 532 municípios, nos quais respondem por 1% do total das linhas em serviço em todo país. É bem verdade que nesses 532 municípios concentram-se mais de 60% da população brasileira. No entanto, desobrigadas de quaisquer compromissos com a universalização, as ‘espelhos’ e ‘espelinhos’ encontram-se nesses municípios exatamente para oferecer serviços sofisticados a usuários residenciais de alta renda ou a empresas médias e grandes. Ou seja, estão invadindo o mercado já servido pelas operadoras titulares, sem buscar atender quem ainda aguarda seu primeiro telefone (Dantas, 2002, p. 45).

Ou seja, como asseverava Dantas (2002, p. 46) quaisquer objetivos com o estabelecimento dos regimes concorrenciais não concordavam com a universalização, ainda que essa tivesse sido a única responsabilidade das empresas que se apropriaram das telecomunicações para com o Estado. A decisão pelo fatiamento da Telebrás em porções a serem leiloadas decorria de que a sua abrangência nacional e seu tamanho imporiam valores altos demais para serem assumidos pelas EMNs, entre US\$ 13 e US\$ 30 bilhões. Separadas, as fatias da Telebrás puderam ser comercializadas por valores entre US\$ 600 milhões e US\$ 3 bilhões, mais apazíveis às empresas interessadas (Dantas, 2002). À época, a Anatel dispunha de cinco dispositivos fundamentais para a prestação de serviço de telefonia fixa comutada (STFC), a saber: o Plano Geral de Outorgas (PGO); o

Plano de Metas de Universalização (PGMU); o Plano de Metas de Qualidade (PGMQ), bem como os contratos de concessão e os regulamentos de interconexão e remuneração de redes (Costa, 2008, p. 28).

No PGO, as regiões de concessão foram divididas em quatro: a Região I era composta de: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima; a Região II compunha-se de Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre; a Região III considerava apenas São Paulo, enquanto a Região IV era de abrangência nacional. As regiões exprimiram o desmembramento da Telebrás em Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul, Telesp e Embratel, respectivamente.

A Região I foi adquirida pelo consórcio Telemar, a maior operadora do Brasil e segunda maior da América Latina, com uma área de cobertura na qual atendia 86 milhões de pessoas. A Região II, na qual eram atendidas 27 milhões de pessoas à época, foi adquirida pelo consórcio Solpard, gerenciado pela Telecom italiana. A Telefónica, espanhola, que havia adquirido 35% das ações da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), também adquiriu a Telesp (Região III), tornando-se uma das líderes no mercado brasileiro. Por fim, a Embratel (Região IV) foi adquirida por uma única empresa, a estadunidense MCI, “[...] segunda maior operadora de ligações interurbanas dos Estados Unidos, que posteriormente passou o controle da Embratel à Telmex, do México” (Costa, 2008, p. 29). A privatização das telecomunicações começou em 1997, mas somente em julho de 1998 os leilões na Bolsa de Valores realizaram as transações, que geraram US\$ 28,8 bilhões em receitas e US\$ 2,1 bilhões em dívidas transferidas (Anuatti, 2002 *apud* Costa, 2008, p. 27).

Conforme veremos adiante, a teledensidade era profundamente desigual no território brasileiro. Com essa noção, já existente antes das privatizações e já conhecida pelos sucessivos governos, era evidente que os leilões das porções de menor densidade seriam preteridos e que “[se] os investidores tivessem interesse nas telecomunicações brasileiras, este iria se concentrar, por razões óbvias, no Sudeste e no Sul” (Dantas, 2002, p. 39). Se na primeira edição de “A lógica do

capital-informação”, em 1996, Marcos Dantas (2002) apresentava as tendências para o futuro do setor das telecomunicações, seis anos mais tarde lhe era permitido asseverar:

[a]o esquartejar o Sistema Telebrás, o governo Cardoso separou cirurgicamente o filé e o osso. A parte rica do sistema – a Telesp, ‘teles’ do Paraná, de Brasília, das vizinhanças do Mercosul, a Embratel – foi abocanhada pela Telefónica da Espanha, pela Telecom Itália e pela norte-americana WorldCom/MCI. Todo o Norte e Nordeste, ao qual os idealizadores do modelo adjudicaram a Telemig e a problemática Telerj, acabou sendo alvo de uma escandalosa operação de falsa venda, cujos aspectos mais nauseantes vieram afinal à tona graças à revelação do conteúdo de gravações telefônicas e clandestinas envolvendo o próprio presidente da República. Desta operação, resultou uma reestatização disfarçada daquele agrupamento então denominado ‘Tele Norte-Leste’, depois rebatizado Telemar (Dantas, 2002, p. 40).

Já em 1998, o BNDES anunciou a compra de 25% das ações da Telemar, que reunia a Telerj e outras quinze concessionárias, e injetou R\$ 686,8 milhões nas operações da empresa. Andrade Gutierrez, Inepar e Macal mantiveram 55,1% dos capitais consorciados, enquanto os fundos de pensão (de empresas estatais) permaneceram com 19,9%, conforme reportagens da época noticiavam (Dantas, 2002, p. 41). No mesmo ano de realização do leilão, o Estado precisou se comprometer com a sanidade do sistema de telecomunicações precisamente naquelas porções do mercado em que havia baixa teledensidade, conforma haviam alertado que ocorreria a oposição às privatizações antes da consecução delas (Dantas, 2002).

No que concerne à telefonia celular, podia-se atestar também, por debaixo de uma aparente competição, a consolidação de empresas – ou, em termos mais honestos – a refusão delas, i. e., a constituição dos monopólios do setor. A saber, três grandes grupos que passariam a determinar os destinos do setor, um luso-espanhol, outro italiano e, por fim, um consórcio norte-americano entre uma empresa mexicana, outra estadunidense e uma canadense (a Telmex, a SBC e a Bell, respectivamente), além da nacional Telemar, que viria ocupar um espaço no mercado de telefonia móvel, que se encontrava desmembrado do da telefonia fixa. No Sistema Móvel Pessoal (SMP), o Governo FHC realizou uma mudança no modelo das privatizações, a partir do qual “[...] permitiu que as [...] titulares da

telefonia fixa e as celulares das bandas A e B disputassem os leilões das bandas D e E, mas não os da Banda C, que se destinaria a operadoras ainda não presentes no Brasil” (Dantas, 2002, p. 48). Essas últimas não vieram a operar na banda que lhes estava dedicada, a qual fracassou enquanto a Telemar e a Telecom International Mobile (TIM), braço da Itália Telecom na telefonia móvel, estabeleceram o controle sobre as bandas D e E. À época, as operadoras que controlavam distintas Bandas na América Latina negociavam suas respectivas integrações no continente, o que lhes permitiria estabelecer melhores controles sobre as telecomunicações, nos serviços de fixos e móveis de telefonia, latino-americanas. A divisão do mercado brasileiro de telefonia móvel, em 2002, era a que se observa na Tabela 49, abaixo.

Tabela 49 – Quem controlava a telefonia celular brasileira em 2002

Grupo Controlador	Operadora	%	Área	Banda	Estados
Itália Telecom (Itália)	TIM Sul	51	5	A	PR, SC, PI, CE, RN, PB, PE, AL, MG, BA, SE
	TIM Nordeste	51	10	A	
	Maxitel	90	4	B	
	Maxitel	90	9	B	
Telefónica (Espanha)	Telefónica Celular	78	3	A	RJ, ES, BA, SE, RS
	Telefónica Celular	54	9	A	
	CRT Celular	81	6	A	
Portugal Telecom (Portugal)	Telesp Celular	95	1, 2	A	SP, PR, SC
	Global Telecom	100	5	B	
Telecom Americas (México, EUA e Canadá)	ATL	19	3	B	RJ, ES, RS, DF, GO, TO, MS, MT, RO, AC, SP (interior)
	Telet	81	6	B	
	Americel	81	7	B	
	Tess	65	2	B	
Bell South (EUA)	BCP	45	1	B	SP (capital), PI, CE, RN, PB, PE, AL
	BSE	47	10	B	
TIW (Canadá)	Telemig Cel	50	4	A	MG, AM, PA, RR, AP, MA
	Amazonia Cel	50	8	A	
Splice (Brasil)	TCO	100	7	A	DF, TO, GO, MS, MT, RO, AC, AM, PA, RR, AP, MA
	NBT	100	8	B	

Fonte: Dantas (2002, p. 49).

Conforme Dantas (2002, p. 50), em razão de que a partir de 2003 essas empresas poderiam incursionar para movimentos de fusão e incorporação, já era “[...] possível traçar um mapa da futura divisão do Brasil entre três a quatro grandes grupos privados [e destes] somente um – a Telemar (se seus controladores prosseguirem interessados no negócio – [seria] nacional” (Dantas, 2002, p. 50). No lugar de estimular a competição, portanto, o que as privatizações fizeram foi precisamente estimular a monopolização das telecomunicações, porém agora em sentido privado, em detrimento da manutenção das operações da própria Embratel e de sua “empresa-espelho”, a Intelig. Depois de ter controlado os tráfegos nacionais e internacionais de telefonia, serviço que prestava para clientelas corporativas, a Embratel passou a ser corroída pela competição com as demais empresas, sobretudo com a Telefônica no mercado paulista, que passou a observar boa parte do mercado antes atendido pela estatal¹⁷⁶. No Brasil, uma das características do modelo de telecomunicações adotado foi a possibilidade de o usuário escolher a operadora de sua preferência para realizar chamadas de longa distância, por meio da digitação do código correspondente à concessionária desejada. Essa flexibilidade, considerada uma das vantagens de cunho liberal do novo arranjo regulatório, também contribuiu significativamente para o enfraquecimento da Embratel, uma vez que permitia a migração dos usuários para outras empresas transportadoras de sinais. Porém, o mesmo não era observável na telefonia local, fosse ela móvel ou fixa.

Precisamente por causa dessa diferença de transporte, em termos de dispersão geográfica dos sinais, que as empresas espelho não conseguiram competir de maneira franca com as titulares. Às empresas estabelecidas como reflexo das concessionárias, cabia construir suas próprias infraestruturas (instalar

¹⁷⁶ Dantas (2002) narra a situação de um contencioso entre a Embratel e a Telefônica que deixou o Brasil sem comunicações interurbanas por dias, até que a Anatel interviu para realizar um acordo que, segundo o autor, acabou se demonstrando precário. A situação se estendeu em prejuízo da população usuária dos serviços, em razão de que a Telemar e a Telefônica, porquanto já haviam atingido suas metas de “universalização” e instalado centrais de comutação disponíveis, porém ociosas, queriam licenças para prestar serviços à longa distância, portanto incidindo sobre outras áreas de outorga. A Embratel apelou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), i. e., ignorou o papel regulador da Anatel e, enquanto esperava resposta, entrou na Justiça comum para inviabilizar que a Telefônica explorasse serviços fora de São Paulo, onde essa empresa já praticava preços de extorsão, segundo a estatal. Em 2002, ano de escrita do Prefácio em comento, a situação continuava *sub judice*.

cabos e comutadoras), “[...] nas mesmas dimensões, cobrindo as mesmas extensas áreas das operadoras já instaladas e em plena atividade há dezenas de anos” (Dantas, 2002, p. 52), o que exigia investimentos de grande monta. Ao mesmo tempo, as empresas deveriam pagar tarifas para a utilização das infraestruturas das outras empresas que lhes rebocavam para poderem, então, prestar seus próprios serviços. Em uma ou outra situação, a exploração do serviço pelas competidoras implicava em uma transferência de valores das menores para as maiores, indireta pela incapacidade de competir na precificação, ou direta pelo pagamento das taxas de utilização das redes das maiores pelas menores (Dantas, 2002).

O que se pretendia, na definição desse modelo de negócio, era que as titulares concedessem de bom grado o uso de suas infraestruturas grado, às “empresas-espelho” – em se tratando da subsunção da prestação de um serviço à lógica capitalista, qualquer análise minimamente crítica, não necessariamente marxista, apontaria para a inviabilidade de tais correlações comerciais sem a utilização de “vantagens competitivas” (Dantas, 2002). Cabe reiterar: tal problema não existiria se as redes fossem públicas, mesmo que as empresas que as utilizassem fossem privadas – e, ademais, em tal caso, a exploração do monopólio das redes poderia auferir receitas a serem retornadas como investimentos públicos. O único cenário em que a predação não ocorria era quando havia interesses mutuamente atendidos, em razão da prestação de serviços complementares, como o da interconexão entre locais atendidos por diferentes operadoras, da qual todas saíam ganhando pelo uso compartilhado das próprias redes. De qualquer modo, o esvaziamento da Embratel já era realidade em 2002:

[o] que era a maior, a mais importante e a mais espalhada rede de telecomunicações na América Latina – rede esta que, *sob controle brasileiro*, incluía cinco satélites de comunicações – não [passava] de um segmento de uma rede global, baseada nos (e controlada pelos) Estados Unidos. Em vez de nós, brasileiros, a partir daqui, começarmos a expandir nossa rede para os países vizinhos e para outros cantos do mundo, entregamos graciosamente a nossa rede para um outro país esticar as suas para cá, sem investir um só centavo nisso! (Dantas, 2002, p. 55).

Um aspecto político decisivo da venda da Embratel foi a colocação à disposição da cadeira da estatal para as empresas que a adquiriram (a

WorldCom/MCI) no Intelsat, “[...] um consórcio internacional de satélites, do qual o Brasil participa desde 1965” (Dantas, 2002, p. 55). O Brasil, na posição que detinha com as cotas de participação, participava da Junta de Governadores que compunha a Assembleia Geral do consórcio. Ou seja, com a venda da Embratel, a cadeira representando o Brasil passou ao controle de interesses não brasileiros¹⁷⁷.

Fazendo a sua avaliação das privatizações quase cinco anos depois delas terem sido realizadas, Dantas (2002) destacava que “[o] modelo implantado nas telecomunicações brasileiras não aguentou quatro anos de teste na realidade” (Dantas, 2002, p. 11). O autor afirmava que para atestar o insucesso do modelo bastava analisar os noticiários¹⁷⁸, porquanto já naquela época o que se atestava era que, fatiadas as porções da Telebrás, “[...] as empresas de telefonia e telecomunicações começaram a enfrentar uma crise cujas raízes estariam na péssima distribuição da renda brasileira” (Dantas, 2002, p. 11). Era apregoado, à época anterior às privatizações, que o objetivo delas era universalizar o acesso às telecomunicações e que, por meio das concessionárias em um regime concorrencial e competitivo, seria possível assegurar o desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro – Dantas (2002) procede sua análise exatamente sobre esses três indicadores.

Já reforçamos, na subseção anterior, a condição de desnacionalização da indústria de equipamentos, componentes e periféricos de informática, mas teremos condições de adensar essa análise também no escopo das telecomunicações. Também já apontamos para o fato de que os investimentos em P&D, após a “abertura dos mercados”, passaram a ocorrer de forma subordinada aos interesses estrangeiros e imperialistas, que gradualmente foram tomando o controle sobre a indústria, notadamente aquela orientada para a produção de *hardwares*. Uma vez apontado que, na transição entre bases analógicas e digitais das

¹⁷⁷ Dantas (2002) comenta outra situação embaraçosa na qual, sob o controle da multinacional na Assembleia, o Brasil omitiu-se de uma subscrição que lhe permitiria aumentar sua participação no consórcio de 2,1% para 4,87%. O resultado foi a aplicação de uma multa, no valor de R\$ 2,8 milhões, bem como a destinação das cotas brasileiras à Comsat, uma companhia estadunidense – com a WorldCom/MCI também era.

¹⁷⁸ Nem mesmo uma análise de alguns indicadores de duas décadas depois, como fizemos no início da presente Tese, ofereceu resultados muito animadores, sobretudo colocadas em perspectiva as atuais proporções dadas à economia política brasileira em bases digitais e o fato de que os controles privados.

telecomunicações, um cartel de multinacionais tomou o controle sobre a produção dos *hardwares* para esse processo, fora conveniente destacar, no que concerne as telecomunicações, em que medida se estabeleceu a competição na prestação de serviços de telefonia e conexão. Adiante, pretende-se expor em que medida a ampliação das redes significou, de fato, a universalização do acesso, tanto a elas, quanto às aplicações que por meio delas foram sendo disponibilizadas pelo mercado, nos anos finais do segundo. Nossa ênfase para esse processo, conforme veremos na próxima seção, se justifica em razão de que, a virada do século XX para o século XXI, foi precisamente o período durante o qual a Dataprev definiu que viria a convergir suas atividades econômicas entre a prestação de serviços públicos e a exploração de uma atividade econômica que, até mesmo na literatura científica, era apontada como de grande potencial: a fabricação de *softwares*, aplicações de conteúdo para as redes digitais de interconexão de terminais processadores de dados.

A partir das privatizações, “[uma] parcela importante da população brasileira passou a ter acesso, como nunca tivera, a um aparelho telefônico pessoal” (Dantas, 2002, p. 12). Se esse avanço exprimia importante conquista sociocultural, ao mesmo tempo, do ponto de vista econômico (na perspectiva do capital), era um motivo de reclamação, porquanto “[...] as redes telefônicas (fixas e celulares) atingiram um enorme contingente de pessoas e famílias de baixa renda que [faziam] uso parcimonioso – e nada rentável – das linhas” (Dantas, 2002, p. 12). Essa forma de utilização, que não seria uma problemática se o sistema tivesse permanecido público, em problema se transformou na medida em que “[erodiu] a geração de caixa das empresas e os lucros dos investidores” (Dantas, 2002, p. 12). Logo, no caso brasileiro, com meia década desde as privatizações, nem mesmo a crença neoliberal das vantagens da exploração privada tinha aderência na realidade, conforme destacava Marcos Dantas:

[qualquer] análise isenta e desinteressada apontaria para a incapacidade (sem falar falta de vontade) de o investimento privado lograr superar as nossas bem conhecidas barreiras de renda, assim liderando um programa destinado a democratizar a telefonia em nosso país (Dantas, 2002, p. 13)

Só se podia, com a definição do modelo privatista, produzir “[...] novas distorções econômicas e sociais”, somando-se às que já temos de sobra” (Dantas, 2002, p. 13), afirmava o autor no início do século XXI. No balanço a que fazemos menção, no Prefácio à Segunda Edição de “A lógica do capital-informação”, Dantas (2002) afirma que nos países em que a telefonia foi de fato universalizada, tal feito havia ocorrido por meio de monopólios públicos e que era sabido, antes das privatizações à brasileira, que os mercados para a concorrência poderiam (ou deveriam) ter se limitado às finalidades corporativas e familiares de alta renda. De pronto, à mesma época, os ideólogos da privatização já capitaneavam a defesa de que seria necessário revisar o modelo implementado em 1998, aperfeiçoá-lo. A proposição era reagrupar a Telebrás em um grande conglomerado sob controle privado, enquanto Dantas (2002, p. 15) propunha, diferentemente, “[...] que o novo modelo concorrencial, a ser elaborado, mantivesse o Grupo Telebrás na condição de operador nacional, mesmo que parcialmente privatizado” (Dantas, 2002, p. 15).

Após a privatização da Telebrás, propagandeava o governo FHC, e os meios de comunicação com ele alinhados, havia-se expandido o número de linhas telefônicas fixas instaladas de 20 para 48 milhões, aproximadamente. Porém, como explica Dantas (2002), instalar linhas telefônicas não implicava na utilização delas, o que é mais pertinente de se analisar em razão de que é no uso dessas linhas que se gera tráfego e receitas. Na Tabela 50, abaixo, o descompasso crescente entre os dois indicadores, para a série histórica 1994-2001, fica evidente:

Tabela 50 – Aumento da capacidade ociosa (1994-2001), nas telecomunicações brasileiras

Ano	Telefones instalados (10 ³)	Crescimento (%)	Telefones em serviço (10 ³)	Crescimento (%)	TS/TI
1994	12.035	-	11.200	-	0,93
1995	13.310	0,11%	12.100	0,08%	0,91
1996	14.891	0,12%	13.500	0,12%	0,91
1997	17.000	0,14%	15.400	0,14%	0,91
1998	19.594	0,15%	17.791	0,16%	0,91
1999	25.256	0,29%	22.490	0,26%	0,89
2000	34.235	0,36%	29.861	0,33%	0,87
2001	47.800	0,40%	36.070	0,22%	0,76

Fonte: Dantas (2002, p. 16).

O autor em questão destaca que era de praxe, por parte de monopólios operadores de telecomunicações, manter capacidade ociosa nas suas instalações, de modo que lhes fosse possível atender a clientes prontamente, individual ou coletivamente, por exemplo, em razão de demandas em eventos. Esse indicador permaneceu sendo utilizado pela Anatel no sentido de apontar, para as empresas concessionárias, quanto a telefonia estava capilarizada pelo território. Dantas (2002, p. 17) explica que, “[na] medida em que as [empresas titulares] [...] atingissem as suas metas de universalização, elas seriam liberadas para operar além das fronteiras originais de suas áreas de concessão”. Ocorre que, para que Telefônica, Telemar e Brasil Telecom pudessem antecipar suas metas de universalização, essas empresas instalaram até 2001 as linhas que, contratualmente, poderiam ter instalado até 2003. Ainda que tenham cumprido o contrato, como é possível observar na Tabela, acima, o crescimento das linhas instaladas não implicou na utilização delas, produziu uma proporção grande de linhas ociosas e distorceu as noções sobre os indicadores TS/TI, obnubilando “[...] o desperdício de recursos, a irracionalidade sistêmica, o aumento de custos (e prejuízos) causados por uma capacidade ociosa que ultrapassa 20%” (Dantas, 2002, p. 17).

Ou seja, as operadoras investiram na capacidade, mas não a prestação do serviço propriamente dito, porquanto não significavam a mesma coisa, por um lado, instalar prédios e, neles, centrais digitalizadas de comutação e, por outro, “[...] instalar as linhas em bairros, ruas, vilas e, sobretudo, nas zonas pobres da periferia urbana” (Dantas, 2002, p. 17). Os investimentos no aumento da capacidade custaram R\$ 10 bilhões aos cofres das concessionárias, que apostaram no retorno que teriam à medida em que, cumprindo com o contrato de universalização, pudessem passar à concorrência nas outras áreas leiloadas da Telebrás. Porém, como a Anatel precisou auditar, conforme lhe compete, as informações prestadas pelas empresas titulares das concessões, o retorno financeiro pelos investimentos demorou (Dantas, 2002). No entendimento do autor, de qualquer modo, era fato que também a telefonia em serviço cresceu, pareciam “[...] ter chegado a todas as residências onde poderiam [...], isto é, a todas as empresas, famílias ou pessoas

que desejavam uma alinha e poderiam arcar com os seus custos. Em outras palavras, o mercado estaria atendido” (Dantas, 2002, p. 18).

Dantas (2002) também reforça que com as privatizações e, dela decorrentes, a ampliação das redes instaladas para a telefonia, o uso “parcimonioso” das linhas também foi ampliado, tanto mais quanto mais as famílias de menor renda foram tendo acesso ao serviço, que antes da entrega às concessionárias atendia principalmente às faixas A e B de renda, quando elas compunham cerca de 90% da população usuária. A consequência disso é que, se antes da entrega às empresas propriamente capitalistas, apenas 1/3 das linhas geravam receitas maiores que as despesas, depois o cenário não melhorou. No mês de abril de 2002, no estado de São Paulo, os presidentes da Telefônica e da Telemar apresentaram o quadro em que 50% das linhas eram utilizadas em volume suficiente para pagar pela operação e manutenção delas, e somente 30% eram de fato lucrativas (Dantas, 2002). Narrava o autor, à época de sua análise, que com a expansão do acesso à telefonia às faixas de renda C e D, porções da classe trabalhadora que aí eram enquadradas puderam conhecer o serviço, cujas infraestruturas adentraram bairros de periferia e o interior. No entanto, tão logo viraram a fatura e receberam o boleto de cobrança do primeiro mês tiveram frustrado o vislumbre diante da nova tecnologia, daí decorreu um novo problema: o da inadimplência: a Telemar havia instalado 3 milhões de novas linhas em 2001, mas havia desligado 2,289 milhões de antigas por não identificar o pagamento (Dantas, 2002):

[revelou-se], sem subterfúgios, a real barreira de entrada no mundo da telefonia: a baixa renda do povo brasileiro. Nos tempos do antigo monopólio, esta barreira era obscurecida pela prática do autofinanciamento, por meio do qual o acesso a uma linha estava condicionado à compra de ações preferenciais da Telebrás. Evidentemente, o interesse por este investimento acabava limitado à renda marginal do interessado ou, em outras palavras, à disponibilidade de renda das famílias de classe média. Removido este entrave, definido que o acesso seria quase automático, bastando uma simples requisição e passando o usuário a arcar apenas com os custos da instalação e da assinatura básica mensal acrescidos daqueles do seu próprio consumo (pulsos excedentes), não demoraram os investidores a entender que a maior parte das famílias brasileiras dispõe de renda suficiente apenas para gastar, com a conta telefônica mensal, algo que não [fosse] muito superior ao valor da assinatura (Dantas, 2002, p. 21).

À época, o valor básico para acessar o serviço era R\$ 20. Não apenas as empresas instalavam novas linhas na proporção em que as desativavam, como também se tornou perceptível a queda na utilização, expresso à época na queda de mais de 10,5% no valor das receitas por instalação. Logo, por mais que a universalização tenha ocorrido quantitativamente, qualitativamente os indicadores demonstravam que o uso da telefonia, sobretudo em termos relativos, decresceu. Pode se dizer que, depois de cinco anos desde as privatizações, mudaram as gradações do particular uso das telecomunicações, e não que ele fora universalizado. Tornaram-se complementares, em sentido proibitivo, tanto as condições de renda da população brasileira, quanto a prática de aumentos abusivos das tarifas (Dantas, 2002).

Conforme apresenta o autor, até 1995, o Brasil cobrava o segundo menor valor, tanto pela assinatura quanto pela unidade de pulso excedente em telefonia, R\$ 0,44 e R\$ 0,02, respectivamente. Em dezembro daquele ano, o governo FHC fez o primeiro reajuste, e os valores saltaram para R\$ 2,70 e R\$ 0,036. Em 1997, novo reajuste lançou o valor da assinatura para as cifras de R\$ 10, enquanto os pulsos excedentes passaram a valer, por unidade, R\$ 0,058. No ano de 2000, as tarifas foram fixadas para assinatura residencial em R\$ 14,11 e R\$ 0,0662. Ou seja, em cinco anos, quem utilizava telefonia viu uma inflação nos preços desse serviço equivalente a 3.106,8% para a assinatura e 231% por pulsos excedentes. Naquele período, o valor médio das faturas de telefonia da população brasileira, por faixa de renda, era a que segue na Tabela 51:

Tabela 51 – Valor médio da conta mensal (R\$) da população brasileira

Faixas de Renda	Telemar	Brasil Telecom	Telefônica
A	94,70	95,30	96,70
B	70,50	70,80	71,60
C	43,50	44,00	44,60
D	30,00	30,00	30,0
E	29,7	29,90	30,0
Rural	29,7	30,10	30,30

Fonte: Dantas (2002, p. 23).

As porções mais pobres da classe trabalhadora no Brasil, na virada dos anos 2000, não falava mais que 25 minutos por mês no telefone naquele período – menos que um minuto por dia no uso do serviço, a julgar pela média das faturas cobradas por ele nas faixas de renda. Em compensação, o fim dos subsídios cruzados, “[...] um regime de tarifação no qual o assinante empresarial arca com um custo maior de utilização do sistema de telecomunicações, para que o assinante residencial, sobretudo o de baixa renda, possa beneficiar-se de um custo baixo” (Dantas, 2002, p. 24), a diferença das cobranças foi de 1.086% para apenas 55%, entre 1997 e 2002. Ou seja, privatizadas as telecomunicações, elas passaram a aderir nas suas lógicas de operação as mesmas desigualdades que acometem a sociedade brasileira em outras políticas, em uma dinâmica “[...] muito própria porém dos tempos neoliberais, em que somos testemunhas de um extraordinário esforço levado adiante pelas forças do capital para revogar todo tipo de proteção social e justiça distributiva” (Dantas, 2002, p. 24).

Pode-se atestar, no que concerne à telefonia no período entre 1997 e 2002, as desigualdades regionais respondendo à internalização de nexos de dependência no âmbito da circulação de mercadorias e prestação de serviços. Enquanto São Paulo apresentava uma teledensidade de 62,54 telefones para cada 100 habitantes, no município paulista de Franco da Rocha esse mesmo indicador era de 8,20. Enquanto a cidade do Rio de Janeiro tinha uma teledensidade de 68,86 telefones por 100 habitantes, no Japeri o indicador era de 5,20. A situação piorava se os indicadores eram buscados em outras regiões do país como Norte e Nordeste, onde municípios como Tapauá, no Amazonas e Itiuba, na Bahia, apresentavam indicadores de 0,60 e 1,04 telefones para cada 100 habitantes. Em 1996, apenas $\frac{1}{4}$ dos municípios brasileiros contava com telefones e, dois anos após as privatizações, esse indicador não era tão melhor: 37,6% das casas brasileiras tinham telefone instalado, o que permitia-se constatar que esse bem, e o serviço a ele associado, era ainda suntuário na virada do século (Dantas, 2002).

O mesmo que ocorria na telefonia fixa também ocorria na telefonia celular: os investimentos não eram retornados conforme o esperado. Já naquele período, a telefonia celular adentrou a economia política brasileira como um instrumento de trabalho para as porções do proletariado que laboravam informalmente, taxistas,

empregadas domésticas, e a maior razão da ampliação era a modalidade de serviço pré-pago, a despeito de embutir tarifas mais caras do que o pós-pago, em que o sujeito adquiria um cartão com um valor pré-definido, que lhe cabia dentro do seu orçamento, e precisava gerenciar o uso (Dantas, 2002). Se, em 1998, o número de aparelhos celulares no Brasil era de 7 milhões, três anos depois o indicador havia crescido 400%, chegando a 28 milhões. Porém, “[...] 97% desses milhões de novos usuários haviam optado pelo regime pré-pago. Em média, não gastavam nem R\$ 25 por mês falando ao telefone” (Dantas, 2002, p. 28-29).

Ainda, quanto aos usos da telefonia móvel, destacava-se mais a utilização para envio de mensagens do que para a realização de ligações, para as quais eram requisitados os terminais públicos ou a telefonia fixa residencial. Como resultado, metade das operadoras de telefonia móvel, em 2001, apresentaram prejuízos contábeis, enquanto o lucro da outra metade esteve abaixo do esperado, apresentando valores irrisórios (Dantas, 2002). Entre 1999 e 2001, conforme Dantas (2002) apresenta, as modalidades pré-pagas de utilização da telefonia cresceram de 38% para 68% do total da rede móvel utilizada, enquanto a receita média por usuário caiu 63% na média de todas as operadoras. Portanto, “[...] semelhantemente ao que estava acontecendo na telefonia fixa, também na telefonia celular a ampliação da rede não estava expandindo o seu uso – pelo menos, não o seu uso lucrativo” (Dantas, 2002, p. 30). Conforme o autor, outra distorção veio ainda a se somar no quadro geral de desastre do modelo adotado de telecomunicações após as privatizações:

[...] as receitas de interconexão tornaram-se a maior fonte de receita da maioria das operadoras. A sociedade desconhece este problema e, conseqüentemente, não acompanha nem fiscaliza as decisões que podem ser tomadas em função dele. [...] Considera-se que a empresa chamada está prestando um serviço à empresa que chama, já que está atendendo à necessidade ou interesse de um(a) assinante desta última. Como todas as operadoras geram chamadas e recebem chamadas, elas auferem uma certa receita (positiva ou negativa) pela interconexão resultante do tráfego telefônico que delas *sai* e de nelas *entra* (Dantas, 2002, p. 31).

Quem regulava e fiscalizava o arbítrio sobre essas receitas era precisamente a Anatel, porquanto sem essa modalidade de prestação do serviço não haveria possibilidade de pessoas se comunicarem se contratassem o serviço de

operadoras distintas. Porém, destaca-se a anomalia em razão de que não seria (ou não deveria ser essa), à época, a principal fonte de receitas das concessionárias. Nessa esteira, as principais beneficiadas foram as operadoras de telefonia móvel da Banda B, porquanto recebiam mais tráfego do que geravam, que auferiam 50% de suas receitas a partir das tarifas de interconexão. Assinalava Dantas (2002, p. 34) que, apesar de alcançar um certo sucesso social, no sentido de que havia se ampliado o serviço das telecomunicações, do ponto de vista do capital o que se apresentava nos anos 2002 era um notório fracasso.

Cabe destacar, no quadro geral dos serviços de telefonia, que foram nelas em que se assentou o desenvolvimento da interconexão de terminais digitais, o que faz ser possível afirmar que as desigualdades apresentadas na seção 2, no que tange as habilidades digitais da população brasileira, não são uma novidade, mas deitam raízes na virada do século XX para o século XXI. Trata-se do fato de que elas somente ganharam níveis de complexidade distintos, conforme as telecomunicações e a informática convergiram, amalgamadas na internet. A conexão à internet foi um serviço que foi sendo gradualmente embutido nos preços de assinatura, num primeiro momento com acesso discado, modalidade que usava a linha telefônica, impedia o uso simultâneo do telefone e graduava as tarifas pelos horários e dias de utilização, e posteriormente, com a banda larga, que passou a oferecer conexão mais estável, não dedicada e tarifada pela contratação de pacotes de dados. O público consumidor das aplicações de conexão, conforme elas foram se desenvolvendo e constituindo-se como “infovias” de base digital, foi sendo alijado de acessar o serviço, na telefonia fixa ou móvel. E mesmo que tal condição tenha mudado mais recentemente, não parece certo afirmar que as desigualdades, presentes na virada da década de 1990 para os anos 2000, foram suprimidas.

No início do século XXI, quando a porcentagem da população mundial com acesso doméstico à internet era 21,1%, a América Latina figurava um pouco acima dessa média, com 22,6%. A América do Norte, a Europa e a Oceania apresentavam os melhores indicadores, com 73,4%, 48% e 59,5%, respectivamente. O Brasil, em particular, tinha 22,4% de sua população conectada domesticamente à internet em 2008, o equivalente a 42.6 milhões de pessoas, à época (Fragoso; Maldonado,

2009). Esse padrão, segundo os autores, refletia “[...] uma correlação entre as diferenças de acesso e as disparidades econômicas entre os continentes, como também [sugeria] a importância de outros fatores socioculturais, dentre os quais o mais evidente [era] a língua” (Fragoso; Maldonado, 2009, p. 13). No caso brasileiro, apontavam os autores, com base em dados do Comitê Gestor da Internet (CGI, 2007, p. 78 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009), as desigualdades na conexão à internet eram evidentes se analisadas as teledensidades por região: Norte (13%), Nordeste (11%), Sul (31%) e Sudeste (30%).

Cabe destacar outro dado apresentado pelo CGI: apenas 2% da população mais pobre tinha internet doméstica em 2007, em comparação aos 82% das pessoas nas maiores faixas de renda para os mesmos indicadores (CGI, 2007, p. 138 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 21). No que concerne a alfabetização digital, dado atualizado na segunda seção para as habilidades digitais, em particular, dava conta de demonstrar que na primeira década do século XXI apenas 16% dos analfabetos declaravam já ter tido contato com a internet, em comparação com 94% dos brasileiros com ensino superior completo (CGI, 2007, p. 146 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 21). No Brasil de 2007, 50% dos acessos domésticos à internet já ocorriam por meio da contratação de banda larga (CGI, 2007b, p. 5 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 22), com largura de banda de até 128 kbps. Conforme os dados, para nós relevantes,

[a] presença da internet nas empresas brasileiras é de 92%, com forte presença da banda larga. Uma leve tendência de as empresas menores utilizarem menos a internet reflete também sobre a largura de banda das pequenas empresas conectadas. Embora apenas 48% das empresas brasileiras com acesso à rede possuam seu próprio *website*, elas [lançavam] mão pesadamente de sistemas de segurança (97% das empresas [usavam] antivírus, 73% [utilizavam] *software* antispam e 67% *spyware*, 60% [possuíam] *firewall* e 49% [utilizavam] conexões seguras em 2007 (CGI, 2007 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 23).

No que tange a conexão à banda larga por usuário, o Brasil só contava com 2,6% da sua população acessando esse serviço. Conforme dados da Anatel (2008 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 24), a teledensidade móvel no Brasil do ano de referência era 64,5%, sendo que 80,76% deles operava em modalidades pré-pagas. Naquele ano, 46% dos domicílios brasileiros contavam com serviço de

telefonia fixa, valor inferior aos serviços móveis, que atingiam 74% das casas brasileiras – o país participava com cerca de 38,6% dos usuários da telefonia celular na América Latina. Entre os celulares acessíveis domesticamente, somente 21% deles conectavam à internet (CGI, 2007 *apud* Fragoso; Maldonado, 2009, p. 24). Como destacavam esses autores, embora a telefonia móvel fosse, já à época, apontada como a solução para a baixa conectividade nos países dependentes, eram poucos “[...] os aparelhos [de] terceira geração e muitos dos que [permitiam] conexão com a internet [limitavam-se] a serviços básicos como envio de mensagens de textos e *download* de pequenos arquivos para customização do próprio aparelho” (Fragoso; Maldonado, 2009, p. 24).

Esses últimos dados, aqui apresentados brevemente, sustentam o que havíamos apontado com auxílio de Dantas (2002): com o desenvolvimento da internet, considerado seu assento nas bases técnicas das telecomunicações, as desigualdades observadas no acesso à telefonia seriam visíveis também no que concerne ao acesso a esse novo meio de comunicação, a rede mundial de computadores. O Brasil na primeira década do século XXI ainda (ou já, à luz do presente) era um país no qual se observava a dificuldade de acesso das porções mais empobrecidas da sua população às TIC. Tal fato não decorre apenas, como demonstramos mais imediatamente nessa última subseção, da privatização das telecomunicações e das consequências deletérias dela para a universalização dos serviços para as classes trabalhadoras. Esse último processo foi o coroamento da entrega do setor de tecnologias digitais, enquanto complexo industrial e prestador de serviços, ao controle dos países centrais do modo de produção capitalista – do imperialismo. Decidimos concluir o argumento com os dados sobre a universalização dos serviços de telefonia fixa, móvel e banda larga no sentido de demonstrar que o alijamento da classe trabalhadora brasileira ao acesso às TIC transformou essas últimas – por longo tempo e, sobretudo nas suas dimensões qualitativas, até hoje – em bem suntuário, luxuoso.

Porém, o que evidenciamos mais precisamente, ao longo de toda seção, foi que essa condição responde à particularidade dependente do modo de produção capitalista, como às determinações dela sobre a organização de mercados nos países periféricos, conforme elaboramos na seção 3. O Brasil pôde contar com

relampejos inovadores, nascidos no seio de suas pequeno-burguesias, que projetaram sua ascendência aos círculos capitalistas dominantes em decorrência de um domínio técnico que detinham perante o bloco de poder no Estado à época, sobre as máquinas processadoras de informações de segunda ordem, na caracterização de Álvaro Vieira Pinto (2005) – os, autômatos, computadores, seus equipamentos, componentes e periféricos. Conseguiram alcançar plenos resultados nessa empreitada, durante uma década e meia colheram vitórias que se sobrepuseram às suas derrotas no vaivém das lutas entre as classes, mas esbarraram com um cenário internacional desfavorável aos anseios neodesenvolvimentistas tardios. Os países centrais já haviam automatizado suas plantas fabris, contavam com modernos sistemas digitais compilados por *hardwares* e *softwares*, e precisavam escoá-los abertamente às periferias, agora forçando que as diretrizes organizativas para o padrão de acumulação flexível adentrassem plenamente os complexos industriais dependentes, e também o setor de serviços, tornando-o sistêmico, como aponta Alves (2000, p. 75).

Foi nessa quadra histórica que a Dataprev passou por transformações internas de grande monta nas suas cadeias de valor, tendo decidido não ser apenas uma prestadora de serviços para órgãos governamentais, Ministérios e autarquias, mas também uma desenvolvedora de sistemas de informação. Tal mudança representou um salto de qualidade no domínio da matéria-prima sobre a qual se estruturavam, e ainda se estruturam, as atividades econômicas dessa empresa pública: os dados que ela obtinha a partir da operacionalização de políticas sociais públicas em setores previdenciários, assistenciais, trabalhistas. A empresa decidiu dar um passo mais assertivo no sentido de desbordar algumas atividades mais “passivas”, como aquelas relativas à produção de indicadores socioeconômicos, ou o processamento de benefícios, para se transformar em produtora de *softwares*, nos quais pretendia articular as informações de que dispõe precisamente na forma das soluções tecnológicas que agora se apresentam, e que foram detalhadas na seção 2. Para tanto, precisou ela própria, enquanto empresa pública, passar por transformações decisivas na organização de seus processos de produção, que incidiram sobre o parque tecnológico no qual retinha os dados, nas suas relações com os seus clientes em uma economia digital baseada em

feedbacks necessariamente mais dinâmicos, como também nas formas como comunicava internamente as etapas de suas cadeias de produção.

Contudo, a Dataprev não o fez em um cenário de valorização do aparelho estatal como ente interventor direto na economia. Pelo contrário, como veremos, o Plano Diretor para a Reforma do Estado do governo FHC foi conduzido de modo a privatizar uma enormidade de empresas estatais públicas, além da própria Embratel e do Sistema Telebrás, por meio do qual se aprofundaram os domínios estrangeiros sobre mais instâncias nossa economia política do que aquelas em que eles até então já se encontravam estabelecidos¹⁷⁹. Conforme vimos, em um país de tributação regressiva, cuja economia política é permissiva quanto às dinâmicas de acumulação de capital, conduzidas desde há muito (para não dizer sempre, pelo teor absoluto dessa palavra) por interesses do capital internacional, a consequência necessária foi exatamente o caráter estrutural do desemprego, em que o papel de rebaixar o valor da força de trabalho é desempenhado pela existência de uma sistêmica superpopulação relativa – consiste nesse fato a tese de que, no Brasil, o padrão dominante de acumulação existente sobre as classes trabalhadoras no capitalismo periférico as faz *superexploradas*.

Ora, no quadro geral de discussão sobre a austeridade, às vezes aparece como se a queda dos investimentos públicos resultasse da queda das receitas, quando é precisamente o contrário: se não há investimento público, não há receita pública, e o capital exige seu direito de apropriar privadamente aquilo que, em tese, investiu privadamente. Como também observamos na segunda seção, o Estado não se confunde com as economias privadas, tanto aquelas no âmbito doméstico-nuclear, familiar, quanto com os circuitos privados de valorização do valor. Como síntese concentrada das situações de poder disputado entre as classes sociais, por meio do Estado pode-se decidir, nas distintas quadras históricas, por recolher mais ou menos tributos sobre o capital e sobre o trabalho.

Com a “Nova República”, o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro não foi transformado no sentido de que o Estado passasse a combater as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, educacionais existentes

¹⁷⁹ Como era o caso do setor automobilístico “brasileiro”, onde o padrão de acumulação flexível foi “inaugurado” (Dantas, 2002; Alves, 2000)

nessa sociedade nacional, como preconizava a Constituição chamada cidadã. Pelo contrário, sobretudo a partir do Plano Real (1994), foi decidido por uma subordinação da economia a um regime fiscal neoliberal, cuja única atribuição foi precisamente administrar a dependência, renovando-se seus nexos entre o Brasil e os mercados internacionais, conforme veremos mais detidamente na próxima seção. Ainda assim, ao se considerar a política de Seguridade Social — e, em particular, a Previdência Social, cuja autarquia responsável é (e continua sendo) a segunda maior acionista da Dataprev, bem como sua segunda principal cliente —, não se pode afirmar que tal política seja deficitária. Essa avaliação se sustenta nos sólidos dispositivos constitucionais vigentes, os quais estabelecem a tributação sobre o capital como uma de suas principais fontes de receita, conforme será detalhado na quinta e última seção deste trabalho. Ou seja, não se pode atribuir a “presente crise” na Previdência Social à falta de investimentos no desenvolvimento dos meios digitais que agora contribuem com a operacionalização dessa política. Mesmo que tais sistemas de informação se demonstrem verdadeiramente insuficientes, eles assim o são não porque não conseguem desenvolver suas atribuições como complexos algorítmicos, mas pelas condições postas pela racionalidade burguesa intrínseca à própria política previdenciária.

O encadeamento do setor de tecnologias digitais, no qual a Dataprev desde sempre se inseriu, entre os anos 1990 e 2000 atualizou-se, mantendo-se organizado para transferir valores do orçamento do Estado e, em seu bojo, do orçamento dessa empresa, para os circuitos privados de valorização de valor – nos quais se sentam para negociar, majoritariamente, as representações políticas do imperialismo. Para isso, arregimentou-se como necessidade de que não só os setores produtivos privados se digitalizassem para auferir maior produtividade de capital, mas que o próprio Estado o fizesse para “racionalizar” o gasto público. É nesse sentido que argumentaremos que a Dataprev, ao passar à condição de empresa fabricante de *softwares* em um mercado eminentemente dominado pelo capital estrangeiro, ao produzir novas formas de sua vinculação com os circuitos de valorização do valor, tornou-se caudatária da negação de direitos promovida pelo Estado na sua contemporânea forma de operacionalização das políticas, notadamente as assistenciais e previdenciárias. Se não, como veremos, por que

adequar-se essa empresa a um padrão orientado por uma demanda enxuta, como apregoa-se que deve “funcionar” o *lean production*, em uma lógica econômico-política que, por ser constritora e austera, implica precisamente no aumento da demanda por políticas sociais públicas?

5 A METAMORFOSE DA DATAPREV EM INDÚSTRIA DE SOFTWARE PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA “NOVA REPÚBLICA”

“[...]”, mas não se deve aconselhar abertamente o crédito, pois no momento atual, segundo todas as aparências, não existem recursos de capital. *A informação habitual que se dá quando não se sabe nada*”.

Kafka, O Vizinho, 2002.

Na **quarta seção**, não apresentamos o quadro geral da transição entre a forma política expressamente autocrático-burguesa da Ditadura empresarial-militar e a “Nova República” – autocrático-burguesa, porém sob o invólucro de um regime civil –, porque nos ativemos às incidências desse processo no âmbito de um setor particular da economia brasileira, o complexo econômico-político da informática e das telecomunicações. A partir da descoberta, nas pesquisas documentais realizadas junto à Hemeroteca Digital Brasileira, de que a Dataprev figurou como cliente das empresas brasileiras produtoras de equipamentos, periféricos e componentes em *hardware* e *software*, entendemos que era necessário apresentar a transformação por que passou esse setor ao longo do último quarto do século XX, entre uma política protecionista (a 1ª PNI) e outra de cariz liberal, que “apostou” na inserção competitiva do país para o desenvolvimento da informática (2ª PNI). Pudemos observar que, na análise do período considerado, o complexo eletroeletrônico consolidou-se sob controle eminente do capital monopolista internacional. A exemplo do processo de industrialização dependente pelo qual passou o Brasil entre as décadas de 1930 e 1980, quando o setor das tecnologias digitais despontou com toda sua disruptividade, os anseios por uma forma não dependente de desenvolvê-lo no Brasil foram frustrados pela contraofensiva neoliberal, cujo espaço de incidência internacional fora ampliado pela contrarrevolução conservadora que desintegrou o Bloco Socialista, tendo avançado sobre os países da periferia capitalista com toda força.

As iniciativas de formulação de políticas de reserva de mercado e capacitação nacional no setor da informática, no Brasil, não foram *um raio em céu*

azul, mas aconteceram na esteira de empreendimentos similares nos países centrais do modo de produção capitalista. A oportunidade brasileira de desenvolver seu setor de tecnologias digitais foi perdida, contudo, em razão dos determinantes essenciais que a constituem enquanto sociedade nacional, dada sua formação sócio-histórica dependente. Também contribuíram as fissuras internas nos seus círculos burgueses de dominação, sob a hegemonia daquelas porções historicamente associadas ao imperialismo e em conformidade plena com suas diretrizes, adaptados à condição de sócios-menores do negócio capitalista global. Bem verdade que, como vimos, o próprio imperialismo explorou tais fissuras, agravou-as, utilizando-se dos dispositivos econômicos e políticos de que dispõe para submeter os Estados nacionais aos seus ditames, notadamente o Brasil e suas políticas de alavancagem nacional de complexos industriais e de serviços atrelados à gama de produtos eletroeletrônicos.

A consequência foi o fenecimento das firmas nacionais, que precisaram ou se deslocar entre setores econômicos, ou incorporar-se (fundir-se) às cadeias de valor das multinacionais, ou vincular-se às carteiras de investimento de instituições financeiras, que a partir de 1990 contaram com mais flexibilidade para se deslocarem pelos mercados, a depender dos rendimentos oferecidos em cada Estado nacional. No Brasil, como vimos, também o desenvolvimento industrial das bases técnicas para a interconexão de computadores também foi entregue ao controle do imperialismo, bem como a prestação de serviços de aplicação de conexão. Para ser operacionalizada, precisava-se que as empresas de telefonia pudessem instalar os equipamentos e componentes necessários à realização das comutações digitais. Mesmo que, no intervalo de uma década e meia, eles tenham sido desenvolvidos pioneiramente no Brasil, por meio de núcleos de P&D das firmas estabelecidas, ou mesmo de um Centro de Pesquisa como o CPqD, o desmantelamento da 1ª PNI, em 1991, e posteriormente, em 1998, a privatização das telecomunicações, inviabilizaram que a conexão à internet se desse com soberania, porquanto toda usabilidade desses sistemas articulados de *hardwares* e *softwares* encontrava-se dependente das tecnologias produzidas por multinacionais estrangeiras.

Na esteira da “desnacionalização” do setor de tecnologias digitais, aí pensadas as cadeias de produção de equipamentos para processamento de dados, componentes, periféricos, o segmento de sistemas de informação era apontado, na virada do século, como um espaço de disputa no qual iniciativas brasileiras poderiam se estabelecer, principalmente porque o desenvolvimento da internet comercial de uso pessoal já despontava essa tecnologia como um articuladora global de audiências em torno desses sistemas (ou dentro deles), como ambientes de navegação simultânea, compartilhada, o chamado “ciberespaço”. Destituída de alternativas que não estabelecer relações com essas empresas estrangeiras, suas subsidiárias, ou com formas consorciadas entre capitais privados nacionais, a Dataprev foi colocada para responder às incumbências que lhe seriam dadas logo adiante: a digitalização do Estado brasileiro, transformada em um “imperativo” naquele período, como veremos.

Nessa **quinta seção**, última do nosso empreendimento teórico, queremos oferecer uma análise das implicações da forma particular que assumiram os domínios imperialistas e suas incidências sobre a economia política brasileira, notadamente após a “estabilização” da economia com o Plano Real, no contexto mais abrangente da contrarreforma do Estado brasileiro após a promulgação da CF/88. Uma vez que a Dataprev tem como suas acionistas a União e uma autarquia, o INSS, compreender as disputas em torno dos fundos público e previdenciário, sobretudo após a Carta Magna, é de suma relevância para o nosso argumento. Para além da “desnacionalização” do setor de tecnologias digitais evidenciada na seção anterior, para um quadro crítico em que foi colocada a Dataprev nos anos 1990 e início dos anos 2000 concorreram a não observância do texto constitucional no que tange as fontes de financiamento da Seguridade Social brasileira, como também as políticas macroeconômicas adotadas pelos governos neoliberais de Collor e FHC, em maior ou menor medida mantidas durante a experiência petista.

Nesse sentido, apontamos para as consequências da agenda da contrarreforma do Estado para o setor administrativo, ao longo das décadas da “Nova República”, tendo-se em consideração a inserção das tecnologias digitais no processo de organização do chamado Estado gerencial, orientado por indicadores

de produtividade, economicidade de recursos, competição administrada na operacionalização de serviços públicos, bem como no ajuste fiscal permanente. Por fim, realizamos uma análise dessa transformação no âmbito do Sistema Produtivo Estatal, em particular na análise da constituição da Dataprev como uma *Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos*, metamorfose por que passou ao longo das primeiras duas décadas do século XXI e que veio a se concretizar nos seus principais produtos contemporâneos, as plataformas para a operacionalização dos serviços públicos diversos.

A caracterização que fazemos da Dataprev, em sua contemporaneidade, como *Indústria de Software fornecedora de serviços públicos*, além de originada pela própria revisão bibliográfica produzida sobre a empresa, deriva de um *insight* produzido a partir da leitura de *O privilégio da Servidão*, em que Antunes (2018, p. 39) demarca, como *momentum* do modo de produção capitalista atual, a convergência crescente entre setores econômicos. Essa se expressa nas formas assumidas pela agroindústria, pela indústria de serviços e nos serviços industriais, e, portanto, se manifesta nos ganhos de produtividade decorrentes da escala industrial conforme essa forma do capital se universaliza enquanto modo de produção da riqueza. Segundo entendemos e queremos demonstrar na presente seção, a Dataprev exprime essa tendência no setor público.

Por um lado, ela enquadra a Dataprev na legislação das empresas estatais criada a partir dos desfechos da Operação Lava-Jato, conforme apresentado na segunda seção, e demonstra que a empresa antecipou as congruências entre empresas estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividades econômicas em sentido estrito, que vieram a ser mais bem observadas na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016). Por outro, na medida em que responde aos ditames do período da chamada acumulação flexível, pelas adequações que realiza nas suas relações internas, com fornecedores, clientes e com a própria Administração Pública, a Dataprev também se torna caudatária do processo de negação de direitos previdenciários e assistenciais, porquanto oferece ao Estado as mediações tecnológicas que, no âmbito dessas políticas, têm servido à redução artificial da demanda por benefícios, auxílios, aposentadorias e pensões operacionalizadas no âmbito do INSS.

Porém, as suas incumbências, na contemporaneidade como ao longo de sua história, como vimos, extrapolam as contradições dessas políticas sociais em particular, e apontam para um Estado digital a ser desenvolvido com grandes contribuições da Dataprev, objetivadas nos sistemas decorrentes de seus processos produtivos, junto de outras empresas públicas estatais, como a Serpro. Para dar concretude às pretensões governamentais de digitalizar o Estado, i. e., articular informações, na forma de sistemas por meio dos quais se operacionalizem serviços públicos diversos, a Dataprev passou por mais que uma mudança de sua razão social. As transformações foram substanciais do ponto de vista do conteúdo, implicando numa mudança de segmento econômico, no desatrelamento a um parque tecnológico que além de obsoleto, apresentava-se custoso em termos da manutenção que exigia. A Dataprev também se desenvolveu nas suas relações com seus clientes, tendo instalado uma Central de Atendimento para responder aos *feedbacks* com a dinamicidade que exigia o mercado em que ela se insere, para o que também precisou informatizar-se, internamente, em seus processos de produção, orientados para a consecução de projetos de *software*, por meio do desenvolvimento de um sistema Enterprise Resource Planning (ERP) próprio, útil à informatização das etapas existentes na cadeias de produção da empresa.

Portanto, para além das atuais transferências que ocorrem, por exemplo, para a migração dos sistemas desenvolvidos para a Dataprev para plataformas de serviços de nuvem (CaaS), como demonstrado na segunda seção, e que vêm a atualizar os nexos de dependência da empresa com fornecedores, mostramos que essas relações são históricas, constituíam a empresa em sua ontogênese, a acompanharam em seu desenvolvimento e revigoraram-se, sob novas formas, na sua contemporaneidade. Ainda que tenha conseguido se consolidar como empresa, e que tenha passado dos amplos processos de privatização das empresas estatais no bojo do gerencialismo, conforme preconizou que ocorresse Bresser Pereira (1996), a Dataprev chegou no final da década de 1990 profundamente dependente dos sistemas da Unisys. Tendo sido subfinanciada enquanto realizava sua metamorfose em uma fabricante de *softwares*, faz-se preciso investigar em que medida os atrasos nos pagamentos do INSS à Dataprev não decorreram precisamente da política de ajuste fiscal permanente pós-CF/88.

Importa-nos demonstrar, no entanto, que passado o século XX, a Dataprev manteve-se em orgânica vinculação com os circuitos privados de valorização do valor, o que implicou em transferências de valor dos fundos públicos e previdenciários para dar suporte à acumulação de capitais, tenham sido eles estrangeiros – a exemplo da multinacional estadunidense que provia os *mainframes* onde rodavam os sistemas do INSS –, nacionais, como veremos que ocorreu com relação aos contratos emergenciais assinados com a Cobra Tecnologia S.A. (não mais nos mesmos moldes da empresa criada em 1974, mas como portfólio de investimento do Banco do Brasil), ou com consórcios capitalistas de origens diversas, a exemplo da Totvs, responsável pela personalização do sistema ERP que veio a ser instalado na Dataprev.

5.1 A CONTRARREFORMA GERENCIAL DO ESTADO NO BRASIL DA “NOVA REPÚBLICA” NEOLIBERAL

A Constituição Federal de 1988 foi um momento decisivo da história brasileira recente, no qual se reorganizaram as relações entre o Estado e a sociedade civil. Essa afirmação não deve significar, no entanto, que os anos de Ditadura empresarial-militar foram marcados pela ausência de qualquer participação social nas decisões econômicas e políticas, mas que foram as classes trabalhadoras as frações dessa sociedade civil que, além de excluídas das instâncias do Poder, sofreram a repressão, a prisão, a tortura, a morte, ao travarem os enfrentamentos necessários, no terreno da luta de classes, pelo fim do regime ditatorial. Promoveu-se, nessas duas décadas entre 1964 e 1985, a supressão dos direitos sindicais, como garantia para o pleno encaminhamento da política de arrocho salarial, sobretudo em decorrência das exigências da subordinação da nossa economia política ao imperialismo e, conseqüentemente, da determinação do valor da força de trabalho pela produtividade alcançada nas economias capitalistas centrais.

Como destaca Carlos Henrique Lopes Rodrigues (2023), apoiado nas contribuições de Florestan Fernandes, “[...] o golpe civil militar possibilitou, em suma, a tomada por completo do Estado brasileiro por parte [das frações nacionais

e internacionais da burguesia] e seu direcionamento para atender as demandas das empresas multinacionais” (Rodrigues, 2023, p. 101). O chamado *Milagre Econômico*, como aponta o autor, promoveu o aprofundamento da dependência externa. Naquela conjuntura, os nexos de dependência foram acentuados em vez de resolvidos – a despeito do conceito de “unidade nacional” que compunha a ideologia de sustentação das Forças Armadas no poder. Se no plano político interno, desde 1973, já havia um afrouxamento dos controles a partir do *Projeto Geisel-Golbery*, que visava garantir a “transição lenta, gradual e segura” a um novo regime civil, o processo de distensão foi intensificado pelas crises sucessivas no cenário internacional, e a própria crise do *milagre* expôs as fragilidades do país com relação à economia mundial.

A CF/88 foi o meio pelo qual as distintas frações de classes em luta, promoveram não só um novo ordenamento institucional, mas também uma reunificação orçamentária para o Brasil da última década século XX, uma vez que durante a Ditadura empresarial-militar “[...] ocorreu uma desfiguração do processo orçamentário no Brasil, com os princípios que devem basilar o orçamento público sendo desrespeitados, entre eles, os da unicidade, da universalidade, da transparência e do equilíbrio” (Salvador, 2010, p. 173). Com a nova Constituição, fortaleceram-se a Federação e o Congresso Nacional, descentralizando-se as decisões em termos de orçamento que estavam concentradas no Poder Executivo. A partir da CF/88, foram criados o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), criando-se um novo ciclo orçamentário composto pelo PPA, pela LDO e, finalmente, pela Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo que foram integradas “[...] as atividades de planejamento e orçamento visando a garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados e em âmbito nacional” (Salvador, 2010, p. 175).

O PPA é um instrumento que, elaborado no primeiro ano de mandato de um governante em qualquer instância, vigora do seu segundo ano até o primeiro do seu sucessor no mesmo posto de governo, e consiste em um conjunto de programas que os governos buscam alcançar, compondo “[...] um conjunto de ações articuladas voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas da população” (Salvador, 2010, p. 175). Com base nos programas, são

decididas as ações necessárias para atingir os objetivos neles inseridos, e somente àqueles inscritos no PPA é que se podem destinar recursos nos orçamentos anuais ou prever-se a priorização na LDO. Salvador (2010, p. 176) explica que,

[d]e acordo com a CF, a LDO vai dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências financeiras de fomento, estabelecer critérios para reduzir as autorizações de despesas, formas de utilização da reserva de contingência e as condições para a transferência de recursos para entidades públicas e privadas, além de definir as regras para admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração e criação de cargos públicos.

Assim, a LDO é considerada uma prévia do orçamento, porque nela se antecipam as prioridades e diretrizes para o exercício financeiro do ano seguinte. Conforme Salvador (2010), a criação da LDO “[...] permitiu ordenar a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, alongando o prazo de discussão do orçamento no Parlamento, além de assegurar a participação de deputados e senadores durante todo o processo orçamentário” (Salvador, 2010, p. 177), resolvendo-se a problemática existente durante a Ditadura empresarial-militar, em que esse debate se restringia ao Poder Executivo. Como aponta Salvador (2010, p. 178), é também na LDO “[...] que são estipuladas as metas do resultado primário de cada orçamento, ou seja, é nesta peça orçamentária que é estabelecida a meta de superávit primário” que, como veremos, passou a ser utilizada “[...] a partir de 1999 para o pagamento de juros e amortização da dívida” (Salvador, 2010, p. 178).

De qualquer modo, como aponta Salvador (2010), faz-se importante não considerar o orçamento como uma peça meramente técnica, formal, um simples instrumento para o planejamento de quaisquer governos. Antes, ele é uma peça política, que expressa as correlações de forças entre as classes sociais nas distintas conjunturas, sobretudo as vontades e interesses daquelas que detêm a hegemonia no cenário econômico-político dos períodos históricos determinados, “[...] à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos” (Salvador, 2010, p. 179). Nesse sentido,

[a] CF, ainda que tenha seus limites, contemplou avanços em alguns aspectos relacionados aos direitos da cidadania, sobretudo os direitos

trabalhistas e sindicais, às políticas de previdência, assistência social e saúde, que vão edificar a seguridade social no país, aos direitos educacionais, entre outros. A efetivação dessas conquistas e a perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil deveriam implicar aporte prioritário e considerável de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares. Contudo, esse direcionamento vai ser frustrado a partir da década de 1990, marcada pelo predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, em cenário claramente desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Carta Magna (Salvador, 2010, p. 179).

Cabe pontuar que as receitas públicas, formadas pela arrecadação de tributos, são utilizadas para a realização de serviços em várias frentes – entre as políticas, aquelas inscritas na Seguridade Social – e dependem da ação do Estado, de modo que se forem insuficientes, ou inviabilizam serviços, ou implicam no endividamento público, ou na emissão de moeda (Salvador, 2010, p. 180). Os avanços nas políticas que se inscrevem na Seguridade Social, ao menos no texto constitucional, foram de fato notáveis. A restrição e a exclusividade de cobertura e assistência à saúde aos segurados e dependentes prevaleceu até o início da década de 1990, quando houve a regulamentação da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/1991), três anos após o reconhecimento da Seguridade Social como direito na CF/88. A partir de então, a proteção social no Brasil adquiriu um caráter híbrido, “[...] que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (Boschetti, 2004, p. 113-114).

Entre autoras e autores que estudam a Seguridade Social no Brasil a partir de uma perspectiva crítica, é consenso que seu reconhecimento foi uma das grandes conquistas da CF/88, amálgama das lutas de classes que marcaram o período de redemocratização, após as mais de duas décadas de Ditadura empresarial-militar (1964-1985). Segundo Silva (2012), o Plano Beveridge, assim como as resoluções da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁸⁰, exerceram

¹⁸⁰ A OIT, criada em 1919 (após o fim da Primeira Guerra Mundial) estabeleceu o seguro social como direito fundamental à proteção das classes trabalhadoras. Organizada de maneira tripartite (governos, empregadores e trabalhadores nas mesas de negociação), a OIT aprovou diversos acordos, entre eles a Convenção nº 102, de 28 de junho de 1952, que fixa normas de seguridade social, conceituando-a. Segundo a Convenção, “Seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de

forte influência nas lutas sindicais e do movimento sanitário que conduziram o debate sobre seguridade social na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ainda que tenha sido considerada a estrutura de proteção social já existente, formulada e estruturada no decorrer dos anos da Ditadura empresarial-militar, para a construção do significado e abrangência da seguridade social no novo código jurídico geral brasileiro (Bravo, 2011; Silva, 2012). De acordo com Mota (2015, p. 159),

[...] relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 [foi] a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/ universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes – e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras.

Como apontam Gentil (2019), mas também Silva (2012) e Salvador (2010), o reconhecimento do conceito de Seguridade Social, na CF/88, significou a superação da ideia de seguro social, orientado por contribuições individuais, inspirado em concepções meritocráticas e, como tal, reprodutor das desigualdades existentes no mercado de trabalho, e excludente com relação às parcelas da força de trabalho empregadas informalmente, ainda que participantes na produção nacional da riqueza. Assim, como resultado dos embates travados no processo de formulação do novo texto constitucional, a seguridade social no Brasil, uma vez promulgada a CF/88, foi definida como uma conjugação de políticas, na forma de um sistema de proteção social em que se inscreveram a saúde, a previdência e a assistência social (Silva, 2012).

O reconhecimento da Seguridade Social foi acompanhado da definição de seus princípios e objetivos. Ao Poder Público foi atribuída a competência de organizá-la no sentido de garantir a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e

sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (OIT, 1952 *apud* Lopes da Silva, 2012).

rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; o caráter democrático e descentralizado da administração, com composição quadripartite (trabalhadores, aposentados, governo e empregadores sentados às mesas de negociações) (Brasil, 1988). Teixeira (2004) destaca que a principal materialização da Seguridade Social, na CF/88, foi o reconhecimento da obrigatoriedade de elaboração de um orçamento próprio (art. 165). No que tange ao financiamento da seguridade social, o texto constitucional previa o seguinte:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou faturamento; o lucro; II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III – sobre a receita de concursos de prognósticos; IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. [...] (Brasil, 1988).

Segundo Gentil (2019), “[...] a diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância para a sociedade brasileira” (Gentil, 2019, p. 30), sobretudo em resposta à efetiva crise que abateu a Previdência Social na década de 1980, quando seu financiamento se dava unicamente pela folha salarial, o que a tornava suscetível a quedas na arrecadação mediante aumento do desemprego e/ou perda dos rendimentos salariais por parte das classes trabalhadoras. No que tange as participações, no orçamento da Seguridade Social, das contribuições oriundas dos lucros e faturamentos, elas oferecem uma base de cálculo mais estável do que a folha salarial, fazem com que a carga tributária não se restrinja aos trabalhadores, incidindo também sobre o capital, “[...] pois contrabalançam a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários ocasionada pela introdução de tecnologia que reduz mão de obra nos setores de grande produção e lucratividade” (Gentil, 2019, p. 30).

Destaca-se ainda, segundo o texto constitucional, a participação das três instâncias governamentais no financiamento da Seguridade Social: ficaria a cargo da União cobrir insuficiências financeiras da Seguridade Social decorrentes do pagamento de benefícios da previdência. Entre outras fontes de recursos da previdência social, segundo esse mesmo artigo, estavam presentes no texto constitucional as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; contribuições de segurados individuais, clubes de futebol profissional, empregadores domésticos, trabalhadores rurais, bem como parcelas do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), além da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)¹⁸¹. Gentil (2019) afirma, nesse sentido, que a CF/88 estabelecia “[...] que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da Seguridade Social [e que] o inverso, porém, não é verdadeiro” (Gentil, 2019, p. 29). A autora reafirma que “[...] o orçamento da Seguridade Social não financia o orçamento fiscal” (Gentil, 2019, p. 29), ainda que esse tenha sido um dos destinos dos recursos, ao longo do período da “Nova República”, cobrir rombos do orçamento fiscal com o devido *respaldo legal*.

No que tange as disputas das classes e suas frações no terreno da ANC, faz-se importante situar que os acúmulos políticos que vinham sendo desenvolvidos pelo movimento em defesa da Reforma Sanitária galgaram diversas conquistas no texto constitucional no que concerne à saúde, que promoveram nessa área a definição “[...] mais consistente do alargamento da seguridade social, a partir de ações e serviços de saúde, aos trabalhadores não assalariados, como era até então” (Silva, 2012, p. 139). Na seção relativa à saúde, previu-se o seguinte:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e

¹⁸¹ Extinta em 2007 pelo governo federal, à época, as contribuições dadas pela CPMF ao orçamento da seguridade social eram as seguintes: “21% para a Previdência Social; 42,1% para a Saúde; 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, 2003, *apud* Gentil, 2019, p. 29).

de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único [...] (Brasil, 1988).

A pretensão era que a saúde seguisse, por meio de um sistema único (que viria a se tornar o Sistema Único de Saúde [SUS]) diretrizes como descentralização; que o atendimento fosse integral e priorizasse ações preventivas, sem descuidar das demandas assistenciais, e que contasse com a participação da comunidade. O artigo seguinte (Art. 199), no entanto, definia que a assistência à saúde seria livre à exploração pela iniciativa privada¹⁸². Em contrapartida, propôs-se que o SUS tivesse, entre outras atribuições:

a) controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; b) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; c) ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; d) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; e) incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico; f) fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; g) participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; e h) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (Brasil, 1988).

Tanto a previdência quanto a assistência social, por sua vez, tiveram espaço mais reduzido nos debates que ocorreram nas distintas subcomissões e comissões de trabalho da ANC (Silva, 2012). A assistência social foi demarcada, pelo texto constitucional, em seu caráter seletivo, prevendo-se sua prestação “[...] a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil,

¹⁸² A saúde não consiste em objeto da presente Tese, tampouco do presente capítulo. Apenas queremos destacar o texto constitucional aprovado em 1988 para, logo em seguida, avançar em torno das reflexões atinentes ao avanço da Contrarreforma do Estado e suas incidências sobre a seguridade social. Cabe apenas destacar que há uma incongruência de caráter estrutural entre as concomitantes definições que previam um SUS universal, gratuito e integral e, ao mesmo tempo, aberto à exploração por grupos privados, aferidores de lucros nessa área.

1988). O texto constitucional assim definia os objetivos da assistência social: a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice, o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família (Brasil, 1988). Além disso, previa-se que “[...] as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes” (Brasil, 1988), as quais seriam organizadas de acordo com diretrizes como:

a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, art. 204 e incisos).

Na previdência social, ampliaram-se alguns direitos, foi mantido o caráter contributivo, permitindo-se a qualquer trabalhador (urbano ou rural) participar da previdência mediante a capacidade de contribuição. Foram reconhecidas as coberturas para casos como doenças, invalidez, morte (inclusive em decorrência de acidentes de trabalho, da velhice ou de reclusão); a ajuda à manutenção de dependentes para segurados com baixa renda; a proteção à maternidade e à gestante; bem como a proteção ao trabalhador colocado involuntariamente em situação de desemprego (Brasil, 1988, Art. 201 e incisos). Além disso, o piso mínimo dos benefícios foi indexado pelo salário-mínimo, e os valores deles tornaram-se irredutíveis e ajustáveis ao nível de ganhos reais; o valor da aposentadoria teve seu valor definido de acordo com o último salário recebido; garantiu-se o direito à aposentadoria por tempo de trabalho sem limites de idade; e, ademais, permitiu-se a participação mediante contribuição direta sem a obrigatoriedade de vínculo formal ao trabalho assalariado (Lopes da Silva, 2012).

No entanto, um quarto consenso que aparece na literatura crítica é que, na demarcação de princípios que fizeram valer os interesses das classes trabalhadoras na ANC e no texto final, promulgado na Constituição Federal de 1988, o instituído prevaleceu sobre o instituinte (Bravo, 2011). Em outras palavras, na medida em que foram atribuídas ao Poder Público as responsabilidades de materializar o texto constitucional, prevaleceu uma concepção de um Estado neutro, acima da luta de classes em vez de conformado por ela, como se não correspondessem justamente às classes em luta a responsabilidade da disputa pelo atendimento aos seus próprios interesses e, conseqüentemente, pela efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 (Bravo, 2011). Segundo aponta Gentil (2019), quando o Brasil encontrava-se promulgando a CF/88, instituindo a partir dela “[...] um sistema de Seguridade Social nos moldes dos países capitalistas centrais do pós-guerra, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial” (Gentil, 2019, p. 55), e o *welfare state* encontrava-se em franco processo de questionamento naquilo que constituía seus pilares fundamentais. Denise Gentil (2019) resume as determinações essenciais da deterioração do *welfare state*:

[a] situação dos *welfare states* naquela fase era, entretanto, a expressão de algo muito mais complexo do que a questão fiscal. As premissas que alicerçaram sua construção perderam a sua efetividade por várias razões: mudou a estratégia política e econômica do centro hegemônico; surgiu um novo ciclo de acumulação financeira na economia mundial, após os anos 1970, que implicou em perda de dinamismo das economias capitalistas [...]; entrou em curso um vertiginoso avanço tecnológico; desencadeou-se um processo extremamente competitivo e desenfreado de acumulação de capital; e, o que é bastante relevante nesse cenário, foram adotadas políticas neoliberais recessivas. O fato é que as políticas sociais até então praticadas já não tinham mais a mesma força política no mundo capitalista desenvolvido. Os direitos sociais relativos à Seguridade Social perdiam importância (Gentil, 2019, p. 73).

A perda de legitimidade do Estado de bem-estar social não se encontra, essencialmente, a partir de constatações como a do envelhecimento da população, tampouco a da indisposição ao trabalho mediante as garantias de benefícios dadas pela existência das políticas sociais, porque “[...] há determinantes externos aos sistemas de Seguridade Social que provocam resultados adversos na sua capacidade de financiamento e de promoção do avanço social a que foram

destinados” (Gentil, 2019, p. 74). No que tange os sistemas de proteção social no centro capitalista, em particular no europeu, nutrem-se divergências quanto às suas capacidades de resistirem aos imperativos neoliberais, enquanto nos países periféricos as transformações foram mais expressivas e significativas: no Chile, na Bolívia, no México, em El Salvador, na Nicarágua e na República Dominicana, os sistemas de repartição foram substituídos pelos de capitalização; no Peru e na Colômbia, por sua vez, foi instituído um sistema paralelo em que os sistemas público e privado competem entre si; na Argentina, no Uruguai e na Costa Rica, adotou-se um sistema misto, em que há um sistema de proteção social básica ao qual se integra um sistema privado, fornecedor de benefício complementar.

Como aponta Gentil (2019, p. 56), desenvolveu-se um cenário internacional que incidiu diretamente sobre as conquistas promulgadas na CF/88, que projetavam a realização de um Estado de bem-estar social, no sentido de inviabilizar sua realização no contexto nacional, a saber: a crise do bloco socialista, expressa na desagregação dos países que compunham a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e na queda do Muro de Berlim; o desenvolvimento ampliado de novas tecnologias de informação e comunicação, que teve suas expressões em países da América Latina, da Europa, da própria URSS e nos Estados Unidos – conforme desenvolvemos na **seção 4**; o novo ciclo de acumulação, sob a hegemonia financeira, acompanhada da fragilização dos movimentos de trabalhadores e, portanto, de sua baixa capacidade de contraposição às medidas de austeridade que passaram a ser veiculadas como soluções por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) (Gentil, 2019).

No início da década de 1990, os países subdesenvolvidos latino-americanos precisaram responder com taxas de juros mais altas aos movimentos financeiros, realizados pelos países centrais, de valorização dos seus próprios câmbios, realizada a partir da retenção das próprias moedas nas divisas externas. O objetivo dos Estados nacionais periféricos, com isso, era justamente atrair e reter os capitais-mercadoria estrangeiros, oferecendo-lhes a possibilidade de valorização com segurança, liquidez e, justamente em função dos juros altos, maior rentabilidade. Desse modo, os países periféricos poderiam se apresentar no

mercado internacional como “mais confiáveis”, em um cenário de instabilidade nas suas balanças de pagamentos, decorrentes sobretudo do endividamento adquirido nos seus *assim chamados períodos “desenvolvimentistas”* – sobretudo nos casos de Argentina, Brasil e México (Gentil, 2019).

Salvador (2010) destaca que, no Brasil, “[...] o orçamento da seguridade social virou “letra morta” na Constituição [e que] todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva” (Salvador, 2010, p. 38). Antes, o que acometeu a seguridade social brasileira desde a promulgação da CF/88 foram sucessivas contrarreformas neoliberais, as quais modificaram profundamente o texto constitucional¹⁸³. O Brasil chegou à década de 1990 com um pacto de classes que, grandemente realizado nos andares de cima, cristalizou-se na Constituição Federal de 1988 como um amálgama que também incorporou demandas oriundas das classes trabalhadoras. No entanto, a década de 1990 impôs um novo pano de fundo para a realização dos acordos ali estabelecidos. A abertura dos mercados, a ampliação dos domínios financeiros globais sobre a economia nacional, as privatizações, junto à estabilização dos preços promovida pelo Plano Real, ocorreram “[...] para favorecer um intenso processo de acumulação financeira patrocinado pelo Estado, através da forma de gestão da política fiscal” (Gentil, 2019, p. 125).

Em grande medida, esse processo ganhou maior densidade no segundo governo FHC, adentrou os governos petistas com algumas alterações, e seus resultados demonstram a vinculação entre a ideologia subjacente à *cultura da crise* e sua positivação concreta, i. e., a produção desse *cenário crítico* na seguridade social, em particular na previdência social, a partir das políticas macroeconômicas de cariz neoliberal. Fiori (2000 *apud* Gentil, 2019) aponta que, sobretudo na década de 1990, a preocupação com o *caráter nacional* do desenvolvimento no Brasil foi

¹⁸³ Silva (2012) pontua, por exemplo, que ao se inserir entre os objetivos da seguridade social “a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços”, uma característica que remetia à política de assistência social, tornou-se conveniente interpretar tais princípios como atinentes também à previdência social e à saúde. Analisar o texto constitucional à luz do presente, em particular as seções que compõe o capítulo da seguridade social, significa a árdua tarefa de encontrar o que foi mantido – no que tange a política de Previdência Social, por exemplo, o inteiro teor da seção foi modificado pelas sucessivas contrarreformas da CF/88 até o presente, não resistindo nenhum artigo, parágrafo ou inciso do texto original aprovado em 1988 – ao menos, sem adendos de nenhuma sorte.

enterrada, junto com o que havia sido constituído no período chamado de “desenvolvimentista”, entre 1950 e 1980, no que concerne à propriedade pública de infraestruturas, cadeias industriais, além das regulamentações mais protecionistas das balanças comerciais. Em seu lugar renasceu a “[...] velha convicção neoclássica de que o crescimento das regiões atrasadas exigia adesão ao livre-comércio, estabilização e homogeneização dos preços, pela via dos mercados desregulados, globalizados e competitivos” (Fiori, 2000, p. 37 *apud* Gentil, 2019).

Como destaca Gentil (2019, p. 127), em particular no caso brasileiro – período de duas décadas em que o padrão de dominação autocrático-burguês esteve sob comando militar – “[...] esse ingresso de capital não estava destinado ao investimento produtivo direto, nem ao financiamento do investimento local [...]”, mas sim à “[...] construção de mecanismos que permitissem uma fácil acolhida dos fluxos de capitais voláteis em busca de rentabilidade” (Gentil, 2019, p. 127). A ideologia subjacente à *globalização* dos capitais envolvia fazer-se acreditar que a liberalização ajustaria os mercados, que os capitais poderiam ser alocados nos setores produtivos e que os países periféricos, na medida em que integrados às *novas formas* mundiais de valorização do valor, sairiam lucrando na medida em que se tornassem atrativos aos capitais estrangeiros. Adotou-se, portanto, a teoria monetarista de inspiração ortodoxa, que pressupunha a existência de uma concorrência perfeita entre Estados nacionais, capaz de definir os valores de suas respectivas moedas (Brunhoff, 1998 *apud* Gentil, 2019).

Vimos, na seção anterior, em que desembocou a política de “abertura dos mercados” para um setor estratégico como o de tecnologias digitais, dado o caráter abrangente das mercadorias e serviços por ele ofertados: a sua completa “desnacionalização” e o aprofundamento da dependência do capital internacional para fabricar e consumir produtos tecnológicos de bases digitais. Nessa homogeneização de interesses particulares, e na respectiva transformação desses em interesses universais, obnubilam-se as determinações históricas que tornam desiguais as formações sociais dos distintos países, e que a lucratividade dos ativos financeiros, sobretudo nos Estados nacionais periféricos, se garantiria também em decorrência da *contrarreforma do Estado*, na qual estava inscrita também a privatização das políticas sociais (Gentil, 2019; Salvador, 2010). O

mesmo pode-se dizer do Sistema Produtivo Estatal (SPE), que foi alvo de uma enormidade de ofensivas privatizantes a partir da década de 1990 (Rodrigues, 2023), conforme veremos na próxima subseção.

Concomitantemente à abertura dos mercados (inclusive os de capitais), concorreram as chamadas *reformas estruturais*, que envolviam o redimensionamento das receitas e despesas fiscais, inclusive das políticas sociais, como forma de *agradar o mercado*, isto é, oferecer condições para a manutenção dos capitais estrangeiros alocados no país, sob condições remuneradoras bastante ótimas, em detrimento de investimentos em gastos primários e produtivos diretos (Gentil, 2019). Nesse cenário, como destaca Aloísio Teixeira (2004, p. 15 *apud* Gentil, 2019):

[a] ideia de uma ‘reforma previdenciária’ tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realiza-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fada ao mais rotundo fracasso.

Ainda contemporaneamente, como vimos, distintos aparelhos privados de hegemonia veiculam sistematicamente a ideia de que a previdência é deficitária ou está em “crise”, de modo a transformar as suas sucessivas contrarreformas em medidas inexoráveis, e assim se sucedeu desde a promulgação da CF/88. Na presente seção, cabe-nos apenas indicar que muitos dos acordos selados na CF/88 foram sucessivamente “atropelados”, processo pelo qual as políticas sociais, notadamente as que compõem a seguridade social, também não passaram ilesas, tendo sido atacadas em decorrência das decisões tomadas no plano macroeconômico. Fagnani (2005 *apud* Gentil, 2019) aponta que os objetivos dos governos na “Nova República”, desde Fernando Collor de Mello, envolviam enterrar a CF/88, considerada como anacrônica – dois anos depois de aprovada! –, o que ocorreu através de medidas infraconstitucionais até que o período de revisão, marcado para 1993, chegasse. A despeito de Collor sequer ter alcançado o período de revisão da CF/88 na figura de Presidente da República, isso não impediu que

outras figuras que assumiram o posto mais importante do Poder Executivo tenham levado esses planos a frente, tanto a revisão da CF/88 quanto *a sua destruição*.

Os primeiros ataques contra os princípios da seguridade social foram visualizados, sem demonstrações de contraposições fortes dos trabalhadores no terreno da luta de classes, já nos primeiros anos de “Nova República”, a partir da promulgação das Leis nº 8.080/1990, 8.212/1991 e 8.213/1991, e 8.742/1993, as quais regulamentaram, respectivamente, a Lei Orgânica da Saúde, o custeio e os planos de benefícios da Previdência Social, bem como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹⁸⁴. Nesse contexto, em 1990, foi criado o INSS, além de ter sido extinto o INAMPS e recriado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), ficando a cargo do Ministério da Saúde a responsabilidade de gerir a política de saúde. Em 1993, suspenderam-se os repasses de recursos do orçamento da “seguridade” para a saúde, conforme previa que acontecessem o art. 55 do Ato das Disposições Transitórias da CF/88. Apesar de a década de 1990 ter iniciado com bons indicadores nas contas primárias do setor público (1% de déficit em 1989; 4,9%, 2,7%, 1,6% e 2,2% de superávit em 1990, 1991, 1992 e 1993, respectivamente), além de uma dívida pública cujo estoque correspondia a 21% do PIB, considerava-se que esses resultados eram apenas aparentes, porque a alta inflação era utilizada como mecanismo por meio do qual se produzia a preservação dos valores reais das receitas, indexadas pela inflação, concomitantemente à desvalorização das despesas, fixadas em termos nominais (Gentil, 2019).

5.1.1 As contrarreformas neoliberais no período FHC:

Se, no período da Ditadura empresarial-militar, havia mecanismos que previam a centralização das receitas pelo governo federal, a CF/88 previa

¹⁸⁴ Como nosso objeto não é a política de assistência social, destacamos em nota de rodapé que, em 1999, foi criada a Secretaria de Estado de Assistência Social, órgão vinculado ao MPAS, responsável por coordenar a política e gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (Gentil, 2019). O que ocorreu, após a promulgação da CF/88, foi a anulação da conquista do conceito de seguridade social promulgada na CF/88. Nesse sentido, segundo Gentil (2019, p. 93), a fragmentação das políticas que compunham a seguridade social não foi apenas uma medida administrativa: “do ponto de vista do financiamento, a Seguridade Social também perdeu sua existência formal, porque suas receitas – que deveriam ser aplicadas em conjunto, sem repartição setorial – tornaram-se gradativamente discriminadas”.

orientações contrárias, no sentido da sua descentralização, com a previsão do aumento “[...] das competências tributárias das esferas subnacionais e o aumento expressivo dos fundos de participação de estados e municípios” (Salvador, 2010, p. 194). O texto constitucional tinha, como previsão, a criação de um sistema tributário que garantisse princípios como isonomia, universalidade, capacidade contributiva, essencialidade, e que a tributação fosse direta, de caráter pessoal e progressiva. Contudo, destaca Salvador (2010), “[...] os princípios constitucionais que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário não foram postos em prática por nenhum dos governos que ocuparam o Palácio do Planalto após a promulgação da Constituição” (Salvador, 2010, p. 194). A começar por Collor, passando por FHC:

[...] a nova ordem neoliberal em curso nos anos 1990, no país, levou a legislação tributária a minar os avanços obtidos na Constituição. Os questionamentos sobre a intervenção do Estado na economia e a chamada ‘crise fiscal’ estabeleciam novos condicionantes na extração de recursos da sociedade pela via tributária. O novo arranjo de políticas macroeconômicas sucumbia a qualquer tentativa de desenvolvimento econômico (Salvador, 2010, p. 194).

A reforma tributária, portanto, era decisiva para o enquadramento do país na economia política internacional. A partir do governo FHC, “[...] ficou clara a incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica do plano de estabilização do governo, o Plano Real, e os rumos da política social que haviam sido desenhados na CF/88” (Gentil, 2019, p. 98). Salvador (2010, p. 195) argumenta que, durante o governo de FHC, a legislação infraconstitucional foi sendo alterada “[...] solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição Federal de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro”.

Em 1993, o governo FHC criou o Plano de Ação Imediata (PAI), cujos objetivos eram a) redução dos gastos públicos e aumento da eficiência no uso dos recursos; b) elevação da receita fiscal, a partir da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e ações de combate à sonegação fiscal; c) redefinições quanto às relações entre a União e os estados e municípios, tanto no que concerne aos repasses não constitucionais, quanto na regularização do

pagamento das dívidas dos últimos com relação à primeira; d) alterações institucionais e de saneamento dos bancos estaduais e federais; e) ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND) e criação do Fundo de Privatização, medidas por meio das quais foram concluídas as privatizações de empresas públicas de siderurgia, petroquímica, e iniciadas as vendas das empresas dos setores de energia elétrica e de transporte por ferrovias¹⁸⁵. Acerca dessas últimas, trataremos na próxima subseção, como forma de mediar as discussões presentes, em que tratamos do desfinanciamento das políticas sociais que compõem a seguridade social, bem como a contrarreforma administrativa gerencial, e as incidências das transformações da gestão neoliberal sobre as empresas estatais públicas brasileiras, de modo a melhor assentar, teórica e historicamente, a metamorfose da Dataprev em uma *Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos*.

Em 1994, criou-se o Fundo Social de Emergência (FSE), cujo objetivo era, declaradamente, desvincular 20% das receitas cujo destino constitucional seria o conjunto das políticas sociais (Educação, Saúde, Previdência Social e Assistência Social), “[...] para, assim, realocá-las em despesas definidas pelos gestores da política fiscal, principalmente juros” (Gentil, 2019, p. 134). Por meio desses mecanismos, parcelas significativas dos recursos das políticas sociais foram desviadas dessa finalidade – tendo ultrapassado os 20% previstos em lei. Em 1997, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que vigorou até 2000, quando foi reeditado como Desvinculações de Receitas da União (DRU), as quais foram efetivadas durante toda primeira década do século XXI, “[...] instituindo-se, assim, definitivamente, a prática do governo federal de deteriorar o resultado fiscal da Seguridade Social” (Gentil, 2019, p. 134).

Hermann (2002 *apud* Gentil, 2019) explica que o Plano Real foi utilizado como *âncora cambial*, em que a taxa de câmbio era utilizada como forma de estabilizar os preços das mercadorias circulantes dentro do país, em um contexto de abertura comercial que deteriorava a balança comercial brasileira e, conseqüentemente, suas receitas – também foi possível observar essa

¹⁸⁵ Trataremos com maior aprofundamento desses processos nos capítulos adiante.

deterioração no que concerne o setor de tecnologias digitais, no qual se inseria (como ainda se insere) a Dataprev. Como consequência do aumento dos déficits nas balanças comerciais, a solução era elevar a taxa de juros como forma de atrair o capital estrangeiro, a ser investido na compra de títulos da dívida pública. Nesse sentido, reitera Gentil (2019, p. 129), “[...] os títulos públicos transformaram-se no ativo mais atraente ao capital estrangeiro, constituindo-se em capital volátil, transferível para outros lugares do mundo sob qualquer indicação de ‘insegurança’”:

[c]âmbio valorizado, redução das alíquotas de importação e suspensão de diversas barreiras não tarifárias foram instrumentos da abertura comercial que expuseram a indústria brasileira aos produtos importados, forçando-a a buscar ganhos de produtividade, reduzir preços e comprimir margens de lucro. A abertura comercial levou a um modelo perverso de reestruturação industrial, marcado pela elevação do componente importado, comprometendo, de forma estrutural, o equilíbrio do balanço de transações correntes (Gentil, 2019, p. 130).

Os déficits das balanças comerciais “[...] geraram crescente dependência do sistema financeiro internacional para fechar as contas do balanço de pagamentos, através de superávits na conta de capitais” (Gentil, 2019, p. 130), alcançando-se uma taxa Selic de 20% a.a. entre 1994 e 1998, que chegou a 44% no último ano da série considerada. Ainda que com taxas de juros básicas tão elevadas, o Brasil não conseguiu reter para si os fluxos de capitais estrangeiros: uma crise no sudeste asiático, em 1997, e depois na Rússia, em 1998, escoou os capitais para fora do Brasil, deixando explícita a fragilidade da economia brasileira com relação ao mercado externo (Gentil, 2019, p. 131). Segundo a autora,

[...] havia uma hierarquia de causalidade que ia da perda de autonomia externa da economia brasileira (dada pela trajetória de déficit na conta corrente, queda de reservas e elevação do estoque da dívida externa) até o desequilíbrio fiscal, duplamente impactado: pela taxa de juros – bruscamente elevada para contornar as fugas de capitais – e pela desvalorização do câmbio. O aumento da dívida pública indexada à taxa Selic e ao câmbio foi o instrumento de oferta de *hedge*¹⁸⁶ ao mercado nas ameaças de crise cambial, ampliando o déficit público pela via financeira.

¹⁸⁶ O termo em inglês, *hedge*, significa proteção, e no contexto do mercado de capitais expressa uma modalidade de contrato que fixa o preço de determinado ativo para uma venda futura, de modo que o comprador possa se precaver quanto a possíveis variações do preço do ativo no mercado em um período determinado.

A opção do governo foi pelo ajuste fiscal recessivo, baseado em um plano de metas de superávits primários crescentes a partir de 1999. A política fiscal, portanto, atuou de forma subordinada, compensando a elevação dos juros e do câmbio. Ou seja, teve o papel de acomodar as políticas monetária e cambial (Gentil, 2019, p. 132, grifo da autora).

Tais mecanismos foram associados ao endividamento brasileiro com o FMI, o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o grupo dos dez países mais ricos do mundo (G10), a cifras que chegaram a 41,5 bilhões de dólares americanos, com a exigência de que o Brasil implementasse um ajuste fiscal que reduzisse o déficit de 8% para 3% do PIB, considerado mais aceitável pelo *mercado*. A redução dos déficits também se produziu através das modificações “[...] nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação” (Salvador, 2010, p. 195). Salvador (2010) lista algumas das modificações, organizadas no Quadro 11, abaixo, que foram aprovadas para viabilizar a inscrição do Brasil no processo da mundialização financeira. Conforme o autor, os ajustes foram realizados “[...] sob a batuta do FMI, facilitando o livre fluxo de recursos financeiros, e, com isso, permitindo a realização de sucessivos superávits primários de forma cumprir o ajuste fiscal acertado com o organismo multilateral” (Salvador, 2010, p. 195-196).

Quadro 11 – Leis ordinárias e regulamentos tributários (1995-1997)

Lei Ordinária ou regulamento tributário	Modificação produzida
Lei nº 9.249/1995 e Lei nº 8.981/1995	Promoveu “[...] a desoneração da tributação do lucro de empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Rende de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e da redução do adicional sobre os lucros”. Salvador (2010, p. 195-196) destaca a progressividade anterior à essa modificação: “[...] a alíquota nominal era de 12% do lucro real que excedesse R\$ 180 mil até R\$ 780 mil; de 18% para parcela do lucro real acima de R\$ 780 mil; e de 10% sobre parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, que excedesse R\$ 240 mil ao ano ou R\$ 20 mil ao mês”.
Lei nº 9.294/1995	Instituiu a remuneração de “juros sobre capital próprio”, isto é, “os juros pagos e creditados aos sócios” que passaram a ser deduzidos como despesas. Na prática, segundo Salvador (2010, p. 196), “isso significa uma redução da base tributária do Imposto de Renda e da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ¹⁸⁷ , além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos” (art. 9). Também promoveu a isenção do imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, “eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 1996, seja o sócio capitalista residente no país, seja no exterior” (Art. 10). Salvador (2010, p. 196) destaca que, antes dessa mudança, a alíquota era de 15%.
Lei nº 9.250/1995	Eliminou a alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), de modo a reduzir a progressividade do Imposto de Renda.
Lei nº 9.430/1996	Aumentou o número de declarantes de IR, em função da não correção da Tabela de referência (1996-2001), de maneira que trabalhadores de mais baixa renda passaram a ter de declarar IR.
Lei nº 9.532/1997	Elevou a alíquota do IRPF de 25% para 27,5% (Art. 11).

Fonte: Salvador (2010, p. 195-196)

Elaboração própria (2024).

As alterações foram significativamente favoráveis ao desenvolvimento do capital monopolista, se considerarmos o fim da progressividade promovido pelas Leis nº 9.249/1995 e nº 8.981/1995, a partir da definição de uma alíquota única de 15% sobre qualquer faixa do IRPJ. Ademais, como já pontuado, houve um maior deslocamento da tributação para mais setores da classe trabalhadora, responsáveis diretos pela produção da riqueza social. Além dessas alterações, as quais produziram benefícios ao grande capital exigindo-lhe menos tributos, já nesse período deu-se início à contemporaneamente intitulada “pejotização”,

¹⁸⁷ Vale lembrar a CSLL é uma das fontes de receitas da Seguridade Social, de modo que as políticas nela inscritas foram afetadas diretamente também por essa modificação na legislação tributária.

concentrada em profissionais liberais e frações abastadas de alto escalão das empresas. Essas frações da classe trabalhadora começaram a “prestar serviços”, i. e., deixaram de estar vinculados às empresas pela CLT, tiveram seus recolhimentos de tributos não mais sobre salários, mas sobre “lucros distribuídos”, desde então isentos de imposto de renda¹⁸⁸.

No decorrer desses anos, quando se deram essas reformas para o grande capital, favorecendo-o a partir do fim da progressividade tributária, ocorreu concomitantemente o sistemático corte nas possibilidades de endividamento da economia brasileira, centrado nos resultados primários: em outubro de 1998, o governo FHC anunciou o Programa de Estabilização Fiscal (PEF),

[...] que combinava medidas de emergência (corte nos gastos e aumento de impostos e contribuições para o orçamento de 1999) com medidas de caráter estrutural (reformas previdenciária, administrativa e tributária), visando gerar superávits primários no longo prazo” (Hermann, 2002 *apud* Gentil, 2019, p. 132).

Logo, a abertura econômica, promovida com auxílio do Plano Real como sua âncora cambial, resultou no aprofundamento da vulnerabilidade brasileira com o mercado externo, produziu um cenário de contingenciamento dos “[...] níveis de investimento, exportação, consumo, gastos do governo, emprego e o patamar de salários” (Gentil, 2019, p. 133). Portanto, foram alteradas “[...] as variáveis que direta e indiretamente afetam as fontes de financiamento das políticas sociais e que provocam o crescimento das suas despesas” (Gentil, 2019, p. 133). Daí que se tenham justificado as sucessivas contrarreformas que atingiram a seguridade social. Em outras palavras, a política fiscal se tornou a porção privilegiada do orçamento para passar pelo ajuste estrutural, porquanto foi a partir dela que se auferiram as receitas para solver as contas públicas e para “[...] balizar as expectativas dos agentes, influenciando positivamente suas decisões” (Gentil,

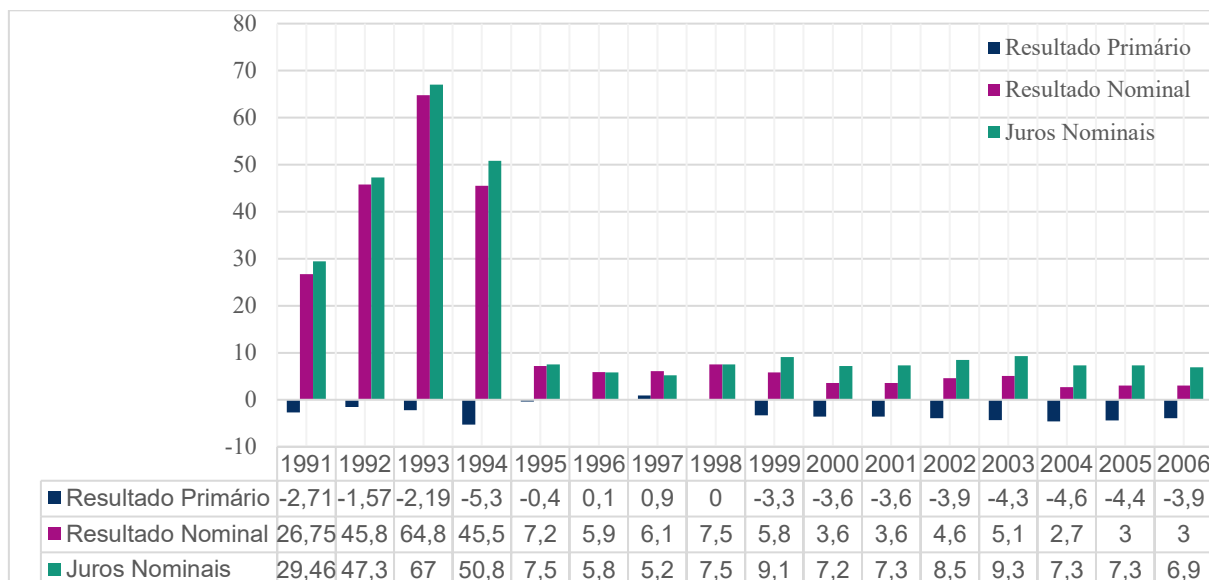
¹⁸⁸ Um outro aspecto foi a redução do combate à sonegação fiscal. Destacava Salvador (2010, p. 197) que “[...] a partir da vigência da Lei nº 9.249/1995 (artigo 34) foi extinta a punibilidade do crime contra a ordem tributária, até mesmo sonegação de impostos previstos na Lei nº 8.137/1990, via pagamento do tributo. Isso significa que o contribuinte que fizer apropriação indébita, por exemplo, de IR retido do trabalhador, da contribuição previdenciária, ou emitir nota fiscal fraudulenta, caso seja descoberto, basta pagar seu débito junto ao fisco. Ele ficará livre da punição de seis meses a dois anos de prisão. **A mudança realizada permite a conclusão que o crime tributário compensa**” (Salvador, 2010, p. 197, grifo nosso).

2019, p. 135). Era o que circulava, ideológica e teoricamente, como forma de resolver o problema dos déficits:

[d]entro dessa concepção, a situação fiscal intertemporal do setor público é avaliada a partir da noção de *sustentabilidade* a médio e longo prazos da dívida pública. A relação dívida/PIB tornou-se o indicador de referência para uma visão do comportamento futuro da situação fiscal. [...] Os investidores precisariam ter confiança de que, dado o comportamento esperado das variáveis influentes na relação dívida/PIB, ela [seria] sustentável intertemporalmente (Gentil, 2019, p. 135).

Segundo a autora, para produzir a sustentabilidade no pagamento da dívida pública, “[...] houve, de um lado, forte ampliação da carga tributária [sobre a classe trabalhadora]; de outro, o contingenciamento das despesas, especialmente dos investimentos” (Gentil, 2019, p. 136). O governo teria que garantir o pagamento da dívida, considerado como um compromisso incompressível, para garantir a manutenção e a retenção dos capitais em solo nacional, em detrimento dos gastos primários da União com saúde, segurança, educação, previdência social. Em outras palavras, quem teve de *pagar a conta* da estabilização dos preços, promovida pela implementação do Plano Real, foram as classes trabalhadoras. Elas que suaram e sangraram o valor retido na forma de contribuições que, ao comporem o orçamento fiscal, foram utilizadas para a remuneração do capital investido na forma de títulos da dívida pública, ao mesmo tempo em que o próprio capital teve suas obrigações tributárias reduzidas. Entre 1991-1995, o Brasil acumulou superávits primários, chegou a apresentar déficits no biênio 1996-1997 e voltou a acumular superávits entre 1999 e 2006. Os dados relativos aos superávits e déficits na série histórica entre 1991 e 2006 podem ser visualizados no Gráfico 14, que segue:

Gráfico 14 – Necessidade de financiamento do setor público, em % do PIB (1991-2006)



Fonte: Gentil (2019).
Elaboração própria (2024).

No Gráfico, evidencia-se que o gasto com juros nominais, entre 1991 e 1994, foi bastante elevado, escoando 49% do PIB ao ano, em média, na série considerada. Com o Plano Real, efetivamente, houve estabilização dos preços, o que reduziu os valores gastos com o pagamento de juros nominais no resto da série. Mesmo com o equilíbrio, concomitantemente, dos gastos primários, manteve-se um déficit de 6,7% do PIB ao ano, acima dos 3% e não muito longe dos 8% anteriores ao endividamento do Brasil com o FMI, o BID, o BIRD e o G-10.

Gentil (2019, p. 136 *apud* Carneiro, 2002) afirma que “[...] o déficit nominal teve origem puramente financeira, ou seja, resultou diretamente de taxas de juros elevadas que se mantiveram como peça essencial da abertura e da estabilização”. O contexto, portanto, foi de subordinação de quaisquer objetivos da política fiscal às condições dadas pelo mercado financeiro para garantir que a dívida pública era sanável, ou de que eram ótimas as condições de remuneração dos capitais rentistas na conversão deles em títulos¹⁸⁹. Concomitantemente às transformações

¹⁸⁹ Segundo os apologetas dessa compreensão, indicar ao mercado a solvência da dívida daria a confiança necessária aos agentes para que retivessem na economia brasileira os seus capitais; em

ocorridas no plano macroeconômico, o governo também dava encaminhamento às *contrarreformas estruturais*, no sentido de garantir os superávits necessários à remuneração rentista. No seu primeiro ano de governo, FHC encaminhou a PEC nº 33/1995, visando contrarreformar a Previdência Social e estabelecer normas de transição. Mediante resistência no Congresso Nacional, recuou para adotar outras táticas a fim de desconstitucionalizar a proteção social prevista no capítulo da Seguridade Social:

[o] insucesso da revisão da Constituição de 1988, em termos de supressão de direitos, levou a uma atitude autoritária do governo para reduzir as despesas com benefícios. A burocracia do Ministério da Previdência incumbia-se de elaborar as medidas provisórias e projetos de leis ordinárias, conhecidos como ‘projetos submarinos’ ou ‘reformas meia-sola’, feitos sem que a sociedade se apercebesse e aprovados ‘na calada da noite’. A ideia era mudar sem alarde, com medidas pouco ambiciosas, mas que não criassem resistências na sua tramitação legislativa, aproveitando-se da desinformação, da desmobilização social e do medo da inflação para enxugar ao máximo o plano de benefício previdenciário e sustar demandas por aposentadorias (Gentil, 2019, p. 98)

Daí que esteja colocada entre aspas toda menção feita à “Nova República”, haja vista a quantidade de *entulhos autoritários*, provenientes das duas décadas de Ditadura empresarial-militar, que permaneceram sob novas roupagens no novo regime político. Autocraticamente, do mesmo modo como a legislação tributária, a legislação previdenciária foi sendo infraconstitucionalmente alterada, “[...] como se os direitos conquistados fossem ilegítimos e ameaçassem a ordem econômica de uma nova era que precisava mudar o padrão universalista e inclusivo da Seguridade Social brasileira” (Gentil, 2019, p. 98-99). No final da década de 1980 e início da década de 1990, as *reformas estruturais* – inclusos os sistemas previdenciários e tributários dos países dependentes latino-americano – foram apresentadas pelo FMI e BIRD como fundamentais para que esses países pudessem se recuperar das crises pelas quais passavam, resultantes das transformações produzidas pelas suas assimilações ao contexto da *mundialização financeira*.

consequência, com a redução da taxa de juros, permitir-se-ia o crescimento do produto agregado, isto é, de investimento produtivo. *O caminho para o inferno é pavimentado de boas intenções.*

No caso brasileiro, no que se refere à política previdenciária, não houve adesão total às recomendações desses organismos internacionais, “[...] devido às restrições fiscais e ao enorme custo de transição, referente ao financiamento dos benefícios em manutenção no sistema de repartição e ao reconhecimento das contribuições passadas” (Gentil, 2019, p. 100). Segundo os cálculos do Banco Mundial, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o custo de transição, no caso brasileiro, chegaria às cifras entre 180% e 250% do PIB, à época, o que tornou inviável a privatização direta do regime previdenciário (Pinheiro, 2004, p. 267 *apud* Gentil, 2019). O que ocorreu, então, foi a busca de mecanismos que permitiram ao governo FHC promover mudanças na Previdência Social brasileira que a redirecionaram no sentido de sua *privatização por dentro*: a partir de diversas “[...] medidas provisórias e leis ordinárias, em dezembro de 1998 foi feita, então, a primeira reforma de peso do governo FHC, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, que mudou um conjunto de regras do RGPS e do RPPS” (Gentil, 2019, p. 99)¹⁹⁰.

Através dela também se assegurou a aposentadoria por tempo de contribuição (35 para homens; 30 para mulheres), por idade (65 para homens, 60 para mulheres), reduzidos em cinco anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos, bem como trabalhadores inscritos em regime de economia familiar, como produtores rurais, garimpeiros, pescadores artesanais. Além disso, professores que comprovassem tempo de exercício exclusivo em funções do magistério na educação infantil, bem como nos ensinos fundamental e médio, tinham redução dos requisitos de tempo de contribuição em cinco anos¹⁹¹.

¹⁹⁰ Gentil (2019) destaca as modificações realizadas nos RPPS, mas nossos objetivos acabam se restringindo à operacionalização da política previdenciária pelo INSS, exigindo-nos que nos atenhamos às modificações da EC nº 20/1998 no que tange o RGPS. Do mesmo modo, quando for tratada a EC nº 41/2003, aprovada já no governo Lula, serão consideradas as modificações promovidas no que tange o Regime Geral.

¹⁹¹ No que tange os requisitos, o Congresso vetou a proposta do Poder Executivo que vinculava tempo de trabalho e de contribuição como condicionantes complementares. Tal mudança tornaria mais restrito o acesso aos benefícios previdenciários, criando-se quatro modalidades de aposentadoria: invalidez e especial, além das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade.

Ademais, a EC nº 20/1998 vinculou as receitas da previdência social aos repasses feitos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, assim, desconstitucionalizou a fórmula de cálculo das aposentadorias: se, antes da EC, previa-se o benefício calculado com base nos últimos 36 salários de contribuição, depois da Emenda os benefícios passaram a ser calculados segundo 80% dos melhores salários de contribuição desde julho de 1994, além de ter se criado o fator previdenciário. Afirma Gentil (2019, p. 103, grifo da autora):

[a] Lei nº 9.876/99 estabeleceu [...] nova regra de cálculo dos benefícios do RGPS e, utilizando-se de lógica atuarial, introduziu o *fator previdenciário*. Preservados os direitos adquiridos daqueles que já se encontravam na inatividade, as novas aposentadorias passaram a ser calculadas em função da multiplicação de dois componentes. O primeiro é o salário-de-contribuição [calculado como descrito acima] [...]. O segundo é o *fator previdenciário* aplicado sobre o salário-de-contribuição, que será tanto menor (maior) quanto menores (maiores) o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria, e é calculado a partir de uma fórmula matemática baseada nesses dois parâmetros (tempo de contribuição e idade e na expectativa de sobrevida do aposentado. A expectativa de sobrevida é atualizada anualmente, conforme a tábua de mortalidade calculada pelo IBGE, o que ajusta o cálculo do benefício à dinâmica demográfica.

A partir da reforma, o *fator previdenciário* era opcional para as aposentadorias por idade e obrigatório às aposentadorias por tempo de contribuição, que foram significativamente afetadas pela sua inserção, sobretudo às pessoas desejosas de se aposentarem com baixa idade. A consequência foi a postergação, de modo que a idade média de aposentadoria subiu de 48,9 anos, antes da reforma, para 54,1 anos em 2001, três anos depois dela (um aumento de 5,2 anos na média etária à disposição da exploração pelo capital). Ademais, em 2005 – primeiro ano em que o *fator previdenciário* foi aplicado integralmente – constatou-se perda no valor dos benefícios: de R\$ 955,18, em 2004, para R\$ 925,70 em 2005.

Em função do aumento da expectativa de vida da população brasileira, levando-se em consideração o lugar que era ocupado por esse índice no cálculo do *fator previdenciário*, chegou-se a casos em que pessoas com 45 anos tiveram redução de 40% no valor das suas aposentadorias. Houve casos, mesmo entre aqueles que atingiram 60 anos de idade, em que não se atingiu o teto do benefício

(Gentil, 2019). Apesar de parecer um mecanismo necessário e justo, na medida em que apontava que buscar uma aposentadoria precoce, com menos contribuições ao RGPS ao longo da vida, remuneraria menos o trabalhador que a requisitasse, a análise da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal no Brasil (ANFIP) indicava que as condições de saúde e empregabilidade impunham a aposentadoria, mesmo a contragosto da pessoa que a requisitasse precocemente. A aposentadoria por contribuição, portanto, não era necessariamente uma alternativa, mas uma demanda colocada pela realidade da pessoa que a requisitava, mediante suas condições de inserção no mercado de trabalho em períodos históricos determinados. Em contrapartida, a pessoa que a requisitasse recebia benefícios em valores abaixo do necessário para a própria sobrevivência, implicando na necessidade de permanecer trabalhando, ainda que formalmente aposentada (Gentil, 2019).

Soares (2003, p. 123 *apud* Gentil, 2019) argumenta que

[...] o fator previdenciário fez com que os segurados, independentemente de entrar[em] precocemente no mercado de trabalho, passassem a ser obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de mais baixa renda foram os principais afetados.

Nesse mesmo sentido, aliás, através da EC nº 20/1998 provocaram-se mudanças como a) a restrição do benefício do salário-família a trabalhadores de baixa-renda; b) a proibição de trabalho para menores de 16 anos (com exceção da condição de aprendiz, permitida a partir de 14 anos); c) a criação de diretrizes para a previdência privada; d) organização da Previdência Social segundo critérios de estabilidade e equilíbrio financeiro e atuarial (Gentil, 2019, p. 106). Após a aprovação da EC que contrarreformou a previdência no final da década de 1990, outras leis complementares e medidas provisórias foram encaminhadas, “[...] conformando um novo arcabouço jurídico-institucional de organização do sistema previdenciário” (Gentil, 2019, p. 106). Ao mesmo tempo, porém, o texto constitucional promulgado na CF/88 conseguiu ser mantido com a noção de seguridade social – quando as circunstâncias, em particular nas transformações pelas quais passaram a previdência social, orientavam toda essa política para a

noção de seguro social. No entendimento da autora, a manutenção desse conceito demonstrou a força dos

[...] direitos sociais no arcabouço da [CF/88] e a capacidade de resistência dos movimentos e lutas sociais na defesa de direitos universais, à revelia de grande parte da burocracia pública e da influência dos *lobbies* de setores financeiros poderosos que oferecem formas privadas de proteção” (Gentil, 2019, p. 106).

Com as já mencionadas crises no sudeste asiático e na Rússia, o Brasil foi acometido de uma crise cambial em janeiro de 1999, que desvalorizou o Real e levou o governo a fazer novas mudanças na política macroeconômica. Foi nesse período que se instituiu o *assim chamado* tripé econômico, de cariz recessivo, austero e conservador, formado por um sistema de flutuação cambial, regime de metas de inflação na política monetária, e de superávits primários na política fiscal. No plano cambial e monetário, o governo FHC vinculou a flutuação cambial ao regime de metas de inflação, de modo que a taxa básica de juros (Selic) passou a figurar como “[...] mais importante instrumento utilizado pela autoridade monetária para garantir que o índice oficial de inflação (IPCA) se manteria no intervalo de flutuação estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)” (Gentil, 2019, p. 138). A taxa Selic passou a crescer ou decrescer, portanto, na proporção direta às previsões da inflação, a depender a) desse índice se encontrar acima ou abaixo das metas estabelecidas; b) das definições oriundas de reuniões do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central (BACEN), ocorridas em intervalos de curto prazo – com a previsão da possibilidade de alterações na taxa básica de juros como decisão unívoca do presidente, sem consulta aos demais membros do Comitê. Em complementariedade, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), editada em maio de 2000, todo o planejamento e a execução do orçamento (nas três instâncias do governo) passou a ser regulada conforme houvesse previsão de recursos, além de terem sido estabelecidas sanções ao descumprimento das previsões orçamentárias (Gentil, 2019).

Por meio da LRF deu-se a criação do Fundo do RGPS, cuja fonte de receitas mais decisiva ficou demarcada como sendo as contribuições sociais dos empregadores e trabalhadores sobre as folhas salariais, excluindo-se as

contribuições oriundas de impostos como COFINS, CPMF e CSLL, ainda que estivesse previsto, no texto da lei, o repasse de recursos por parte do orçamento da União, sem que tenham sido definidas especificações de que orçamento se tratava (Gentil, 2019; LRF, 2000). Com a aprovação desse enrijecimento, a política fiscal teria que auxiliar na contenção do aumento da demanda agregada, enquadrando-a nos parâmetros de produto potencial estabelecidos pelo BACEN e, ao mesmo tempo, comprometer-se com a evolução da dívida pública. O intuito dessas decisões, no campo da macroeconomia, era evitar “[...] que alterações na expectativa dos agentes em relação à situação fiscal pudessem provocar turbulências no mercado de câmbio e gerar surtos inflacionários decorrentes do mecanismo de transmissão das desvalorizações cambiais aos preços” (Lopreato, 2005/2006, p. 190 *apud* Gentil, 2019).

Conter a demanda agregada nada mais significa do que garantir a desvalorização da força de trabalho por meio do aumento das taxas de desemprego e, conseqüentemente, da redução do valor dessa força, pela ampliação da superpopulação relativa, i.e., do exército industrial de reserva. Associadamente, garantir o pagamento da dívida pública significa, mesmo em um cenário de possível redução das receitas (contornada, em parte, pelo aumento da carga tributária sobre os trabalhadores), a orientação delas mais à remuneração dos títulos a juros altos, como indica-se ter acontecido, como forma de preservar as taxas de câmbio, i. e., o valor do Real na sua relação com outras moedas, mas sobretudo o dólar estadunidense. Em termos gerais, faz-se possível afirmar que

[...] a ortodoxia da política econômica nos anos 1990 no Brasil não foi um remédio amargo e transitório, para contornar a situação de instabilidade, ganhar a confiança dos mercados e depois ser retirado ou amenizado. Foi um sacrifício para ser definitivo. E, assim, a Seguridade Social também foi atingida por esse senso de ‘responsabilidade fiscal permanente’, que exige mudanças estruturais e definitivas (Gentil, 2019, p. 140).

Como anteriormente visualizado, a partir de 1999 o orçamento primário da União começou a apresentar sucessivos superávits, todos acima de 3% do PIB, e essa porcentagem foi agravada mesmo nos anos do primeiro mandato de Lula, quando o esperado era que a gestão apoiada por amplos setores oriundos do proletariado não conduzisse a política fiscal, monetária e cambial do mesmo modo

que vinham conduzindo seus antecessores, *esclarecidamente neoliberais*. A existência de superávits, no entanto, poderia significar a redução dos níveis de endividamento com relação ao PIB, ao longo dos anos, mas não foi o que aconteceu. Os efeitos “[...] do Plano Real e a forma de integração à economia mundial, no contexto de liberalização comercial e financeira, tiveram impactos significativos sobre os estoques das dívidas interna e externa do setor público” (Gentil, 2019, p. 141). Se, em 1994, a dívida comprometia 20,8% do PIB, esse montante escalou de forma significativa até 1999, quando alcançou 39,2%, e mais ainda até 2003, quando atingiu 46,7%. Ou seja, desde a estabilização iniciada no Plano Real até o início do governo petista, a dívida cresceu 25,9% (Gentil, 2019). A Tabela 51, abaixo, oferece um panorama do endividamento público brasileiro no período entre 1994 e 2005:

Tabela 51 – Dívida líquida do setor público (1994-2005), em % do PIB.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida interna líquida	20,8	24,5	29,4	30,2	36,9	39,2	39,7	42,7	42,0	46,7	44,2	48,9
Dívida externa líquida	8,5	5,4	3,9	4,4	6,5	10,5	9,7	10,5	14,6	12,0	7,5	2,6
Dívida líquida total	29,3	29,9	33,3	34,6	43,4	49,7	49,4	53,2	56,6	58,7	51,7	51,5
Dívida fiscal líquida	29,2	29,9	31,4	34,5	42,2	41,5	41,4	42,1	36,1	42,0	37,8	45,4

Fonte: Banco Central (Gentil, 2019, p. 142)
Elaboração própria (2024).

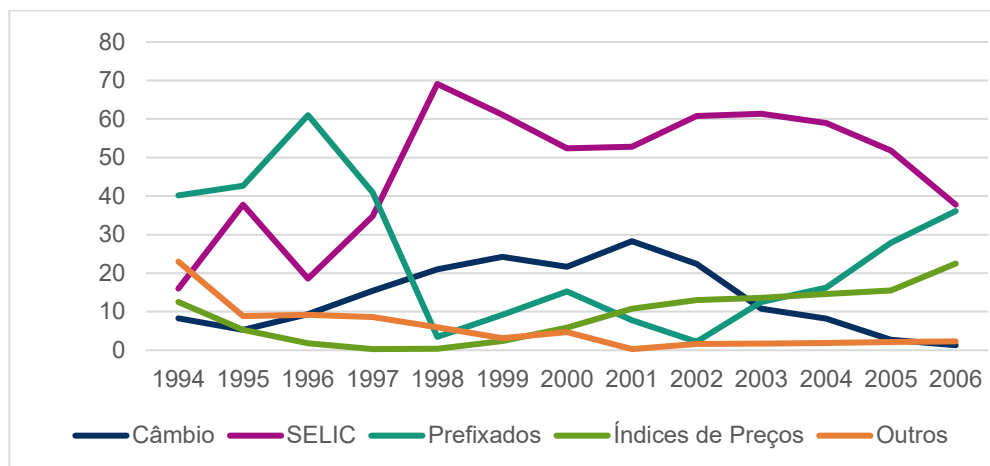
De 1997 a 1998, a dívida interna saltou 6,7% para cima, situação que se agravou no ano seguinte, em 1999, quando o Brasil foi alvo da especulação financeira já referenciada, que produziu o escoamento de capitais para a Ásia e a Europa Oriental, em busca de lucratividade decorrente da desvalorização cambial dos países dessas regiões. Aumentou-se a dívida líquida total em 6,3%, com ênfase para o endividamento externo, decorrente do esvaziamento das reservas internacionais, bem como pelo já mencionado endividamento do governo FHC com as entidades multilaterais, condições que forçaram a desvalorização da moeda brasileira. O endividamento interno também foi intensificado, em decorrência do já referenciado aumento da taxa de juros e da depreciação do câmbio. Assim, nem

mesmo a criação dos superávits elevados “[...] foram suficientes para compensar os efeitos deletérios do regime macroeconômico sobre a relação dívida/PIB” (Gentil, 2019, p. 143). A crise que abateu o Brasil em 1999 ganhou dimensões internacionais a partir do ano de 2001, e o cenário foi agravado nacionalmente em função da disputa presidencial entre Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e o tucano José Serra (PSDB). Durante as eleições, expunha-se o temor, *pelo mercado*, de que o petista, assumindo a Presidência da República, comprometer-se-ia com outra agenda macroeconômica (Gentil, 2019). Contudo, como já afirmado,

[a] nova equipe econômica que integrou o primeiro governo Lula, em 2003, enfrentou, de imediato, os desafios colocados pela depreciação cambial, aceleração da inflação e crescimento da dívida pública. Ficou claro desde o início, entretanto, que haveria a continuidade do tripé da política econômica do governo anterior, tanto para a política fiscal (metas de superávit primário), quanto para a monetária e cambial (regime de metas de inflação e câmbio flutuante). Novamente, o controle fiscal foi visto como condição necessária para a redução do risco-país, queda da taxa de juros e retomada do crescimento. O rigor da política de juros e de superávit primário tornou-se maior (Gentil, 2019, p. 143).

Como é possível observar na Tabela 51, o endividamento líquido chegou em 58,7% do PIB no ano de 2003, tendo reduzido 7,2% em dois anos, até 2005. Essa queda no endividamento significou, sobretudo, a queda no endividamento externo, bem como do endividamento interno com atrelamento ao dólar. Com o crescimento da taxa de juros, o Brasil conseguiu apreciação nas suas taxas de câmbio, auxiliadas por maior liquidez no mercado financeiro internacional. Ademais, o governo Lula antecipou o pagamento da dívida externa contraída com os organismos multilaterais (FMI e Clube de Paris), favorecido pelo assim chamado *boom das commodities*, que auxiliou no aumento das receitas e das reservas internacionais (Gentil, 2019). A dívida interna, no entanto, ainda que tenha apresentado queda em 2004, voltou a crescer em 2005, sobretudo em decorrência da internalização da dívida externa e do aumento da taxa de juros. O cenário da participação, por indexadores (prefixados), nos títulos da dívida pública, na série entre 1994 e 2005, pode ser visualizado no Gráfico 15, abaixo.

Gráfico 15 – Títulos públicos federais, em % de participação por indexador (1994-2006)



Fonte: Gentil, 2019, p. 145.
Elaboração própria (2024).

O crescimento da dívida na série histórica entre 1994 e 2005, portanto, não esteve vinculado a um Estado inchado ou à “crise” do sistema previdenciário, mas sobretudo às despesas com juros, que exerciam pressão sobre o endividamento interno, uma vez vinculadas à taxa Selic, segundo definição do BACEN; e às flutuações cambiais, uma vez estabelecido o regime de câmbio flexível em contexto de liberalização comercial e financeira, que expuseram a economia brasileira à volatilidade dos capitais rentistas. A partir de 2002, a utilização dos *hedges*, indexadores prefixados, auxiliou na “blindagem” do orçamento às alterações do *mercado*, sem conseguir evitar a deterioração fiscal, uma vez que a maior parte dos títulos da dívida ainda se vinculava à taxa Selic, posta no alto como forma de controlar a inflação (Gentil, 2019).

Como aponta a autora, a política fiscal serviu de salvaguarda da política monetária, de modo que o orçamento público tenha sentido o ônus das decisões macroeconômicas que, ao favorecerem o pagamento dos serviços da dívida pública, auxiliaram no enriquecimento privado dos “[...] portadores de títulos públicos, sem que se alcançasse o objetivo de redução da relação dívida/PIB” (Gentil, 2019, p. 145). Assim, nem mesmo a busca por superávits primários conseguiu dar conta de bancar o prolongamento das elevadas taxas de juros,

mecanismo utilizado para reter investimentos no mercado de capitais brasileiro em decorrência das pressões sobre o valor da moeda brasileira (Hermann, 2002, p. 61 *apud* Gentil, 2019, p. 146). Enfim,

[...] a história recente da economia brasileira demonstrou que, diante do quadro de indexação da dívida pública – criada no Brasil ainda nos anos 1980 – e da abertura financeira dos anos 1990, o saneamento das contas públicas exige, antes de qualquer medida estritamente fiscal, uma política de juros baixos e de controle da volatilidade cambial. Por outro lado, a sustentação de superávits primários elevados, por prazo indefinido, em situação de baixos níveis de crescimento, revela-se ineficaz do ponto de vista econômico e indesejável do ângulo social (Gentil, 2019, p. 146).

A continuidade da gestão macroeconômica ortodoxa, austera e recessiva resulta, necessariamente, na precarização das políticas sociais, sobretudo em decorrência do escasseamento de recursos (Gentil, 2019). Já no contexto posterior à CF/88, os mecanismos de desvinculação de receitas produziram um cenário inconstitucional em que o orçamento da seguridade social era utilizado para cobrir os déficits nas contas primárias e financeiras do orçamento fiscal. Como será possível observar na exposição dos dados a seguir, o período foi de crescimento na demanda por benefícios em saúde, previdência e assistência social, o que não significou déficits, na medida em que as receitas da seguridade social, sustentadas pela sua forma de financiamento prevista na CF/88, demonstraram comportamento ascendente, acima do aumento das despesas, considerados tanto os valores reais quanto se colocados em relação ao PIB. Em consequência, os recursos da seguridade social passaram a compor os superávits primários que serviram de remuneração ao capital financeiro, cujos controles sobre a economia brasileira foram aprofundados após a estabilização promovida pelo Plano Real (Gentil, 2019).

As consequências dos juros altos sobre a economia brasileira são diversas, mas todas elas desembocam no aprofundamento das desigualdades sociais, implicam no aumento das taxas de desemprego e de subemprego, as quais sinalizam à política previdenciária uma redução das suas receitas. Do ponto de vista do mercado interno, os juros altos favorecem os importadores de mercadorias, na medida em que sinalizam a valorização da moeda brasileira frente às demais, oferecem condições mais precárias de negociação das mercadorias de origem nacional, o que também incide sobre as taxas de emprego, porquanto

minoram a participação nacional nas esferas produtivas de capital – foi possível observar tal ocorrência para o complexo setor das tecnologias digitais. Além do mais, com a diminuição das receitas, os governos cortam gastos e aumentam as cargas tributárias, no sentido de corrigir a perda das contribuições entre os distintos exercícios orçamentários. Em consequência, a gestão macroeconômica que escolhe pela manutenção do tripé econômico, em maior ou menor medida, escolhe governar a serviço dos capitais rentistas, em detrimento dos gastos primários e produtivos diretos. Como será possível analisar, apesar de “pródigas em esperanças”, as primeiras décadas do século XXI, sob um governo oriundo das classes trabalhadoras, frustraram mais as expectativas dessas mesmas classes do que as atenderam.

5.1.2 As políticas sociais no período Lula (2003-2010): alterações que miraram a proteção previdenciária

Dando prosseguimento às contrarreformas iniciadas na década de 1990, no seu primeiro mandato, Luís Inácio Lula da Silva, ex-operário e principal liderança nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), investira contra a sua classe de origem e, em particular, contra a aposentadoria do funcionalismo público, a partir da aprovação da EC nº 41/2003. No que tange o RGPS, apenas algumas alterações foram promovidas: houve aumento de 30% do teto do regime, que chegou a R\$ 2.400, com previsão de reajustes que permitissem seu aumento real. Outra EC no início do primeiro governo Lula (EC nº 42/2003), relativa à questão tributária, incidiu sobre a seguridade social positivamente, porque instituiu a necessidade de lei complementar para definir a) o tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas (conforme o art. 146, III, d, e, parágrafo único da referida EC); b) a contribuição para a Seguridade Social a ser cobrada de importadores de bens ou serviços do exterior (PIS – Importação e COFINS – Importação), com a previsão de beneficiamento de toda seguridade social (art. 195, inciso IV); c) a definição quanto a setores econômicos, entre importadores de bens e serviços, para os quais as contribuições incidentes sobre receita e faturamento seriam não cumulativas (COFINS não-cumulativa) (Gentil, 2019, p. 111). No

mesmo sentido, a EC nº 47/2005 instituiu critérios diferentes para a tributação de empresas no que concerne a contribuição social dos empregadores, com considerações a respeito do porte das empresas, das condições do mercado de trabalho e da utilização intensiva da força de trabalho, bem como do tipo de atividade desenvolvida. Segundo Gentil (2019, p. 111),

[o] objetivo dessa mudança era obter maior equidade no custeio da Seguridade Social. Empresas de pequeno porte e que exercem determinadas atividades econômicas, como, por exemplo, as empresas da área rural e as cooperativas, que dispõem de capital reduzido e estão sujeitas a forte concorrência, têm tratamento tributário mais brando, enquanto as instituições financeiras pagam contribuições com alíquota acrescida em 2,5%. A referida emenda constitucional também procura estimular o contrato formal de trabalho nas empresas, ao possibilitar menor recolhimento de contribuições sociais em função das condições estruturais do mercado de trabalho e da utilização intensiva da mão de obra.

Outra alteração relevante, proposta por meio da EC nº 47/2005, era a extensão da aposentadoria especial aos portadores de deficiência, e não mais apenas para segurados que exercessem atividades prejudiciais à saúde e/ou integridade física com contato com agentes físicos, químicos e/ou biológicos perigosos. Através dessa mudança, a ser regulamentada com Lei Complementar, previa-se que o segurado especial pudesse se aposentar com 15, 20 ou 25 anos de exercício, a depender dos agentes com que mantinha contato na atividade laboral. Em contrapartida, propunha-se um acréscimo das alíquotas por parte do empregador entre 6,9% e 12%, conforme o tempo de serviço até a aposentadoria, sob a condição de criação de novas fontes de custeio, que atendessem ao art. 195, § 5 da CF/88. Outra mudança importante que precisaria ser regulamentada, prevista por meio da EC nº 47/2005, foi a concessão de proteção diferenciada, correspondente ao valor de um salário mínimo, com a criação de um sistema para atender ou trabalhadores de baixa renda, ou sem renda própria, dedicados ao trabalho doméstico em residência própria, que passaria a proteger trabalhadores

informais urbanos e “donas de casa”, corrigindo um problema grave que acometia o sistema da seguridade social (Gentil, 2019) ¹⁹².

Em suma, Gentil (2019) afirma que a vinculação ao RGPS deveria ser automática, considerada direito de toda pessoa que exercesse atividade remunerada, mais do que apenas a limitada provisão de benefícios assistenciais a trabalhadores em situações de extrema necessidade. No contexto brasileiro, concorrem as limitações da sobreposição do trabalho informal ao formal, que implica em que “[...] a maioria dos trabalhadores autônomos não recolhe contribuição, em razão do baixo nível de remuneração ou por desconhecimento” (Gentil, 2019, p. 113), num cenário em que os benefícios previdenciários são assegurados aos trabalhadores que contribuem com o RGPS, i. e., têm caráter contributivo. Gentil (2019, p. 113) defendia que:

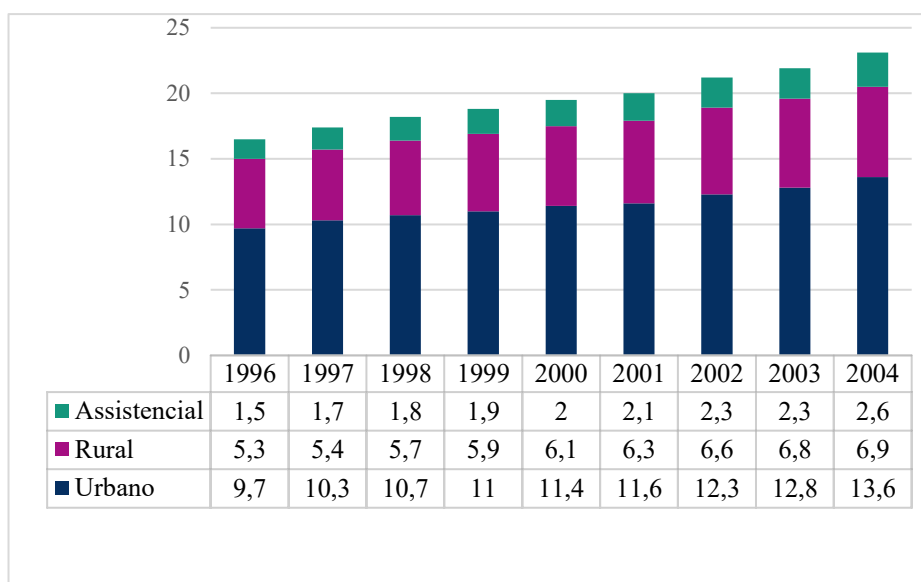
[p]ara fornecer proteção a uma vasta parcela da população, a inclusão previdenciária precisará guardar relação com a retenção da contribuição, de forma proporcional à (baixa) capacidade de pagamento do contribuinte, enquanto o valor do benefício a ser concedido não poderá ser inferior a uma renda mínima de sobrevivência, cuja referência tem sido o salário mínimo. Isso poderá significar que o custeio individual não pagará o benefício, ou seja, não ocorrerá a cobertura total do benefício pelo próprio segurado. Haverá, então, a socialização desse ônus, o que é próprio de um sistema de repartição simples, de caráter solidário e redistributivo, em que as demais parcelas dos contribuintes do sistema sustentam a inclusão dos segurados em condições especiais.

Do ponto de vista constitucional, portanto, não haveria problema algum com a provisão de recursos da previdência, nessas condições, para as aposentadorias especiais – tampouco para os trabalhadores informais e domésticos. Para todo benefício há uma correspondente definição de fonte de custeio, e a necessidade de equilíbrio financeiro está subordinada (e não subordina) o que está previsto no §12 do art. 201 da CF/88, a saber, “[...] assegurar condições concretas de sobrevivência a um grande contingente de trabalhadores urbanos de baixa renda, quando colocados em situação de risco pelo mercado ou por outras contingências sociais” (Gentil, 2019, p. 113). Ademais, reiteramos, ainda no cenário da EC nº

¹⁹² Gentil (2019) observa, ao final do parágrafo, de que à época de publicação do livro (ou de escrita da Tese, da qual o livro é resultado), essas modalidades de aposentadoria dependiam de lei complementar, i. e., ainda não estavam regulamentadas. O texto da lei (Brasil, 2024) indica que essa foi realizada na Contrarreforma da Previdência de Jair Bolsonaro (EC nº 103/2019).

47/2005, contribuía com o fundo previdenciário as receitas do recolhimento de impostos como CSLL, CPMF e COFINS, as quais (em função do caráter tributário regressivo) recaíam não sobre o empresariado, mas sobre os próprios trabalhadores, porque embutidos no preço das mercadorias compradas por eles como condição à manutenção de sua força de trabalho (Gentil, 2019; Silva, 2012). No Gráfico 16, abaixo, fica evidente o crescimento das requisições por benefícios, expressos na quantidade deles que foram emitidos entre 1996 e 2004:

Gráfico 16 – Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (1996-2004), em milhões.



Fonte: Gentil (2019, p. 117), com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS e do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.
Elaboração própria (2024).

Mesmo após todas as contrarreformas realizadas entre a promulgação da CF/88 e os primeiros anos de governo Lula, percebe-se uma evolução de 40% no número de benefícios emitidos pelo RGPS, entre 1996 e 2004, conforme pode ser visto no Gráfico. Ou seja, há um expressivo aumento da demanda por proteção social, decorrente do quadro geral de austeridade e ajuste fiscal recessivo, acerca do qual viemos elaborando na presente subseção. Exceto pelo número de benefícios assistenciais concedidos entre 2002 e 2003, que apresenta estabilidade, em todos os demais cenários a tendência na concessão de benefícios foi crescente

no período considerado. No ano de 1994, os benefícios previdenciários chegavam ao montante de 4,9% do PIB brasileiro; em 2005, já alcançavam 7,4%. O crescimento nas despesas com benefícios no Brasil respeitava uma dinâmica global de ampliação dessas requisições aos sistemas de proteção social, o que não implicou na criação de déficits, em média, no período considerado, conforme pode ser visualizado na Tabela 52:

Tabela 52 – Receitas da Seguridade Social por fontes de recursos (comparativos de 1995, 2000 e 2005), em milhões e em porcentagem no montante total

Receitas	1995	%	2000	%	2005	%
Contribuição para previdência social	35.138	59,1	55.715	44,8	108.434	40,7
COFINS	14.669	24,7	38.707	31,2	87.902	33
CPMF	0	0	14.395	11,6	29.230	11
CSLL	5.615	9,4	8.750	7	26.323	9,9
Receita de concursos de prognósticos	556	0,9	923	0,7	1.564	0,6
PIS/PASEP¹	3.541	5,9	5.791	4,7	13.228	4,8
Total	59.519	100	124.281	100	266.681	100

Fonte: Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários (Gentil, 2019, p. 156).

Elaboração própria (2024).

¹ somente 60% da receita do PIS/PASEP era incluída no orçamento da Seguridade Social. O restante era destinado ao BNDES.

As contribuições para a Previdência Social, entre 1995 e 2005, perderam participação no montante de receitas da seguridade social, caindo de 59,1% para 40,7% em dez anos. A COFINS, por sua vez, teve um crescimento de quase 10 pontos percentuais. Gentil (2019, p. 157) destaca, nesse sentido, “[...] a grande capacidade de arrecadação das contribuições sociais vinculadas ao sistema de seguridade”. Como vimos, a política macroeconômica utilizou-se desses montantes significativos para produzir superávits primários, utilizados para a remuneração dos detentores de títulos da dívida pública, sobretudo instituições financeiras e fundos de investimento, que detinham 34,2% e 39,9% dos títulos em 2003, respectivamente (Carvalho, 2005, p. 382 *apud* Gentil, 2019). Nesse sentido, cabe destacar que os gastos com juros e encargos da dívida pública, em 1999,

comprometiam 2,8% do PIB, cifras que subiram para cima dos 4% na relação com o PIB a partir de então, pelas razões já expostas anteriormente.

Por sua vez, o gasto público com o quadro funcional do Estado e os encargos sociais, além de outras despesas, comprometia 5,2% do PIB em 1994, e 4,9% em 2005. Os investimentos públicos, por sua vez, foram dos já ínfimos 1,1% do PIB em 1994, atravessaram o ano de 1999 representando 0,7%, até em 2003 significarem apenas 0,4%. Ademais, mesmo com a criação de superávits, somente o refinanciamento da dívida cresceu de 9,9% na relação com o PIB, em 1994, para 25,8%, em 2005. Esses dados, na série histórica entre 1994 e 2005, podem ser observados na Tabela 53:

Tabela 53 – Despesas da União com o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (1994-2005), em % do PIB

Despesa	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Despesas correntes	20,1	20,6	19,7	19,7	21,8	23,4	22,7	24,5	25,7	25,3	24,9	26,8
Pessoal e encargos sociais	5,2	5,9	5,3	5,1	5,2	5,3	5,3	5,5	5,7	5,2	5,1	4,9
Juros e encargos da dívida	2,8	2,6	2,5	2,4	3,4	4,7	3,5	4,4	4,2	4,3	4,2	4,6
Transferência a estados, Distrito Federal e Municípios	3,4	3,3	3,3	3,4	4,1	4,3	4,7	5	5,6	5,3	5,2	6,1
Benefícios previdenciários	4,9	5	5,3	5,3	5,9	6,0	5,9	6,2	6,6	7,2	7	7,4
Demais despesas correntes	3,7	3,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,3	3,4	3,9
Despesas de capital	10,3	3,3	3,3	9,7	11,4	9,3	5,9	7,5	7,6	7,2	5,9	4,6
Investimentos	1,1	0,7	0,7	0,9	0,9	0,7	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	0,9
Inversões financeiras	1,6	1,2	1,6	7,3	7,8	5,8	1	1,7	1,6	1,5	1,2	1,1
Amortização da dívida	7,5	1,4	1	1,5	2,7	2,8	4	4,6	5,2	5,3	4,1	2,5
Subtotal	30,4	23,9	23	29,4	33,2	32,8	28,6	31,9	33,2	32,6	30,8	31,4
Amortização da dívida (refinanciamento)	9,9	13,4	14	15,5	21,5	27,6	27,3	18,3	17,8	25	20,6	25,8
Dívida mobiliária					21,1	27	26,7	17,6	17,3	24,5	20,2	25,6
Dívida contratual					0,4	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2
Total	40,2	37,3	37,0	44,9	54,7	60,4	55,9	50,3	51,1	57,6	51,4	57,1

Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC – Despesa por Grupo (Gentil, 2019, p. 149).
Elaboração própria (2025).

De acordo com Gentil (2019, p. 157),

[a] elevada participação dos títulos públicos no ativo dos bancos e no total de haveres financeiros detidos por grandes empresas e pessoas físicas faz com que, em momentos de instabilidade e reversão de expectativas, muito comuns a uma economia financeiramente aberta como a brasileira, o governo seja fortemente pressionado a atuar como ofertante de *hedge*, recomprando papéis e substituindo-os por títulos com rendimentos mais elevados, corrigidos pelas taxas de juros de curtíssimo prazo ou pela taxa de câmbio. Os detentores da dívida têm ampla capacidade de impor seus

interesses ao Banco Central, em decorrência, em larga medida, do elevado grau de sofisticação e agilidade do mercado financeiro brasileiro. A dívida pública, portanto, tem sido utilizada como instrumento privilegiado (líquido e sem risco) de *hedge* para as incertezas do mercado financeiro.

O receituário de altas taxas de juros, combinadas com a produção de superávits que contam, inclusive, com recursos da seguridade social, produz o enriquecimento de uma camada restrita de privilegiados rentistas, em detrimento das políticas sociais, do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, do crescimento das taxas de emprego. Isso se dá em um contexto em que as classes trabalhadoras são convencidas “[...] de que o que é bom para o mercado de títulos é bom para a economia em geral, ainda que isso signifique maior desemprego, reduzido crescimento e menor proteção social”, como destaca Gentil (2019, p. 158). Nesse sentido, outro dado relevante apresentado pela autora é o decréscimo da participação dos salários no montante do PIB, que reduziu 10 pontos percentuais entre 1993 e 2003. O excedente operacional bruto (lucros, aluguéis [inclusive renda da terra] e juros pagos na economia nacional), por sua vez, cresceu 7,6 pontos percentuais no período considerado, da mesma forma como os impostos sobre produção e importação. Em outras palavras, a diminuição da participação dos salários no montante da riqueza nacionalmente produzida foi agravada pela tributação regressiva sobre os assalariados, sendo que os montantes arrecadados sobre o consumo do proletariado foram deslocados “[...] para os demais participantes da renda agregada – proprietários de títulos da dívida pública” (Gentil, 2019, p. 151). Na Tabela 54, apresentada na sequência, se ilustra adequadamente o agravamento das desigualdades sociais no período entre 1993 e 2003, dentro dos parâmetros acima indicados:

Tabela 54 – Participação do salário, do excedente operacional bruto (EOB) e dos impostos indiretos no valor adicionado (IIVA) (1993-2003), em R\$ milhões

Ano	Salário nominal	% do PIB	EOB	% do PIB	IIVA	% do PIB	PIB nominal
1993	5.062	35,91	4.987	35,38	1.858	13,18	14.097
1994	111.681	31,98	134.079	38,40	55.109	15,78	349.205
1995	191.410	29,62	260.245	40,27	100.540	15,56	646.192
1996	224.239	28,79	319.137	40,97	115.236	14,79	778.887
1997	241.949	27,79	372.396	42,77	123.572	14,19	870.743
1998	257.225	28,14	380.016	41,57	127.800	13,98	914.188
1999	267.065	27,42	394.598	40,52	152.388	15,65	973.846
2000	295.229	26,81	447.492	40,63	178.075	16,17	1.101.255
2001	316.580	26,41	490.327	40,90	203.873	17,01	1.198.736
2002	351.676	26,13	564.323	41,93	233.630	17,36	1.346.028
2003	399.882	25,70	668.926	42,99	263.350	16,92	1.556.182

Fonte: IBGE, Contas Nacionais. *In*: Gentil (2019, p. 152).
Elaboração própria (2024).

De 1991 e 2003, a carga tributária subiu mais de 10 pontos percentuais entre o primeiro (24,6%) e o último ano (34,9%) da série histórica considerada. Desse montante, 65% decorriam da tributação sobre bens e serviços, em 2003, i. e., resultavam sobretudo das despesas salariais das classes trabalhadoras com bens necessários à reprodução da sua força de trabalho. Em contrapartida, somente 20,7% da carga tributária nesse mesmo ano incidiam sobre rendas e patrimônios. Esses dados correspondem adequadamente à quadra histórica prolongada durante a qual se deu a liberalização financeira e comercial, com a colocação da economia política brasileira sob a chantagem do capital financeiro (Gentil, 2005). Segundo Gentil (2019, p. 153),

[o] instável e incipiente crescimento do período 1994-2005 resultou em efeitos perversos para os assalariados. A influência positiva para a redução da pobreza, proveniente da redução da inflação, elevação do salário mínimo real e crescimento dos benefícios previdenciários, foi impactada negativamente com o avanço do desemprego, profunda redução da participação dos salários no PIB e elevação do emprego informal no total das ocupações. A combinação desses fatores frustrou a possibilidade de uma mudança estrutural favorável aos trabalhadores.

No período entre 1994, quando se iniciou o Plano Real, e 2005, o PIB cresceu, em média, ínfimos 2,7% ao ano, com um desenvolvimento nacional rastejante, o qual incidiu negativamente sobre as taxas de emprego. O desemprego de 5,8% em 1994 cresceu até atingir dois dígitos, entre 2002 e 2004, e baixou para 9,8% em 2005. Com esses índices, o rendimento do trabalho era bastante baixo: em 1999, os trabalhadores que recebiam até um salário-mínimo mensal eram 34,2% do total de ocupados, tendo crescido para 38,2% cinco anos depois, em 2004. Em 1994, o número de empregados com carteira assinada era de 49,7% da parte ocupada da *População Economicamente Ativa* (PEA), tendo caído para 43,5% em 2000. A PEA, em 2004, era de 92.860.128 pessoas, das quais 84.596.294 encontravam-se em alguma ocupação (91%). Da PEA ocupada, 30.875.570 contribuíam para o RGPS e 5.571.200 eram funcionários públicos, estatutários e militares – logo, tinham regimes próprios de previdência social. Os dados apontam, então, que do total da PEA ocupada em 2004, apenas 43% contavam com alguma proteção – as 45.22.589 pessoas demais não contavam com nenhuma (57%) (Gentil, 2019). A comparação dos mesmos dados, com relação aos anos de 1997 e 2004, pode ser visualizada na Tabela 55, que segue.

Tabela 55 – Comparação histórica da PEA ocupada, entre contribuintes e não contribuintes (1997-2004).

	1997	%	2004	%
População Ocupada	64.826.236	100	84.596.294	100
Contribuintes	26.397.227	41	36.446.770	43
Não contribuintes	38.429.009	59	48.149.524	57

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social. Ministério da Previdência Social e PNAD/IBGE – 2004; Gentil, 2019, p. 119.
Elaboração própria (2025).

Uma parte significativa dos benefícios era destinado a trabalhadores rurais, importante no sentido de auxiliar as economias dos pequenos municípios, dando-lhes dinamicidade e permitindo seu desenvolvimento mesmo nos períodos entressafra, além de contribuir com as condições de reprodução das famílias e manutenção delas no campo. Destaca-se que, apesar de um aumento de 2%

parecer pouco em termos absolutos, seu significado social é de grande monta, por significar que mais de 10 milhões de pessoas, no período considerado, passaram a acessar algum benefício previdenciário. Faz-se importante considerar ainda que 63% das pessoas que receberam algum benefício, em 2004, o fizeram com um valor correspondente ao salário-mínimo da época, que começou janeiro a R\$ 240 e terminou dezembro em R\$ 260. À época, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) apontava que o salário constitucional correspondia a R\$ 1.445,39 em janeiro, e R\$ 1.468,08 em dezembro. Apesar de estar aquém do atendimento das necessidades concretas da população trabalhadora, o salário-mínimo vinha sendo reajustado acima da inflação e, assim não fosse, teria se agravado a desigualdade de renda (Gentil, 2019).

A política de aumento real do salário-mínimo é criticada por supostamente a) implicar em aumento do desemprego; b) aumentar as despesas nas administrações estaduais e municipais; c) elevar o déficit da Previdência Social. No entanto, faz-se importante considerar que o aumento do salário-mínimo significa aumento da demanda por alimentos, bens de consumo e serviços, o que implica na demanda por trabalho para produção dessas mercadorias, i. e., aumenta as taxas de emprego, em vez de diminuí-las. Além disso, ainda que no curto prazo haja incidência sobre as despesas orçamentárias municipais e estaduais, o aumento no consumo implica no aumento das receitas dos municípios e unidades federativas a médio prazo. Ademais, o aumento real do salário-mínimo só provocaria déficit na previdência se a) não incidisse sobre os níveis de emprego, o que é falso; b) se não incidisse sobre os demais salários, alavancando-os em termos líquidos e brutos, porque implicam no aumento também das alíquotas contribuídas para a Previdência Social (Medeiros, 2002 *apud* Gentil, 2019, p. 120).

No período entre 1996 e 2005, consequentemente, houve evolução na despesa com benefícios previdenciários e assistenciais, tendo-se o PIB como parâmetro, de 6,1% no primeiro ano da série, para 8,5% no seu ano final. Essa porcentagem cresceu em função da a) baixo desenvolvimento do PIB no período considerado (2,1% a.a.); b) crescimento da população idosa (3,7% a.a.); c) expansão da previdência rural e da LOAS; d) novas regras no Estatuto do Idoso; e) aumento real do salário-mínimo na série histórica considerada, tendo chegado a

20%, em 2003, quando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) chegou a 18,5% (Gentil, 2019). A ampliação da cobertura, sobretudo a partir do início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, fazia parte de uma estratégia de governo que apostava na constituição de um mercado interno de consumo de massas, com as transferências de renda, por meio de benefícios assistenciais e previdenciários, servindo de promotoras das capacidades das famílias trabalhadoras de reterem para si mais bens de consumo e serviços, sobretudo “[...] aposentados e pensionistas, enfermos, acidentados, famílias pobres e trabalhadores desempregados” (Gentil, 2019, p. 168).

Entre 2003 e 2010, o Brasil apresentou crescimento considerável, com a criação de quinze milhões de empregos com carteira assinada. Destaca-se, nessa série histórica, o período entre 2007 e 2010, em que o PIB cresceu 4,6% ao ano, em média. Quando Lula chegou ao cargo de Presidente da República, o salário-mínimo participava de 25,7% do PIB. No seu segundo ano de governo, em 2004, já havia subido pouco mais de 5 pontos percentuais, chegando a 30,8%; em 2011, com Dilma Rousseff como sucessora pelo Partido dos Trabalhadores no cargo de presidente da República, a participação do salário no PIB era de 38,6%. O salário-mínimo, entre 2003 e 2010, teve seu poder de compra elevado em 53,67% e, até 2014, seu crescimento real era de 68% comparado ao ano de 2004. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) com o IBGE indicam que, nesse período, 40 milhões de pessoas foram retiradas da miséria no Brasil (Gentil, 2019). Segundo a autora,

[a] nova onda de dinamismo dos anos 2003-2010 foi resultado do retorno da intervenção estatal em quatro grandes frentes: 1) ampliação do investimento público, especialmente depois do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007; 2) aumento da oferta de crédito pelos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) após 2008; 3) atuação estratégica no setor de petróleo através da Petrobras, que, impulsionada pelas descobertas do Pré-Sal, realizou grandes blocos de investimentos; e 4) expansão do orçamento da Seguridade Social, cujo efeito multiplicador do gasto ampliava o PIB e as receitas, que, por serem vinculadas às despesas sociais, faziam o ciclo virtuoso recomeçar, sem provocar desequilíbrio fiscal (Gentil, 2019, p. 168-169).

Consequentemente, nesse período a Seguridade Social brasileira apresentou elevados superávits, os quais foram desviados das suas finalidades por meio de mecanismos como a DRU, acima dos 20% permitidos pela lei (Tabela). Como aponta Gentil (2019), os recursos desviados da Seguridade Social “[...] foram diretamente subtraídos da seguridade para serem aplicados no pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos (RPPS), dívidas judiciais, juros e despesas variadas de diversos Ministérios” (Gentil, 2019, p. 170).

Tabela 56 – Desvios anuais do superávit da Seguridade Social (2007-2015), em milhões (2016) e em % da receita da Seguridade Social

Ano	Superávit da Seguridade Social (a)	Receita Total da Seguridade Social (b)	Desvios/Receita (a/b)
2007	130.246	586.971	22,2
2008	108.799	588.936	18,5
2009	56.250	589.257	9,5
2010	80.928	646.987	12,5
2011	105.370	699.300	15,1
2012	85.973	722.502	11,9
2013	89.088	762.570	11,7
2014	50.458	752.733	6,7
2015	13.618	738.885	1,8

Fonte: Gentil (2019, p. 172)
Elaboração própria (2024).

Na série entre 2007 e 2016, com exceção para o último ano do período considerado, a seguridade social apresentou sucessivos superávits, até o ápice, em 2011, quando seu orçamento atingiu receitas no montante de R\$ 79,9 bilhões maior do que as despesas (corrigidos para 2016, correspondiam a R\$ 105 bilhões). Desde então, passou a cair, até atingir déficit, marcadamente a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff e da assunção da função de Presidente da República por Michel Temer. Os dados da série histórica de receitas, despesas e resultados da Seguridade Social entre 2007 e 2016 podem ser melhor visualizados na Tabela. Ademais, como já extenuadamente apontado, foram recursos utilizados também para o cumprimento das metas de superávit primário da União: entre 2007

e 2015, um total de R\$ 720,7 bilhões (cerca de R\$ 80 bilhões por ano, em média, na série histórica considerada), 168% a mais do que o maior déficit declarado pelo governo, supostamente, no ano de 2017 (Gentil, 2019). Ainda que a seguridade social tenha tido um aumento considerável de receitas no período entre 2004 e 2013, a gestão macroeconômica foi mantida nos mesmos moldes da década de 1990, tendo se dado suporte ao tripé das metas fiscais e monetárias e às flutuações do câmbio. Ainda que tenha se mantido a política de ajuste fiscal, “[...] havia taxas de crescimento elevadas na economia mundial, liquidez internacional fluindo para os países emergentes, aumento do fluxo comercial e um ciclo de elevação do preço das *commodities* que teve início em 2002” (Gentil, 2019, p. 170). Assim deu-se “[...] um padrão de crescimento puxado inicialmente pelas exportações e, em seguida, pelo investimento e consumo das famílias” (Gentil, 2019, p. 170). A autora arremata que

[...] as políticas de impacto social foram apenas adicionadas aos esquemas que favoreciam a expansão das finanças e que vinham ganhando espaço desde os anos 1990. As instituições liberais, a estrutura concentrada da propriedade dos ativos, a lenta desregulamentação das defesas trabalhistas e o sistema tributário regressivo mantiveram-se intocados em nome da “coexistência pacífica” da frente partidária que serviria de apoio ao governo federal no Congresso Nacional (Gentil, 2019, p. 170).

A política de conciliação de classes colocada em prática pelos mandatos petistas, de Lula a Dilma Rousseff, articulou os ganhos financeiros a uma mais significativa participação das classes trabalhadoras no montante da riqueza produzida socialmente no Brasil. Os primeiros, no entanto, tão logo se estabeleceu uma nova crise mundial, “[...] acabaram por corroer as conquistas sociais, transformando-as apenas num resultado transitório de um ciclo favorável que esgotou em 2014” (Gentil, 2019, p. 172).

Quadro 12 – Receitas, despesas e resultados da Seguridade Social (2007-2016), em milhões (valores correntes).

RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Previdenciária	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	275.765	307.146	337.553	350.272	358.137
CSLL	34.471	44.613	45.050	46.370	58.962	56.542	64.251	64.808	60.419	68.143
COFINS	103.196	121.924	118.957	141.232	160.988	175.158	202.813	198.742	202.734	204.679
PIS/PASEP	26.632	31.516	31.723	40.794	42.102	46.407	52.038	52.544	53.548	53.895
Outras	36.483	3.053	2.497	3.148	3.414	3.765	4.056	4.775	5.430	4.602
Receitas de Órgãos da Seguridade Social	14.255	13.765	14.173	14.815	16.729	20.199	15.455	19.903	20.792	27.554
Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976
RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE	357.215	380.274	396.423	460.463	530.343	579.610	647.541	680.160	695.421	718.986
DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Benefícios previdenciários	185.293	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.090	507.871
Benefícios LOAS e RMV	14.192	16.036	18.946	22.502	25.236	29.543	33.944	38.558	42.538	48.990
Bolsa-família e outras transferências	3.357	10.522	11.844	13.493	16.644	20.530	23.998	26.156	26.916	27.492
Encargos previdenciários da União – EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976
FAT (seguro-desemprego, abono, outros)	17.993	20.411	26.927	29.809	34.173	38.879	44.236	53.875	47.495	56.014
Saúde – Ministério da Saúde -MS	45.212	50.270	58.270	62.329	72.332	80.085	85.429	94.235	102.206	108.489
Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS	2.278	2.600	2.746	3.994	4.033	5.659	6.227	7.020	5.389	5.326

Ministério da Previdência Social – MPS	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.401	7.828	8.197	8.596
Outras ações da Seguridade Social	3.365	3.819	6.692	7.584	7.552	10.410	11.871	10.859	11.547	12.009
DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE SOCIAL	277.951	310.023	358.581	402.866	450.431	510.640	571.891	634.567	682.604	776.763
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	79.264	70.251	37.842	57.597	79.912	68.970	75.650	45.593	12.817	-57.777

Fonte: Gentil (2019, p. 171).

Importante salientar que a autora utiliza referências do Tesouro Nacional, da ANFIP e do Orçamento Federal na construção da tabela, replicada acima com alguns destaques. Para ver as referências originais na construção da tabela, consultar a obra mencionada.

Elaboração própria (2024).

5.1.3 Os governos Dilma Rousseff (2011-2016) e o ensaio neodesenvolvimentista: os impactos na política previdenciária

Como reforça Singer (2018), os anos entre 2011 e 2014, correspondentes ao primeiro mandato de Dilma Rousseff, foram de prosseguimento da agenda petista de conciliação de classes – no âmbito macroeconômico, significou, entre outras medidas, a redução da taxa básica de juros, a desvalorização da moeda brasileira, a ampliação das isenções fiscais para o setor industrial, bem como a redução dos preços da energia elétrica e de derivados do petróleo. O primeiro governo Dilma objetivava, com essas medidas, menos atrativas ao rentismo, absorver investimentos privados para o setor produtivo, ao mesmo tempo em que preservava o ganho real de salários e o aumento/manutenção das taxas de emprego. Contudo, é preciso considerar que as taxas de lucro (derivadas da produção e realização das mercadorias) são centrais para determinar a atividade econômica e, portanto, os investimentos capitalistas futuros; e que durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, apenas nos setores financeiro e produtor de alimentos e bebidas houve crescimento das taxas de lucro (Pinto *et al.*, 2019). Nesse sentido, frustraram-se os planos do governo, uma vez que os estímulos não se transformaram em investimentos privados nas distintas cadeias produtivas, conforme se esperava, ainda que tenham conseguido conter temporariamente a queda nas taxas de lucros e, ao mesmo tempo, manter e expandir os ganhos salariais reais e os empregos.

Ainda, devido à queda do exército industrial de reserva, resultante dos anos de expansão do trabalho com carteira assinada, os setores organizados do proletariado também aumentaram o seu poder de barganha junto ao capital, o que explica o número de greves ter crescido e, portanto, também o crescimento de parcelas da riqueza absorvida pelas classes trabalhadoras no período entre 2011 e 2014 (Pinto *et al.*, 2019). Ou seja, aquele período de crescimento foi atravessado, novamente, por crescimento na acumulação financeira, retração do setor industrial (se não na medida em que a industrialização foi deslocada para o setor primário), acompanhados da “[...] mudança na composição do gasto social, no qual o predomínio das transferências de renda às famílias se deu em claro desfavor da oferta de serviços públicos desmercantilizados” (Gentil, 2019, p. 173).

A partir de 2012, a situação fiscal começou a se deteriorar. Se, nos mandatos de Lula, o superávit primário alcançava somas que correspondiam a 3% do PIB,

este indicador passaria a representar um déficit de 0,6% em 2014. No ano do *impeachment*, em 2016, esse valor caiu para -2,4%. Consequentemente, a tendência de queda no endividamento do setor público, de 2003 a 2013, foi invertida a partir de 2014. Se, em 2013, a dívida do setor público alcançou seu nível mais baixo (33,6% do PIB), no ano de 2016 o crescimento apresentado era de 12,6 pontos percentuais (46,2% do PIB), “[...] subindo numa velocidade que causava constrangimentos a um governo que persistia em cortar gastos” (Gentil, 2019, p. 174). Gentil (2019, p. 180) destaca que essa política teve profundos e negativos impactos no orçamento da seguridade social. Em 2015, as desonerações atingiram cifras de R\$ 304,5 bilhões, sendo que mais de 50%, ou R\$ 170 bilhões, teriam de ter sido destinados às políticas de previdência social, assistência social e saúde. Na Tabela, abaixo, apresentam-se os índices macroeconômicos do período considerado em debate, para melhor visualização:

Tabela 57 – Indicadores macroeconômicos selecionados (2006-2016), em %

Ano	PIB (crescimento real)	Inflação (IPCA)	Necessidade de financiamento do setor			Em % do PIB	
			Primário	Juros Nominais	Nominal	Dívida Líquida do Setor Público	Carga Tributária
2006	4,0	3,1	-3,2	6,8	3,6	46,3	33,3
2007	6,0	4,5	-3,3	6,1	2,8	44,1	33,7
2008	5,0	5,9	-3,5	5,5	2,0	37,4	33,5
2009	-0,2	4,3	-2,0	5,3	3,3	42,8	32,3
2010	7,6	5,9	-2,7	5,2	2,5	40,2	32,5
2011	3,4	6,5	-3,1	5,7	2,6	36,4	33,4
2012	1,8	5,8	-2,4	4,7	2,5	35,3	32,6
2013	2,7	5,9	-1,9	5,1	3,2	33,6	32,6
2014	0,1	6,4	0,6	5,4	6,0	36,8	31,9
2015	-3,8	10,7	1,9	8,4	10,2	35,6	32,1
2016	-3,6	6,3	2,4	6,5	9,0	46,2	32,4

Fonte: Gentil (2019, p. 175).
Elaboração própria (2024).

No longo prazo, como visto, a política de desoneração de setores da economia “[...] desembocou na deterioração fiscal, pois a manutenção e a ampliação das isenções tributárias reduziram as receitas – que já vinham caindo

com a desaceleração da economia, fruto do cenário externo e dos impactos econômicos negativos da Lava Jato” (Pinto *et al.*, p. 118). Segundo Gentil (2019, p. 182),

[...] as desonerações [abrangeram] a folha de salários, o Simples Nacional, Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos e/ou beneficentes dos setores de Saúde e Educação (hospitais e escolas), construção civil, clubes de futebol, organizações religiosas, medicamentos, máquinas e equipamentos, biodiesel e várias outras áreas, formando uma amálgama de iniciativas, o que [demonstrou] ausência de estratégia definida.

Consequentemente, elas resultaram na diminuição da capacidade interventiva do Estado, ao mesmo tempo em que ampliaram as “[...] margens de lucro das empresas, sem elevação dos investimentos, privando a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados para gerar bem-estar e crescimento” (Gentil, 2019, p. 182). Não fazia sentido, à época, argumentar a existência de um rombo no sistema previdenciário, uma vez cotejada essa suposta crise com o montante de receitas de que o governo Dilma abriu mão, na expectativa de retornos de investimento, que acabaram sendo orientadas para a rentabilidade financeira. Em 2015, o governo desobrigou o capital de contribuir tributariamente com um montante que superou “[...] o total dos gastos nos setores de Saúde (R\$ 100,2 bilhões), Educação (R\$ 94,3 bilhões), Assistência Social (R\$ 32, 9 bilhões), Transporte (R\$ 16,8 bilhões), Ciência e Tecnologia (R\$ 7 bilhões), e Defesa Nacional (R\$ 34,2 bilhões)” (Gentil, 2019, p. 182).

Ao todo, o governo deixou de receber R\$ 304,6 bilhões, em 2015, enquanto investiu apenas R\$ 285,4 bilhões nas áreas acima discriminadas, sem ter definido contrapartidas às empresas desoneradas, que definissem graus de investimento e participação nacional no produto, responsabilidades ambientais, ou compromissos com o desenvolvimento do mercado de trabalho formal, associado a garantias de direitos trabalhistas (Gentil, 2019). Segundo Singer (2018, p. 75),

[...] a queda da lucratividade, o pleno emprego com aumento das greves, a percepção de novo realinhamento internacional liberalizante e a ofensiva ideológica provinda do capital financeiro podem ter consolidado entre os industriais a convicção de estarem diante de um projeto que queria ampliar o raio de ação do Estado, fixar preços, regular e controlar a atividade privada, podendo, numa projeção longínqua, estatizar setores estratégicos. O temor os unificou [setor industrial, beneficiado no primeiro governo Dilma] ao restante da burguesia no combate ao ensaio desenvolvimentista.

Mesmo assim, Dilma Rousseff se reelegeu, no final de 2014, contrariando e criticando o programa econômico, de cariz “ortodoxo”, i. e., neoliberal, apresentado pelo seu adversário no segundo turno, Aécio Neves (PSDB). Assim que consolidada a sua vitória, entretanto, Dilma foi estrangida e rompeu com setores expressivos da classe trabalhadora ao nomear, para seu Ministério da Fazenda, um representante do mercado financeiro: Joaquim Levy. Essa inflexão expressou que Dilma chegou a seu segundo mandato pressionada, uma vez que durante os primeiros quatro anos de seu governo “[...] foi gradualmente perdendo capacidade organizativa e força política para pautar sua agenda no Congresso, abrindo espaço para que o deputado Eduardo Cunha (PMDB) se tornasse presidente da Câmara”, o que permitiu a ele organizar em torno de si um grande grupo de deputados (Pinto *et al.*, 2019, p. 132; Singer, 2018).

Nesse mesmo sentido, “[...] Dilma Rousseff foi capitulando ao discurso conservador e cedendo espaço para o aprofundamento da austeridade fiscal, como resposta às críticas da oposição política ao seu governo”, conforme aponta Gentil (2019, p. 174). O Congresso Nacional, posto sob o controle de Eduardo Cunha no primeiro dia de fevereiro de 2015, era substancialmente conservador e liberal, ideologicamente orientado à atribuição de maiores responsabilidades para o *mercado*, em detrimento do intervencionismo estatal na organização geral da economia política do país. Nesse mesmo ano, o apoio a Dilma Rousseff oriundo das classes trabalhadoras também foi deteriorado com o aumento nos índices de desemprego e queda do rendimento do trabalho, bem como da massa salarial.

No que tange a política de seguridade social e seu financiamento, concomitantemente à já descrita política de desonerações fiscais de setores empresariais, que visava atrair investimentos produtivos, esse cenário de crise orgânica deteriorou as receitas oriundas de contribuições previdenciárias e sociais (CSLL, COFINS e PIS/PASEP), as quais dependem, como já apresentamos, “[...] do nível de emprego formal, do patamar salarial e da produção e faturamento da indústria, setor da economia que gera a maior arrecadação” (Gentil, 2019, p. 176). Já durante o governo Dilma, as políticas de saúde, educação, bem como previdência social, foram objeto não só de escassez no financiamento, mas de buscas por “soluções” *no mercado*, que se desenvolviam por meio de leilões de

concessões “[...] para a oferta de infraestrutura e de amplos estímulos às empresas das áreas de Saúde e Educação, em detrimento da ampliação da cobertura pública” (Gentil; Hermann, 2017 *apud* Gentil, 2019, p. 173). Ainda no governo Dilma, depois de reeleita em 2014, os benefícios previdenciários foram contrarreformados através da Medida Provisória nº 664/2014 (MP nº 664/2014), depois transformada em Lei nº 13.135, no ano de 2015. Nessa contrarreforma, em particular, foram modificados os critérios de segurado para aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte e também quanto ao seguro-desemprego. As alterações promovidas estão situadas no quadro comparativo abaixo (Quadro).

Quadro 13 – Condições de segurado antes e depois da MP nº 664/2014

Benefício previdenciário	Antes da MP nº 664/2014	Depois da MP nº 664/2014
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não tinha a fórmula progressiva aderida ao <i>fator previdenciário</i> .	Aderiu-se ao <i>fator previdenciário</i> a fórmula progressiva. Em síntese, essa fórmula significava que o segurado podia escolher pela não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria, se o seu tempo de contribuição somado à idade atingisse 85 anos, caso fosse mulher, e 95 anos caso fosse homem, observados um tempo mínimo de contribuição de 35 (H) anos ou 30 anos (M). Até 2027, previa-se, essa proporção 85/95 deveria chegar a 90/100.
Pensão por morte	Não havia exigência de comprovação de tempo mínimo de relacionamento e o benefício era vitalício.	O cônjuge precisava comprovar ao menos dois anos de casamento ou união estável para figurar na condição de segurado. O benefício era vitalício apenas se o cônjuge ficasse viúvo após os 44 anos. O valor mensal foi reduzido e o tempo de recebimento do benefício definido entre 3 e 20 anos, a depender da idade.
Abono salarial (PIS/PASEP)	Tinha o valor de um salário-mínimo e era pago uma vez ao ano, em complementação aos recebimentos de trabalhadores na faixa até dois salários-mínimos	Passou a ser pago na proporção de 1/12 do salário-mínimo vigente na data do pagamento do benefício, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano de recebimento do abono.
Seguro desemprego	O segurado precisava comprovar carência de seis parcelas mensais no intervalo de 18 meses anteriores à situação de desemprego involuntário	O segurado precisava comprovar carência de doze parcelas mensais no intervalo de 18 meses anteriores à situação de desemprego involuntário. Numa segunda dispensa, o tempo de carência, o tempo de contribuição comprovada era de 9 parcelas nos doze meses anteriores ao desemprego involuntário.

Fonte: Gentil (2019).
Elaboração própria (2024).

Em 2016, com o *assim chamado fim da “Nova República”*¹⁹³, amalgamado no *impeachment de Dilma Rousseff*, o Brasil entrou em um quadro de aprofundamento da recessão, cujos sinais já vinham sendo apontados nos sucessivos governos petistas, expressos inclusive na manutenção dos ataques ao orçamento da seguridade social entre os anos de 2003 e 2016, na criação de leis de criminalização dos movimentos sociais (Lei nº 13.260/2016), ou de avanços contra os direitos trabalhistas, como visto acima (MP nº 664/2014). Consolidado o golpe, a resposta dada pelos esclarecidos neoliberais que, como tragédia e a farsa, se sucederam no cargo de Presidentes da República, foi a acentuação do ajuste fiscal austero, por meio de contrarreformas no orçamento fiscal (EC nº 95/2016), na legislação trabalhista (Lei nº 13.467/2017, entre outras), durante o governo de Michel Temer (PMDB-SP), bem como na contrarreforma da política previdenciária (EC nº 102/2019), ocorrida sob o governo de Jair Messias Bolsonaro (PL-RJ).

As consequências do golpe foram melhor elaboradas na segunda seção, na esteira do adensamento da conjuntura de crise orgânica por que passa o Brasil desde 2016, em suas incidências contemporâneas sobre as políticas assistenciais e previdenciárias operacionalizadas no âmbito do INSS, na conjuntura de franca digitalização dessa autarquia. Na presente subseção, a partir do que nela foi exposto, quis-se reforçar o argumento de que, após a Constituição Federal de 1988, o orçamento da seguridade social foi assentado em bases sólidas, que o permitiram ser superavitário durante longo período, mesmo tendo sido sistematicamente saqueado para remunerar os capitais financeiros, e esvaziado em razão da forma particular de desenvolvimento adotada, a partir de diretrizes neoliberais que privilegiaram a concorrência aberta entre capitais no mercado, incorreram na desnacionalização da economia. Em consequência da gestão neoliberal do Estado, percebeu-se que, ao mesmo tempo em que os fundos previstos na citada constituição e que compõem a seguridade social, constitucionalmente, foram “assaltados”, a demanda pela proteção social aumentou, porquanto o aumento na acumulação de capitais foi acompanhada de uma menor participação do salário no montante da riqueza socialmente produzida – exceto no período de *boom das*

¹⁹³ Avritzer, Leonardo. O fim da Nova República. Plataforma Política Social. Disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/o-fim-da-nova-republica/>. Acesso em 01 ago. 2024.

commodities, quando o governo recuperou a participação salarial a cifras anteriores ao Plano Real, ao mesmo tempo em que favoreceu a acumulação rentista, às custas do endividamento público.

Ao mesmo tempo, conforme veremos, procedeu-se uma contrarreforma administrativa do Estado ao longo desse período, que reduziu o pessoal ocupado na Administração Pública Federal sob os princípios do gerencialismo, da economicidade e da tecnicidade na operacionalização de serviços públicos. Dado o exposto anteriormente, é possível apontar que o quadro de redução artificial da demanda foi sendo emoldurado ao longo de todo período da “Nova República”. Cabe-nos compreender o lugar das tecnologias digitais nessa seara, como das incidências do neoliberalismo sobre o próprio Sistema Produtivo Estatal e, em particular, sobre a Dataprev, no contexto de sua adequação ao padrão de acumulação flexível e de sua metamorfose em empresa fabricante de *softwares* orientados à prestação de serviços públicos. No presente momento da tese, foi permitido ao leitor compreender a base material da crítica de que, se o *lean production*, entre as suas premissas, estabelece o atendimento a uma demanda enxuta, a demonstração de que, ao longo das décadas entre 1988 e 2016, houve na verdade um crescimento da demanda pela proteção social – assim, se o que ocorre atualmente é uma redução dessa demanda, ela só pode se dar pelas vias artificiais, inclusive em bases tecnológicas digitais. Esta é uma questão que consideramos central nas nossas análises, razão pela qual, a seguir, apresentaremos algumas reflexões a respeito.

5.2 A CONTRARREFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS TIC

Importa mencionar, como faz Behring (2008), que a chamada “reforma gerencial do Estado” foi o desenho da contrarreforma administrativa conduzida pelo governo FHC, totalmente incorporada ao que veio a se cristalizar no Plano Diretor da Reforma do Estado, conduzida por meio do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-MARE) daquele governo. O MARE teve subordinado à sua estrutura um órgão interministerial, a Câmara da Reforma do Estado, da qual se erigiu, por exemplo, a Emenda Constitucional (EC nº 19/1998, da qual tratamos na

segunda seção). No PDRE, conforme Behring argumenta, o governo apontava que a crise por que passou o Brasil na década de 1980 tinha origem estatal, uma vez que “[...] o Estado brasileiro afastou-se de suas funções precípuas para atuar na esfera produtiva” (Behring, 2008, p. 177). A noção de “crise do Estado” decorria da compreensão de que, se as crises de superacumulação do início do século XX se engendraram no mercado, uma crise fiscal só podia ter origem no Estado, o que justificava sua reforma. Porém, tanto o “populismo econômico” de José Sarney, quanto o neoliberalismo de Fernando Collor já davam sinais de esgotamento, daí a necessidade de uma reforma de novo cariz: social-liberal (Behring, 2008).

Essa “reforma”, conforme expunha Behring (2008, p. 178), tinha como eixos o ajuste fiscal permanente, a abertura comercial e as privatizações, o privilegiamento da competitividade dos setores nacionais da indústria, a reforma da Previdência Social, a inovação de instrumentos de operacionalização das políticas sociais, e a reforma do aparelho de Estado. Entre a leitura do PDRE (1995) e a teorização de Bresser Pereira (1996) os traços são praticamente indistinguíveis. Mas, conforme destaca Behring (2008), o que não se observa, em nenhuma delas, são as formas de controle social dos contratos, agências reguladoras ou executoras, ao mesmo tempo em que são ignorados os dispositivos constitucionais que previam a instalação de órgãos colegiados, por exemplo, nas políticas que compõem a seguridade social. Conforme Bresser Pereira (1996), um dos capitães intelectuais e ideólogos das contrarreformas por que passou o Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a contrarreforma administrativa só se tornou central no Brasil após a assunção do cargo de Presidente da República por FHC. Naquele ano, afirmava o economista,

[...] ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, *da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos* (Pereira, 1996, p. 269, grifo nosso).

Ficou patente na segunda seção o quanto as contrarreformas administrativas realizadas após a CF/88 não ofereceram às classes trabalhadoras uma melhor operacionalização de serviços públicos. Antes, o que fez a condução das políticas previdenciárias e assistenciais no INSS em conformidade com as

diretrizes do Estado gerencial, expressas no estabelecimento de metas de produtividade na aferição de requerimentos, por exemplo, foi agravar o não atendimento à população usuária, sujeita dos direitos junto àquela autarquia. Quando propunha a contrarreforma gerencial do Estado, o entendimento do economista era que a *globalização* impôs aos Estados nacionais a necessidade de redefinir funções, porquanto se antes podiam ser mais ativos na proteção de suas próprias economias, conforme avançou a abertura dos mercados o Estado passou à função de “[...] facilitar para que a economia nacional se [tornasse] internacionalmente competitiva” (Pereira, 1996, p. 269). Para Bresser Pereira (1996), a regulação e a intervenção eram ainda tarefas atinentes ao Estado, não apenas para compensar desigualdades em áreas como educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura, mas para garantir “condições de competitividade mundial aos agentes”. O autor não se enquadrava como um “neoliberal”, mas como um reformista social-liberal (perdoe-nos a redundância), porque para ele enquanto o neoliberalismo ensejava a retirada do Estado da economia, o social-liberalismo propunha “[...] dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia” (Pereira, 1996, p. 270).

Ora, se for essa a baliza conceitual, a diferença entre a reforma social-democrata e a reforma neoliberal é meramente semântica. Em primeiro lugar, porque não existe na história do neoliberalismo, enquanto proposição da Economia Política, nenhuma distinção quanto à definição de Bresser Pereira quanto ao papel do Estado na economia – uma leitura de Dardot e Laval (2016), ainda que insuficiente, demonstra que a proposição neoliberal nunca foi retirar o Estado da economia, mas orientá-lo tão somente para os interesses da acumulação de capitais. Em segundo lugar, portanto, porque desde a década de 1950, quando consolidado o SPE brasileiro, esse foi precisamente o lugar do Estado na economia. A teoria social crítica o caracteriza de forma distinta, ao defini-lo como suporte à acumulação de capitais, com a particularidade de que, no período da *industrialização dependente*, esse suporte se deu sob as diretrizes e ao encontro dos interesses do imperialismo, como visto a partir de Rodrigues (2023). Enfim, não podemos assumir, sob o risco de agredirmos a história, que a Ditadura empresarial-

militar teve qualquer compromisso com a social-democracia, ainda que tenha desempenhado tarefas que Bresser Pereira (1996) atribui ao Estado de cariz social-democrata.

A justificativa para a contrarreforma administrativa, no entendimento de um dos seus propositores, era que a Constituição Federal de 1988 promoveu um salto entre o patrimonialismo, que havia imperado ao longo dos anos de Ditadura empresarial-militar, ingressando a Administração Pública em um “enrijecimento burocrático extremo” (Pereira, 1996). No entendimento desse autor, “[a]s consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, [seriam] o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (Pereira, 1996, p. 271). O autor faz breve exposição acerca das formas assumidas pelo Estado até a maturação do modo de produção capitalista, quando a forma política correspondente se transforma na “administração burocrática moderna”, racional-legal, “[...] baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos” (Pereira, 1996, p. 271).

Nessa estrutura, escapando ao patrimonialismo e a indicação de cargos públicos conforme interesses privados, surge a necessidade de profissionais recrutados e treinados para a finalidade de operacionalizá-la, supostamente neutros quanto às atribuições políticas do Estado. Essa administração burocrática racional, tendo assumido a partir da *globalização* um cariz gerencial, em sua adoção, parte do pressuposto de que “[...] é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados” (Pereira, 1996, p. 272). Para o autor em discussão, os eixos estruturantes dessa nova forma administrativa assumida pelo Estado, em contraponto à forma simplesmente burocrática, eram:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; 3) *organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal*; 4) *organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar*; 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; 6) definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de

desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; 7) controle por resultados, *a posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (Pereira, 1996, p. 272, grifo nosso).

A partir desses eixos, torna-se possível compreender as ideologias subjacentes às transformações por que passou o Estado brasileiro após a CF/88. Conforme observamos na subseção anterior, aliás, as políticas sociais que compõem a seguridade social brasileira foram transformadas seguindo-se princípios “modernos” e “gerenciais”, como o da descentralização político-administrativa. No que concerne às empresas estatais, conforme veremos adiante, o grifo que realizamos tem pertinência porquanto destaca algumas das diretrizes históricas das transformações por que passou a Dataprev a partir dos anos 2000, entre elas, notadamente, a “horizontalização” de suas equipes de desenvolvimento, orientadas para e por projetos de fabricação de *softwares*.

Ainda segundo Bresser Pereira (1996, p. 272), enquanto a administração burocrática era centralizadora e autoritária, [...] a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural”. Além disso, conforme o economista, o gerencialismo incorporado ao Estado não partia da compreensão, como era próprio ao Estado burocrático, que sua racionalidade é absoluta; antes, no Estado gerencial compreende-se a sociedade “[...] como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública” (Pereira, 1996, p. 272)¹⁹⁴.

Com esse entendimento, Bresser Pereira (1996) criticava os resultados da Assembleia Nacional Constituinte, afirmando que a CF/88 “[...] ignorou completamente as novas orientações da administração pública [e que os] constituintes, e mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo” (Pereira, 1996, p. 274). As

¹⁹⁴ Ora, tampouco essa compreensão é exatamente inovadora, em razão de que a teoria social crítica, desde Marx e Engels (2007) sempre apontou para o Estado como a síntese concentrada das relações sociais entre as classes, a depender dos lugares ocupados por elas na produção e reprodução da riqueza. Porém, a teoria social crítica se diferencia em razão de que propõe a suplantação dessa forma política e não sua “reforma”, porquanto se encontra assentada sobre a propriedade privada. Temos acordo com Behring (2008), nesse sentido, de que a concepção de democracia de Bresser Pereira era instrumental e reducionista.

manifestações dessa incapacidade, conforme o autor, se expressaram na definição do Regime Jurídico Único (RJU), na rigidez da estabilidade e dos concursos públicos, definindo uma única via de ingresso no aparato estatal e a proteção a servidores relapsos e excedentes, na eliminação da autonomia de órgãos autárquicos e fundacionais, bem como na definição de um regime “privilegiado” de aposentadorias e pensões para funcionários públicos (Pereira, 1996, p. 275). Com todas essas manifestações de preconceitos de classe, os quais tratam como privilégios o que são, na verdade, direitos dos servidores públicos que são acompanhados de deveres (conforme observamos na seção 2, ao tratarmos dos atuais contornos da contrarreforma administrativa), ainda assim não se pode afirmar que se trata de um “neoliberal” o autor analisado, mas de um social-liberal? Quanta diferença!

O conjunto de contrarreformas anunciadas era explícito, desavergonhado, e envolvia a) a exoneração de funcionários, em razão do número excessivo de quadros, cujos tetos salariais precisariam ser melhor delimitados; b) o aumento do tempo de serviço e, com ele, de contribuição aos regimes previdenciários próprios do funcionalismo público, com a definição de correspondência proporcional dos valores das aposentadorias de servidores. Durante a Ditadura empresarial-militar, não existia previsão, a partir do Decreto-Lei nº 200, de uma política remuneratória aos servidores públicos (Pereira, 1996). Daí que tenha se aberto margens para contratações arbitrárias, no âmbito da Administração Pública Federal, como foi possível observar na análise dos anos iniciais da Dataprev, na terceira seção. A “preocupação” com a contrarreforma administrativa ter tomado lugar após o governo FHC deu-se em razão, em primeiro lugar, de que, pós CF-88, agravaram-se as “disparidades salariais”. O “gasto” com a remuneração média dos servidores do Poder Executivo, cresceu 5,8% entre 1989 (ano de referência) e 1990, mas decresceu 35 pontos percentuais em 1991, mais 8,3 no ano seguinte, nos dois anos de Fernando Collor. Quando Itamar Franco assumiu, em 1993, o “gasto” com o quadro pessoal ocupado no Executivo voltou a crescer, correspondendo a 82,1% do que era dispendido com essa mesma rubrica em 1989. As despesas com pessoal quase equivaleram entre 1989 e 1994 (ano em que esse indicador equivaleu a 98,9% do que era dispendido meia década antes). Em 1995, esse custo cresceu 16,7% acima do valor das remunerações do quadro funcional em 1989, sobretudo

em razão de que, “[...] a partir do final de 1992, o governo procurou, com um programa de ‘isonomia salarial’, corrigir as profundas distorções na remuneração dos servidores que se acumularam a partir da segunda metade da década de 1980” (Pereira, 1996, p. 276).

Pereira (1996) caracterizava o que considerava como distorções: 1) os ganhos dos servidores públicos, pois estes, segundo ele, elevavam o valor da força de trabalho em relação à média salarial do setor privado, e porque 2) as distinções internas ao setor público que criavam disparidades entre frações do quadro funcional empregado no aparelho estatal. No que concerne ao gasto com pessoal da Administração Pública Federal, entre civis e militares, os valores em bilhões de reais e a relação deste gasto com o PIB, tendo 1989 como ano de referência, os dados podem ser visualizados na Tabela 58:

Tabela 58 – Despesas com Pessoal Federal, civil e militar (1987-1995)

	Índice (1989 = 100)	R\$ bilhões	% PIB
1987	66	16,8	3,46
1988	80,9	20,6	4,26
1989	100	25,4	6,68
1990	115,3	29,3	6,47
1991	94,5	24,0	4,85
1992	77	19,6	4,58
1993	104	26,5	4,91
1994	120	30,5	5,14
1995	155,9	39,6	6,15

Fonte: Pereira (1996, p. 276).

Além disso, conforme destacava Pereira (1996), com dados do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em 1995, “[...] enquanto os executivos e profissionais de nível superior [recebiam] salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público¹⁹⁵ [tinham] remuneração substancialmente maior do que no setor privado” (Pereira, 1996, p. 278). No argumento do *contrarreformista neoliberal*, o papel do Estado como contratante de força de trabalho era corrigir o desnivelamento presente no setor privado, ainda que para isso produzisse outra distorção, a saber, “[...] a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho (Pereira, 1996,

¹⁹⁵ Enquadravam-se aí auxiliares administrativos, digitadores, estoquistas, zeladores, instaladores, porteiros, copeiros etc. (Pereira, 1996).

p. 278). A título de exemplo, em maio de 1995, enquanto um cargo executivo no setor público recebia R\$ 5.736, o setor privado pagava em média R\$ 7.080, uma diferença de quase 20%. Porém, em cargos operacionais, portanto mais baixos, a diferença era de 45%, mas pela via contrária: no setor privado, o salário médio era de R\$ 437, enquanto no público era R\$ 635.

De acordo com Pereira (1996), a partir de 1988, os Poderes Judiciário e Legislativo, bem como o Ministério Público, fortalecidos a partir da promulgação do novo regime civil, “[...] trataram de aumentar por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração” (Pereira, 1996, p. 279). Esse último, por sua vez, na figura dos funcionários que ocupavam seus altos escalões, “[...] passaram a receber ‘gratificações de produtividade’, que, na verdade, não eram outra coisa senão uma estratégia para corrigir seus salários sem que fosse necessário aumentar a remuneração de todo funcionalismo público de nível superior” (Pereira, 1996, p. 279). Importante destacar que o aumento das despesas com o quadro funcional da Administração direta não se deveu a um aumento do número de funcionários públicos.

No contexto mais amplo do ajuste fiscal recessivo, na verdade, e em decorrência dos ajustes salariais e do crescimento da despesa com inativos, “[...] os concursos públicos foram quase totalmente suspensos a partir de 1988, de forma que o número total de funcionários diminuiu” (Pereira, 1996, p. 280). No ano de promulgação da Carta Magna, os funcionários civis estatutários, vinculados ao Poder Executivo, às autarquias e fundações, eram 705 mil; em 1995, esse indicador havia baixado para aproximadamente 567 mil. Na mesma série histórica, considerados ainda os funcionários das empresas estatais, a redução foi também significativa: de 1,442 milhões para 1,197 milhões, entre 1988 e 1995 (Pereira, 1996, p. 280). O número de servidores diminuiu em termos absolutos, assim como a média da despesa com ativos em termos relativos. Entre 1991 e 1994, os gastos com pessoal cresceram de R\$ 14,8 bilhões para R\$ 20,3 bilhões, mas decaíram de 63,8% para 54% da despesa total com o quadro de servidores. Enquanto isso, a participação dos inativos foi de R\$ 7 bilhões, entre 1991 e 1993, para R\$ 12,5 bilhões, em 1994, nas despesas com pessoal da União. Afirmava o *social-neoliberal* que, por ganharem aposentadorias 8,25, 21,7 e 20,4 vezes maiores que trabalhadores vinculados ao RGPS, trabalhadores do Executivo, do Legislativo e do

Judiciário eram privilegiados e que era, necessária, a realização de um ajuste – vulgo, de uma contrarreforma previdenciária que afetasse os Regimes Próprios de Previdência Social (Pereira, 1996).

No entendimento do autor, o Estado devia ser compreendido a partir de quatro setores. O primeiro deles, seu núcleo estratégico, seria o Poder Executivo, o Presidente da República e seus Ministérios, “[...] responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais, encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público” (Pereira, 1996, p. 283). No plano regional e local, existem os núcleos estratégicos correspondentes. O segundo setor seria o das atividades exclusivas do Estado, como legislar e tributar, incluídas “[...] a política, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego” (Pereira, 1996, p. 283). O terceiro setor são aqueles que o autor considerava como o de serviços não-exclusivo do Estado:

[...] aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, [este] realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços (Pereira, 1996, p. 283).

Por fim, caracterizava Bresser Pereira (1996), o quarto setor era aquele da produção de bens e serviços para o mercado, desenvolvida, no âmbito do Estado, pelas sociedades de economia mista, na operação em serviços públicos ou em setores estratégicos da economia (Pereira, 1996). O *píncaro* da *contrarreforma social-neoliberal*, fazia apologia das “organizações sociais”, entre outros “contratos de gestão”, com o qual o núcleo estratégico passou a definir “[...] os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, [além de garantir] a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução” (Pereira, 1996, p. 284). No entendimento do *social neoliberal*, uma vez que os respectivos governos decidissem os indicadores de desempenho, fossem eles qualitativos ou quantitativos, os dirigentes dos contratos de gestão estariam livres “[...] para gerir o orçamento global recebido; [...] administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; [...] realizar

compras apenas obedecendo aos princípios gerais de gestão” (Pereira, 1996, p. 285).

De acordo com as análises de Behring (2008, p. p. 182-183), em relação aos contratos de gestão, que estavam previstas “[...] outras formas de financiamento, inclusive, aplicações no mercado financeiro e convênios”. A proposta de Bresser Pereira (1996) era que serviços não-exclusivos do Estado, como “[...] as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus [fossem todos transformados] em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais” (Pereira, 1996, p. 286). Essas OSs celebrariam contratos com o Poder Executivo e participariam do orçamento sob autorização do Congresso Nacional, o que faria delas como serviços “publicizados”, diferentemente de privatizados porquanto “[...] essas novas entidades [preservariam] seu caráter público e seu financiamento pelo Estado” (Pereira, 1996, p. 286). Esse processo garantiria o “caráter público de direito privado”, no sentido de assegurar a essas novas entidades uma maior autonomia administrativa e financeira.

Quanto aos setores de bens e serviços para o mercado, defendia:

[...] a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las (Pereira, 1996, p. 285).

Bresser Pereira (1996) estabelecia, para além da distinção entre Estado burocrático e gerencial, uma diferenciação entre as formas de propriedade existentes. No tocante ao núcleo das atividades não-exclusivas do Estado, o *contrarreformista* propunha que a forma dominante de propriedade deveria ser a pública não-estatal (Pereira, 1996), forma desenvolvida no quadro da *globalização* e que, para o autor, tornava ultrapassada uma mera distinção entre o público e o privado. De acordo com Bresser Pereira, a privatização era recomendada quando demonstrado que “[a] instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado a coordenação de suas atividades” (Pereira, 1996, p. 285-286). Porém, afirmava, o espaço do “público não-estatal” se abria quando isso não se observava, podendo exercer “[...] um papel de intermediação [ou de

facilitação do] aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia” (Pereira, 1996, p. 286).

Conforme Bresser Pereira (1996), a propriedade pública não-estatal se explicava redundantemente: “[n]ão deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não de ver privada porque pressupõe transferências do Estado” (Pereira, 1996, p. 286). A atividade econômica seria, assim, controlada de forma mista pelo Estado e pelo mercado; pelo Estado “[...] antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado [...] [seria] materializado na cobrança dos serviços” (Pereira, 1996, p. 286). No seu entendimento, essa forma compartilhada de propriedade permitiria à sociedade atestar “[...] a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelecerá um sistema de parceria ou de cogestão entre o Estado e a sociedade civil” (Pereira, 1996, p. 286). Como ressalta Behring (2008), essa definição foi *au passant*, tangencial, e apesar de preconizar controle social, não estabeleceu nenhum dispositivo objetivo para tanto. Porém, não o intitulemos como neoliberal, ainda. Adiante, na próxima subseção, apontaremos para as privatizações do SPE brasileiro, e talvez então o “social-liberalismo” de Bresser Pereira (1996) se esvaneça.

O Estado se encontrava em uma crise fiscal cujas causas envolviam fatores externos e internos. As determinantes para a queda da arrecadação eram mais abrangentes do que as análises politicista. Não se reduziam às particularidades do Brasil enquanto Estado nacional, embora a partir daí se explicassem, tampouco se restringiam ao “inchaço” do aparelho estatal, para explicar a crise fiscal e a hiperinflação enfrentadas ao longo da década de 1980, até a “estabilização” do Plano Real, em 1994. A receita *social-neoliberal* era precisamente aprofundar a crise fiscal, porquanto eliminar o controle estatal de atividades nas quais há a produção de bens e serviços implicava, exatamente, na diminuição das receitas, i. e., só fazia diminuir a arrecadação a longo prazo em prol de construção de receitas imediatas com a venda das empresas públicas. Que lógica primorosa. No entendimento do autor, a entrega da operacionalização de serviços públicos por autarquias e órgãos aos novos contratos de gestão, bem como a entrega das empresas estatais à exploração privada adequava o Estado às formas mais modernas de gestão, não fazendo-lhe um Estado liberal clássico, e, portanto, mínimo, mas “[...] *um Estado*

regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar” (Pereira, 1996, p. 285).

Vimos, ao longo da tese, demonstrando que a Dataprev, desde seus anos iniciais, foi precisamente uma empresa estatal pública que, para realizar suas atribuições, atendendo não apenas ao Ministério da Previdência Social, mas estabelecendo convênios com outros órgãos governamentais, realizou precisamente transferências de valor para empresas privadas que fabricavam equipamentos para processamento de dados, por meio das relações comerciais que com elas estabeleceu, tenham sido elas de origem nacional ou estrangeira. A diferença, para o período neoliberal foi que as formas de subordinação do SPE aos circuitos privados de valorização do valor tornaram-se cada vez mais diretas: promoveu-se a entrega das administrações dessas empresas a acionários privados, bem como suas receitas. Como expunha Behring (2008), o expediente dos ideólogos da reforma gerencial envolvia “[...] um processo de manipulação dos conceitos, que, levado para além dos meios intelectuais, torna-se uma manipulação massiva” (Behring, 2008, p. 186).

Até então, tanto os ideólogos quanto os críticos do Estado gerencial não deram a devida atenção para um dos meios técnicos de sua implementação. Entre os principais recursos ideológicos mobilizados para fazer avançar a contrarreforma do aparelho do Estado estava precisamente o incremento decisivo das tecnologias digitais. Para “vender” a necessidade de implementação do gerencialismo estatal, no entanto, embutiram-lhe as TIC, e sua propaganda encontrou o devido coro em instâncias do próprio Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com a criação de uma Secretaria com essa finalidade, bem como ressonâncias internacionais, porquanto órgãos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003) também desenvolveram suas contribuições sobre o Estado gerencial e suas mediações através da implementação de tecnologias digitais.

5.2.1 As TIC como bases técnicas do Estado gerencial neoliberal

Ricardo Adolfo de Campos Saur era Secretário de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação do Ministério da Administração e Reforma do Estado de FHC (Saur, 2001). O texto que apresentou à Escola Nacional de Administração Pública, intitulado *A Tecnologia da Informação na reforma do Estado: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área pública* foi, originariamente, uma palestra proferida pelo seu autor no Primeiro Congresso Nacional de Informática Pública (I CONIP), ocorrido entre os dias 21 e 23 de novembro de 1995, em São Paulo. As primeiras reflexões do autor remetem à Ditadura empresarial-militar, “anos de frustração e desesperança”, durante os quais se venderam “soluções milagrosas e paternalistas” e “fórmulas tecnocráticas e autoritárias”. Felizmente, dizia Saur (2001), as novas crenças para a década de 1990 tinham outros parâmetros, diferentes daqueles tradicionais e anacrônicos do passado; e bradava:

[...] o povo brasileiro cada vez mais se convence de duas verdades básicas, pluralistas e não discriminatórias: o caminho para uma sociedade mais justa tem de ser democrático e tem de se basear em nosso próprio esforço. Essas verdades tão simples parecem ter andado adormecidas ou mesmo até reprimidas desde a década de 50, e foi preciso um longo e árduo caminho para que outra vez pudéssemos ter eleições democráticas e um governo constituído pela única e exclusiva via de legitimação: o voto universal. Nessa eleição, o povo brasileiro fez algumas importantes escolhas (Saur, 2001, p. 4-5)¹⁹⁶.

Uma das escolhas importantes tomadas no período da “Nova República”, no seu entendimento, partiu da eleição de Fernando Henrique Cardoso e de seu compromisso, estabelecido no pleito, de promover a contrarreforma estrutural do Estado brasileiro. Segundo o autor, esse acordo vinha sendo “[...] rigorosamente cumprido, da única forma legítima, por meio da discussão dessas questões com toda a sociedade e de sua apresentação para votação no Congresso Nacional” (Saur, 2001, p. 5). Para realizar a empreitada de contrarreformar o Estado brasileiro, FHC criou um Ministério específico para essa finalidade, uma Câmara setorial, com

¹⁹⁶ Poderia ter economizado palavras, trocando “tem de se basear em nosso próprio esforço” por “meritocrática”. Perceberia, então, a incongruência e o contrassenso em afirmar que uma sociedade capitalista pode ser meritocrática e democrática ao mesmo tempo. Mas ele acredita nisso, e por isso não demorou para colocar os seus predicados, aquilo que ele entende ser a democracia de classe que temos.

o objetivo de promover a “[...] reinvenção da máquina do governo com uma ressurreição da desburocratização da vida do cidadão” (Saur, 2001, p. 5). O secretário adiantava que a contrarreforma do Estado, associada às TIC, provocaria alterações significativas na *vida nacional*, consistindo em algo “[...] importante para o cidadão comum [mas também] para aqueles envolvidos com os serviços públicos de informática, seja como usuários ou diretamente como prestadores desses serviços” (Saur, 2001, p. 6). Uma possível definição de TI, segundo Saur, seria

[o] conjunto de técnicas, máquinas e meios de suporte auxiliar para coletar, processar, armazenar e disseminar dados, que, tratados convenientemente, passam a constituir individual ou coletivamente, informações. Individualmente, essas várias ferramentas e essas várias ações nada têm de novo. São os progressos tecnológicos de cada uma dessas partes que formam hoje um conjunto realmente diferenciado, que integra profissionais com diversas funções antes exercidas separadamente, com diversas máquinas e meios de suporte muito além do velho papel e do quase velho computador (Saur, 2001, p. 6).

Diante desse amálgama de técnicas, máquinas e meios de suporte para coletar, processar, armazenar e disseminar dados como informações, Saur (2001, p. 6) destacava a necessidade de superar o *deslumbramento tecnológico*, i. e., a posição do profissional diante das TIC que as posiciona como fins em si mesmos, “[...] com alguns técnicos preocupados exclusivamente em ter acesso à mais moderna ferramenta disponível, sem saber bem o que fazer com elas” (Saur, 2001, p. 6). Outro ponto, destacava, era que, no contexto da Ditadura empresarial-militar, “[...] originalmente todos os sistemas governamentais de informação desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática, foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum” (Saur, 2001, p. 6-7). Consequentemente, os beneficiários do sistema, seus *donos*, acabavam não sendo a população usuária das políticas públicas, mas a burocracia, ou “[...] o núcleo burocrático que encomenda a aplicação, segundo suas necessidades operacionais e para seu uso exclusivo” (Saur, 2001, p. 7).

No entendimento de Saur, a resposta do governo FHC era diferente, pois pretendia, com a contrarreforma do aparelho do Estado, colocar as soluções “racionalizadoras”, oriundas desse processo, a serviço da sociedade brasileira, sem gastar mais ou ineficientemente: “[...] todo sistema usado e aceito pelo cidadão estará inapelavelmente provando seu valor, sem medo de fiscalização e de prestar

contas”, defendia Saur (2001, p. 7). No entendimento do Secretário, três paradigmas se punham como principais diante dessa tarefa: 1) a transparência, ou “abertura das informações”, sua disponibilização pública ao acesso de toda população, com a definição clara de quais informações deveriam ser consideradas sigilosas; 2) a abertura dos mercados de *hardware* e *software*, como forma de combater a *escravização* do Estado a fornecedores ou marcas, permitindo-lhe acessar produtores nacionais e estrangeiros por meio da competição entre empresas, visando a preservação de recursos públicos; 3) a reforma do Estado e a missão estratégica e operacional das empresas públicas de processamento de dados, bem como o relacionamento delas com a administração direta em quaisquer dos níveis (federal, estadual ou municipal) (Saur, 2001, p. 7).

Na retrospectiva do autor, foi na década de 1960 quando surgiu o “primeiro modelo organizacional” nas empresas públicas encarregadas pelo processamento de dados governamentais, “[...] concebido por especialistas que se colocavam em um mundo à parte, insulado e protegido pelo mistério que os “cérebros eletrônicos” representavam para os meros mortais” (Saur, 2001, p. 8). Nesse período, surgiram os microprocessadores (*chips*), que, “[...] em sua imensa maioria, desempenhavam sua tarefa com maior rapidez e maior centralização e segurança, mas com quase nenhuma mudança de métodos” (Saur, 2001, p. 8). Nesse período, as administrações públicas utilizaram-se dessas empresas estatais, responsáveis pelo processamento de dados públicos, como

[...] fonte de recrutamento de quadros privilegiados com salários muito acima da média daqueles pagos pela administração direta. É que as empresas públicas de processamento de dados, como as divisões ou departamentos de tantas empresas privadas, conseguiram muitas vezes um tratamento salarial diferenciado ou mesmo privilegiado, dada a suprema especialização de seus quadros profissionais. Como tudo era apresentado como moderno, diferente, até misterioso, foi possível recrutar jovens de talento e montar quadros de grande proficiência, apesar da falta de maturidade (Saur, 2001, p. 8).

Segundo o autor, “[...] essas empresas pagaram um preço altíssimo, com danos quase irreparáveis tanto para sua situação econômico-financeira quanto em relação à sua reputação técnico-profissional perante seus usuários compulsórios” (Saur, 2001, p. 8). Contudo, algumas mudanças foram observáveis, promovendo-se o desenvolvimento de algumas iniciativas como “[...] as primeiras redes de terminais

com processamento online, especialmente na cobrança de tributos” (Saur, 2001, p. 9), que contavam com infraestruturas restritas e caras, com protocolos de comunicação fechados que faziam com que “[...] o paradigma de excelência técnica e administrativa era dado pelas próprias empresas fornecedoras de máquinas” (Saur, 2001, p. 9).

O final da década de 1980, até quando durou essa primeira etapa (na compreensão de Saur), significou o crescimento político e econômico das empresas estatais de processamento de dados, ainda que na “primeira onda tecnológica”, “[...] a relação da empresa pública provedora de serviço com o usuário era desbalanceada, com o provedor monopolista ditando as regras para um [...] usuário” (Saur, 2001, p. 9), que se frustrava “[...] principalmente pela demora de atendimento a qualquer demanda de novos sistemas ou mesmo a mudanças nos existentes” (Saur, 2001, p. 9). A partir da década de 1990, na compreensão de Saur (2001, p. 9), o surgimento dos microcomputadores (ou os chamados *processadores departamentais*), não gerou impactos significativos no Brasil, porque não alterou a forma de atuação das empresas públicas de processamento de dados; “[...] os grandes sistemas centrais (os *mainframes*) fabricados localmente por algumas multinacionais, tiveram uma sobrevida causada principalmente pelas dificuldades de importação” (Saur, 2001, p. 9); os usuários dos serviços continuaram distanciados das empresas. Em seguida, o desenvolvimento dos microcomputadores mudou a relação entre as empresas, porque ampliou fornecedores, e os usuários dos serviços por elas desenvolvidos, porque esses se tornaram melhores conhecedores desses serviços e de suas lógicas e técnicas subjacentes (Saur, 2001).

São bastante explícitas as menções, ainda que indiretas, ao processo histórico de criação da 1ª Política Nacional de Informática. Saur (2001, p. 9) indica que, no Brasil, “[...] o anterior surgimento de uma forte dose de capacitação nacional, quando se deixou de olhar computadores como caixas-pretas, ajudou a acelerar esse fenômeno de envolvimento pessoal do usuário”, que passou a se sentir mais autossuficiente para interagir com as novas tecnologias digitais, com mais independência em relação ao atendimento centralizado oferecido pelas empresas públicas responsáveis pelo processamento de dados (Saur, 2001). O autor destacava que o uso de microcomputadores nas organizações públicas, crescente em razão do barateamento das máquinas, promoveu a criação de redes locais, “[...]”

ilhas de sistemas isolados e redundantes em informação colhida e tratada” (Saur, 2001, p. 10). Diante desse novo cenário, explicava o Secretário, algumas empresas públicas reagiram aos “micros e microreiros” como se fossem inimigos, aumentando o fosso entre elas e os usuários de seus serviços. Outras, por sua vez, decidiram modificar suas formas de produzir soluções em TIC, “[...] criando divisões especializadas em fornecer soluções baseadas em computadores pessoais” (Saur, 2001, p. 10). E, em um terceiro caso, houve um reduzido número das empresas que decidiu por “[...] combinar o uso das plataformas existentes para criar uma nova, que usasse o melhor dos dois lados, “micros” e mainframes em redes locais e espalhadas” (Saur, 2001, p. 10). Do ponto de vista da sustentação econômica, defendia, as empresas públicas dependiam muito

[...] de sua capacidade de agregar valor aos dados processados para poder financiar sua atividade. Acontece que a nova plataforma tecnológica diminui bastante a agregação possível de valor às novas formas de processamento da informação. Adicionalmente, as margens de lucro da atividade das empresas públicas de informática deverão continuar a diminuir, pois são proporcionais aos preços de mão-de-obra especializada, apesar de também ter diminuído, não apresenta a mesma curva radical de queda dos demais.

A deduzir do conteúdo da exposição, as “novas plataformas” seriam consideradas novas por Saur (2001) por serem “abertas”, i.e., programáveis a partir da utilização pelos usuários, aptas a receberem novas aplicações etc. Segundo o autor,

[as] plataformas abertas baseiam-se em padrões públicos, normalizados por consenso, admitindo por definição a mistura de componentes, pois estes são interconectados de maneira conhecida e padronizada. Assim, como o prestador de serviço já não mais está preso a um fornecedor singular de máquinas e *software*, o usuário também não se sente mais preso ao prestador, pois seu sistema pode operar em outra instalação sem maiores problemas e sem necessidade de possuir uma configuração de máquinas idêntica à original. Isto significa ainda maior pressão do usuário para que o fornecedor de serviços diminua custos, resultando em margens ainda menores e possíveis reflexos na sua capacidade financeira para que possa se renovar tecnologicamente de maneira constante (Saur, 2001, p. 11).

Por essa razão, compreendia o secretário, as empresas públicas de processamento de dados precisariam se reorganizar, desenvolver estruturas mais leves e ágeis, capazes de atender às demandas sociais. Compreendidos os potenciais estratégicos das TIC, essas empresas públicas teriam que definir

necessidades, metas e objetivos, “[...] para poder, por meio de avaliações de desempenho e contratos de gestão bem especificados (que podem ou não ser renovados), ter um atendimento adequado, com alta qualidade e baixos custos” (Saur, 2001, p. 12). Nesse novo cenário, entendia Saur (2001), os usuários dos serviços deveriam ter suas satisfações e insatisfações trazidas mais à dimensão contratual, i. e., ao respeito pelo compromisso entre contratantes e contratados.

Como resposta, na compreensão de Saur (2001, p. 12), as empresas públicas de processamentos de dados deveriam “[...] ter muito mais liberdade para agir competitivamente, sem artificialismos que distorcem sua relação com seus usuários, e passarão a depender não de arranjos político-burocráticos, mas de sua própria competência”. Além disso, no entendimento do autor, os novos usuários acabariam “[...] exigindo um novo tipo de entidade, para tratar não simplesmente de processamento (operacional) de dados, mas principalmente para ajudá-lo nas questões muito mais abrangentes (e estratégicas) de TI” (Saur, 2001, p. 12). Por fim, no seu entendimento, na metade da década de 1990 as empresas públicas de informática estavam em crise, não apenas do ponto de vista financeiro, mas porque acompanhavam a dinâmica geral do Estado em que se inseriam: uma vez este sendo reformado, teriam também de ser elas próprias, essas empresas estatais, reformadas (Saur, 2001).

No ano de 2003, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou o estudo intitulado “Governo Digital: um imperativo”, sob responsabilidade do Secretário-Geral da entidade. Na introdução, a primeira defesa era que, tão importante quanto a digitalização dos serviços prestados nas agências públicas (*front offices*), era a capacidade dos governos de digitalizarem seus processos internos, chamados *back offices*. Páginas depois, na introdução, afirmava-se que a digitalização dos governos tratava muito mais da governabilidade do que, efetivamente, sobre ela ser digital. Contudo, o surgimento da “sociedade da informação” – se é que já existiu alguma sociedade que não tenha utilizado da informação para constituir-se como tal –, ao provocar mudanças nas expectativas e nas estruturas das organizações (demandas e capacidades de gerar ofertas), implicava que “[...] os governos terão que seguir o exemplo e adotar os instrumentos dessa sociedade da informação e suas práticas se quiserem se manter responsivos

às necessidades cidadãos” (OCDE, 2003, p. 12, tradução nossa). No entendimento da OCDE,

[o] “Governo Digital” é o uso das tecnologias de informação e comunicação, e particularmente a internet, como uma ferramenta para alcançar um **melhor governo**. O impacto do “Governo Digital” no seu nível mais alto é simplesmente um **melhor governo**, por permitir melhores retornos nas políticas, melhor qualidade nos serviços, mais satisfatório engajamento com os cidadãos, e pela capacidade de diagnosticar melhorias. Governos e administrações públicas são, e devem continuar sendo julgadas por esses critérios estabelecidos para serem bem sucedidas (OCDE, 2003, p. 12, grifo do original, tradução nossa).

Segundo a OCDE, as iniciativas de digitalização governamental por ela observadas focavam em uma série de problemas complexos, como a colaboração entre agências para diagnosticar e resolver problemas compartilhados, para melhorar o foco nos *clientes* e como construir parcerias com interessados no setor privado. Todas elas são apontadas pela entidade como problemas que devem ser endereçados se os governos desejam capacidade responsiva. Nos mesmos moldes da propalada inovação gerencial promovida com a implementação do INSS Digital, a OCDE afirmava que a) as TIC, em particular aplicativos com acesso à internet, permitem ganhos em eficiência no processamento de tarefas e operações da administração pública, bem como o provisionamento de informações e comunicação com os *clientes*; b) a adoção de foco nos *clientes* consiste em elemento central da agenda de reformas dos países membros e os serviços bem sucedidos (*online* ou *offline*) são baseados nas demandas dos usuários.

Além disso, segundo a OCDE (2003, p. 13, tradução nossa), o foco nos *clientes* deve possibilitar que interajam com os governos sem terem que, necessariamente, compreender as estruturas e dinâmicas governamentais, sendo a internet um elemento importante para alcançar esse objetivo, na medida em que permite aos governos que pareçam uma organização unificada, provedora de serviços online *destituídos de costuras* (OCDE, 2003, tradução nossa). Ainda, no entendimento da OCDE, a internet permite que as *partes interessadas* compartilhem informações e ideias, de modo a contribuir com resultados políticos, ainda que esses desses processos possam erigir problemas relacionados à proteção da privacidade dos usuários. Do mesmo modo, apontava a entidade, a digitalização governamental pode contribuir com a redução da corrupção, e conferir melhor transparência e,

consequentemente, maior confiança nos objetivos econômico-políticos do Estado, porque produz redução dos custos, ao mesmo tempo em que melhora a eficiência dos programas, seus índices de produtividade. Além disso, expõe-se no estudo em análise, o governo digital, em suas iniciativas, promoveria a Sociedade da Informação e os objetivos do comércio online, mesmo pela demanda dos serviços públicos por equipamentos e componentes, a qual poderia fomentar o desenvolvimento da indústria nacional (OCDE, 2003, tradução nossa). Outro aspecto fundamental, segundo a OCDE, é que todos os países que a compõem estavam

[...] enfrentando os problemas da modernização e reforma da gestão pública. O desenvolvimento – a globalização, novas demandas fiscais, sociedade em transformação e aumento das expectativas de *clientes* – implica em que as reformas precisam ser contínuas. As TIC têm sustentado reformas em muitas áreas, por exemplo, aumentando a transparência, facilitando o acesso à informação e enfatizando inconsistências internas (OCDE, 2003, p. 12, tradução nossa).

Esses processos, no entendimento da OCDE, fazem das TIC importantes instrumentos na construção de relações de maior confiança entre governos e cidadãos, porque permite aos últimos participar dos processos políticos, aos primeiros maior responsabilização, e consequentemente a melhor prevenção contra casos de corrupção. Aponta ainda que, se existem limites e desafios colocados, “[...] o governo eletrônico pode ajudar vozes individuais a serem escutadas no debate público” (OCDE, 2003, p. 14, tradução nossa). No entendimento dessa organização, o aprimoramento da *accountability* por meio das TIC poderia “[...] encorajar os cidadãos a pensar de forma construtiva sobre problemas sociais, aplicando-se as tecnologias para abrir os processos políticos à sociedade e adotar medidas quanto à qualidade da informação e à transparência” (OCDE, 2003, p. 14, tradução nossa).

Ademais, na compreensão da OCDE, os serviços online deveriam ser integrados aos serviços *offline*, e esperava-se que no futuro os arranjos dos governos digitais substituíssem os métodos tradicionais de informação, consulta e participação pública na política¹⁹⁷. Quase um quarto de século depois, o conteúdo

¹⁹⁷ Não consiste em dado de segunda importância, ainda que não seja objeto de discussão da presente Tese, o uso do termo *clientes* para se referir à população usuária das políticas sociais sob responsabilidade dos Estados-membros da OCDE. Expressa, em boa medida, a concepção que os

desse documento torna irônica a pergunta acerca de que subsídios orientaram as projeções e reflexões nele cristalizadas, uma vez cotejado com a realidade do INSS como órgão governamental brasileiro que há quase uma década vem fazendo sua transição para os ambientes digitais. Evidentemente, o documento é orientado aos países membros da OCDE (algo que o Brasil não é) e, como expõe Dardot e Laval (2016), as diretrizes oriundas desses organismos multilaterais não precisam, em absoluto, ganhar lastros nos distintos Estados nacionais. Contudo, segundo Thorstensen e Zuchieri (2020, p. 5), “[...] os princípios e recomendações da OCDE na produção e recomendação de políticas, incluindo no campo digital, têm se mostrado influentes na criação de padrões internacionais e na assessoria aos governos na elaboração de legislação interna”. Os documentos governamentais que têm como objeto o INSS Digital na contemporaneidade, porque assumem feição ideológica e salvacionista bastante similar, davam mostras suficientes, quase quinze anos depois da publicação desse estudo pela OCDE, do nível de assimilação, pelos gestores públicos da autarquia, dessas “diretrizes” no Brasil.

Barreiras regulatórias, financeiras, tecnológicas, como também a exclusão digital, podem impedir a aceitação do governo eletrônico, afirmava a OCDE. Enquanto obstáculos internos (como a colaboração para serviços interligados) são importantes, barreiras externas precisam ser objeto de preocupação de todo o governo para que sejam superadas, segundo afirmava a entidade (2003, p. 14). Para a adoção do governo eletrônico, propunha a OCDE, seus processos devem ter a mesma importância dos equivalentes “físicos”, e a concepção de trabalho e a articulação entre as agências deve se transformar para que haja melhor gerenciamento de desempenho, responsabilização, bem como cuidado com a privacidade, a segurança e o compartilhamento de dados, de modo a não coibir a cooperação entre elas.

Além disso, “[...] a complexidade das requisições é outro problema. As agências podem precisar de esclarecimentos sobre o que podem e o que não podem fazer, principalmente nas áreas de segurança de dados e padrões técnicos” (OCDE, 2003, p. 14, tradução nossa). A OCDE propunha que os serviços governamentais, na medida em que fosse decidida a transição deles para o

formuladores vinculados aos órgãos multilaterais compartilham acerca do significado da proteção social e do que sejam os “cidadãos” e a “cidadania” em seus países.

ambiente digital, de assento eletroeletrônico, deveriam contar com regulações orçamentárias que facilitem “mecanismos de financiamento cooperativo”, “licitações coordenadas para novos fundos”, bem como o “agrupamento de fundos”. No entendimento do órgão, a compra de TIC para os governos deveria ser encarada como investimento, em decorrência dos benefícios que traz, inclusive no que concerne aqueles a serem feitos no futuro nessa mesma área, porque permite melhor planejamento econômico. Um outro ponto, apresentado em teor imperativo, era a necessidade de os governos precisarem se preparar para as mudanças tecnológicas. No entendimento da OCDE,

[o] compartilhamento de dados entre sistemas legados, o desenvolvimento de infraestrutura compartilhada e o enfrentamento de mudanças tecnológicas rápidas podem inibir o progresso na implementação de iniciativas de governo eletrônico. Esses problemas também podem aumentar os custos de implementação e suporte e aumentar o risco de fracasso. Esses problemas não diminuirão, mas continuarão a exigir atenção à medida que as tecnologias mudarem. Os coordenadores de governo eletrônico podem facilitar os esforços das agências por meio da adoção de padrões governamentais e tecnologias de integração de *software*, além do desenvolvimento de *middleware* compartilhado e outras infraestruturas. As abordagens mais amplas para a adaptação às tecnologias emergentes incluem: legislação e regulamentação tecnologicamente neutras; requisitos de desempenho em vez de especificações técnicas na aquisição de novas tecnologias; e uma busca crescente pela cooperação internacional para harmonizar as abordagens (OCDE, 2003, p. 15, tradução nossa).

Os governos precisariam, portanto, desafiar as formas tradicionais com que trabalhavam, de modo que as TIC deveriam ser incorporadas a um outro conjunto de “modernizações” (melhor trabalho em equipe e práticas de gestão do conhecimento, flexibilidade nos acordos de trabalho e remuneração), facilitando-as, em vez de tornarem-se o centro das reformas. Para tanto, era preciso – na visão do órgão – liderança e entusiasmo por parte dos gestores, como forma de aumentar a aceitação das novas formas de trabalho, novos conceitos, novas iniciativas, por parte dos funcionários públicos das agências.

Outro imperativo aos gestores era que reunissem conhecimentos em TIC, não apenas do ponto de vista técnico, mas que os torne capazes de se transformarem em tomadores de decisões relacionadas à implementação do governo eletrônico. Além disso, segundo a OCDE, as agências precisam estar articuladas, não apenas tecnicamente, mas com engajamento no que tange os *clientes* compartilhados,

buscando-se eficiência conforme se tornassem mais complexos os serviços prestados pelo governo. Nesse sentido, os coordenadores das agências governamentais devem “[...] facilitar o planejamento de serviços contínuos, financiar projetos catalisadores, esclarecer acordos de compartilhamento de dados e resolver questões de responsabilização governamental” (OCDE, 2003, p. 16, tradução nossa). Por meio dessas medidas, esperava-se que os distintos órgãos governamentais pudessem ultrapassar as barreiras impostas à cooperação entre si, e ao mesmo tempo delimitar as responsabilidades das agências que não se confundem ao conjunto de funcionalidades existentes às infraestruturas compartilhadas (OCDE, 2003). Em sentido conclusivo, a OCDE defendia que o trabalho com o setor privado era um recurso para todas as atividades de governo eletrônico. Recomendava a OCDE que

[o]s governos [trabalhem] com parceiros privados para acessar conhecimentos e produtos, reduzir riscos, atrair capital privado e integrar a prestação de serviços governamentais aos canais do setor privado. Arranjos mais inovadores, envolvendo relacionamentos flexíveis e de longo prazo com parceiros, compartilhando riscos e recompensas, podem ajudar a responder às mudanças tecnológicas e às oportunidades. Os coordenadores do governo eletrônico, em colaboração com as autoridades de compras e as principais agências, **devem desenvolver uma estrutura de parceria público-privada para o governo eletrônico** (OCDE, 2003, p. 17, tradução nossa, grifos do original).

Segundo a compreensão dessa entidade, as mudanças ocasionadas pela transição ao governo eletrônico provocam resistência nas organizações, o que causa perda de oportunidades e gastos desnecessários. Do mesmo modo, o desenvolvimento do governo eletrônico é prejudicado pela má gestão dos projetos, falhas tecnológicas, problemas relacionados à inovação (ser o primeiro a inovar é sujeitar-se mais aos riscos desconhecidos do processo), perda de financiamentos e fundos, bem como de demandas políticas sem aderência na realidade. Uma vez que, ao fracassarem, os projetos de transição ao governo eletrônico apresentariam falhas muito mais aparentes, tornar-se-ia um imperativo o monitoramento e a avaliação contínuas, que justificassem a continuidade dos processos e mantivessem apoio político e público.

De nossa parte, o uso desse documento é ilustrativo para indicar que, desde o início do século, os órgãos multilaterais vêm desempenhando o papel de forjar “consensos” em torno do que é necessário ao Estado realizar para continuar

respondendo adequadamente às demandas das populações usuárias das políticas públicas sob sua “responsabilidade”. Fazem parte do léxico dessas transformações alguns conceitos como “reformas”, “parcerias público-privadas”, “clientes”, que articulados às recomendações parecem não fazer nada que não seja *dourar a pílula* do neoliberalismo e da austeridade, partindo da premissa de que todos os Estados nacionais, membros ou não da OCDE, reúnem as mesmas condições de realizar a transição governamental aos ambientes digitais, correm os mesmos riscos econômicos, políticos, culturais nesses processos. Ainda assim, há clareza nas formulações quanto às atribuições das TIC uma vez que elas são situadas como mediações, como partícipes do processo da reforma gerencial. De qualquer forma, faz-se possível observar o teor salvacionista quando se coloca uma relação *sine qua non* quanto à digitalização significar, necessariamente, a melhora governamental.

5.3 A DATAPREV NO ESTADO GERENCIAL: UMA INDÚSTRIA DE SOFTWARES PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Com as diretrizes para a transformação do Estado burocrático na assunção de sua forma gerencial, considerados os eixos estruturantes dessa mudança, apresentados anteriormente, restava à Dataprev duas grandes dimensões para a realização dessa tarefa. Uma externa, relativa às suas relações com a Administração Pública, com fornecedores e clientes, porquanto seria a Dataprev uma das responsáveis por prover ao Estado os sistemas de informação úteis ao gerencialismo; e outra interna, relativa aos seus próprios processos produtivos, cujos produtos consistem em sínteses de meios de produção e força de trabalho. Na presente subseção, queremos destacar precisamente as transformações da Dataprev em ambas as dimensões. Para tanto, recorreremos tanto à produção bibliográfica, quanto às documentações existentes sobre a empresa em órgãos fiscalizadores, controladores.

Nosso objetivo é demonstrar, pelo lado da dimensão interna a que nos referimos, que a Dataprev acaba, em razão das determinações essenciais que lhe constituem como empresa estatal em um país capitalista periférico, sendo caudatária da negação de direitos à população usuária das políticas assistenciais e previdenciárias operacionalizadas no INSS, conforme já sinalizamos. Entendemos

que, em razão das transformações internas nela operadas, preconizou-se sua adequação a um regime de acumulação flexível que, pressuposto pela contenção da demanda, precisaria exatamente desenvolver sistemas de informação que dinamizassem, no âmbito autárquico do INSS, o atendimento a uma crescente requisição pela proteção social, determinada pela gestão neoliberal da economia política brasileira. Pelo lado da dimensão externa, central para a presente tese, argumentamos que a dependência constatada nos anos iniciais da empresa, na segunda metade da década de 1970, permanecia lhe enquadrando em uma redoma econômico-política na virada dos anos 2000. Ou seja, a dependência tecnológica, como ela aparece nos dias atuais, não é novidade, mas uma condição histórica que se atualiza nos nexos estabelecidos entre a empresa e os circuitos privados de valorização do valor. Para dar condições de sustentação aos sistemas de informação úteis à operacionalização de serviços públicos, a Dataprev (como também a Serpro) tem sido obrigada a recorrer mais uma vez às multinacionais de TIC, agora como fornecedoras de plataformas de nuvem (sustentadas em *hardwares* e *softwares*), dando nova forma à sua dependência econômica, em razão das transformações por que passa o dinâmico setor de tecnologias digitais.

Na presente subseção, cabe partirmos da não inscrição da Dataprev como objeto das preocupações teóricas do serviço social, constatável tanto 1) na baixa ou inexistente incidência da Dataprev como objeto nas produções que resgatamos a partir de periódicos do serviço social; 2) no número de trabalhos que têm a Dataprev como objeto em ciências particulares como Administração Pública, Ciências da Informação e do Direito. Reiteramos que, por se inscrever, desde sua gênese, na política previdenciária, a Dataprev não deixa de ser mencionada nos trabalhos que se dedicam, no serviço social, a refletir sobre essa política social em particular. Contudo, a empresa aparece como um elemento, e não como o centro da análise quando essa é realizada na profissão. Entendemos como plausível que essa ausência de trabalhos dedicados à reflexão sobre a Dataprev (os quais poderiam caracteriza-la com auxílio da crítica da economia política) justifica-se porque apenas recentemente, mais precisamente nas últimas duas décadas, a empresa em questão ganhou posição de destaque entre as estatais, ainda que já contabilize 50 anos de história e que, como vimos, tenha se erigido como importante produtora de indicadores socioeconômicos desde os seus primeiros anos de criação, tendo

fornecido informações relevantes para outros ministérios e órgãos governamentais além da Previdência Social. A busca por trabalhos acadêmicos que tenham a Dataprev como objeto se deu auxiliada pelas bases de dados virtuais. Por meio de pesquisa no Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, bem como na Plataforma SciELO, tornou-se possível sistematizar os trabalhos conforme constam no Quadro, abaixo.

Quadro 14 – Trabalhos acadêmicos sobre a Dataprev

Ano	Instituição/Periódico	Título	Autor
2001	ENAP ¹⁹⁸	A Tecnologia da Informação na reforma do Estado (Texto para discussão)	Ricardo Adolfo de Campos Saur
2008	Cadernos EBAPE	O lock-in estratégico em relacionamentos interorganizacionais: o caso da Dataprev	Joao Paulo Vieira Tinoco; T. Diana L. van Aduard de Macedo-Soares
2008	Mestrado em Administração Pública (FGV)	FÁBRICA DE <i>SOFTWARE</i> : um estudo de caso na Dataprev, sob a ótica da estrutura organizacional (Dissertação de Mestrado).	Claudio de Souza Osias
2009	Revista Informação e Sociedade	A tomada de decisão na Previdência Social: transpondo o uso das tecnologias de informação na Dataprev	Ana Cristina Meirelles Velho; Sandra Lucia Rebel Gomes
2009	Mestrado Executivo em Gestão Empresarial	Atendimento operacional em TI: fordismo ou pós-fordismo? – estudo de caso na empresa Dataprev	Antonio David Ribeiro Lavinias
2011	Revista do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade em <i>Software</i>	Projeto CMMI-DTP: Institucionalização do Modelo CMMI na Dataprev	Guilherme Tavares Motta; Rosana Fernandes Osório
2015	IBMEC ¹⁹⁹	“A importância da complementaridade de recursos na implantação de Enterprise Resource Planning (ERP): o caso da Dataprev” (Mestrado Profissionalizante)	Rodrigo Ferreira da Silva
2016	Association for Computer Machinering (ACM)	The Model of Accessibility to Electronic Government: applicability in DATAPREV	Isabel Maria de Souza; Cristiano Maciel; Claudia Cappelli

¹⁹⁸ Escola Nacional de Administração Pública

¹⁹⁹ Faculdade de Economia e Finanças (IBMEC).

2018	Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia (UFRRJ)	Implementação de sistema integrado de gestão para controle patrimonial: o caso da Dataprev	Alexandre Rizzuto de Oliveira
2019	UFRN/PPG Direito	Análise do processo jurídico de desestatização das empresas públicas de TIC: um estudo sobre a Dataprev e o Serpro (Especialização em Direito Administrativo).	Guilherme Alves Silva Moreira
2023	Mestrado Profissional em Administração Pública (FGV)	O impacto da função social no processo decisório das empresas estatais: a participação da Dataprev na operacionalização do auxílio emergencial	Cinara Wagner Fredo
s.d.	s.d.	Análise de Desempenho de Funções como Serviço em Nuvem Privada - DATAPREV	Marcelo A. da Cruz Motta, Leonardo Rebouças de Carvalho, Aleteia P. F. de Araujo

Elaboração própria (2024).

Apresentamos na presente seção o conteúdo das referências existentes nas ciências particulares em que a Dataprev aparece como objeto de estudos, notadamente até o ano de 2017 – de onde partiu-se, na **segunda seção**, em razão do lançamento do INSS Digital. Como é possível observar, ao longo de pouco mais de duas décadas (2001-2023), foram publicados trabalhos acadêmicos, em distintos níveis, nos quais seus autores se debruçaram sobre a empresa, a partir de óticas distintas, como na implementação de novas tecnologias, fossem elas orientadas para a gestão de processos internos da empresa, ou como produtos e soluções às clientes que essa última reúne em torno de si. Os estudos encontrados, em distintos níveis, pertencem a faculdades de administração pública, direito, bem como às ciências da informação, mas nenhum trabalho foi descoberto, nos periódicos do serviço social, em que a Dataprev seja, enfaticamente, o objeto de análise²⁰⁰. De qualquer modo, a partir da interpretação crítica dos trabalhos que constam no Quadro, será possível delinear um panorama geral, mais do que do conteúdo científico existente que tenha foco no nosso objeto ao longo do período considerado,

²⁰⁰ Há ainda, no *síte* oficial do Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, um conjunto de referências que não foi possível resgatar, a despeito de tentativas, como através do envio de *e-mails* aos repositórios institucionais e autores ou contato direto com seus autores nos meios de comunicação por eles disponibilizados.

uma representação intelectual do movimento real da história do próprio objeto, a Dataprev e suas relações com os circuitos privados de valorização do valor. Como observável na disposição dos trabalhos, eles estão organizados por ano de publicação, do mais antigo ao mais recente e será também essa a forma de exposição do conteúdo que adotaremos²⁰¹.

5.3.1 A superação da dependência econômica e tecnológica com relação à Unisys

Conforme Osias (2008, p. 70), a razão social da Dataprev foi modificada através da Medida Provisória nº 2.143-36, de 24 de agosto de 2001. Naquele ano, a empresa deixou de se chamar Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social para atender, desde então, como Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social. No contexto mais geral apresentado por Saur (2001), as exigências que se punham sobre as empresas estatais eram que se voltassem para os usuários dos seus serviços com um caráter mais ativo, *articulador de soluções*, em particular para problemas relacionados à operacionalização de serviços públicos que pudessem ser corrigidos com a incorporação das tecnologias da informação, como expunha o novo nome dado à empresa. Contudo, a virada do século não foi marcada apenas por essa transformação para a Dataprev. Tinoco e Macedo-Soares (2008), alguns anos mais tarde, debateram acerca da Dataprev, em particular, nesse contexto mais amplo de transformações pelas quais passou o modo de produção capitalista ao longo das últimas décadas do século XX. Como anteriormente apresentado, um ano após a sua criação, em 1975, a Dataprev passou a gerenciar o parque tecnológico do INPS, dotado de *mainframes* comprados, pela autarquia, da multinacional estadunidense Burroughs. Pouco mais de uma década depois, em 1986, essa empresa acabou fundida à Sperry, outra empresa produtora de computadores de grande porte, resultando-se na criação da Unisys.

²⁰¹ Cabe destacar, ainda, que a leitura de cada uma das publicações nos levou a decidir pela densidade da incorporação de cada uma delas ao texto da tese, priorizados os momentos-chave da história da instituição apresentados pela literatura.

Como apontam Tinoco e Macedo-Soares (2008, p. 2), a Dataprev “[...] manteve um relacionamento estratégico com um fornecedor [a Burroughs e, depois, Unisys] e, em virtude das mudanças no cenário tecnológico, traçou uma nova orientação estratégica”. Contudo, como indicam os autores, “[...] a nova estratégia [...] teve a sua efetiva implementação dificultada, em parte, pelas próprias consequências do longo relacionamento anterior, que criou uma situação de *lock-in*” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 2). No entendimento dos autores, as relações comerciais estabelecidas entre Unisys e Dataprev, na virada do século, eram estratégicas para ambas as empresas, uma vez que garantiam trocas mais vantajosas “[...] do que se cada uma das empresas envolvidas fosse buscar atender à sua necessidade específica no mercado” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 2). No entanto,

[...] esta rede estratégica estabelecida pode, em determinadas circunstâncias, deixar de ser vantajosa para todas as partes. Uma empresa pode, por exemplo, se ver impossibilitada de fazer negócios com outras empresas que não façam parte da sua rede. Outro exemplo são situações em que o recurso que uma empresa obtém de outra empresa parceira, considerado estratégico em um dado contexto, deixa de ser adequado em uma nova conjuntura. A empresa encontra dificuldades na adaptação de sua estratégia à nova situação, em função razão do próprio relacionamento outrora visto positivamente. Ou seja, ela estaria aprisionada na rede ou no relacionamento, em uma situação chamada de *lock-in*.

O que os autores, oriundos da administração, chamam de *lock-in* é, para a crítica da economia política, uma das formas de expressão da dependência, na medida em que uma empresa (no nosso caso, a Dataprev) acabou subordinada ao compartilhamento, desenvolvimento de produtos, tecnologias ou serviços de outra (a Unisys), tendo de arcar com altos custos para superar essa condição em cenários em que ela se apresentar desfavorável, e com isso concordam Tinoco e Macedo-Soares (2008). A particularidade da comercialização de *mainframes* era que seus sistemas computacionais eram fechados, embutidos aos *hardwares*. Na explicação sobre a “arquitetura proprietária” dos sistemas Unisys, o TCU a caracterizava como uma estrutura codependente entre *hardware* e *software*, i. e., um sistema que, para funcionar o *software*, precisava do *hardware* e vice-versa, estando ambos sob controle de uma mesma fornecedora, precisamente a multinacional estadunidense.

Como resumem Tinoco e Macedo-Soares (2008, p. 5), os computadores de grande porte tinham a chamada “[...] arquitetura proprietária, [...] em que cada

fabricante lançava seus produtos com características próprias e sistemas operacionais incompatíveis entre si” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 5). Diante das inovações tecnológicas ocorridas na década de 1990, notadamente a miniaturização dos componentes eletroeletrônicos, o desenvolvimento dos *personal computers* (PCs) e dos sistemas computacionais abertos, realizar a transição para esses novos sistemas de informação implicava praticamente na inutilização do parque de *mainframes* instalado pela Dataprev (Tinoco; Macedo-Soares, 2008). Os autores (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 5) apontam que, desde sua fundação,

[...] a Dataprev [...] fez uma escolha estratégica ao adotar os equipamentos de grande porte da empresa Unisys [porque] na época, os *mainframes* eram a única opção para suportar o volume de processamento efetuado, cabendo apenas a definição quanto à escolha do fornecedor.

Contudo, parece-nos mais preciso afirmar, à luz do processo histórico exposto na **terceira seção**, que a Dataprev assumiu o parque tecnológico existente, oriundo da contratação de *mainframes* da Burroughs pelo INPS, não tendo feito essa escolha, porquanto foi formalizada enquanto empresa estatal pública quando esse parque já era operado no âmbito daquela autarquia. Ademais, como vimos, a IBM e a Burroughs constituíam o bloco monopolista sobre o segmento de *mainframes* à época de criação da empresa. Assim, faz-se criterioso afirmar que a Dataprev foi, na verdade, condicionada a gerir esse parque, sofrendo os impactos “[...] no processo de desenvolvimento de sistemas e nas tecnologias utilizadas [bem como] sobre as habilidades requeridas dos técnicos da empresa e, mais particularmente, dos analistas de sistemas e programadores” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 6). De acordo com os autores,

[...] pelo menos até 1998, a utilização dos equipamentos de grande porte Unisys não foi questionada institucionalmente. Nesta época estava em vigor a definição de que os sistemas corporativos deveriam ser hospedados no ambiente de *mainframe* Unisys. Novos sistemas corporativos poderiam ser desenvolvidos tanto para o *mainframe* quanto para ambientes computacionais abertos. Os sistemas de abrangência departamental deveriam ser construídos nos sistemas abertos (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 6).

No período entre 1999 e 2005, a Unisys era contratada por inexigibilidade ou dispensa de licitações, em razão da arquitetura proprietária de seus produtos (Vilela,

2021). Cabe contextualizar que, na esteira das privatizações durante o governo FHC, em 1999 a Unisys (fornecedora da Dataprev) comprou a Datamec, empresa que desenvolvia e dava suporte para “[...] os sistemas do então do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como Programa Seguro-Desemprego, Cadastro Geral de Empregados (Caged) e Sistema de Gestão das Ações de Emprego (Sigae)” (Vilela, 2021). Segundo Tinoco e Macedo-Soares (2008, p. 6), no relatório de gestão de 2000 foi a primeira vez “[...] em que se expressou como objetivo corporativo a necessidade de conversão dos sistemas para arquiteturas tecnológicas abertas”, quando a Dataprev afirmou como objetivo estratégico “[...] adotar arquiteturas não proprietárias, sistemas abertos e protocolos universais” (Dataprev, 2001, p. 34). Para tanto, a Dataprev mobilizou-se na realização de uma auditoria operacional (TC 014.003/2001-2), a qual foi julgada na Decisão 1.459/2002 do TCU. Conforme constava no documento do TCU, o parque tecnológico da Dataprev, até 2002, foi se constituindo nos seguintes itens, organizados no Quadro:

Quadro 15 – Parque tecnológico da Dataprev (1996-2002)

Unidade	Ano de Referência		
	1996	1997	2002
CTRJ	- Unisys A18, com capacidade de processamento de 4680 RPM-Relative Performance Measure (Medida Relativa de Performance), com taxa média de utilização em horário comercial de 90%, com disco de 275.16 Gb e 2.35 RT (Reserva Técnica), utilizado na produção dos sistemas: Benefícios, GRH, CNIS (Contribuinte Individual) e Síntese. - Unisys A16-622, com capacidade de processamento de 2735 RPM, com taxa média de utilização em horário comercial de 65%, com disco de 70.69 Gb e 3.90 RT, utilizado na produção do CNIS, nas atividades de desenvolvimento de sistemas, transmissão de arquivos e host controlador da rede.	- Unisys NX4802-72E, com capacidade de processamento de 5700 RPM, utilizado na produção do CNIS; - Unisys NX4822-75E, com capacidade de processamento de 11760 RPM, com disco de 149.55 Gb sem contingenciamento e 317.70 Gb com o contingenciamento do sistema Arrecadação, e uma taxa de utilização prevista em 50% a 60%, utilizado na produção dos sistemas: Benefícios, GRH e Síntese; - A16-622 com capacidade de processamento de 2735 RPM, com disco de 90.05 Gb, e uma taxa de utilização prevista em 91%, utilizado nas atividades de desenvolvimento de	- Unisys A18 com 480 Mb de memória, disco de 127.42 Gb e sistema operacional MCP 461A.77, dedicado exclusivamente ao desenvolvimento de sistemas; - Unisys ClearPath NX4800-75E com 864 Mb de memória, disco de 832.38 Gb e sistema operacional MCP 461A.78, dedicado à produção do CNIS; - Unisys ClearPath NX5800-78E com 1536 Mb de memória, disco de 494.28 Gb e sistema operacional MCP 461A.79, dedicado à produção do Sistema de Benefícios.

		sistemas, transmissão de arquivos e host controlador da rede	
CTSP	- Unisys A16-72L, com capacidade de processamento de 2735 RPM, com taxa média de utilização em horário comercial de 95%, com disco de 124.80 Gb e 10.21 RT, utilizado na produção dos sistemas: Arrecadação, Procuradoria e Automação de Escritórios.	Unisys A18, com capacidade de processamento de 4680 RPM, com disco de 149.55 Gb sem contingenciamento e 303.40 Gb com contingenciamento do sistema de Benefícios, e uma taxa de utilização prevista em 60% a 70%, utilizado na produção dos sistemas: Arrecadação, Procuradoria e Automação de Escritórios.	- Unisys ClearPath NX5822-78E com 1536 Mb de memória, disco de 712.00 Gb e sistema operacional MCP 461A.79, dedicado à produção do Sistema de Arrecadação.
DF	- Unisys A10	- Unisys A10	- Unisys A10
UFs			O parque de <i>hardwares</i> distribuído envolvia uma grande diversidade de equipamentos e tecnologias herdadas, com terminais “burros”, PCs de 386 a Pentium, servidores Unisys etc.

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002)

Destaque-se que, conforme a Decisão 1.459/2002, era observável que os dados sob guarda da Dataprev eram armazenados em plataformas da Unisys, da Oracle, bem como da SQL Server. Os dados sob guarda do INSS e do MPAS, por sua vez, também eram armazenados nas plataformas Dbase, Clipper, Paradox, Oracle, SQL Server, Access e Notes (TCU, 2002). Quanto ao ambiente de *software*, destacava-se na decisão, havia uma profusão de sistemas operacionais em uso, a saber, “[...] NT, SCO UNIX, UNIX AT&T, UnixWare e LINUX” (TCU, 2002, s. p.). Por fim, em relação aos aplicativos, as linguagens de programação utilizadas eram “[...] Visual Basic, Delphi, PL/SQL, Java, C e C++, Algol e Cobol” (TCU, 2002, s. p.). Em razão dessa pluralidade de sistemas, afirmava-se no documento, os custos e recursos para suporte eram “consideráveis”. No que tange a rede de comunicações da Previdência Social, sua gerência era de responsabilidade da Dataprev em seus escritórios regionais, enquanto o *backbone* era gerenciado no CTRJ (TCU, 2002). À época, não havia “[...] sistema para monitorar automaticamente as cargas de tráfego e o desempenho da rede como um todo, ou para detectar e rastrear eficientemente

os possíveis problemas” (TCU, 2002, s. p.). Conforme constava na Decisão em comento,

[u]m amplo plano de modernização da rede de comunicações está em curso. O protocolo padronizado será TCP/IP, utilizando a tecnologia de Frame Relay. Quando completo, deverá fornecer uma base de comunicações sólida e uniforme, que vai dar suporte a modernos sistemas e serviços, incluindo a capacidade de fornecer acesso confiável e efetivo aos bancos de dados centralizados. A mudança para uma moderna plataforma de comunicações vai possibilitar a adoção de um sistema automatizado de gerenciamento, como o Tivoli, o HP ou o Open View, capaz de monitorar e gerenciar centralizadamente toda a rede. Os escritórios regionais da Dataprev seriam, então, responsáveis apenas pelo suporte à rede (TCU, 2002, s.p.).

Naquele ano, a Dataprev estava produzindo 129 sistemas de informação, entre os quais: a) 37 eram para benefícios, servindo-se de diversas plataformas tecnológicas e tratando grande quantidade de registros; b) 51 para arrecadação; c) 14 para procuradoria; d) 14 sistemas corporativos; e) 7 sistemas para tratamento de informações. Nos anos de 2003 e 2004, o objetivo estratégico da Dataprev foi substituído por uma redação mais genérica, na qual a Dataprev estabelecia a intenção de “[...] desenvolver política para definição, aquisição e atualização permanente de tecnologias adequadas às necessidades dos negócios e dos clientes” (Dataprev, 2003, p. 16).

Na descrição do parque tecnológico instalado, a dependência com relação a Unisys ficava evidente, mesmo com o passar dos anos da série histórica, com a diferença de que as capacidades de performance e desenvolvimento foram sendo aprimoradas. Esses aperfeiçoamentos, conforme narra-se no relatório do TCU (2002), deram-se, sobremaneira, em razão de que mesmo tendo segmentado suas etapas produtivas, a Dataprev continuava “[...] preocupada com o contingenciamento dos serviços e o armazenamento seguro dos dados residentes em seus bancos de dados corporativos” (TCU, 2002, s. p.) Isso, porque, conforme relatava a Dataprev, em um dia normal de operação das suas atividades no CTRJ, no processamento do sistema de Benefícios, os picos de exigência faziam o maquinário trabalhar com 100% de sua capacidade, criando-se um gargalo de 32 serviços enfileirados esperando por espaço de processamento (TCU, 2002, s. p.). Além disso, o estudo expresso no documento do referido tribunal também demonstrava criticidade no uso da memória, que também tinha 100% da sua capacidade alocada. Daí que, em

1999, tenha-se dimensionado o crescimento de 588 GB e 252 GB para o CTRJ e o CTSP, respectivamente, ainda que não tenha sido considerada “[...] a possibilidade de mudança na plataforma tecnológica adotada até então, o que poderia significar a quebra da dependência em relação a um só fornecedor de equipamentos” (TCU, 2002, s. p.).

No entanto, segundo consta na Decisão 1.459 (TCU, 2002), a Dataprev não adotou a solução apontada no estudo de 1999. Conforme o órgão, “[...] não houve nenhum estudo sistematizado que desse respaldo suficiente para a solução efetivamente adotada pela Empresa, configurando, em princípio, uma tomada de decisão precipitada” (TCU, 2002, s. p.) No entendimento do Tribunal, o parque adotado pela Dataprev carecia de respaldo técnico necessário à tomada de decisão quanto às mudanças, consideradas suas grandes magnitudes. Na Decisão, afirmou-se a ausência de indicação de autoria pelo relatório apresentado, bem como a inexistência de dados primários emitidos pelo próprio sistema que não tivessem sido “filtrados”. Além disso, o agente formulador do relatório baseou-se nas análises de dois equipamentos de grande porte, em três dias diferentes, quando o TCU exigia que o escopo envolvesse todo parque tecnológico instalado e que se produzisse uma amostra capaz de retratar “[...] um comportamento do equipamento ao longo do tempo, de forma a tornar clara a evolução de sua utilização” (TCU, 2002, s. p.).

No entendimento do Tribunal de Contas – por meio de seus técnicos –, tais fatos fizeram do relatório fonte pouco segura para indicar a necessidade de compra dos equipamentos que vieram a aperfeiçoar o parque tecnológico que consta para o exercício de 2002. O TCU, apoiado pelo Serpro, conduziu um novo estudo, no sentido de corrigir os “vieses” da auditoria produzida no âmbito da própria Dataprev e teve como resultado que a “criticidade”, em alguns casos, era efetivamente existente, enquanto em outros residia em problemas de gestão dos recursos computacionais existentes no parque tecnológico instalado (TCU, 2002). Para 2001, não havia subutilização das máquinas que foram adquiridas em 1999, mas naquele ano o TCU indicou que a aquisição de um novo computador, notadamente o equipamento NX5800-78E locado para o CTSP, configurou uma ação “antieconômica” por parte da Dataprev, porquanto representou uma locação precipitada, que não refletia as demandas de processamento daquele período (TCU, 2002). A Decisão do Tribunal não deixou de considerar que

[...] é muito forte o apelo pela aquisição de uma máquina de maior capacidade de processamento, visto que o corpo técnico está constantemente submetido a tensões de natureza operacional quanto ao cumprimento de prazos e ao estabelecimento de inversão de prioridades cuja origem se estabelece da pressão usuária para o ambiente de produção. Nesse sentido, as constantes alterações nas prioridades e criticidades das aplicações advêm de fatores externos sobre os quais o ambiente de produção da Empresa não detém controle (TCU, 2002, s. p.).

Ou seja, o ambiente de mercado em que se insere a Dataprev, em razão de sua dinamicidade, constituía (como ainda constitui) a base material justificadora da aquisição permanente de maior capacidade de processamento. Tal fato não obscurecia a necessidade, como constava na decisão proferida pelo órgão de controle externo, de que a Dataprev desenvolvesse dispositivos de controle interno de suas demandas e ofertas de processamento, respeitando os procedimentos analíticos que dessem confiabilidade aos dados recolhidos do maquinário instalado. Além disso, o Plano de Contingência da Dataprev era frágil quanto ao espelhamento dos Centros do Rio de Janeiro e São Paulo, e não garantia com integridade “[...] a continuidade dos negócios da Empresa, mas apenas parcialmente, fazendo com que, em situações de riscos, alguns sistemas simplesmente deixem de ser produzidos em detrimento de outros estabelecidos como prioritários” (TCU, 2002, s. p.).

Não existia, ademais, replicação de suas bases de dados, o que fragilizava a segurança delas, porquanto em casos de sinistros ou catástrofes se exigia a transferência física do parque entre ambientes. O contrato, assinado entre a Dataprev e a Unisys, envolvia a locação de “[...] um Sistema Clearpath NX4800-72E, Fitas 36 Trilhas, Fitas DAT e QIC e Discos Magnéticos bem como os respectivos serviços de manutenção preventiva e corretiva, pelos preços mensais e totais que constam na Tabela 59:

Tabela 59 – Contrato nº 01.0061.97 (Dataprev x Unisys), em R\$

Item	Valor (mês)	Total (36 meses)
Locação de Hardware	540.239,17	19.448.610,12
Locação de Software	109.535,00	3.943.260,00
Manutenção de Hardware	36.490,27	1.313.649,72
Manutenção de Software	28.984,00	1.043.424,00
Total	715.248,44	25.748.943,84

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002).

Somente o servidor corporativo, sem os demais componentes e serviços, custavam mensalmente R\$ 569.224,00 para a Dataprev. Ao final dos 36 meses de vigência do contrato, a empresa teria transferido para a Unisys, apenas no Sistema, o equivalente a R\$ 20.492.064,00 (TCU, 2002). Esses valores incluíam impostos e taxas “[...] sobre a locação e manutenção de equipamentos eletrônicos de processamento de dados, de prestação de serviços de assistência técnica e de licença de programas produto-software” (TCU, 2002, s. p.). Além dessas cifras, também se previa o dispêndio de uma taxa única de serviços de instalação e treinamento equivalente a R\$ 113.594,00, além de um ressarcimento de encargos iniciais de locação²⁰², com valor estimado em R\$ 2.907.066,00 (TCU, 2002). Cabe destacar que esse contrato foi assinado em maio de 1997, com prazo de vigência para maio de 2000, e previa que, a partir do 37º mês, a Unisys concederia um desconto de 100% sobre o aluguel mensal do *hardware*. A importação foi realizada em três etapas, ao longo do mês de abril de 1997, divididas entre o equipamento (NX4800-72E), a fitoteca robotizada e os discos magnéticos. Os valores relativos às taxas de importação, registrados em nota pela Unisys, são os que constam na Tabela 60, a seguir:

²⁰² Conforme explicado no documento em comento, “[...] os encargos iniciais de locação compreendem impostos, taxas e emolumentos que incidam sobre os equipamentos, inclusive imposto de importação, IPI, ICMS na importação, IOF, diferença de IPI na remessa para locação, ISS, PIS, FINSOCIAL, despesas de embarque, frete aéreo, prêmio de seguro, taxa de armazenagem, capatazias, carreto, desembaraço, corretagem, guia de importação, prêmio de seguro/incêndio e frete, e devem ser ressarcidos mediante comprovação do valor efetivamente desembolsado” (TCU, 2002, s. p.).

Tabela 60 - Valores envolvidos na importação (Unisys e Dataprev), em R\$

Data	Valor dos produtos	IPI	Valor da nota	ICMS	Total
05/05/97	4.114.667,16	617.200,07	4.731.867,23	0,00	4.731.867,23
24/04/97	900.612,34	0,00	900.612,34	0,00	900.612,34
13/05/97	520.101,13	78.015,17	598.116,30	0,00	598.116,30
Total	-	-	6.230.595,87	-	6.230.595,87

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002).

Quanto aos encargos iniciais de locação, o valor pago pela Dataprev à Unisys ficou abaixo do previsto, atingindo a cifra de R\$ 2.457.604,17. No entendimento do TCU, à época, “[...] o reembolso **integral** dos encargos iniciais relativo ao Contrato nº 01.0061.97 significou a assunção, pela Dataprev, de um ônus excessivo” (TCU, 2002, s. p., grifo do original). A Dataprev, no entanto, devolveu o equipamento à Unisys com oito meses de antecedência ao final do contrato, razão pela qual a Dataprev encaminhou ofício ao MPAS comunicando que negociava com a Unisys pela devolução dos encargos iniciais de locação. No relatório do TCU consta, porém, que o equipamento NX4800-72E foi devolvido pela Dataprev à Unisys, mais precisamente em outubro de 1999, e que a empresa estatal brasileira “[...] arcou **integralmente** com as despesas de importação de um bem cuja propriedade não adquiriu e para o qual, segundo a Equipe de Auditoria da SFC, a Unisys afirmara já existir cliente, tão logo o equipamento fosse devolvido pela Dataprev” (TCU, 2002, s. p., grifo do original). Conforme expunha-se na Decisão, essa mesma análise era válida para os outros contratos, a saber, nº 01.0876.97 e 01.0397.99, no valor de R\$ 3.270.114,47 (NX4800-75E) e R\$ 6.330.465,32 (NX5800-78E – SP e NX5800-78E – RJ), respectivamente, porquanto também “[...] estes valores foram integralmente reembolsados sem que tenha havido nos respectivos processos de inexigibilidade estudo ou justificativa nesse sentido” (TCU, 2002, s. p.).

O TCU requisitou que a Dataprev prestasse esclarecimentos no tocante a, pelo menos, cinco contratos firmados entre a empresa e a Unisys. Em resposta, a Dataprev encaminhou as relatorias de reuniões de negociação, bem como as correspondências com as propostas e contrapropostas, mas “[...] documentos não [demonstravam] a razoabilidade dos preços propostos pela Unisys” (TCU, 2002, s. p.). A Dataprev também não encaminhou nenhuma comprovação de que estivesse

negociando com outros fornecedores, o que exprimia suas relações de dependência em relação à Unisys, “[...] decorrente da utilização de arquiteturas proprietárias que conduz à inexigibilidade de licitação, inexigibilidade essa que somente se descaracterizaria com a migração para plataformas não-proprietárias” (TCU, 2002, s. p.). No entendimento do TCU, entretanto, a inexistência de alternativas, para a Dataprev, não a desonerava “[...] de verificar os preços propostos pela contratada, muito pelo contrário, a comprovação da adequação dos preços torna-se crucial para a validade da contratação” (TCU, 2002, s. p.). Ainda, no entendimento do TCU,

[o] reembolso a título de despesas iniciais, bem como as parcelas mensais de locação e manutenção, deve ter os seus valores **devidamente justificados**, conforme determinação contida no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. É preciso que fique **formalmente** demonstrada a razoabilidade dos reembolsos estimados e dos preços contratados, de modo a evidenciar a adequação das contraprestações pecuniárias aos serviços prestados (TCU, 2002, s. p., grifo do original).

Nesse período, a Dataprev assinou outros quatro termos aditivos com a Unisys:

a) 1º Termo Aditivo, assinado em 25/04/1997 (fls. 158, Volume 1): prorrogou o prazo de entrega; b) 2º Termo Aditivo, assinado em 30/01/1998 (fls. 96, Volume 1): desenvolvimento de rotinas de segurança, no valor total estimado de R\$ 105.340,25; c) 3º Termo Aditivo, assinado em 21/08/1998 (fls. 49, Volume 1): inclusão de equipamentos de microinformática, no valor total estimado de R\$ 1.005.778,80; d) 4º Termo Aditivo, assinado em 02/09/1998 (fls. 8, Volume 1): inclusão de equipamentos para o sistema de Certificação das Concessões, no valor total estimado de R\$ 4.041.648,80 (TCU, 2002, s. p.).

Quanto aos aditivos, ainda, o TCU declarou que consistiam em objeto distinto do contrato inicial entre as empresas, “[...] e contemplaram a contratação de equipamentos de pequeno porte, tais como microcomputadores, impressoras e scanners, que poderiam ser licitados” (TCU, 2002, s. p.). O TCU também reclamava a não especificação de produtos em notas fiscais dos contratos aditivos. Em novo contrato entre a Dataprev e a Unisys, a empresa estatal brasileira concordou em pagar, pela locação de *hardware* e *software* junto à multinacional estadunidense por 36 meses, os seguintes valores, organizados na Tabela 61:

Tabela 61 - Contrato nº 01.0876.97 (Dataprev x Unisys)

Item	Valor (mês)	Valor (3 anos)
Locação de Hardware	813.513,00	29.286.468,00
Locação de Software	152.700,80	5.497.228,80
Manutenção de Hardware	35.781,80	1.288.144,80
Manutenção de Software	39.974,00	1.439.064,00
TOTAL	1.041.969,60	37.510.905,60

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002).

Abstraindo-se Discos Magnéticos e Fita Robótica, e considerando somente pela contratação do Sistema NX4800-75E, a ser instalado no Rio de Janeiro, os valores mensais chegavam à cifra de R\$ 908.131,00, enquanto sua vigência por três anos custaria para a Dataprev o equivalente a R\$ 32.692.716,00 (TCU, 2002). No contrato também se previa o pagamento da taxa única de *software*, no valor de R\$ 123.140,00, além de R\$ 3.995.233,00 com encargos iniciais de locação. O prazo de vigência desse contrato era de 36 meses, contados após a assinatura e, portanto, considerava como sua data final o dia 27 de fevereiro de 2001. Porém, a Dataprev e a Unisys celebraram três novos contratos (n^{os} 01.0397.99, 01.0398.99 e 01.0399.99), que unificaram todos os contratos de locação de equipamentos de processamento de dados, além de serviços de manutenção e assistência. A vigência desses contratos passou a contar, como data limite, o dia 30 de junho de 2003. Em razão dessa unificação contratual, o valor a ser pago pela Dataprev à multinacional oriunda dos EUA atingiu o valor de R\$ 28.959.713,94 (TCU, 2002). Os valores declarados para a Dataprev, pela Unisys, na importação do Sistema (NX4800-75E), lhe precificavam no total de R\$ 6.547.179,88, e adicionado o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a nota fiscal correspondia a R\$ 7.529.256,86. Os encargos iniciais de locação equivaleram a R\$ 3.270.114,47. Os valores mensais pagos pelos dois sistemas NX4800, ficam melhor discriminados na Tabela 62, que segue:

Tabela 62 – Quantias previstas a serem pagas pela Dataprev à Unisys, em R\$/mês, nos sistemas NX4800

Discriminação	Prazo de Vigência	de	Hardware R\$/mensal	Software R\$/mensal	Manutenção		Total mensal
					Hard R\$/mensal	Soft R\$/mensal	
NX4800-72E	23.05.97 a 23.05.00	a	415.488,00	105.818,00	18.934,00	28.984,00	569.224,00
NX4800-75E	27.02.98 a 27.02.01	a	700.827,00	146.939,00	22.118,00	38.247,00	908.131,00

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002).

No exercício de 1999, a Dataprev decidiu fazer um rebalanceamento de seu parque instalado a partir de contratos com a Unisys e propôs, por meio de um Grupo de Trabalho instituído através de Resolução, “[...] a devolução de um equipamento A16, a contratação de um NX5800-78E e a instalação de 810 Gb de discos” (TCU, 2002, s. p.). O objetivo da empresa, expresso na proposta, era orientar o Sistema 78E para contribuir com a carga do Sistema de Benefícios, operado no Rio de Janeiro. O sistema 75E, que estava instalado em solo carioca, seria remanejado para São Paulo, para o sistema de Arrecadação. O sistema 72E, por sua vez, permaneceria para o CNIS. O valor da proposta era de realizar essas operações com um montante de R\$ 3.893.943,16 desembolsados pela Dataprev mensalmente (TCU, 2002). As empresas até chegaram a firmar três contratos de locação e manutenção de *hardwares* e *softwares*, mas uma nova proposta foi apresentada à Unisys, considerada mais arrojada tecnologicamente pela Dataprev, com a contratação de dois sistemas 78E, a substituição de um 72E por um 75E, a devolução dos A16 de SP e RJ, bem como do 72E, e a manutenção de um A18 para Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Finalmente, os contratos foram celebrados para locação e manutenção de *hardwares* e *softwares*, nos valores constantes na Tabela 63, abaixo, com vigência de 48 meses a partir de suas respectivas assinaturas:

Tabela 63 – Quantias a serem pagas pela Dataprev à Unisys para os contratos mencionados, após a unificação

Contrato		Item		Valor/mês (R\$)		Valor/48 meses (R\$)	
01.0397.99		Locação de Hardware		2.293.126,45		110.070.069,60	
01.0398.99		Locação de Software		903.628,70		43.374.177,60	
01.0399.99		Manutenção Hardware		470.706,86		22.593.929,28	
		Manutenção Software		221.623,33		10.637.919,84	
Total				3.889.085,34		186.676.096,32	
Discriminação	Vigência	Hardware	Software	Manutenção		Total/mês	
				Hardware	Software		
NX4800-72E	01.07 a 30.09.99	398.867,32	93.276,01	43.231,98	22.797,00	558.172,31	
NX4800-75E	01.07 a 30.09.99	672.793,92	141.061,44	21.764,02	38.247,00	873.866,38	
	01.10.99 a 30.06.03	415.726.76	124.336,18	21.764,02	23.464,48	585.291,44	
NX5800-78E	Jul/99 a Jun/03	705.762,68	351.815,56	70.891,26	78.053,80	1.206.523,30	
NX5800-78E	Jul/99 a Jun/03	705.762,68	351.815,56	70.891,26	78.053,80	1.206.523,30	

Fonte: Decisão 1.459/2002 (TCU, 2002).

Com relação a esses contratos, foram feitos aditivos que, somados, chegaram às cifras de R\$ 17.006.715,33. Somente um dos sistemas NX5800-78E, custou à Dataprev, conforme se previa no contrato, aproximadamente R\$ 58 milhões, considerada a vigência de 48 meses entre julho de 1999 e junho de 2003. Tanto para o sistema 78E de São Paulo, quanto para o do Rio de Janeiro, estavam previstos contratualmente o pagamento de custos iniciais de locação estimados em R\$ 3.060.000,00 e R\$ 3.294.000,00 (TCU, 2002). Em termos reais, no entanto, os custos iniciais de locação ficaram ora abaixo das estimativas, chegando a R\$ 3.028.275,05 (SP), ora acima, chegando a R\$ 3.302.190,27 (RJ) (TCU, 2002). Quanto aos valores declarados na importação, o TCU divergiu das informações apresentadas pela Dataprev (R\$ 7.503.230,23) e, mediante recálculo, constatou uma diferença de 133% nos valores declarados, porquanto o preço de lista internacional praticada pela Unisys deu conta de demonstrar que, na verdade, a importação do sistema, dos circuitos impressos, componentes e dos *softwares* equivalia, na verdade, a R\$ 17.482.293,40 (TCU, 2002). Depois de proceder à análise dos contratos, ademais, tendo diagnosticado que a Dataprev havia

transferido valores em retroativo para a Unisys, relativos aos contratos anteriores à unificação, o TCU afirmou que

[e]sta situação retrata, a nosso ver, desorganização administrativa causadora de insegurança jurídica na medida em que prioriza o interesse da contratada (não-pagamento de ISS sobre a emissão de novas faturas emitidas sob a égide dos contratos unificados) em detrimento do respeito aos instrumentos contratuais, notadamente às suas vigências, e dificulta a atuação dos controles externo e interno na fiscalização destes contratos, dado que alguns valores foram faturados não com base em valores constantes dos contratos vigentes, mas em “acertos de contas” (TCU, 2002, s. p.).

Ou seja, a Dataprev encontrava-se em flagrante desrespeito à Lei nº 8.666/93, cujos artigos 55, III, 62 e 66 afirmavam que “[...] o instrumento de contrato é obrigatório e deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, sendo necessária, entre outras, aquela que estabelece o preço e as condições de pagamento” (TCU, 2002, s. p.). Por essa razão, recomendava o Tribunal, essas incongruências deveriam ser objeto de audiência. A título de exemplo, ainda, conforme era declarado na Decisão 1.459/2002, a Dataprev desembolsou R\$ 50.214.904,00 sem ter formulado uma política de aproveitamento do seu parque que, aproveitando-se dos recursos computacionais instalados, pouparia esse montante, dispendido em um computador NX5800-78E da Unisys (TCU, 2002). Reforçava o Tribunal que a Dataprev, em vez de efetuar pesquisa de mercado, “[...] apenas comparou os novos valores contratados com o desembolso mensal praticado anteriormente” (TCU, 2002, s. p.). Conforme destacava o TCU, nos encaminhamentos finais da Decisão 1.459/2002, a Unisys valeu-se

[...] certamente, da posição de “dependência” da Dataprev, perpetuada durante vários exercícios, assunto esse já por nós à exaustão discutido, a epigرافada Empresa não se absteve de impor suas condições, ameaçando suspender as negociações e retirar o equipamento instalado, em fase de testes, no Rio de Janeiro (CTRJ.O).

Com isso, apontava-se “[...] a imperiosa necessidade da migração completa dos sistemas da Dataprev, visando a adoção de plataformas não-proprietárias” (TCU, 2002, s. p.). As indicações feitas pelo TCU que aparentemente sinalizam problemas de gestão, na verdade, revelam práticas de agentes políticos para atender aos interesses do capital privado, notadamente o do setor de tecnologia. A

partir dessa exposição, para os objetivos de nossa tese, está devidamente demonstrado que, nas relações comerciais que estabelecia com os circuitos privados de valorização do valor, a Dataprev chegou no século XXI profundamente dependente da Unisys, a qual havia sido criada em razão da fusão da Burroughs com a Sperry, na locação de seus equipamentos, componentes, sistemas, periféricos e serviços. Não apenas essa relação de dependência existia, como parecia relativamente confortável à Dataprev (que escolhia pela inexigibilidade de licitação para compras de equipamentos mesmo quando a Lei não se aplicava). Essa, entre outras inconformidades apontadas pelo Tribunal de Contas, o levou a concluir pela necessidade de que a Dataprev migrasse das plataformas proprietárias para plataformas abertas, e que estabelecesse um Plano para tanto. No entendimento de Tinoco e Macedo-Soares (2008, p. 7), ainda que houvesse nítido consenso quanto à necessidade de realizar a transição para sistemas computacionais abertos, “[...] a formulação genérica citada não era enfática na conversão dos sistemas com plataformas do *mainframe*, ainda usadas nos principais sistemas da empresa” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 7).

No relatório de 2001, o objetivo estratégico da Dataprev ainda indicava a impossibilidade de realização do processo de transição a partir de 2000, uma vez que, segundo reconheciam os gestores da Dataprev, a migração entre plataformas era uma decisão de alta complexidade, haja vista que envolvia riscos significativos e grandes investimentos. Segundo afirmavam os gestores, esse processo precisaria “[...] estar intrinsecamente associada a estratégias de desenvolvimento do negócio e tendências tecnológicas” (Dataprev, 2001, p. 15). Assim, como apontavam Tinoco e Macedo-Soares (2008, p. 6)

[...] os administradores da empresa estavam conscientes da barreira à mudança que representavam os altos investimentos necessários para a implantação da nova estratégia. Além disso, em virtude do esforço necessário, a estratégia de negócio referida estava intimamente ligada à de negócios do INSS, apontando para a necessidade de alinhamento de ambas. A migração da plataforma computacional requeria um esforço da Dataprev possível apenas se as duas instituições estivessem de acordo com a orientação, pois recursos que estariam envolvidos em processos de melhorias adaptativas dos sistemas existentes ficariam comprometidos com o novo projeto (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 6).

Em uma nova tentativa de se desvencilhar dos domínios da Unisys, a Dataprev se envolveu em nova situação conflituosa com o TCU e teve que prestar

esclarecimentos ao órgão, em mais uma oportunidade, pois havia assinado contratos emergenciais com a Cobra Tecnologia S.A. – a qual se encontrava já na condição de empresa que compunha o portfólio de investimentos do Banco do Brasil²⁰³ – sob a justificativa de que essa interporia as relações entre a empresa estatal e a Unisys²⁰⁴. Os contratos, especificados no Acórdão 1.011/2009 (TCU, 2009), tinham valores e objetos especificados conforme Quadro 16, abaixo:

²⁰³ A cobra está de volta. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/a-cobra-esta-de-volta>. Acesso em 02 ago. 2025.

²⁰⁴ A Diretoria da empresa encaminhou a seguinte mensagem, em 25 de junho de 2003, ao corpo de funcionários: “1 – **A Dataprev**, que este ano completará 29 anos, continuará prestando serviços como única empresa de Tecnologia da Informação da Previdência Social, implantando as melhorias necessárias para facilitar o atendimento, pelo nosso cliente – o INSS –, àquele que, no fundo, é o alvo de toda a nossa preocupação: o beneficiário da previdência social. 2 – Como é do conhecimento público, em dezembro passado, **a Dataprev** entrou com uma ação na Justiça Federal do Rio de Janeiro na qual questiona os valores que vêm sendo pagos à Unisys, notadamente os juros embutidos no contrato assinado em 1999. 3 – Diante de tal contencioso judicial, ainda longe de uma solução, o Ministério da Previdência Social **e a diretoria da Dataprev** entenderam existir impedimentos éticos que desaconselham uma negociação direta entre as duas partes. 4 – Neste sentido, **a solução encontrada** foi a de buscar no mercado uma empresa que atuasse como integradora de soluções, a partir das demandas **da Dataprev** para atender seu principal cliente. 5 – Desta forma, **ficou decidido** se recorrer aos préstimos da Cobra Soluções Tecnológicas Corporativas, empresa controlada pelo Banco do Brasil, para apresentar uma solução que nos ajude a manter a continuidade dos serviços imprescindíveis que prestamos ao INSS, articuladamente com a futura migração dos sistemas para uma nova plataforma. 6 – A contratação da Cobra tem como finalidade única e exclusiva a busca de soluções adequadas para que **a Dataprev** possa continuar atendendo às necessidades de seu cliente, sem que haja influência dos atuais problemas de relacionamento com a Unisys, evitando maiores prejuízos à administração da empresa, bem como ao seu desenvolvimento tecnológico” (TCU, 2006, grifo do original).

Quadro 16 – Contratos entre Dataprev e Cobra Tecnologia S.A (2003-2004)

Contrato	Especificação
01.0448.2003	"[...] contratação emergencial da empresa Cobra para intermediar a relação entre a Dataprev e a Unisys. Foi assinado em 15/8/2003 e vigeu até 11/2/2004. O valor total do contratado foi de R\$ 19.353.940,36 (TCU, 2009, p. 5).
01.0095.2004	"[...] segunda contratação em caráter emergencial da empresa Cobra para intermediar a relação entre a Dataprev e a Unisys. Foi assinado em 12/3/2004 e vigeu até 8/9/2004. O valor total do contrato foi de R\$ 21.198.981,72 " (TCU, 2009, p. 5).
01.0479.2004	"[...] contratação da empresa Cobra, por meio da concorrência pública 002/2004, para intermediar a relação entre a Dataprev e a Unisys. Nesse certame, a Cobra foi a única a comparecer ao certame. O contrato possuía vigência de 36 meses, no entanto, foi rescindido motivado pela ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal que pedia a suspensão, em caráter liminar, do referido contrato. O valor total do contrato era de R\$ 138.212.394,48 " (TCU, 2009, p. 6).

Fonte: Acórdão 1.011/2009 (TCU, 2009).
Elaboração própria (2025).

Conforme o Acórdão 443/2008 (TCU, 2008), os custos foram assim discriminados: "[...] nos dois primeiros meses, o valor mensal deste contrato foi de R\$ 2.159.041,00. Nos quatro meses seguintes, após a instalação do equipamento Libra 185, o valor mensal passou a ser de R\$ 3.517.948,84" (TCU, 2008, s. p.). Já o segundo contrato (01.0095.2004), teve valor mensal de R\$ 3.533.163,62 (TCU, 2008). O então presidente da Dataprev, à época, alegou que a empresa havia tentado renegociar os valores constantes no contrato com a Unisys, mas não logrou sucesso nessas interlocuções. Uma nova Diretoria havia assumido a autarquia, a partir de 2003, e sua principal tarefa era precisamente solucionar os impasses existentes entre ambas as empresas, seguindo as recomendações da Decisão 1.459/2002/TCU, conforme já relatado. A expectativa, mediante o imbróglio estabelecido (Dataprev x Unisys) era que a contratação de uma intermediadora, na condição de integradora de soluções tecnológicas, pudesse resolvê-lo (TCU, 2006). Segundo argumentavam os responsáveis pela locação, gestores da Dataprev, "[...] a celebração dos contratos emergenciais foi a única forma jurídica encontrada para formalizar os direitos e obrigações das partes para a prestação dos serviços de

locação e manutenção de computadores de grande porte” (TCU, 2006, s. p.). De acordo com opiniões técnicas emitidas pelo órgão controlador, no entanto, a nova diretoria da Dataprev só notificou a Unisys de suas pretensões de renegociar os contratos quando faltava um mês para o fim da vigência dos contratos existentes entre as empresas (TCU, 2006). Além disso, argumentava o Tribunal,

[...] o responsável não adotou medidas que esgotassem as possibilidades de negociação com a Unisys, mesmo diante da avaliação do Departamento de Suprimentos da Dataprev de que havia margem para negociação dos preços ofertados, de forma a obter reduções significativas. Como consta do relatório de acompanhamento, houve apenas uma rodada de negociação com a Unisys com vistas a uma nova contratação (TCU, 2006, s. p.).

No entendimento do órgão, se a Dataprev tivesse esgotado as alternativas de negociação com a Unisys, isso teria justificado a contratação da intermediadora, sobretudo em caráter emergencial (TCU, 2006). Para o Tribunal, estava justificado que o parque tecnológico em funcionamento não poderia ser desligado em razão dos imbróglis com a multinacional estadunidense, sob o risco de que isso comprometeria a operacionalização das políticas públicas dependentes dos computadores instalados na sede da empresa. Porém, o TCU (2006) rechaçou o argumento de imprevisibilidade do cenário justificador da contratação da Cobra Tecnologia S.A. O órgão argumentava que, pelo menos desde 2002, já era plenamente sabido acerca do caráter crônico da dependência da Dataprev com relação à tecnologia provida pela Unisys. A empresa também já era conhecedora da recomendação de que houvesse ações administrativas da empresa para migrar para plataformas abertas (TCU, 2006). Portanto, não havia justificativa para inação daquela Diretoria com relação ao vencimento dos contratos com a Unisys, que só veio a ser superada um mês antes do final da vigência dos referidos contratos (TCU, 2006).

Além disso, argumentava o Tribunal, os documentos comprovavam que a Dataprev havia iniciado suas negociações com a Cobra Tecnologia S.A. somente duas semanas antes do fim da vigência dos contratos com a Unisys, o que permitiu ao órgão constatar “[...] a total ausência de eficiência diante das contratações emergenciais, a falta de organização e estrutura gerencial hábil e proativa” (TCU, 2004, s. p.). Portanto, segundo o art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações à época (Lei nº 8.666/93), já mencionada anteriormente, tampouco o caráter emergencial da

contratação era justificável. No entendimento do Tribunal de Contas, o dispositivo do caráter emergencial só se torna requisitável mediante a demonstração de inexistência de alternativas, constatada por planejamento prévio por parte da Administração Pública na condição de contratante, que tão mais importante é quando se trata da operacionalização de serviços públicos, como era o caso da locação dos computadores em que estavam guardadas as bases de dados da previdência social (TCU, 2006).

Ademais, a requisição de que a contratação de um computador Libra 185, junto à Cobra Tecnologia S.A., fosse adicionada aos contratos 01.0448.2003 e 01.0095.2004, justificada por uma suposta saturação dos sistemas que davam sustentação ao CNIS, custaria R\$ 1.408.986,70 mensais à Dataprev (TCU, 2006). Porém, conforme o Acórdão do TCU (2006), não era possível constatar que os sistemas da Dataprev estivessem sobrecarregados. No mesmo sentido, segundo o órgão, não foi possível constatar a inexigibilidade de licitação para a contratação da Cobra Tecnologia S.A. como empresa interposta entre a Dataprev e a Unisys, haja vista que não se demonstrou

1) que a Cobra [tinha] condições de fornecer o objeto dos contratos sem atuar como mera empresa interposta, repassando os serviços prestados pela Unisys; 2) que a contratação de uma empresa integradora de soluções [faria] cessar uma relação de exclusividade entre a Dataprev e o proprietário da solução, a Unisys; 3) que a figura da empresa integradora de soluções [acabaria] com a relação de subserviência existente, por excluir do processo o proprietário da solução, a Unisys; 4) que a entrada de um parceiro independente [permitiria] prospectar os mesmos produtos e serviços em outros mercados (como o secundário e o internacional), em condições de menor custo e melhores possibilidade de negociação (TCU, 2006, s. p.).

Os custos do contrato com a Cobra Tecnologia S.A., para a Dataprev, eram de R\$ 19.353.940,36, enquanto a Cobra Tecnologia S.A. desembolsaria, para a Unisys, um montante de R\$ 16.963.159,20. Ou seja, era constatável um sobrepreço equivalente a R\$ 2.390.781, 16 que não se justificava, porque era plausível que a Dataprev buscasse pagar o mesmo valor à Unisys que teria sido pago pela Cobra Tecnologia S.A. (TCU, 2006). Segundo o órgão controlador, não era possível constatar nem que essa havia sido a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, porquanto “[...] o pagamento de uma integradora acabou por onerar os custos da contratação do parque de *mainframes*, permanecendo a Dataprev com a mesma dependência tecnológica e operacional com a Unisys”, sem

sequer haver garantia de *expertise* por parte da subsidiária do Banco do Brasil com relação ao manejo dos sistemas Unisys (TCU, 2006, s. p.). Os custos mensais de locação do *hardware*, considerados os contratos unificados com a Unisys, a gratuidade garantida em contrato após 48 meses, e depois do *upgrade*, realizado com a instalação de um Libra 185, eram o que consta na Tabela 64, abaixo:

Tabela 64 – Despesa mensal de locação e manutenção de *hardware*, em R\$

Locação			
Equipamento	Contrato Unificado com a Unisys	1º Contrato Emergencial c/ a Cobra	1º Contrato Emergencial + Libra 185
NX5822-78	705.762,68	0,00	0,00
NX5822-78	705.762,68	0,00	0,00
NX5822-75	415.726,76	0,00	-
A18	0,00	0,00	-
Periféricos	452.176,32	0,00	129.216,81
Libra 185	-	-	398.766,94
Total	2.279.428,44		527.983,75
Manutenção			
NX5822-78	70.891,26	112.748,42	118.548,53
NX5822-78	70.891,26	112.748,42	118.548,53
NX5822-75	21.764,02	33.322,10	-
A18	40.431,15	61.902,10	-
Periféricos	46.731,19	113.978,90	140.505,98
Libra 185	-	-	83.900,72
Total	205.708,88	434.699,94	461.503,76

Fonte: Acórdão 1.888/2006 (TCU, 2006)
Elaboração própria (2025).

No entendimento do TCU (2006), as rodadas de negociação com a Unisys foram abertas muito próximas ao fim do prazo de vigência dos contratos unificados, como já anteriormente afirmado, somente em maio de 2003 – os contratos unificados iam até junho daquele ano. Conforme o Tribunal de Contas,

[...] os argumentos trazidos pelo responsável não [...] esclarecem porque a Dataprev não conseguiria obter diretamente junto à Unisys o preço ajustado entre a multinacional e a Cobra e consequentemente evitar o custo adicional representado pelos tributos e a margem da empresa interposta e tampouco demonstram que a intermediação da Cobra trouxe alguma vantagem técnica ou financeira.

O TCU também divergiu das informações apresentadas pela Dataprev no que concerne aos argumentos de que os custos diferenciais com a contratação da Cobra

Tecnologia S.A. seriam irrisórios (o equivalente a R\$ 92.304,60), com base nos valores mensais do segundo contrato emergencial (R\$ 1.886.615,16) em relação ao primeiro (R\$ 1.794.310,48), considerado o *upgrade* decorrente da instalação do Libra 185 – o qual, como já havia sido constatado, não foi justificado em razão da saturação do parque tecnológico instalado pela Unisys nas dependências da Dataprev. Nesse tocante, aliás, outro aspecto destacado pelo TCU foi que “[...] o responsável não tomou medidas para que fossem realizadas avaliações periódicas de estudos de capacidade e performance do parque tecnológico da Dataprev, muito embora essa deficiência já tivesse sido detectada em 2001” (TCU, 2006). Em, 2003, cabe destacar, uma área técnica propôs um modelo de avaliação da usabilidade do parque, em termos de sua capacidade de processamento, “[...] do qual não se [tinha] notícia de sua implantação durante a gestão do responsável” (TCU, 2006, s. p.).

Para os quatro meses nos quais vigorava o segundo contrato emergencial, no entanto, as despesas da Dataprev equivaleriam a R\$ 369.218,72 só com relação aos custos diferenciais de um contrato para o outro, o que não era razoável se considerar irrisório (TCU, 2006). O contrato 01/0479.2004, considerado indevido e lesivo aos cofres públicos pelo TCU, acabou inviabilizado pela ação do Ministério Público Federal. Porém, com relação aos dois contratos antecedentes, o TCU recomendou que, não tendo conseguido explicar as razões pelas quais haviam contratado a Cobra Tecnologia S.A. para intermediar as relações com a Unisys, fossem aplicadas penalidades aos ex-Diretores de Negócios e de Operações e Telecomunicações da Dataprev, bem como ao ex-presidente, na forma de multas (TCU, 2009).

A partir de 2003, portanto,

[...] diversos problemas relativos à condução do contrato e à **ameaça velada da Unisys de paralisar os serviços considerados de notória relevância social**, começaram a ocorrer. Assim, [o MTE] acionou a empresa visando à continuidade da prestação do serviço ao país e à adoção de medidas para viabilizar a internalização dos sistemas (Vilela, 2021, s. p., grifo da autora).

Até 2003, segundo os relatórios de gestão da Dataprev (Dataprev, 2003, p. 9), a missão da empresa era “[...] dotar a Previdência Social de soluções em tecnologia da informação, com segurança, disponibilidade e utilidade, a preços competitivos”.

Naquele ano, segundo Acórdão 1.888/2006 (TCU, 2006), havia sete projetos de desenvolvimento de sistemas abertos, para as seguintes finalidades: a) migração do CNIS (exceto Base de Vínculos e Remunerações); b) modernização Tecnológica da Base de Dados de Recolhimento do Contribuinte Individual; c) anteprojeto de Modernização de Vínculos e Remunerações do CNIS; d) migração dos Sistemas de Receitas Previdenciárias, Dívida Ativa e Financeiro; e) migração do Sistema de Entidades Filantrópicas; f) anteprojeto de Migração dos Sistemas e Bases de Dados de Benefícios; g) Sistema de Ajuizamento Virtual (TCU, 2006).

Portanto, em 2004, temendo que a paralisação dos seus sistemas ocorresse, em prejuízo do patrimônio público, à ordem social e econômica, o MTE entrou com uma ação cautelar junto ao Ministério Público Federal (MPF), na qual propunha que a Unisys Brasil Ltda. “[...] disponibilizasse, imediata e continuamente, o acervo de dados e códigos-fontes constituídos durante o contrato com a pasta a fim de viabilizar a migração para os novos sistemas” (Vilela, 2021, s. p.). O MTE alegava ter tentado renegociar com a Unisys, galgando a revisão dos termos e condições contratuais, porquanto entendia que os preços cobrados pela empresa eram incompatíveis com o mercado. A Unisys se sustentava na possibilidade de cobranças indevidas sobre a tecnologia proprietária. A tecnologia (amálgama de *hardware* e *softwares*) em questão, a exemplo do que ocorria com a Dataprev, também obrigava o Ministério a contratar os serviços da multinacional, em detrimento da abertura de processos licitatórios para a competição entre entes privados que o permitissem gerir o parque tecnológico instalado em suas dependências (Vilela, 2021). A partir de 2004, a missão mudou, passou a integrar as relações entre a Dataprev e, à época, o Ministério do Trabalho e Emprego:

[a]tuar integradamente com outras instituições públicas para o êxito das ações de governo, no âmbito da seguridade social e do trabalho, por meio de soluções sustentáveis em tecnologia da informação, com o fortalecimento do compromisso entre trabalhadores e empresa, agindo de forma a preservar o interesse público (Dataprev, 2005, p. 5).

Essa mudança ocorreu porque, em agosto de 2004, a Unisys notificou o Ministério que deixaria de prestar os serviços imediatamente se não fossem pagos à empresa os valores devidos, “[...] mesmo reconhecendo a Ré, expressamente, que as glosas, em parte, [eram] procedentes” (Vilela, 2021, s. p.). A entrega dos dados,

do código-fonte e de documentos associados ao manejo dos equipamentos, ao MTE, por parte da Unisys, foi condicionada pela assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a valer pelos doze meses seguintes. Tal documento só veio a ser assinado em 2005, por meio do qual foram estabelecidos acordos para a manutenção dos serviços. Conforme relata Vilela (2021), o MTE estabeleceu negociações com a Dataprev para que essa empresa passasse ao desenvolvimento de sistemas em plataforma baixa, [...] o que permitiria a prestação de serviços por várias empresas presentes no mercado brasileiro” (Vilela, 2021, s. p.).

Em consequência disso, no ano de 2005, faz-se perceptível uma nova alteração na Missão da Dataprev, “[...] que [refletia] não apenas a existência de clientes fora do âmbito do [Ministério da Previdência Social] MPS, mas também uma orientação pela busca de novos clientes, principalmente na área social do governo” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 5). Afirmava a Dataprev que sua nova missão, a partir daquele ano, seria “[...] atuar integradamente com outras instituições públicas para o êxito das ações de governo, por meio de soluções em tecnologia de informação e comunicação, de forma a preservar o interesse público” (Dataprev, 2006, p. 5). Em 2005, depois de instalado o Comitê Gestor de Modernização Tecnológica (CGMT) no ano seguinte, a empresa estabeleceu melhores contornos ao Plano de Modernização Tecnológica (PMT), i.e., começou a delinear o projeto de adesão às plataformas abertas, inscrito num ímpeto mais geral de “[...] eliminar a dependência tecnológica” e possibilitar “[...] não apenas a modernização da organização, mas também dos próprios processos do INSS” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 7). Em junho de 2005, conforme consta no Acórdão 1.888/2006, o estágio da migração para plataformas abertas era o que consta no Quadro abaixo:

Quadro 17 – Projetos de migração e estágio de desenvolvimento (06/2025)

Base de dados	Estágio
CNIS-Base de Pessoa Jurídica	Concluída (100%).
CNIS-Base de Pessoa Física	Em andamento (% não informado).
CNIS-Base de Recolhimentos do Contribuinte Individual	Em andamento (55%).
CNIS-Base de Vínculos e Remunerações do Trabalhador	Não iniciado, à espera de análise de opções pelo INSS (0%).
Receitas Previdenciárias, Dívida Ativa e Financeiro	Interrompido em razão da criação da Receita Federal do Brasil (0%).
Benefícios	Em fase de detalhamento, por funcionários do INSS e da Dataprev, para processos de Benefícios Não Programados, Amparo Assistencial e Revisão (0%).

Fonte: Acórdão 1.888/2006 (TCU, 2006).

Em relação a 2002, afirmava o TCU (2006), pouco ou nenhum progresso havia sido realizado no que tange a migração dos sistemas para plataforma aberta. Cabe destacar que, conforme o Acórdão 443/2008, em agosto de 2005, após a suspensão judicial do Contrato nº 01.04790.2004, firmado entre a Dataprev e a Cobra Tecnologia S.A., a contratada informou à Justiça Federal que havia cumprido com a decisão e que, a partir daquela data, as tratativas da empresa estatal se dariam diretamente com a Unisys. Alguns dias depois, porém, ao assinar petição conjunta com o MPS, a Dataprev e a Unisys, a Cobra Tecnologia S.A. se comprometeu a prestar os serviços firmados em contrato, enquanto a situação litigiosa entre a estatal brasileira e a multinacional estadunidense não se resolvesse. Porém, posteriormente à suspensão do terceiro contrato emergencial entre Dataprev e Cobra Tecnologia S.A., a primeira estabeleceu interlocuções para negociação com a Unisys, as quais se estenderam por 19 meses.

Nessa mesma época, o INSS redefiniu seus processos por meio do projeto de Novo Modelo de Gestão (NMG), em que um dos objetivos era “[...] redesenhar os processos organizacionais, cuja implementação [era] fortemente dependente do desenvolvimento de novos sistemas de informações ou de alterações dos que [estavam] em funcionamento na plataforma tecnológica dos *mainframes*” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 9). O PMT era

[...] composto pelo plano de sistemas, plano de infraestrutura, plano de capacitação e retenção e plano de investimento. O plano de capacitação e retenção [decorria] da necessidade de desenvolver os recursos humanos para trabalhar no novo ambiente tecnológico, uma vez que as competências internas [eram] fundamentalmente voltadas para a arquitetura proprietária

em uso. O Plano de Modernização Tecnológica veio substituir o Comitê de Modernização Tecnológica (CGMT), criado em 2004 com o intuito de promover a migração dos sistemas do ambiente Unisys para a plataforma aberta (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 7).

No ano de 2006, o relatório de gestão descrevia o PMT com mais detalhamento, estabelecia um cronograma de atividades a serem desenvolvidas nos cinco anos seguintes e elencava problemas que precisavam ser superados para sua plena consecução: a) a falta de técnicos em número suficiente para, ao mesmo tempo, desenvolver novos sistemas e fazer a manutenção dos existentes; b) a falta de conhecimento dos analistas já existentes na empresa quanto às tecnologias escolhidas. Essa última dificuldade levou o INSS e a Dataprev, na época, “[...] a contratarem empresas de consultoria para o desenvolvimento dos novos sistemas, em parte ou integralmente. Esta contratação, por dois anos, foi efetuada através de uma licitação cujo resultado teve sua conclusão apenas em setembro de 2006” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 7). Cabe destacar que em 2006 também se encerrou a vigência do TAC assinado entre a Unisys e o MTE, e a procuradora da República, Raquel Branquinho, atuante orgânica na condução do TAC, “[...] recomendou que o ministério firmasse um Contrato Administrativo que teria vigência concomitante com o novo Termo de Ajustamento de Conduta, que seria firmado entre o ministério, a Unisys e a Dataprev” (Vilela, 2021, s. p.).

Enfim, como expunham Tinoco e Macedo-Soares (2008), os próprios gestores da Dataprev, à época, reconheciam que a despeito dos oito anos previstos para a consecução dos objetivos estratégicos, a migração dos *mainframes* para sistemas computacionais abertos reunia óbices significativos, como a grande capacidade que esses computadores tinham, à época, para processar informações, consideradas as dimensões qualitativa e quantitativa da demanda – principalmente oriunda dos serviços públicos operacionalizados pelo INSS – e o parque tecnológico de outras empresas. Além disso, segundo expunham os gestores da Dataprev²⁰⁵, o MPS, o INSS e a empresa não conseguiram estabelecer consensos e alinhamentos quanto à modernização tecnológica da Previdência Social, “[...] devido, principalmente, às questões envolvendo processos de comando e controle político das TIC entre 2000

²⁰⁵ Daqui em diante, as citações referem-se ao material das entrevistas com os gestores da Dataprev, realizadas em junho de 2007. Contudo, no material não são mencionadas as pessoas responsáveis pelas falas incorporadas ao conjunto da argumentação, razão pela qual mencionamos Tinoco e Macedo-Soares (2008).

e 2004” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 8), bem como “[...] a falta de ambiente de gestão e os recursos necessários à Dataprev para que esta desse início, de fato, à grande transformação tecnológica da Previdência Social” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 8). O TCU argumentou que, a despeito do desalinhamento entre MPS, INSS e Dataprev justificar os poucos avanços na migração dos sistemas,

[...] o responsável não tomou qualquer iniciativa em relação à migração de parcela relevante dos sistemas e bases de dados, a saber, as bases de Vínculos e Remunerações do Trabalhador – CNIS e de Benefícios, e restringiu-se a determinar a elaboração de anteprojeto – cujo conteúdo não satisfaz os requisitos estabelecidos na decisão do TCU – para a base de Receitas Previdenciárias, Dívida Ativa e CNIS (exceto Vínculos e Remunerações) (TCU, 2006, s. p.).

Os gestores destacaram, em mais oportunidades, a falta de investimentos, que perduraram até que a Dataprev fosse incluída no NMG e passasse a participar no seu delineamento (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 8). Ademais, outras razões indicadas para a não consecução do objetivo de realizar a migração dos *mainframes* para novas tecnologias foi a) o estabelecimento de metas que extrapolavam as capacidades reais da empresa; b) as alterações na direção da empresa, por meio da qual se produziu “uma excessiva descontinuidade administrativa”; c) a complexidade técnica do empreendimento; e d) a falta de um processo de capacitação do corpo técnico e gerencial (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 8). Para responder às tarefas atribuídas a cada um dos entes inscritos no NMG (Dataprev, INSS e MPS), a Portaria 1.264/2005 definia que, no que diz respeito à migração:

[...] I – A Dataprev será responsável, com a participação de técnicos do MPS e INSS, pela coordenação, especificação, dimensionamento, implantação e hospedagem da infraestrutura de hardware, software e serviços necessários à sustentação e operacionalização das soluções de TI adotadas, contemplando: ambiente central de processamento; rede de telecomunicações; gerenciamento eletrônico de documentos - GED; solução tecnológica para portal; solução tecnológica de segurança; suporte à especificação da solução para o ambiente cliente (TCU, 2006).

Tal projeção expunha à Dataprev a condição precisa para desvencilhar suas atividades econômicas das amarras monopolistas exercidas pela Unisys há três décadas, e colocava à empresa a tarefa de, na transição aos sistemas de plataformas abertas, justamente desenvolvê-los, para por meio deles oferecer ao INSS “uma nova forma de atender”, como também de estabelecer controles sobre

seus processos produtivos internos. Conforme prosseguimos na análise dos documentos emitidos no âmbito de órgãos de controle, conseguimos ao mesmo tempo compreender o “chão de fábrica” das tecnologias digitais que hoje constituem a mediação entre “clientes” e órgãos autárquicos como o INSS, por meio da qual são operacionalizadas as requisições de direitos assistenciais e previdenciários. E, na medida em que sabemos as condições contemporâneas de trabalho das Agências de Previdência Social, constatados os índices de afastamento do quadro funcional da autarquia na segunda seção, compreendemos as origens da base técnica, ou tecnológica, em que se estabelecem os índices de produtividade tão caros ao Estado gerencial.

A Dataprev, a partir da referida Portaria, também ficou compromissada com a sustentação dos equipamentos adquiridos no âmbito do Ministério e do INSS “[...] garantindo também a sustentação do ambiente legado e sua integração com o novo ambiente computacional” (TCU, 2006, s. p.), e as aquisições de infraestrutura seriam objeto de análise de um Comitê de Tecnologia da Informação da Previdência Social (CTI/PS), ou em caso de alegação de incompetência, do Comitê de Gestão Estratégica da Previdência Social (CGE/OS). No entendimento do TCU, porém, “[...] a migração [era] um processo complexo que [exigia] um maior detalhamento das responsabilidades, em especial das competências decisórias” (TCU, 2006, s. p.). Ainda que a Portaria estabelecesse o planejamento, execução, controle e a avaliação tripartite (Dataprev, MPS e INSS), ela não especificava os espaços e procedimentos para tomada de decisão, o que veio a ser ainda mais prejudicado pela extinção do CTI/PS, em 2005 (Decreto nº 5.513/2005). Isso porque, a partir daí, “[...] não mais [havia] um fórum tripartite para resolver os casos omissos e eventuais impasses” (TCU, 2006).

Em síntese, como se depreende da literatura científica e da análise documental, durante um longo período as relações entre a Dataprev e a Unisys, permitiu a produção dos serviços em tecnologia necessários às requisições que advinham da operacionalização das políticas previdenciária e assistencial pelo INSS. Porém, o desenvolvimento das novas tecnologias digitais produziu-se por meio de transformações para as quais se adaptou a própria fornecedora estadunidense, sobretudo na década de 1990, sem que o mesmo tenha se realizado na Dataprev, ao menos com a mesma velocidade ou no mesmo período. Tinoco e Macedo-Soares

(2008) destacam ainda que, apesar de estabelecerem relações comerciais, a Unisys e a Dataprev não apenas contribuíam com o desenvolvimento relativo de uma e outra, mas passaram a competir “[...] principalmente após a Unisys ter adquirido a empresa Datamec no processo de privatização” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 9), processo que levou o Ministério do Trabalho e Emprego para sua carteira de clientes no negócio de desenvolvimento de sistemas, o qual veio a se transferir para a Dataprev, como visto anteriormente. Sinteticamente,

[...] após a consignação da intenção de mudança estratégica em 2000, durante pelo menos os dois anos seguintes, não foram iniciados projetos devidamente apoiados com recursos que permitissem à empresa produzir os novos sistemas em plataforma aberta. Esta morosidade na ação acabou por causar um ciclo vicioso: a empresa deixou de desenvolver os recursos necessários à criação de produtos que iriam ser requeridos poucos anos após. Os profissionais de informática da empresa estavam alocados principalmente na sustentação dos produtos da plataforma do *mainframe*; conseqüentemente, deixaram de desenvolver as habilidades para trabalhar no novo ambiente. À medida que o tempo passava, esta situação reforçava o *lock-in*, já que se tornava cada vez maior a diferença entre os dois ambientes e os investimentos necessários à mudança. Pode-se afirmar, portanto, que os recursos obtidos na aliança gradualmente deixaram de ser adequados ao novo contexto e que, apesar da intenção de mudança estratégica manifestada, os altos custos envolvidos reforçavam o *lock-in* estratégico (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 9).

Em 2005, precisamente no mês de setembro, o INSS, a Dataprev e o Ministério da Previdência Social desenvolveram um Plano Integrado, com o objetivo de consolidar “[...] as bases necessárias para melhorar a qualidade do atendimento aos beneficiários da Previdência Social, reduzir fraudes e desperdícios” (Osias, 2008, p. 79). O Plano acabou por orientar “[...] as mudanças na Dataprev, relativamente à sua reestruturação organizacional, aos investimentos em TI e à gestão de recursos humanos” (Osias, 2008, p. 79). Como apontam Tinoco e Macedo-Soares (2008), só foi possível avançar no sentido da realização do processo de migração para as novas tecnologias quando Dataprev, o INSS e o MPS realizaram seu alinhamento estratégico, “[...] no sentido de implantar um novo modelo de gestão que [fosse] suportado por uma nova infraestrutura organizacional do INSS e por uma nova estrutura de TI provida pela Dataprev” (Tinoco; Macedo-Soares, 2008, p. 9). Ainda assim, no Acórdão nº 1.888/2006 o TCU instava a Dataprev a, junto do MPS e do INSS, encaminhar ao órgão controlador

[...] um projeto de migração de seus sistemas e bases de dados para plataforma aberta, que seja factível e que contemple, dentre outros, os recursos humanos e financeiros envolvidos e suas origens, um cronograma de ações ou etapas a realizar, os prazos para conclusão de cada etapa, um plano de desmobilização dos equipamentos de grande porte Unisys, indicando quando cada equipamento será devolvido à empresa, um plano de contratação de novos *hardware* e *software* para operação em plataforma aberta, bem como outras informações consideradas necessárias (TCU, 2006).

Também nesse período, destaca Vilela (2021), a Dataprev mantinha-se vinculada ao MTE, realizando a migração de seus sistemas para plataformas abertas, no sentido de que também esse Ministério pudesse se desvencilhar de sua dependência com relação à Unisys. As reuniões, conforme orientação do TCU, ocorreram entre fevereiro e de 2006 e julho de 2006, durante as quais foram sendo delineados os Planos de Desenvolvimento e Infraestrutura (PDI), bem como aperfeiçoado o próprio PMT. Em abril, quase um mês depois do prazo que havia sido anunciado pela própria Dataprev, o presidente da empresa à época, Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho, apresentou o PDI, e informou que os Planos relativos à Capacitação e Investimentos seriam entregues ao TCU por meio do Ministério da Previdência Social na primeira semana de maio daquele ano. O TCU (2008) destaca que, no período de 18 meses a presidência da Dataprev foi substituída três vezes.

Em agosto de 2006, em nova reunião, o então presidente José Antônio Borba Soares informou ao TCU que havia dado continuidade à formulação dos Planos acima mencionados, apresentou o Plano de Soluções e Serviços (PSS/PMT), nova nomenclatura para o Plano de Desenvolvimento de Sistemas (PDS/PMT). Na mesma oportunidade, também informou que o Plano de Arquitetura, Infraestrutura e Suporte (PAI/PMT), nomenclatura nova para Plano de Infraestrutura Tecnológica (PIE), estava em revisão, e que, a partir de uma nova reunião com o MPS, encaminharia o Plano completo ao TCU, o que veio a ocorrer somente na primeira semana de dezembro daquele ano. A versão do Plano em questão, no entendimento do órgão controlador, “[...] não preenchia todos os requisitos previstos [...] [na] Decisão 1.459/2002” (TCU, 2008). Porém, o Tribunal também apontava para o fato de que as lacunas identificadas poderiam ser preenchidas nas versões seguintes. Além desses Planos, compunham o PMT o Plano de Investimento e Custeio (PIC), o Plano de Capacitação e Treinando (PCT) e o Plano de Gestão e Integração (PGI). Os cronogramas mudaram, conforme as versões do PMT foram sendo alteradas,

mas o Acórdão 443/2008 do TCU estabelecia que as conclusões de cada uma das partes iam de junho de 2008 a dezembro de 2009. Em particular, o Plano de Investimento e Custeio estimava os gastos do PMT no desenvolvimento de sistemas, aquisição de infraestrutura e capacitações. As despesas previstas, entre 2007 e 2009, eram as que constam na Tabela 65:

Tabela 65 – Despesas previstas (em R\$) pela Dataprev, para o PMT, para o triênio 2007-2009

Plano	Total 2007	Total 2008	Total 2009	Total triênio
PAI	59.785.538,00	70.805.246,00	33.270.000,00	163.860.784,00
PCT	586.343,00	992.469,00	-	1.578.812,00
PIL	30.000,00	6.545.000,00	11.183.000,00	17.758.000,00
PSS	4.767.364,00	-	-	4.767.364,00
Total	65.169.245,00	78.342.715,00	44.453.000,00	187.964.960,00
Custeio	29.003.288,00	34.262.469,00	33.270.000,00	96.535.757,00
Investimento	36.165.958,00	44.080.246,00	11.183.000,00	91.429.204,00
Total	65.169.245,00	78.342.715,00	44.453.000,00	187.964.960,00

Fonte: Acórdão 443/2008 (TCU, 2008).
Elaboração própria (2025).

Conforme o Acórdão em comento, 51% dos recursos da Dataprev previstos se direcionariam para investimentos em obras, bem como no parque tecnológico, enquanto os demais recursos seriam orientados para custeio, inclusive em capacitação. Além do orçamento da Dataprev, as fontes do PMT eram o orçamento do INSS, bem como valores arrecadados no Programa de Apoio à Modernização do Sistema Previdenciário Brasileiro (Proprev). Em 2007, conforme destacava-se no Acórdão, somente R\$ 20.772.191,00 haviam sido executados, ou 32% do montante previsto para aquele ano, sendo R\$ 13.188.567 deles oriundo do Proprev (TCU, 2008). Os recursos desse Programa, em particular, não estavam previstos para os anos seguintes do triênio (2008-2009), mas até dezembro de 2007 existia uma previsão orçamentária equivalente à cifra de R\$ 71.506.643,65. Aproximadamente R\$ 23 milhões, conforme especificado, estavam previstos para a contratação da *fábrica de software*, outros R\$ 18 milhões para a aquisição de componentes para a infraestrutura tecnológica do PMT, além de R\$ 15 milhões reservados à compra de passagens e diárias para realização de capacitações de servidores nos novos sistemas (TCU, 2008). No tocante à contratação de fábrica de software, nos é pertinente reiterar que, conforme consta no Acórdão 433/2008,

[a] contratação da Fábrica de Software se insere no contexto do Proprev e foi idealizada para atender a uma previsão de aumento excepcional da demanda por serviços de desenvolvimento de sistemas em novas tecnologias, advinda da implantação do NMG, concebido no biênio 2002-2003. A expectativa com esta contratação era suprir a capacidade de produção da Dataprev, que não [possuía] quantidade suficiente de técnicos com maturidade e experiência em projetos orientados a objetos e UML, contemplando a transferência de conhecimento até que houvesse um decréscimo da demanda a patamares administráveis pela Dataprev. [...] O contrato nº 06/47-2619, assinado em 31/8/2006 para vigor por 24 meses, renováveis na forma da legislação vigente, foi firmado entre o Consórcio Info-Prev-BR e o PNUD, tendo a Previdência Social como beneficiário, e tem como objeto a prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, no âmbito do projeto de implantação do NMG. [...] **O Consórcio Info-Prev-BR é composto pelas empresas TATA, DBA, MSA e Policentro e foi contratado pelo preço total de R\$ 23.183.954,00 por 43.826 pontos de função, o que representa um custo unitário de R\$ 529,00** (TCU, 2008, grifo nosso).

Ou seja, para a realização do Plano de Modernização Tecnológica da Previdência Social, a Dataprev precisou contar com um consórcio de capitais privados, o qual ela contratou pelo montante referido, em razão de que não reunia as competências para responder às incumbências que lhe foram postas para a migração dos sistemas de informação que sustentavam a operacionalização da política previdenciária pelo INSS. Conforme o Acórdão do TCU em comento, no entanto, a Dataprev encontrou problemas nas interlocuções com o consórcio, tendo o MPF que requisitar, na medida em que acompanhava os programas de transição tecnológica da Previdência Social, que sobretudo a *Tata Consultancy Services* do Brasil S/A assumisse a liderança das atividades relativas ao consórcio no NMG. A orientação do TCU era que essa empresa, de origem indiana, alocasse quadros “[...] com formação técnica compatíveis com a certificação internacional da empresa, todos os produtos necessários à implantação do NMG que dependessem da atuação da fábrica de software, dentro do cronograma já estabelecido” (TCU, 2008, s.p.). Para se ter uma ideia, em setembro de 2007, apenas 10% do cronograma havia sido realizado e das entregas de ordens de serviços, 33 estavam atrasadas, sete haviam sido rejeitadas e apenas nove aceitas pela Dataprev (TCU, 2008).

No Acórdão 443/2008 do Tribunal de Contas da União, evidencia-se que a Dataprev também atribuiu responsabilidade, pelo atraso na migração dos sistemas, à paralisação dos funcionários da empresa, em 2007. Além disso, a Dataprev reclamava que havia baixa retenção dos concursados, o que obrigava a empresa a

remanejar entre projetos o quadro funcional de que dispunha, o qual se demonstrava atrasado na capacitação com relação aos novos sistemas. A Dataprev também apontava, como justificativas para o atraso na migração dos sistemas, que havia demorado para disponibilizar ao corpo técnico da empresa um ambiente para desenvolvimento do Sistema de Autorização de Acesso (SAA), bem como do Sistema de Dados Corporativos (SDC). Além disso, a empresa informou que havia se atrasado na contratação de consultoria para maturação dos processos de desenvolvimento (CMMi2), bem como de serviços técnicos voltados à definição e análise de métricas e gerenciamento de projetos em TIC. Segundo a empresa, havia baixo número de participantes nessa tarefa, “[...] o que levou a Dataprev a assumir – além da função de gestora técnica do contrato da Fábrica de Software – a atribuição prevista para o Escritório de Métricas e Projetos (PMP)” (TCU, 2008, s. p.).

Ademais, nesse mesmo sentido cabe pontuar que, também em 2007, a Dataprev renovou seu contrato com a Unisys por mais três anos (Contrato nº 01.0088.2007), com previsão de conclusão para abril de 2010. De acordo com esse contrato, os equipamentos da Unisys e da Cobra Tecnologia S.A. seriam desligados até setembro daquele ano, e em lugar deles a Dataprev instalaria computador *mainframe* da Cobra Tecnologia S.A., a saber, três unidades de um Libra 680, e um Libra 300. Após essa migração, o parque tecnológico da Dataprev ficou conforme descrito no Quadro:

Quadro 18 – Equipamentos instalados na Dataprev, após desligamentos da Unisys e Cobra Tecnologia S.A. (2007)

Host	Equipamento	RPM	Sistemas
CV1	Libra 300, Tipo III	4.860	Desenvolvimento
CV2	Libra 680, Tipo I	36.450	CNIS
CV3	Libra 680, Tipo II	51.030	Benefícios
MV2	Libra 680, Tipo IV	23.085	Receitas Previdenciárias, Dívida Ativa e Procuradoria
Total:		115.425	

Fonte: Acórdão 443/2008 (TCU, 2008).

No âmbito do atendimento às demandas por sistemas na política previdenciária, Osias (2008, p. 79) indicava que “[...] inúmeras tentativas foram realizadas no sentido de criar um quadro mais favorável, tais como a criação de um escritório de projetos, distinção entre as áreas de sustentação e manutenção dos

produtos existentes e uma área de desenvolvimento”, as quais não produziram avanços significativos em um contexto, como já reiteradamente apontado, em que a perspectiva era que a empresa passasse à condição de fabricante de *softwares*. Havia, como aponta-se na literatura, uma disrupção significativa nas inovações tecnológicas, processo que incidia nas metodologias organizacionais adotadas pelas empresas do setor de informática. Ademais,

[...] no que tange às futuras soluções tecnológicas, que seriam adotadas pela Previdência Social, ficou delineado que: requeriam uma arquitetura caracterizada pela portabilidade das aplicações de modo a permitir soluções flexíveis de TI. Assim, o rompimento das restrições impostas por tecnologias proprietárias tornou-se uma condição *sine qua non* à modernização tecnológica da Dataprev (Osias, 2008, p. 80).

Em relação ao parque antigo, desinstalado a partir do contrato supramencionado, a capacidade de processamento da Dataprev ganhou 41.461 rotações por minuto (RPM), relativas à velocidade dos discos magnéticos, com os computadores da Cobra Tecnologia S.A., mas eles foram instalados com o objetivo preciso de desvencilhar a Dataprev de sua dependência com relação à Unisys, ao mesmo tempo em que estavam, esses computadores, tencionados ao desligamento nos próximos três anos. A previsão era que os computadores poderiam ser devolvidos até dezembro de 2007, no caso do Libra 680 (Tipo I), e fevereiro de 2009, Libra 680 (Tipo II), i. e., datas que correspondiam ao prazo de transferência do CNIS e do SIBE, inscritos no PMT da Previdência Social, para plataformas abertas (TCU, 2008). Segundo o Acórdão nº 443/2008 do TCU, diante dos baixos índices de implementação do PMT, naquele ano, bem como “[d]o fato de que cada mês de atraso na conclusão dos projetos CNIS e SIBE [gerava] um custo adicional mensal para a Dataprev de R\$ 926.664,00 e R\$ 1.212.843,00, respectivamente, no contrato nº 01.0088.2007, firmado com a Unisys Brasil Ltda” (TCU, 2008, s. p.), o órgão controlador estabeleceu uma agenda de reuniões com a Dataprev, e solicitou que a empresa enviasse à Corte os relatórios de implementação do PMT da Previdência Social (TCU, 2008).

O PGI preconizava cinco metas e, nelas embutidas, seus indicadores para avaliação. O primeiro deles era o quantitativo de sistemas desenvolvidos/migrados para plataformas abertas, a serem medidos por serviços implantados e priorizados, bem como por bases de dados migradas para as “plataformas baixas”; o segundo

critério era a eliminação absoluta da dependência de sistemas fechados e redução dos custos por unidade de componente contratados, avaliados segmentada e globalmente, referenciados pela prática corrente nos mercados e sua respectiva aferição por processos licitatórios, além dos chamados custos totais de propriedade (TCO) e de oportunidade. O terceiro indicador era a concretização de investimentos e contratações previstas, bem como “[...] eliminação dos riscos de deficiências futuras de investimento e de custeio” (TCU, 2008, s. p.), a serem avaliados através das relações entre a despesa e o faturamento da empresa, desse indicador com os investimentos, da relação entre contratos vencidos sobre o total de contratos, do valor total dos serviços prestados sobre o valor do faturamento, e do valor efetivamente recebido sobre o faturado. O quarto indicador remetia à formação do corpo técnico e de sua mobilidade, a serem julgados por meio de

I – Nº médio de horas de treinamento por funcionário; II – Quantitativo de pessoal por perfil (administrativo e técnico); III – Quantitativo de pessoal por nível de escolaridade (pós-graduado, graduado, ensino médio, ensino fundamental, não alfabetizado); IV – Tempo médio para aposentadoria (em anos); V – Rotatividade de mão-de-obra (% por ano) (TCU, 2008, s. p.).

O quinto e último indicador era a finalização, precisamente, do PMT, considerada a necessidade de que para o período posterior a 2010 fosse definido um novo Plano. Os indicadores seriam as execuções física e financeira do Plano, na relação entre os recursos previstos e realizados; a quantidade de revisões, fossem elas programadas ou não e, nessa esteira, a elaboração do novo Plano, medido a partir de percentuais (etapas da elaboração, reuniões, produção de porções documentais do planejamento). Importa situar que 45% da migração do CNIS, em dezembro de 2007, havia sido realizada, tendo sido adiada por mais seis meses. Por sua vez, o SIBE não teve seus processos de migração avançados no período em questão, senão em cerca de 3% do previsto – a previsão de entrega desse projeto para novembro de 2007 acabou adiado por nove meses a partir do prazo original. A dependência com relação aos sistemas Unisys permaneceu ainda por longo tempo, até a transferência completa da chamada Maciça, que só veio a ser completamente desligada em 2023. Porém, estavam dadas as indicações de que a Dataprev precisaria passar por adequações estruturais se quisesse preservar suas condições de produção como empresa estatal prestadora de serviços públicos. Na esteira da

migração para plataformas abertas, como vimos, estava posta a necessidade de que fosse a própria Dataprev a responsável por desenvolvê-las. Para tanto, além de reorganizar seu organograma, a empresa também “instalou” uma Central de Atendimento ao Cliente (CAC) mais dinâmica, além de ter contratado um Sistema de Planejamento de Recursos Empresariais (*Enterprise Resource Planning*, ERP), metamorfoseando-se em uma fabricante de *softwares*. Essa metamorfose será nosso objeto de análise na subseção que segue.

5.3.2 A constituição da Dataprev como Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos

Ainda no contexto de transformação e migração dos sistemas proprietários para os sistemas abertos, a Dataprev substituiu a DNG pela Diretoria de Relacionamento, Desenvolvimento e Informações (DRD), cujas atribuições envolviam o desenvolvimento de sistemas, o relacionamento com clientes e a gestão da informação (Osias, 2008, p. 72), incorporando-se à noção de que a empresa passaria a trabalhar como uma *fábrica de software*. Para dar conta das atribuições dessa Diretoria, foram criadas quatro Unidades de Desenvolvimento de *Software*, instaladas nos estados de Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e em Santa Catarina, que vieram a compor a estrutura organizacional da empresa, junto das Unidades Regionais nas 27 unidades federativas, e dos Centros de Processamento de Dados, localizados em São Paulo, Brasília e no Rio de Janeiro. À época,

[...] no Centro de Processamento Rio de Janeiro (CPRJ), [estava] o Sistema de Benefícios que [gerava], mensalmente, a folha de pagamento do INSS. O Centro de Processamento São Paulo (CPSP) [hospedava] as bases da Receita Previdenciária, Contencioso e Dívida Ativa, e [processava] as Guias da Previdência Social. Já o Centro de Processamento Distrito Federal (CPDF), [suportava] os novos sistemas da Previdência Social, permitindo que todas as informações geradas no site principal, no Rio de Janeiro, [fossem] simultaneamente armazenadas em Brasília (Osias, 2008, p. 74).

Nos dizeres de Osias (2008, p. 81), deu-se nesse período o início da transformação organizacional da empresa. Foram mantidas as áreas responsáveis pela manutenção de produtos (Departamento de Produtos de Benefícios e Cadastro Nacional de Informações Sociais - DEBC e o Departamento de Produtos de Receita,

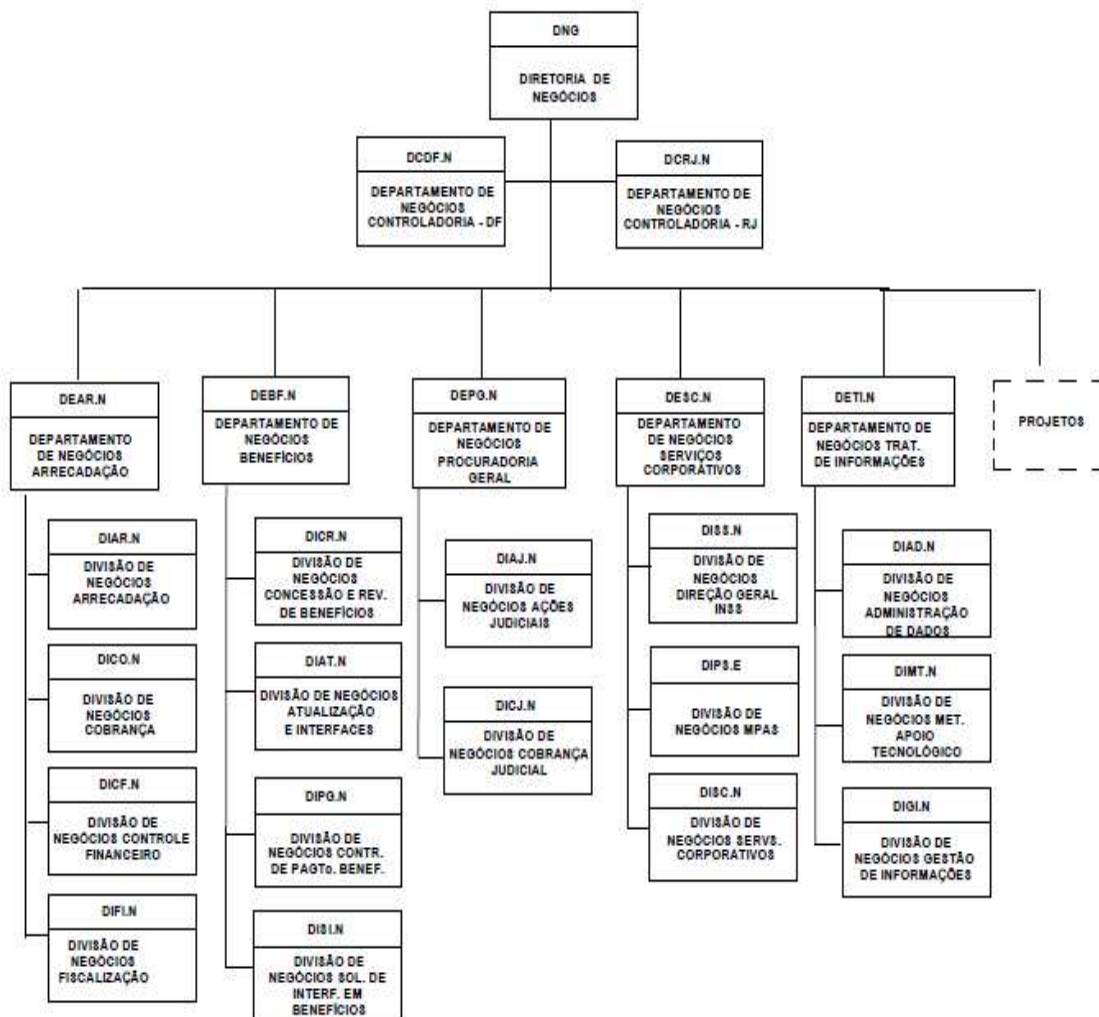
Gestão e Contencioso – DERC) e criados o Departamento de Projetos de *Software* (DEPS), o Departamento de Arquitetura e Programação de *Software* (DEAS), bem como Departamento de Qualidade de *Software* (DEQS). Segundo Osias (2008, p. 82), a criação desses departamentos “[...] significou a mudança no seu processo de trabalho, na utilização de novas tecnologias e na adoção de uma nova metodologia de sistemas” (Osias, 2008, p. 82). O mesmo pode ser observado através da transcrição de entrevista realizada com José Carlos Cunha Neiva, gerente da Unidade de Desenvolvimento de *Softwares* da Dataprev no Rio de Janeiro:

[f]oi uma grande ousadia da empresa, isso no meu ponto de vista. Porque ela fez uma mudança radical em três pontos cruciais: ela estava mudando o processo de trabalho; ela estava mudando a tecnologia utilizada, passando para a plataforma Java, J2EE; e mudando a metodologia de desenvolvimento de sistemas – saindo da metodologia tradicional e passando para metodologia orientada a objetos com UML. Ou seja: eu acho que hoje, mesmo não dando certo 100% ou dando certo parcialmente, eu acho que é um grande estudo de caso, porque você mexer nestas três coisas numa empresa de tecnologia é um negócio seríssimo. [...] Estamos criando uma empresa nova.

A mudança na tecnologia utilizada, portanto, fez com que a Dataprev migrasse dos sistemas proprietários embutidos nos *mainframes* da Unisys para poder, então, criar departamentos responsáveis por projetos, programação, arquitetura e controle de qualidade em *softwares* baseados numa plataforma de outra multinacional de origem estadunidense: o J2EE, e mais abrangentemente a linguagem de programação Java mencionado pelo gerente, pertencem à desenvolvedora *Oracle*. No entendimento de Osias (2008) a criação da DRD promoveu uma horizontalização dos processos de trabalho na Dataprev, orientada pela necessidade de transformação da empresa em uma *fábrica de softwares*: “[...] a DNG departamental, a DRD orientada a processo. A DNG comportando uma série de pequenas fábricas, fracionada; a DRD, organizada como uma única *fábrica de software*” (Osias, 2008, p. 83). Além disso, “[...] esta transformação demandou investimentos e a contratação de novos profissionais com perfis mais adequados para o novo cenário” (Osias, 2008, p. 85). Porém, essas requisições foram obstadas pela Administração Pública Federal e acabaram levando a Dataprev a, em um primeiro momento, estabelecer suas Unidades de Desenvolvimento somente no Ceará, em Santa Catarina e na Paraíba (Osias, 2008, p. 85). O organograma da

empresa, em particular a estrutura da DNG, pode ser observado na Figura 11, abaixo:

Figura 11 – Estrutura da Diretoria de Negócios (DNG) da Dataprev



Fonte: Dataprev – Resolução 2.333/2000 (Osias, 2008).

Segundo o autor, a Dataprev escolheu esses três estados “[...] em função da defasagem salarial que a empresa experimentava e, conseqüentemente, pela dificuldade de retenção dos trabalhadores de informática nos grandes centros do país, notadamente, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Brasília” (Osias, 2008, p. 85). As cidades escolhidas também o foram em decorrência de que os três estados possuíam “[...] centros acadêmicos [...] de excelência em tecnologia da

informação, razoável oferta de mão-de-obra especializada e um mercado de trabalho favorável para a retenção de tais profissionais” (Osias, 2008, p. 85).

No Relatório de Gestão da Dataprev para o ano de 2007, as UD foram definidas com o objetivo de realizar a) a elaboração das especificações dos projetos de *software*, seguindo normas e padrões; b) a codificação e o teste dos programas, observando-lhes em suas qualidades operacionais, bem como o custo e o tempo de entrega dos produtos; c) o planejamento, a execução e a gestão dos testes dos projetos, bem como a validação dos processos e dos produtos para a garantia da qualidade deles (Dataprev, 2007, p. 290). Além disso, as atribuições das UD's eram:

1. Gerenciar e executar projetos de *software*; 2. Gerar os produtos de especificação de projetos de *software* conforme metodologia da empresa; 3. Elaborar roteiro de testes de acordo com o Plano do Projeto; 4. Solicitar a definição de arquitetura técnica e de codificação dos projetos de *software* conforme padrões e normas vigentes; 5. Executar testes integrados de projetos de *software*; 6. Catalogar os itens de *software* relativos aos projetos; 7. Codificar os componentes de *software* especificados na ordem de serviço de acordo com a arquitetura previamente especificada; 8. Promover a manutenção corretiva dos componentes de *software* especificados na ordem de serviço de acordo com a arquitetura previamente revalidada; 9. Coletar, analisar e fornecer dados das métricas de desempenho e qualidade do desenvolvimento; 10. Planejar, preparar e executar testes unitários e integrados; 11. Garantir a entrega dos componentes de *software* em conformidade com as ordens de serviço atendendo aos níveis de serviço e qualidade especificados; 12. Apoiar a área de qualidade na difusão do modelo de qualidade adotado pela empresa; 13. Participar de certificação do modelo de qualidade adotado pela empresa; 14. Colaborar com outras unidades na obtenção da certificação do modelo de qualidade (Dataprev, 2007, p. 293).

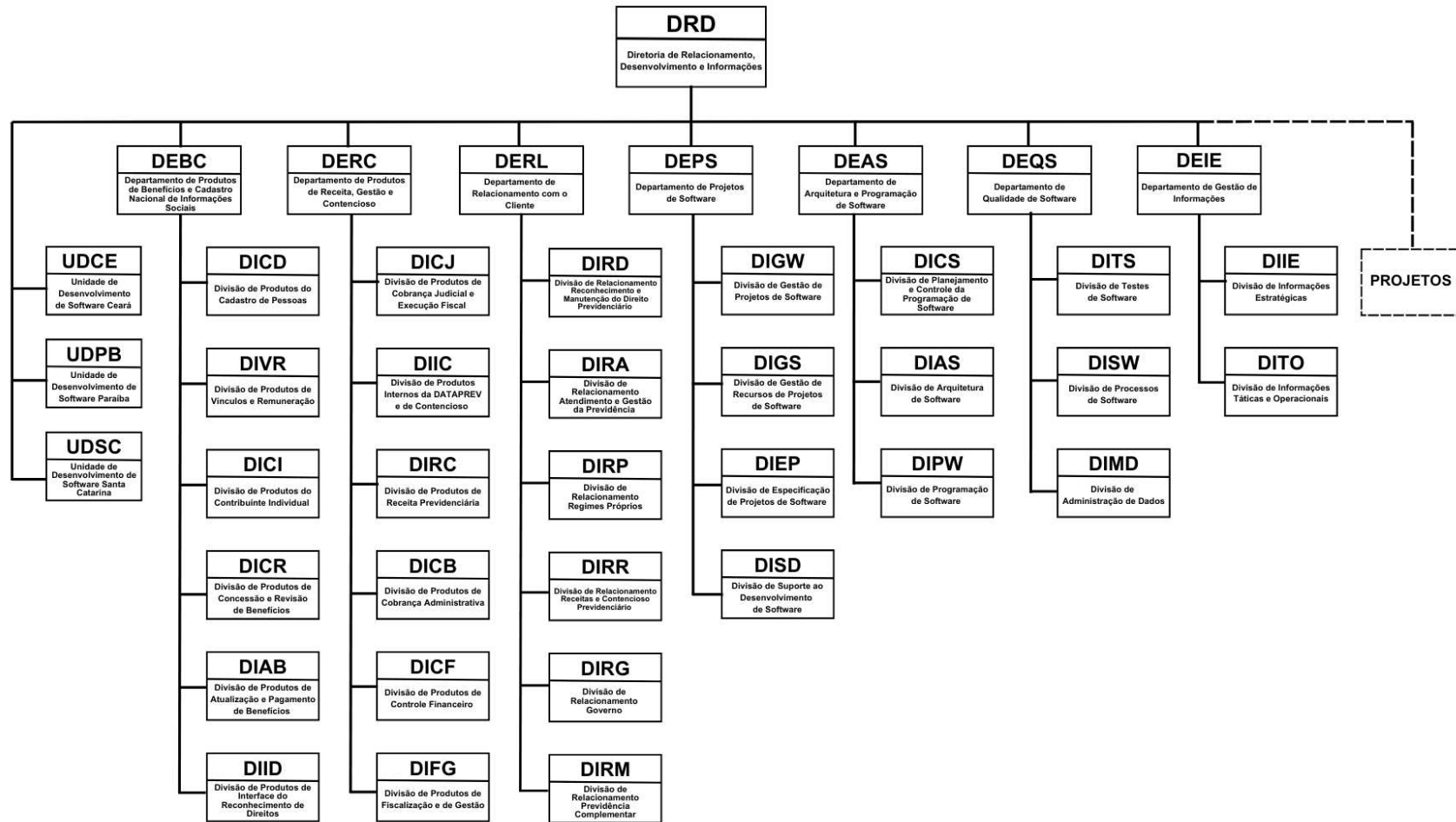
José Carlos Cunha Neiva, gerente da UDRJ, afirmava que a Dataprev contava, diante dessa reestruturação pela qual passou, com quatro fábricas de projetos de *software*. A nova organização de setores mantinha o DEPS e o DEAS como responsáveis pelas funções de gestão, especificação de projetos, arquitetura e programação de *softwares*. As UD's passaram a ser consideradas unidades completas de desenvolvimento, porque “[...] trabalhavam por projetos, linhas de montagens completas, desde a modelagem até a entrega do produto final” (Osias, 2008, p. 87), i. e., recebiam um projeto, faziam a especificação e a implantação dele, para que então fossem repassados aos departamentos de sustentação de produtos.

Contudo, “[...] a separação entre especificação e construção não apresentou os resultados esperados e um novo ajuste foi feito na estrutura” (Osias, 2008, p. 88). Como resposta, a Dataprev criou o Departamento de Desenvolvimento de *Software*

(DEDS), que reunia, em um mesmo órgão, as funções de especificação e construção dos produtos e as Unidades de Desenvolvimento, que foram adensadas com a criação de mais uma unidade, no Rio de Janeiro. Faz-se importante mencionar que da estrutura organizacional da DRD promovida pela Resolução 2.649/2006 para aquela realizada um ano depois, há um processo de “verticalização” de alguns processos. Em geral, o DEDS foi criado com o objetivo de realizar a gestão das UD's, bem como da DITS, inscrevendo-se no processo de produção da Dataprev após a aprovação da Resolução 2.787/2007. A partir dessa nova estrutura, no entendimento de Osias (2008), era possível definir o DEDS como uma fábrica de projetos de *software*, inscrita em um contexto mais amplo, a DRD, compreendida como uma Fábrica de Projetos Ampliada, “que [contava] com apoio da DIT no projeto de solução, [em que] o *software* é somente um dos componentes” (Osias, 2008, p. 90). As atribuições do DEDS foram definidas pela Dataprev da seguinte forma:

1. Elaborar e acompanhar a execução e o desenvolvimento do planejamento tático do órgão;
2. Definir as premissas para o planejamento das Unidades de Desenvolvimento;
3. Participar, juntamente com outras áreas da Diretoria do planejamento, controle e avaliação dos projetos de desenvolvimento de *software*;
4. Desenvolver produtos de *software* com qualidade, garantindo a aderência às diretrizes tecnológicas da empresa;
5. Negociar prioridades junto às áreas de negócio e prazos para execução dos serviços solicitados;
6. Distribuir as demandas para as Unidades de Desenvolvimento, em função da especificidade, tecnologia, complexidade e disponibilidade;
7. Coletar, analisar e fornecer dados das métricas de desempenho e qualidade do processo de desenvolvimento e testes de *software*;
8. Promover a transição dos produtos gerados pelos projetos para as áreas de produto responsáveis;
9. Apoiar as áreas de produto em reuniões técnicas junto aos clientes;
10. Promover a integração entre as Unidades de Desenvolvimento visando garantir a padronização dos processos e procedimentos de desenvolvimento e testes de *software* (Osias, 2008, p 89-90).

Figura 12 – Estrutura da DRD e a Dataprev após a criação das Unidades de Desenvolvimento de *Software*

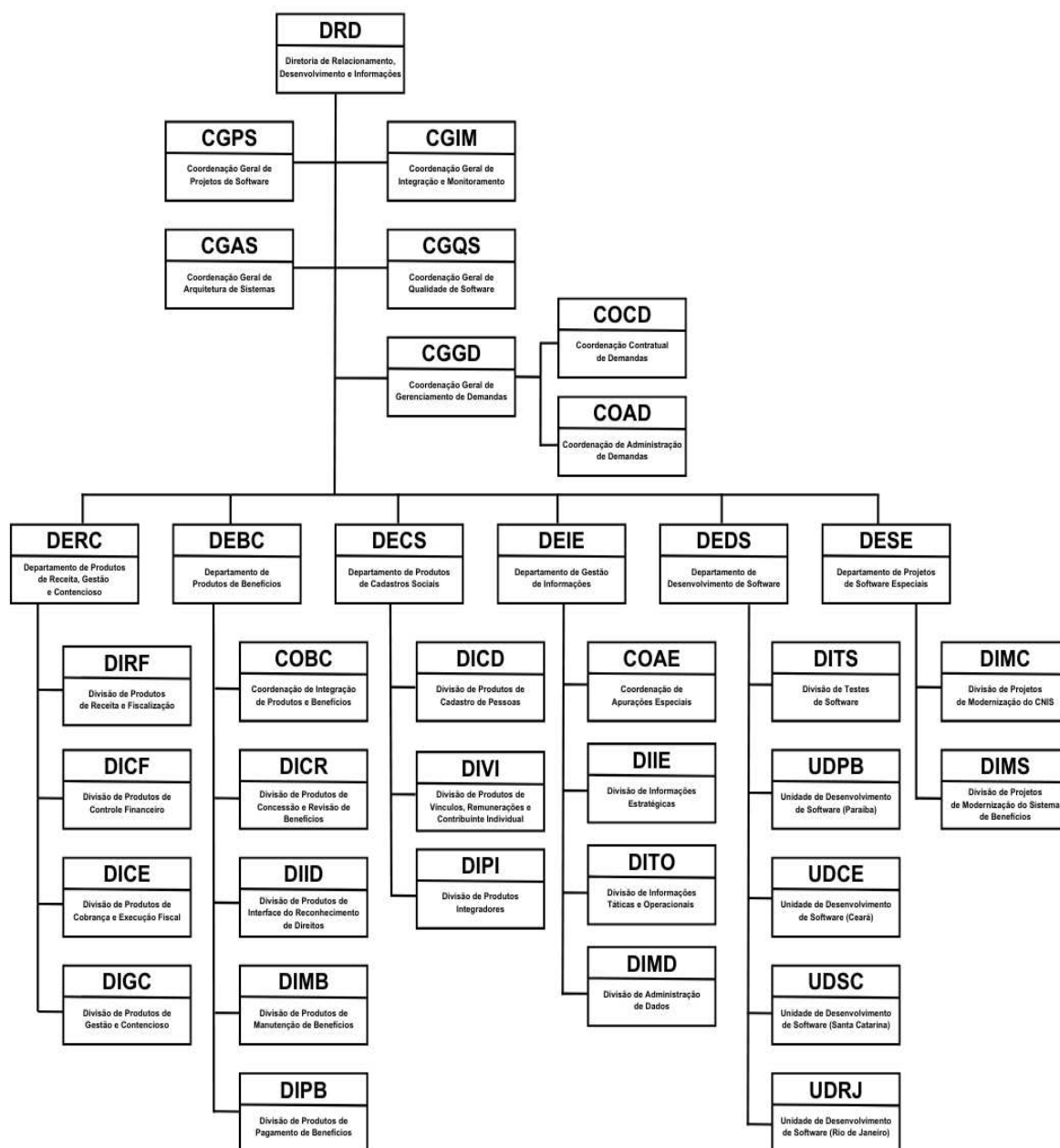


Fonte: (Osias, 2008, p. 86). Resolução 2.649/2006

A partir dessa reformulação, o organograma empresarial foi mais uma vez modificado, obtendo a forma indicada na Figura abaixo. Com essa nova organização, o próprio gerente do DEDS, Custódio Antunes dos Santos, considerava e se referia ao seu departamento como uma *fábrica de software* da Dataprev (Osias, 2008). Além do mais, o assessor do DRD à época, Hermes Dourado, apontava a peculiaridade de que os processos da Dataprev extrapolavam uma forma convencional, porque incumbiam-se do desenvolvimento do produto, por sua entrega, e eram requisitados também pela sua manutenção. Osias (2008, p. 92) indicava, à época da realização de sua dissertação, que as Coordenações imediatamente subordinadas ao DRD (CGPS, CGQS e CGAS) desempenhavam, respectivamente, as tarefas de coordenar, planejar, controlar e avaliação dos projetos (CGPS); realizar a gestão do processo de desenvolvimento de *software* da Dataprev, no sentido de garantir sua melhoria contínua, bem como dos produtos dele resultantes (CGQS); e, por fim, coordenar e gestar os padrões de arquitetura dos *softwares*, definindo-os em seus componentes computacionais, suas dinâmicas internas (CGAS).

Uma nova alteração na estrutura organizacional da DRD, “[...] especificamente relacionada com a extinção do Departamento de Projetos de *Software* Especiais - DESE cujo objetivo era gerenciar o desenvolvimento dos sistemas que [implementariam] o Novo Modelo de Gestão (NMG) do INSS” (Osias, 2008, p. 93). Ademais, o objetivo do DESE era verificar a qualidade e a suficiência dos produtos gerados pelo consórcio Info_Prev_Br, que havia sido contratado como *fábrica de software externa*, “[...] especificamente para desenvolver os sistemas que [suportariam] este novo modelo de gestão”, processo que à época não ocorria da maneira pretendida (Osias, 2008, p. 93).

Figura 13 – A DRD da Dataprev, após criação do DEDS e da UDRJ



Fonte: (Osias, 2008, p. 89). Resolução 2.787/2007
Elaboração própria (2025)

A fim de realizar sua missão, a Dataprev contava, em 2007, com 3.274 funcionários, dispostos conforme a Tabela 66, abaixo. No Relatório de Gestão do ano de referência, apontava-se que 82% dos empregados tinham pelo menos 16 anos de vínculo com a Dataprev, e que apenas 10% tinham até 3 anos de relacionamento empregatício com a empresa pública. Além disso, 83% dos trabalhadores tinham mais de 40 anos e apenas 2% menos que 25, o que indicava

“[...] que apenas dois por cento ou cerca de 60 trabalhadores [havia]m saído] recentemente dos bancos escolares e foram capacitados segundo as novas tecnologias e metodologias praticadas pelo mercado no que diz respeito ao desenvolvimento de *software*” (Osias, 2008, p. 75).

Tabela 66 – Quantidade de trabalhadores por cargo e setor na Dataprev (2007)

Cargo	Quantidade	
Analista de Tecnologia da Informação/Organização	290	
Analista de Tecnologia da Informação / Telemática	934	
Aprendiz Administrativo	20	
Assistente Técnico de Informação / Apoio Administrativo	53	
Assistente Técnico de Informação / Operações	71	
Assistente Técnico de Informação / Processamento	2	
Assistente Técnico de Informação / Produção	108	
Assistente Técnico de Informação / Programação	49	
Assistente Técnico de Informação / Segurança Física e Patrimonial	4	
Assistente Técnico de Informação / Telefonia	4	
Assistente Técnico de Informação / Apoio Operacional	146	
Assistente Técnico de Informação / Suporte Administrativo	571	
Assistente Técnico de Informação / Suporte Técnico	869	
Auxiliar de Enfermagem do Trabalho	3	
Engenheiro de Segurança do Trabalho	1	
Médico do Trabalho	4	
Técnico de Segurança do Trabalho	1	
Sem cargo no Plano de Cargos e Salários - PCS	144	
Total	3.274	
Área funcional	Quantidade	%
PR (Unidades Regionais)	1.426	45,5%
DFC	247	7,9%
DIT	685	21,9%
DRD	656	21%
DPE	116	3,7%
Total	3.130²⁰⁶	100%

Fonte: Osias (2008); Relatório de Gestão da Dataprev (2007).
Elaboração própria (2025).

No entendimento do autor, isso demonstrava que a Dataprev precisaria empenhar esforços significativos para atualizar o seu quadro de profissionais quanto ao desenvolvimento desses produtos em particular. No nosso entendimento, o que se depreende é que as concepções etaristas apresentadas pela gestão nas recentes demissões de quase uma centena de funcionários da Dataprev tem raízes profundas na história da empresa, a julgar pelo fato de que já nos anos iniciais de sua

²⁰⁶ Não inclui trabalhadores considerados *sem cargo* no PCS.

constituição como fabricante de *software* se tinha uma noção de que era preciso reoxigenar seu quadro funcional. Osias (2008) não incorporou à sua análise o custo, em reais, da força de trabalho contratada pela Dataprev no exercício orçamentário de referência. No ano de 2007, o faturamento da empresa foi de R\$ 552,3 milhões, correspondente à prestação de serviços como o processamento a) de benefícios previdenciários (291 milhões de requisições, atingindo as cifras de R\$ 177 bilhões movimentados, a maior folha de pagamento da América Latina); b) do CNIS, em que constavam 494 milhões de vínculos empregatícios processados, desde 1976, pela Dataprev; c) de 84 milhões de Guias da Previdência Social; d) do atendimento de 324.466 requisições, correspondente às suas responsabilidades no funcionamento das APS; e) suporte de TI nas 1.219 APS existentes à época.

Baseando-se nas discussões sobre o binômio taylorismo-fordismo e sua superação, principalmente no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, pelo *assim chamado* método toyotista de organização do trabalho, Lavinias (2009) propunha-se a investigar de que maneira a criação de uma Central de Serviços para clientes, pela Dataprev, a colocava tendencialmente na superação dos métodos *tayloristas-fordistas*, expressos na Central de Atendimento existente, em prol da adesão de uma organização produtiva *toyotista*, ou *pós-fordista*, a partir da transformação dessa Central de Atendimento em Central de Serviços (Lavinias, 2009). Além de corresponder ao processo de revisão da literatura existente que tem a Dataprev como objeto, importa-nos essa discussão na medida em que as tendências de organização da produção pelo capital, em busca do aumento da produtividade do trabalho, acabam incidindo nas formas de gestão da empresa pública em análise. Tais rebatimentos na Dataprev, como já mostrado por Osias (2008), acontecem principalmente desde o início dos anos 2000, quando houve um realinhamento institucional em que a Dataprev foi orientada no sentido de transformar-se em uma *fábrica de softwares*, mas também se expressam na criação dessa Central de Serviços, em 2008, por meio da qual a Dataprev oferece serviços pós-venda de seus produtos para seus clientes.

Um dos elementos propostos na formulação e aplicação da gestão flexível “[...] consistia na inversão do fluxo de demanda da produção, pois no fordismo a máxima produção era feita para depois ser vendida e agora a produção só era realizada a partir das encomendas efetivadas para a fábrica” (Lavinias, 2009, p. 44).

Além disso, como expunha o autor, “[...] a via japonesa é precedida pela polivalência e pluriespecialização dos operários” (Lavinias, 2009, p. 44), em que “[...] atividades de diagnóstico, reparo, manutenção passam a ser efetuadas pelos operários da mesma forma que as atividades de controle da qualidade do processo de produção e dos produtos” (Lavinias, 2009, p. 44). De acordo com Gounet (2002, p. 8), o toyotismo

[...] permite maior exploração dos trabalhadores, por três meios principais. Antes de tudo, intensifica o trabalho, sobrecarregando ao máximo cada operário. Ele deve ser mais rápido, deve reduzir todos os “tempos mortos” (durante os quais espera o veículo em seu lugar, e que lhe permitem respirar um pouco, diante o ritmo da produção), deve cumprir novas tarefas, como o controle da qualidade ou a manutenção corrente das máquinas. Com o toyotismo, o trabalhador não tem mais um minuto para si (2002, p. 8).

Além disso, a organização por grupos coloca os trabalhadores como responsáveis pela fiscalização, entre si, dos processos de trabalho, por “[...] não [quererem] ser acusados de responsáveis pela má performance do grupo” (Gounet, 2002, p. 9). No toyotismo, uma das formas de estruturar o aumento da produtividade/exploração do trabalho se dá, também, através da terceirização, por meio da alocação de trabalhadores em empresas menores, subsidiárias, em que alguns trabalhadores são temporários, enquanto outros constituem o quadro de permanentes; onde uns cumprem cargos de chefia, enquanto outros apenas realizam o trabalho nas “ilhas”, geralmente dotadas de mais máquinas do que a parcialização do taylorismo-fordismo permitia.

Debatendo a indústria automobilística, Gounet (2002) apontava como característica do toyotismo justamente a subcontratação com fornecedores, em que a Toyota impunha o próprio sistema, exige proximidade geográfica e a fixação de critérios de produção (preço, prazo e nível de qualidade). Outro elemento destacado por Gounet (2002) é o maior atrelamento das forças sindicais aos interesses patronais, revitalizando, nas formas *flexíveis* e *enxutas* de produção e reprodução do capital, aquelas determinações essenciais para a existência do imperialismo, descritas anteriormente com auxílio de Lenin (2012). Tenório, por sua vez, doura a pílula ao reafirmar a contemporânea cooptação do movimento operário pelas classes dominantes como se consistisse em um processo de democratização no ambiente fabril. Para o autor,

[...] o surgimento do paradigma técnico *pós-fordista* [...] propõe criar mecanismos no espaço das interações sociais. Técnicas integradas de produção que não só atendam às diferentes demandas do ambiente operacional das empresas, mas também sugerem promover condições democratizadoras nas relações sociais no interior das organizações (Tenório, 2000, p. 130-31).

Surpreende-nos a articulação, realizada por Lavinias (2009), de autores críticos, como Gounet (2002) e Braverman (1977), com concepções funcionalistas como a de Tenório (2000), porque contrapõem-se quanto ao movimento de valorização do valor: parece-nos um contrassenso que o aumento da exploração do trabalho acompanhe a democratização das relações sociais no interior das organizações e a *valorização da cidadania*, a qual comporia a tríade da flexibilização organizacional promovida pelo sistema enxuto junto à *globalização da economia* e ao *progresso científico-técnico* (Tenório, 2000, p. 162). Sinteticamente, afirma Tenório (2000, p. 179, grifo do autor),

[...] a *globalização da economia* influenciará a *gestão da produção* na medida em que as firmas passam a utilizar uma estratégia proativa de sobrevivência através de duas táticas: a) implantação de tecnologias de base microeletrônicas originadas do progresso científico-técnico, ou de mecanismos operacionais flexíveis que favoreçam a competição de mercado; b) gestão de pessoal que saia “de um modelo baseado no uso intensivo de mão-de-obra semiquificada para outro baseado no uso extensivo da mão-de-obra qualificada, polivalente e cooperativa.

No entendimento desse autor, a flexibilização organizacional transforma as instituições, porque promove maior participação dos trabalhadores nas decisões e no controle da qualidade dos processos de produção, “[...] muda da organização rígida e burocrática, do modelo fordista, para um modelo flexível e desburocratizado” (Lavinias, 2009, p. 50; Tenório, 2000), em que a gestão se descentraliza e incorpora os trabalhadores nos processos decisórios. Toda essa discussão em torno da chamada *flexibilização organizacional* é realizada, na dissertação de Lavinias (2009), como forma de introduzir o desenvolvimento da Central de Atendimento da Dataprev, justificada em função de que “[...] em empresas fornecedoras de serviços de TI, a existência de uma forma de atendimento ágil aos seus usuários é essencial para a continuidade destes serviços” (Lavinias, 2009, p. 52). Ainda assim, como aponta o autor, nas empresas terceirizadas que realizam esses serviços as formas

de contratação são marcadas pela precarização das condições laborais, em que se mesclam formas *fordistas* e *pós-fordistas* de organização dos processos de trabalho.

De acordo com Magalhães e Pinheiro (2007 *apud* Lavinias, 2009), os usuários dos serviços de TI têm nas Centrais de Atendimento o primeiro ponto de contato quando, na utilização de sistemas quaisquer, percebem incidentes “anormais”, imprevistos. Os principais objetivos das Centrais de Atendimento, na compreensão de Magalhães e Pinheiro (2007, p. 114 *apud* Lavinias, 2009), são:

[...] a) Receber e registrar todas as chamadas dos usuários dos serviços de TI; b) Lidar diretamente com pedidos e reclamações simples; c) Prover uma avaliação inicial de todos os incidentes comunicados; d) Realizar o atendimento de primeiro nível dos incidentes comunicados; e) Encaminhar para o suporte técnico de segundo nível os incidentes não-solucionados conforme os níveis de serviço estabelecidos; f) Monitorar o atendimento e escalar todos os incidentes de acordo com os níveis de serviços estabelecidos; g) Manter os usuários dos serviços de TI informados sobre o estado atual dos incidentes comunicados e da evolução do atendimento; h) Produzir informações gerenciais, coletando medidas e calculando indicadores de desempenho.

No caso da Dataprev, uma empresa pública com abrangência nacional, que oferece um conjunto de serviços, como “[...] o desenvolvimento de sistemas informatizados, estrutura para o processamento e armazenamento de dados, fornecimento de infraestrutura técnica e sustentação dos ambientes de TI” (Lavinias, 2009, p. 65), a Central de Atendimento oferecia suporte para cerca de 50 mil usuários, trabalhadores das instituições, órgãos do governo, autarquias, que compunham a clientela da empresa. Como descreve Lavinias (2009, p. 65), as principais demandas eram “[...] dúvidas em relação às funcionalidades existentes nos sistemas, solicitações de acesso às bases de dados, informações sobre disponibilidade dos serviços, pedidos de manutenção para a infraestrutura de TI” (Lavinias, 2009, p. 65).

Desde 1995, a Dataprev já contava com um modelo de atendimento a clientes, mas somente cinco anos depois é que foi publicado um documento formal que realizava a regulamentação dessa atividade, em 2000. Nesses cinco anos, cada uma das filiais definia a forma como operava sua Central de Atendimento ao Cliente (CAC), mas em todas elas quem realizava os atendimentos eram os técnicos, que prestavam “[...] apenas um atendimento inicial, sem capacitação ou instrução para tentar a solução definitiva” (Lavinias, 2009, p. 66). A partir da publicação, em 2000,

da **Instrução de Procedimento: sistemática de atendimento** aos clientes, essa autonomia das filiais foi mantida e, ainda que tenha se demonstrado a preocupação de padronizar o atendimento, não se apresentou a “[...] preocupação com a capacitação técnica ou maior participação dos envolvidos” (Lavinias, 2009, p. 66, grifo do autor).

No ano de 2002, houve uma nova tentativa de padronizar os atendimentos por meio do **Projeto de Modelagem das Centrais de Atendimento ao Cliente (CAC)** (Lavinias, 2009, p. 66-67, grifo do autor). Ainda que não tenha sido implementado, o projeto manteve “[...] a ideia do atendimento efetuado em partes e havendo uma maior preocupação com a falta de padrão operacional entre as CACs” (Lavinias, 2009, p. 67). Em 2004, um novo projeto, intitulado **Modelo de Atendimento Operacional (MAO)**, reforçou a função dos técnicos como registradores das solicitações recebidas, os quais deveriam encaminhar para níveis superiores, mais especializados, responsáveis pela solução. Eram indicadas problemáticas como: a) falta de padronização nos atendimentos; b) multiplicidade de “portas de entrada” das demandas; c) ausência de registros ao longo dos fluxos de atendimento, decorrente de uma cultura organizacional que enfatizava as atividades e não os processos; d) desarticulação interna, que ocasionava elevados tempos de resposta e, conseqüentemente, desgaste na imagem institucional da empresa (Lavinias, 2009).

Nessa Central de Atendimento, os níveis eram os seguintes: 1º) e 2º) localizados nos escritórios das filiais, que compreendiam as CAC e as Áreas Solucionadoras; 3º) a Coordenação Nacional de Atendimento (CNA); 4º) especialistas das Diretorias de Negócios (Gerência de Sustentação) e de Operações, bem como dos escritórios estaduais (Lavinias, 2009). As diretrizes de atendimento eram:

[...] a) tempo médio de conversação com o cliente de dez minutos; b) dentro deste tempo podem ser utilizadas as ferramentas de suporte disponíveis; c) o técnico atendente não pode repassar o problema para ele mesmo; d) todos os chamados recebidos por *e-mail* devem ser lidos e registrados de imediato no sistema de controle, atentando para a forma de solicitação (*e-mail*) e repassados para as áreas solucionadoras; e) caso existam técnicos disponíveis, os chamados podem ser solucionados dentro da própria Central, desde que não existam outros para serem lidos; f) para os chamados recebidos pela intranet valem as mesmas regras dos recebidos por *e-mail*; g) o tempo médio para solução ou repasse dos chamados recebidos por *e-mail* ou intranet é de dez minutos (Lavinias, 2009, p. 69).

Os atendentes precisavam deter um conhecimento básico para responder a todas as demandas, pois não havia correspondência entre os produtos e serviços disponíveis e as centrais especializadas, “[...] o que acabou gerando a existência de um técnico dito generalista, que normalmente não possuía conhecimento profundo de nenhum serviço ou produto específico” (Lavinias, 2009, p. 69). O resultado dessa forma de realização do serviço nas Centrais de Atendimentos produziu uma verticalização sem coordenação técnica. Esta acabou por descriminar os técnicos, deslocados para um trabalho em “[...] que não existia um padrão de atendimento e de qualidade, situação que definiu o estigma de que as CACs eram setores da empresa para onde eram designados os técnicos de menor capacidade técnica” (Lavinias, 2009, p. 69).

A partir de 2008, a Dataprev criou um grupo de trabalho que tinha como objetivo analisar a situação presente da empresa e, a partir disso, apresentar uma proposta para a gestão do processo de atendimento aos usuários. A implementação foi iniciada em março de 2008, a partir da análise de que a) não havia homogeneidade e tampouco interatividade entre os agentes participantes do atendimento nas várias esferas em que ele acontecia; b) não havia garantia de que todas as demandas eram registradas, o que gerava ausência de informações e indicadores de qualidade disponíveis tanto para os clientes, quanto para as gerências; c) não havia entrada única das demandas, como já afirmado; d) não existia procedimentos padronizados para a realização de diagnósticos; e) os usuários não eram acompanhados desde a sua solicitação até a comunicação das soluções; f) os escritórios regionais perderam sua capacidade de responder às demandas, uma vez que elas mudaram sem terem sido realizadas capacitações acerca dessas mudanças; g) ausência de um banco de soluções onde pudessem ser armazenar informações e o conhecimento gerado nos atendimentos; h) ausência de documentos que subsidiassem o atendimento; i) ausência de metas que parametrizassem o desempenho dos atendimentos e oferecessem diretrizes de qualidade (Lavinias, 2009, p. 71).

Em resposta, a Dataprev estabeleceu a Central de Serviços, como porta única das demandas, dotada de sete equipes, todas elas totalizando 140 empregados, que poderiam atender requisições oriundas de quaisquer localizações geográficas.

Nessa nova Central, os atendimentos seriam padronizados, com capacitações técnicas oferecidas a todos que dela fizessem parte, que poderiam contar com documentação e informação pertinente aos atendimentos; a Central de Serviços, além disso, passou a assumir um caráter mais solucionador do que meramente registrador das demandas, tornando seus técnicos especialistas e não generalistas, como ocorria na Central de Atendimento. Nesse sentido, como destaca Lavinas (2009, p. 71),

[...] os demais níveis de solução só atuam em casos cuja solução seja desconhecida, como no caso de problemas de codificação de sistemas, de base de dados, identificados pelas equipes de monitoração de ambientes; todos os técnicos deveriam participar da preparação e manutenção das informações a serem postas nos *scripts* e no banco de soluções, que foram as “primeiras ferramentas de suporte ao trabalho desenvolvido”.

A Central de Serviços também foi definida em sua disposição infraestrutural, com o estabelecimento de células, organizadas conforme a especificidade técnica dos produtos e serviços, que permitiam melhor comunicação entre trabalhadores. A partir dessas definições, a Dataprev passou por 30 treinamentos específicos para a implementação da nova Central de Serviços, os quais foram geridos e planejados pelo grupo de gerentes responsáveis pela apresentação da Proposta. Este grupo se reunia de três em três meses para fazer a avaliação dos resultados, a partir dos indicadores de qualidade definidos e dos documentos por eles formulados para a realização das análises do processo. Dos quatro níveis de atendimento antes existentes, a nova Central de Serviços colocou em perspectiva passar a somente dois até o final de 2009.

Já em 2015, Ferreira da Silva defendeu uma dissertação de mestrado profissionalizante em Administração pela Faculdade de Economia e Finanças do IBMEC, intitulada *A importância da complementaridade de recursos na implantação de Enterprise Resource Planning (ERP): o caso da Dataprev*. Segundo Ferreira da Silva (2015, p. 17), “[...] os sistemas ERPs tiveram sua popularização nos anos de 1990 [...] devido às pressões competitivas sofridas pelas empresas e que as obrigaram a buscar alternativas para a redução de custos e diferenciação de produtos e serviços”. Ferreira da Silva (2015) compendia diversas definições para o ERP, cuja tradução para a língua portuguesa é Planejamento de Recursos da

Corporação, “[...] um sistema integrado de gestão empresarial conhecido por integrar vários departamentos de uma empresa, possibilitando a automação e armazenamento de todas as informações de negócios” (Ferreira da Silva, 2015, p. 17). Medeiros Júnior (2007), conceitua o ERP como um meio de trabalho digital que promove integração entre setores da empresa, por meio de um “[...] pacote de *software* abrangente e integrado que possibilita a padronização e a automação de processos de negócio utilizando uma base de dados unificada e transações em tempo real” (Medeiros Jr., 2007, p. 49). Na sua Tese de Doutorado, brevemente consultada para fins de procurar caracterizações em torno desses “Sistemas Empresariais”, Medeiros Jr. (2007, p. 50) pontua os ERPs como uma continuidade digital do *Manufacturing Resource Planning* (MRP), criado na década de 1960 “[...] para manter controle e acompanhamento de todos os produtos e materiais de uma ou mais unidades fabris e ainda para acompanhar a necessidade de materiais” (Medeiros Jr. 2007, p. 51).

Na década de 1970, foi lançada uma segunda versão do MRP, que possibilitava o planejamento dos processos produtivos por meio do controle da composição orgânica de capital, bem como a programação da produção. Como afirmava o autor, “[...] o MRPII foi criado originalmente para atender à manufatura”, porém os computadores e as linguagens de programação existentes à época restringiam “[...] uma solução absolutamente integrada” (Macedo Jr., 2007, p. 51). As organizações produtivas eram marcadas por “ilhas de automação, porque para “[...] cada nova demanda de TI, era criada uma solução independente das demais aplicações, nem sempre vinculadas por interface, exigindo, neste caso, novas entradas manuais, o que resultava em uma integração muito baixa entre elas” (Medeiros Jr., 2007, p. 51). Era impensável, à época, combinar as informações entre a manufatura, as vendas, a contabilidade e outros setores da empresa, porque se considerava tal feito uma solução difícil e tendencial ao erro. O surgimento dos ERPs se deu na década de 1990, através do Gartner Group, um grupo estadunidense que presta consultorias, conferências para compartilhamento de *know-how*, trocas de experiências e ideias, ferramentas, análise contextual das empresas com relação à concorrência, e que em geral consiste em uma aplicação em *software* para centralizar informações sobre as cadeias produtivas, permitindo melhor leitura das demandas, bem como a capacidade de responder a elas – um

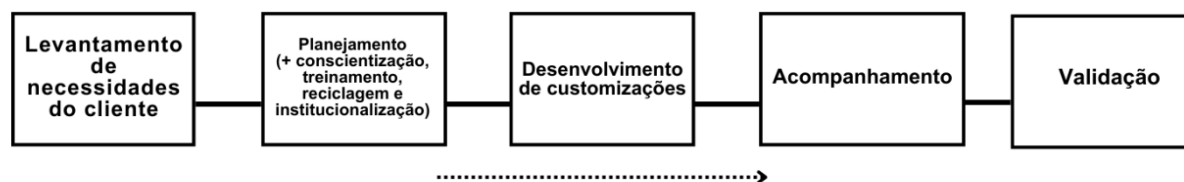
sistema informacional para orientar a produção de bens e serviços e contribuir no aumento da produtividade do trabalho (Ferreira da Silva, 2015).

Alimentando-se o sistema com dados obtidos ao longo da cadeia de produção do valor, estes são armazenados em um repositório unificado e podem ser acessados em qualquer momento do processo, podendo ser transformados em informações relevantes que facilitem “[...] as operações do dia a dia, tomada de decisão e de automação, racionalização e melhoria dos processos nas organizações” (Ferreira da Silva, 2015, p. 50). O autor destaca que

a maioria das empresas precisam personalizar seus pacotes de sistema ERP para alinhar suas necessidades específicas de negócios às capacidades dos sistemas, em uma tentativa de alcançar o valor de negócio ideal. Este processo, porém, coloca uma série de desafios para as organizações, levando a altos custos de implementação, grandes investimentos e projetos de risco (Ferreira da Silva, 2015, p. 51).

Em geral, compendia Ferreira da Silva (2015), os sistemas ERP fornecem maior racionalização dos processos, desde aquisições, ofertas e reclamações de clientes, manutenção de maquinários, até publicidade. Além disso, oferecem redução dos custos e tempos de processos de trabalho, enfim, sobre a composição orgânica do capital. Em outros termos, a implementação do ERP permite a diminuição da porosidade da jornada de trabalho e dos estoques, o aumento da produtividade e, ainda, dos índices de satisfação de clientes (Ferreira da Silva, 2015). Outro benefício apontado é que a “[...] comunicação e transferência de dados de informações críticas para o conjunto da empresa [é] facilitada”, pois os funcionários [passam a ter] acesso instantâneo aos dados em tempo real” (Ferreira da Silva, 2015, p. 52)., com uma “[...] vista do fluxo de informações totalmente personalizado de acordo com cada posição do utilizador” (Ferreira da Silva, 2015, p. 52). Ou, ainda, que o ERP ajuda a simplificar e reduzir os processos de trabalho, o que contribua para aumentar a participação da empresa no mercado em que se inscreve (Ferreira da Silva, 2015, p. 52-53). Como destacava o autor, portanto, um sistema ERP contribui com a empresa em que é instalado desde os momentos de produção das mercadorias até a circulação delas no mercado. Para a instalação de um ERP, segundo apresenta o autor, as fases são as que se encontram expostas na Figura:

Figura 14 – Etapas de implementação de um ERP



Fonte: Ferreira da Silva (2015, p. 55)

A implementação do sistema ERP na Dataprev iniciou em 2007, quando um grupo de trabalho foi formalmente designado para realizar visitas técnicas em empresas públicas com o objetivo de decidir pela aquisição de um sistema ou pelo seu desenvolvimento interno. Os antecedentes, no entanto, são do início do século, no ano de 2002, quando uma equipe da Dataprev visitou a Casa da Moeda – que estava implementando seu próprio sistema – para conhecer o processo, mas a ideia foi abandonada porque a Dataprev passaria por uma situação financeira difícil (Ferreira da Silva, 2015, p. 71). Enfim,

[em] 2007, a direção da Dataprev constituiu cinco grupos para analisar os processos de trabalho das áreas de suprimentos, orçamento, financeiro, comercial, contabilidade e patrimônio. Depois de cerca de 100 dias, quando foram realizadas reuniões e visitas a empresas públicas semelhantes para conhecer suas experiências com ERP, os empregados estudaram duas possibilidades: comprar soluções de mercado, uma vez que essas soluções trazem embutidos em seus processos melhores práticas consagradas, ou investir no desenvolvimento de novas ferramentas pelos analistas de TI da Dataprev. Todos os grupos decidiram pela aquisição no mercado (Ferreira da Silva, 2015, p. 71).

No ano de 2008, então, a Diretoria Executiva (em posse dos relatórios daqueles cinco grupos que faziam as análises por área da empresa) decidiu em reunião pela constituição de um grupo de trabalho que daria início ao processo licitatório e o acompanharia até o pregão eletrônico por meio do qual se daria a aquisição do sistema. O primeiro processo foi realizar um levantamento dos requisitos funcionais e não-funcionais, com ênfase em **fazer a Dataprev se adaptar às melhores práticas de mercado**, os quais foram enviados para empresas fornecedoras para que respondessem acerca da adequação delas: se duas ou mais respondessem não atender os requisitos, estes eram revistos, uma vez que se demonstrava sua inadequação às lógicas de mercado. Diante das dificuldades de especificar os requisitos que adequariam o sistema ERP adquirido no mercado às rotinas da Dataprev, “[...] o novo grupo de trabalho responsável pela elaboração dos

termos de referência do Pregão Eletrônico decidiu por convocar consultas públicas” (Ferreira da Silva, 2015, p. 72), que lhe permitiram “perceber que nenhuma das soluções de mercado abrangia todos os processos de trabalho da Dataprev” (Ferreira da Silva, 2015, p. 72).

A resposta para isso foi a convocação das empresas fornecedoras para reuniões bilaterais, por meio das quais foi possível apreender melhor as soluções existentes, refinar os requisitos estabelecidos para uma melhor adequação ao contexto operacional da empresa. No final de 2008, “[...] com base nas experiências negativas de outras empresas públicas, com customização em larga escala, o grupo de trabalho decidiu por adquirir um sistema ERP limitando-o em até 10% de customização, o oposto do que havia sido planejado em 2000” (Ferreira da Silva, 2015, p. 72). O processo de contratação do sistema ERP foi iniciado, então, em 2009, “[...] abrangendo os módulos de contabilidade, custos, patrimônio, financeiro, orçamentário, suprimento, comercial, auditoria, *workflow* e *business intelligence*”, substituindo-se o planejamento inicial que previa os módulos de folha de pagamento, viagens e gestão de pessoas (Ferreira da Silva, 2015, p. 72). Na exposição de Ferreira da Silva (2015, p. 73), o problema das soluções não-proprietárias reaparece como questão a ser solucionada pela Dataprev no tocante à compra do sistema ERP, porque no primeiro processo não estava estabelecida a obrigatoriedade de que os arquivos emitidos pelo sistema estivessem em *Open Document Format* (ODF), o que requisitou uma mudança nos termos de referência para aquisição do sistema, para não sujeitar a empresa à possível necessidade de ter que comprar aplicativos específicos de leitura de documentos. Outro aspecto relevante é que foram feitas duas licitações, uma para a implementação do sistema ERP e outra para a fiscalização desse processo. Então,

[em] 2010, houve dois certames, ambos por pregão eletrônico. Nas consultas públicas de 2008, os fornecedores insistiram para que a aquisição fosse realizada na modalidade técnica e preço, mas, quando foi divulgado o pregão, todos acabaram apresentando propostas. **O primeiro certame, para determinar empresa fornecedora do sistema ERP, foi vencido pela empresa Totvs.** Este pregão incluiu uma prova de conceito que envolveu todos os departamentos da Diretoria de Finanças e Serviços Logísticos para avaliar o atendimento aos requisitos testados. Na primeira fase, o fornecedor instalou uma versão do sistema ERP no equipamento dentro da Dataprev e mostrou a integração do sistema para verificação da integração entre os módulos, sem intervenção manual (Ferreira da Silva, 2015, p. 74, grifo nosso).

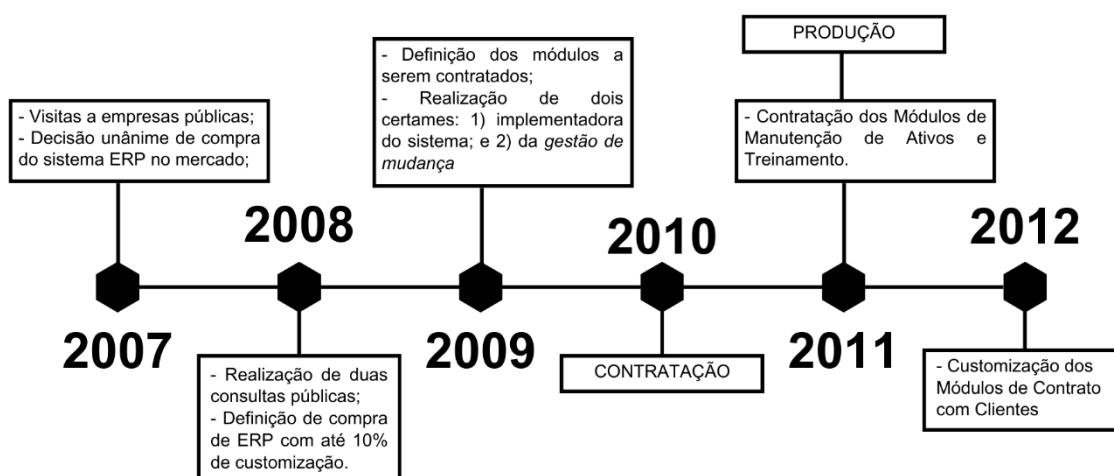
Conforme notícia publicada no Portal Baguete, a Totvs venceu o edital oferecendo o menor preço, equivalente a R\$ 6 milhões, valor pelo a Dataprev adquiriu “[...] módulos de gestão para as áreas de contabilidade (incluindo parte fiscal), custos, patrimônio, financeiro, orçamentário, suprimentos, comercial, auditoria, workflow e BI” (Totvs leva contrato..., 2010)²⁰⁷. Na segunda fase do processo licitatório, “[...] o fornecedor trouxe também uma base de dados para testar o atendimento à etapa de prova de conceito prevista no edital” (Ferreira da Silva, 2015, p. 75). Em razão de dúvidas não esclarecidas para o Departamento de Suprimentos da Dataprev, que compunha a Diretoria de Finanças e Serviços Logísticos (DFS), realizou-se uma segunda prova de testes, que envolvia o processo de compras na área pública federal. Enfim, um segundo certame, voltado à compra de sistema para realizar *gestão de mudança*, foi vencido pela empresa brasileira MXM Sistemas, que precisou desenvolver ações de Gestão da Comunicação que informavam a todos os envolvidos acerca do andamento da implantação, o que foi feito através de palestras, esquetes, *workshops*.

Segundo aponta Silva (2015, p. 75), “[...] a Dataprev optou por adquirir um produto conhecido como “*software de prateleira*”, o qual pudesse oferecer a oportunidade da empresa se ajustar às melhores práticas do mercado, ao invés de ajustar o sistema ERP às práticas da Dataprev”. O nome do sistema ERP foi definido pelos próprios empregados, que o intitularam *Protheus*. A primeira fase de implementação do Projeto Sigma, cujo nome também foi escolhido pelos trabalhadores da empresa, foi encerrada em agosto de 2010 e caracterizou-se pelo fim do período de operação assistida, em que “[...] os problemas ocorridos com o sistema eram resolvidos pelos técnicos da empresa implementadora, que trabalharam dentro Dataprev em tempo integral” (Ferreira da Silva, 2015, p. 80). Cabe destacar ainda que “[...] mesmo com o término da operação assistida, o contrato [previa] a garantia, por parte da implementadora, do bom funcionamento de todos os requisitos funcionais do Protheus” (Ferreira da Silva, 2015, p. 80).

Um aditivo contratual estabeleceu, posteriormente, a definição de novos módulos para manutenção de ativos e treinamento. Na Figura 15, abaixo, apresenta-se uma linha do tempo de implementação do sistema ERP na empresa:

²⁰⁷ Totvs leva contrato de R\$ 6 milhões da Dataprev. Acesso em: 05 ago. 2025.

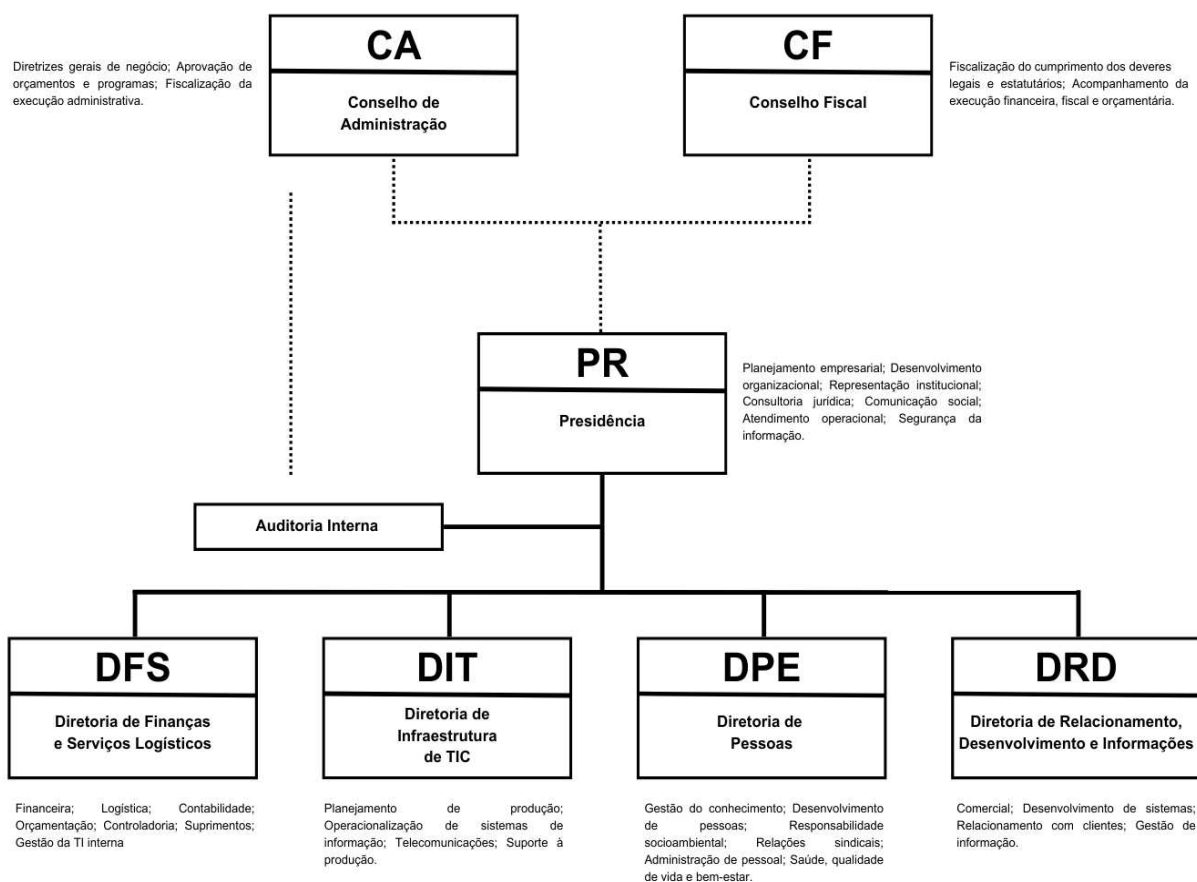
Figura 15 – Histórico de implantação do sistema ERP na Dataprev



Fonte: Silva (2015, p. 75).
Elaboração própria (2024).

No Planejamento Estratégico para os anos de 2010-2015, a missão da empresa era “[...] fornecer as soluções de tecnologia da informação e da comunicação para a execução e o aprimoramento das políticas sociais do Estado Brasileiro” (Ferreira da Silva, 2015, p. 62). A Visão, por sua vez, era “[...] ser o principal provedor de soluções tecnológicas para a gestão das informações previdenciárias, trabalhistas, sociais e de registros civis da população brasileira” (Silva, 2015, p. 62). As principais diretrizes, para o período indicado, eram a) aumentar a produtividade; b) fortalecer e consolidar a gestão das informações da Previdência Social; c) buscar clientes cujos produtos ou dados agreguem valor aos cadastros já existentes na Dataprev; d) tornar-se mais propositiva quanto às necessidades de clientes quanto às TIC (Silva, 2015). Reaparece, entre as diretrizes, a necessidade de adoção de padrões tecnológicos abertos, além de “[...] desenvolver produtos a partir das bases de dados existentes na Dataprev [e] prover a sustentabilidade econômico-financeira com contínuo crescimento” (Ferreira da Silva, 2015, p. 62-63). Em 2013, o organograma da Dataprev era o que se apresenta na Figura 16, a seguir:

Figura 16 – Organograma da Dataprev (2013)



Fonte: Silva (2015, p. 64). Relatório de Gestão Dataprev, 2013.

Linhas pontilhadas implicam em relações de vinculação entre os setores; as linhas contínuas implicam em relações de subordinação

A implementação do sistema ERP, como apresentado anteriormente, tem como objetivo a racionalização dos processos produtivos nas empresas em que é instalado, porque integra as informações dos setores, permitindo melhor acesso a elas quando necessário, em qualquer momento da cadeia de valor. Nesse sentido, destacava Silva (2015, p. 67), “[...] é notório que a Dataprev alcança um patamar de importância no cenário de tecnologia da informação nunca antes vivenciado”, tendo recebido prêmios que a colocam “[...] como uma relevante opção para o mercado consumidor da indústria digital”, razão pela qual um sistema ERP se fazia imprescindível. Silva (2015, p. 65) apresenta uma série histórica dos ativos, lucros, faturamentos e número de empregados da empresa no período entre 2008 e 2014, de modo a apresentar um quadro anterior e posterior ao processo de institucionalização do ERP na Dataprev. Os resultados podem ser observados na

Tabela abaixo. Enquanto os indicadores financeiros crescem, ao longo do período considerado, média de 115% (2008-2014), e aproximadamente 22,3% no período já posterior à implementação do sistema ERP, pode-se perceber que o crescimento no número de empregados, ainda que tenha alcançado as cifras de 29% e 8% nos intervalos considerados, não chegam nem próximos dos ganhos financeiros da empresa. Evidentemente, não se pode atribuir esses dados apenas à implementação desse sistema integrador; ainda assim, eles contribuem com a hipótese de que, uma vez integrados os sistemas informacionais das empresas, essas conseguem apresentar ganhos de produtividade.

Tabela 67 – Indicadores selecionados da Dataprev (2008-2014, em R\$)

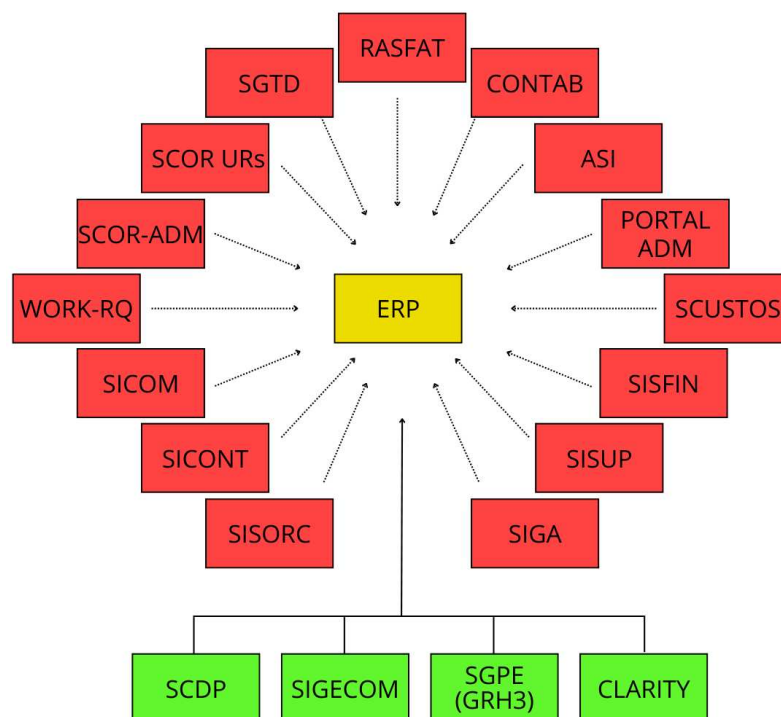
Indicadores/Ano	2008	2009	2012	2013	2014	Variação (%) 2008-2014	Variação (%) 2012-2014
Ativo	655.170	728.583	967.091	1.223.935	1.366.965	109	41
Lucro	77.305	12.119	153.630	177.579	171.148	121	11
Faturamento	581.822	665.812	1.091.364	1.206.133	1.256.641	116	15
Empregados	3.030	3.376	3.635	3.876	3.915	29	8

Fonte: Silva (2015, p. 65).

Antes da implementação da ERP na Dataprev, “[...] as principais rotinas e atividades eram operacionalizadas em diversos sistemas transacionais espalhados por toda a empresa, por todo o país” (Silva, 2015, p. 67-68) e, como consequência, “[...] a manipulação destes sistemas por vários setores dificultava a rapidez e a qualidade das informações necessárias para tomada de decisão, inclusive prestação de contas, [o que colocava] a empresa, regularmente, em situações desfavorecidas” (Silva, 2015, p. 67-68). A partir das entrevistas coletadas pelo autor junto a funcionários da Dataprev, indicava-se a existência de falta de integração das informações, sistemas que não se conectavam ou estavam obsoletos, retrabalhos e trabalhos manuais. No processo, houve sistemas que foram desativados e aqueles que foram integrados, conforme pode ser observado na Figura 16, a seguir. A implementação do sistema promoveu a “eliminação de redundâncias e a possibilidade [de a] empresa experimentar seus dados em uma base única”, algo que era desejado pelos próprios empregados, que se sentiam constrangidos com o fato de que, às vezes, “havia um dado com determinado valor, porém em outro

sistema continha este mesmo dado com valor distinto” (Ferreira da Silva, 2015, p. 69).

Figura 17 – Sistemas transacionais desativados ou integrados no ERP



Fonte: Silva (2015, p. 69).

Elaboração própria (2024).

Legenda: verdes: integrados; vermelhos: desativados.

A partir da revisão da literatura produzida acerca da Dataprev – considerando que o recorte temporal foi dado pelas próprias publicações encontradas –, foi possível identificar as grandes transformações por que passou a empresa ao longo do período considerado, estruturadas em quatro eixos: a) a gradual migração dos sistemas administrados pela Dataprev das plataformas proprietárias da Unisys para as chamadas “plataformas baixas”, que permitiram à Dataprev escalonar suas aplicações em *software*; b) horizontalização da empresa e orientação da produção para o atendimento a projetos, o que poderíamos caracterizar como uma cadeia “puxada pela demanda”; c) instalação de uma Central de Atendimento ao Cliente, em adequação às dinâmicas do mercado, i. e., do *momentum predominante* do padrão de acumulação flexível, com maior aproximação entre a *fabricante de softwares* e sua clientela; d) instalação de um sistema ERP, no sentido de dinamizar

os fluxos de informação dos distintos processos de produção da Dataprev. Isto é, a Dataprev passou a primeira década e meia do século XX metamorfoseando-se em uma *Indústria de Software prestadora de Serviços Públicos*, e para tanto precisou modificar os meios de trabalho que operava para responder às suas próprias atribuições e competências, seus processos internos de produção e informação, bem como suas relações com os seus próprios clientes.

Será proveitoso, em novas oportunidades e agendas de pesquisa, aprofundar os estudos acerca desses processos de modernização pelos quais passou a Dataprev, a ser instrumentada pela análise dos contratos estabelecidos entre essa empresa e fornecedores privados. Cabe destacar, nesse sentido, que no terceiro dia de setembro de 2024 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) um extrato de contrato entre a Dataprev e a Totvs S.A., com vigência de 60 meses (cinco anos) e valor correspondente a R\$ 59.713.018,09, orientados à consolidação e integração de novas funcionalidades ao sistema ERP que essa mesma empresa havia instalado. A especificação dos serviços abrangia

[s]uporte Técnico, Capacitação Técnica, Modelagem de Processos, Gerenciamento de Mudança Organizacional, Sustentação Presencial, disponibilização das soluções em nuvem no modelo Software as a Service - SaaS e a inclusão de banco de horas dedicado ao desenvolvimento de novas necessidades relacionadas a revitalização, garantindo a sustentação contínua e eficaz das soluções (DOU, 2024, p. 1).

Ademais, em 03 de julho de 2023, um extrato de contrato entre a Dataprev e a Unisys motivado, a saber, pela aquisição de “[...] ambientes de produção e de desenvolvimentos, com suporte técnico de *hardware*, fornecimentos de licenças de uso, suporte técnico e atualização de softwares da Unisys e de terceiros” (DOU, 2023, s. p.), evidencia, que, no presente da empresa estatal, suas relações de dependência com a multinacional estadunidense permanecem. Faz-se necessário investigar com maior aprofundamento o período histórico entre 2007 e os dias atuais da Dataprev, no sentido de compreender as razões pelas quais, ainda que há vinte anos vivenciando situações litigiosas em razão de sua dependência de sistemas adquiridos junto à Unisys, aquela continua tendo esta na sua carta de fornecedores – mesmo com o TCU, reiteradamente, nos Acórdãos publicados em razão do acompanhamento desse órgão da implementação do PMT, desincentivando a permanência desses vínculos. Recente estudo, intitulado Contratos, Códigos e

Controle: A influência das *Big Techs* no Estado Brasileiro que, em razão do tempo para a entrega desse trabalho, não pôde ser analisado mais cuidadosamente, indicou que, entre janeiro e junho de 2025, “[...] as três esferas do setor público brasileiro contrataram R\$ 5,97 bilhões em licenças de software, R\$ 9 bilhões em soluções de nuvem e R\$ 1,91 bilhão em segurança digital” (Setor público gasta bilhões..., 2025). O mesmo estudo evidenciou que, entre 2014 e 2025, esses mesmos serviços custaram ao setor público o equivalente a R\$ 23 bilhões, sendo quase pouco menos que a metade desse valor somente no último ano da série considerada. O estudo demonstra que, “[...] com a quantia já destinada à aquisição de tecnologia estrangeira, nos últimos dez anos, seria possível construir e inaugurar pelo menos 86 data centers de alto padrão no Brasil” (Setor público gasta bilhões..., 2025). Os dados, discriminados por grandes multinacionais, demonstram que

[...] quatro grandes empresas lideram as contratações públicas federais de tecnologia, com Microsoft, Oracle, Google e Red Hat concentrando volumes bilionários. A Microsoft sozinha aparece com R\$ 3,27 bilhões no ComprasNet, sendo R\$ 1,65 bilhão apenas no primeiro semestre de 2025. No PNCP, Oracle (R\$ 1,02 bilhão), Google (R\$ 938 milhões) e Red Hat (R\$ 909 milhões) dominam os contratos desde 2022. Licenças de softwares da Microsoft foram negociadas a R\$ 3,27 bilhões nas três esferas, sendo R\$ 1,65 bilhão só no primeiro semestre de 2025. Serviços de nuvem da Oracle somaram R\$ 1,02 bilhão, seguido do Google, com serviços vendidos a R\$ 938 milhões, e Red Hat, com R\$ 909 milhões em serviços vendidos (Setor público gasta bilhões..., 2025).

Onde encontrar os arautos de que a inserção competitiva do Brasil nos mercados liberalizados permitiria que os complexos industriais de tecnologias digitais oriundos desse país se desenvolvessem, fossem alavancados pela competitividade? Onde eles se encontram, quando pululam os dados de que, atualmente, para oferecer ao Estado a infraestrutura tecnológica necessária à digitalização dos seus serviços, esteja se fazendo necessário transferências de valores de tal monta? Como evidencia o estudo, com o qual damos por encerrada a presente tese, os contratos entre o setor público e as multinacionais de tecnologia digital esvaziam os fundos públicos quando poderiam, por exemplo, estimular a P&D nacional, financiando bolsas de 250 mil mestrados e 100 mil doutorandos durante um ano, ou garantindo o orçamento de Universidades, a exemplo da UnB, por quatro anos e meio (Setor público gasta bilhões..., 2025).

Considere-se que a contratação desses serviços de TIC tratam dos parques tecnológicos para processamento de dados e produção dos sistemas de informação. Como vem evidenciando a professora Edivane de Jesus, a partir dos resultados de pesquisa junto a profissionais que atuam nas políticas previdenciária e assistencial, faz-se preciso analisar a obsolescência do parque de computadores disponibilizados para o uso funcional, espalhado nos distintos órgãos governamentais, autarquias, que sequer reúne as condições de “rodar” os sistemas que vêm sendo aperfeiçoados no âmbito de empresas como a Dataprev. Em razão de que as capacidades de processamento em hardware estão aquém do exigido pelos *softwares*, essa infraestrutura contribui para que trabalhadores do INSS, por exemplo, prefiram o teletrabalho a terem de ir para Agências de Previdência Social. A consequência é a utilização de recursos próprios, por parte do quadro funcional da autarquia, para a operacionalização dos sistemas, quando esses deveriam estar sendo providos pelo Estado que se propõe digitalizado.

Reforcemos, no entanto, que não estamos a tratar de algo novo, mas de novas embalagens para antigos interesses, como canta Criolo. A presente tese contribui, ao se debruçar sobre as relações históricas entre a Dataprev e os circuitos privados de valorização do valor, no sentido de demonstrá-la como um histórico suporte da acumulação estrangeiras de capitais, ao longo dos seus primeiros anos, nas suas duas décadas e meia de existência, como atualmente, já aos cinquenta anos de idade – tanto mais quanto mais o setor das tecnologias digitais vem sendo controlado pelas empresas oriundas de países imperialistas. Ainda que, como vimos, o Brasil tenha ensaiado um projeto autônomo de desenvolvimento dessas tecnologias, a frustração da 1ª PNI incidiu sobre as condições materiais de fabricação e prestação de serviços “nacionais” associados à tecnologia digital, mesmo que por parte de empresas privadas, que foram ou desmanteladas, ou incorporadas e fundidas a grandes conglomerados monopolistas. Os efeitos sobre o setor público foram também significativos, como apresentado a partir do caso da Dataprev na virada do século, evidenciada a crônica dependência dessa empresa com relação aos sistemas proprietários oferecidos pela Unisys, mais fortemente nos anos 2000 e mantida, em alguma medida, até os dias atuais.

Importa mencionar que, no atual estágio de desenvolvimento do Estado digital, permanece a atribuição das empresas estatais que desenvolvem os sistemas

de informação nos quais vem se dando a operacionalização dos serviços públicos: a de serem suporte da acumulação de capitais, processo que no Brasil é orientado pelos interesses do capital monopolista internacional. As empresas estrangeiras, por essa razão, tornam-se receptoras privilegiadas de parcelas significativas do fundo público, em nome da otimização das plataformas nas quais, supostamente, se garantem direitos sociais à classe trabalhadora – sejam eles educacionais, assistenciais, previdenciários, trabalhistas. Ora, a Dataprev desvencilhou-se, até certo ponto, de uma única fornecedora de sistemas *mainframe*, e na esteira desse processo, transformou-se em uma fabricante de *softwares* nos quais se operacionalizam serviços públicos. Para tanto, essa empresa passou por transformações significativas enquanto migrava seus sistemas para plataformas abertas.

Uma vez avançada nessa empreitada, e que seus sistemas já incorporem funções que, no fundo, só se efetivam quando as classes trabalhadoras as utilizam, i. e., quando cedem dados pessoais relativos a dimensões distintas da sua vida, os volumes de processamento exigem uma nova modalidade de equipamentos, componentes e serviços em bases digitais, os quais somente as multinacionais provêm. A artimanha dos dominadores em fazer com que os povos dominados acreditem não terem condições de desenvolver suas próprias tecnologias, atinentes aos próprios desafios existenciais enquanto sociedades nacionais “atrasadas”, faz com que se atualizem os nexos de dependência entre o centro e a periferia capitalista. Sob o véu do compromisso com a garantia de direitos, a Dataprev torna-se caudatária da negação deles no âmbito das autarquias em que se operacionalizam seus sistemas. Ao mesmo tempo em que o presente governo tergiversa sobre soberania, requisitando-a a um cartel de empresas cujo “modelo de negócios” depende, essencialmente, da invasão da privacidade das próprias audiências, as empresas estatais públicas canalizam recursos para o estrangeiro, com o argumento muito curioso. Seus gestores defendem que “não se pode perder essa oportunidade”, isto é, de que a história somente oferece tais contornos, nos quais somos eternos reflexos; como se não estivéssemos, ao aprendermos os nexos da realidade, em condições independentes de desenvolver qualquer reflexão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entrei na Universidade aos 19 anos, numa instituição pública, em Santa Maria (UFSM). Em uma aula de Metodologia em Pesquisa, no primeiro semestre do curso de jornalismo, em 2014, a professora convidou suas orientandas de Doutorado e Mestrado para que fossem a um dos encontros para expor suas pesquisas. Uma delas, ao se apresentar, disse a idade: 30 anos. Achei-lhe jovem, e a aparência lhe dava menos idade do que ela dizia ter, mas ali decidi: eu também queria ser Doutor aos 30 anos. Fiz os cálculos, depois de descobrir o tempo médio de cada um dos níveis, e percebi que era possível. Mas, ironicamente, aquela decisão só veio à tona na minha consciência recentemente como memória, porque não me apeguei a ela como um objetivo, soube curtir o tempo da graduação de outras formas, participei de uma grande quantidade de projetos de extensão e só depois, saído para disputar uma vaga no mercado, confirmei o que eu já sabia: o campo de trabalho no jornalismo me frustrava, como ainda me frustra, tanto quanto o campo da pesquisa em comunicação social.

Meus pais chegaram até mim, em 2018, e perguntaram o que eu queria fazer, qual era meu objetivo profissional, e eu respondi: quero ser professor na Universidade. Estudei um ano e passei no Mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atravessei o “Vale de Lágrimas” da sociologia dos países subdesenvolvidos, me frustrei como pesquisador e demorei quatro anos para entregar uma Dissertação que, vivêssemos tempos normais e não na pandemia, precisaria ter sido feita em dois. No final de 2020, como afirmei na Introdução, ingressei para realizar o Doutorado no PPGSS/UFSC e pude respirar aliviado em um ambiente institucional distinto, que apesar das minhas cismas e imperfeições, teimosias e perguntas nem sempre as mais confortáveis, me acolheu. Concomitantemente à escrita da Tese, iniciei o curso de Graduação em Serviço Social pela mesma instituição – ainda falta um ano de curso, que se dividem entre estágios, TCC e algumas poucas disciplinas. Tenho aprendido muito no serviço social, como tenho percebido seus vícios e virtudes como profissão, e tenho criado uma identidade que vai da teoria à prática e vice-versa, numa movimentação dialeticamente crítica.

O ambiente teórico para o desenvolvimento dessa Tese foi propício à consecução dos trabalhos. Morar em Florianópolis, apesar do alto custo da terceira cesta básica mais cara do país, compensa aos olhos pelas praias, paisagens preservadas, trilhas, cultura universitária nos arredores da UFSC, e mesmo pela vida noturna – apesar das empreiteiras quererem cada vez mais roubar as vistas que a ilha oferece. De qualquer modo, uma bolsa (que não é apenas uma concessão, mas também um contrato) que expressasse uma verdadeira valorização da produção de ciência no Brasil ajudaria. Mais tempo de pesquisa com o custo de vida subsidiado também. Como já reafirmei anteriormente, a decisão epistemológica assumida por nós foi de olhar para a totalidade, buscar caracterizá-la, colocar nosso objeto nela, categorizá-lo e, consideradas as suas determinações essenciais, apresentá-lo cientificamente em uma reprodução teórica que expressasse, com a maior e melhor correspondência possível, as suas estruturas e dinâmicas na própria realidade. Deixamo-nos conduzir pelo objeto, mas apoiamo-nos no acervo de conhecimento produzido pelo ser social acerca de si próprio, de sua produção e reprodução enquanto espécie, sobretudo a partir de Marx (2013).

Buscamos na crítica da economia política algumas premissas que, para nós, foram fundamentais à exposição do objeto, notadamente a recusa de atribuir às tecnologias as responsabilidades pelo regime de exploração-dominação em que se inscrevem, antes responsabilizando os proprietários privados dessas tecnologias e o modo de produção de que eles são as expressões corporificadas. Outro aspecto decisivo nas determinações essenciais do nosso objeto foi a explícita correlação histórico-dialética entre, por um lado, os direitos vinculados à proteção social e, por outro, o desenvolvimento das forças produtivas sob a redoma do capital, como *necessidade histórica* decorrente da luta entre as classes. Como nosso objeto é eminentemente nacional, compreendemos que seria necessário buscar a particularidade latino-americana, em que se inscreve a formação social brasileira. Construímos, no plano teórico, uma exposição que pudesse contribuir para compreender as relações entre os Estados nacionais no plano da divisão internacional do trabalho, as dinâmicas entre o centro e a periferia, com auxílio de autores como Lenin (2012), Mandel (1985), Bamberger (2019), Fernandes (1974), Marini (2000).

Nessa interlocução, apresentamos o processo histórico em que a burguesia industrial se alçou à condição de participante dos círculos burgueses, entre as classes dominantes, bem como o período (1930-1980) no qual a industrialização se deu de maneira dependente, orientada pelos interesses imperialistas e assentada na utilização das empresas estatais como suportes da acumulação estrangeira de capitais. Esse padrão de produção e reprodução do capital, Marini (2000) caracterizou como uma complementariedade entre frações da burguesia que, na mesma medida em que forjou as formas autocrático-burguesas de dominação, também foi cindida nos distintos momentos de crise por que já passou o país. Podemos mencionar os acordos selados na consolidação do Estado Novo, em 1937, como o rompimento deles em 1964, com a *contrarrevolução preventiva* que colocou as Forças Armadas, o imperialismo e as “burguesias brasileiras” alinhadas no comando do poder político.

O fato é que a complementariedade entre as frações latifundiárias e industriais dessa burguesia acomodou, durante um período significativo da história brasileira, uma participação proletária tímida nos destinos nacionais, bem como no montante da riqueza socialmente produzida; e “concedeu-lhe” direitos sociais protetivos, mas o fez sob estritas normas que só reconheciam, como trabalhadora, a pessoa que estivesse vinculada a certas categorias profissionais, ou depois registrada na CLT. Com a tomada do poder pelas Forças Armadas, devidamente resguardadas no arsenal da Operação *Brother Sam*, o Brasil passou a um novo estágio da acumulação, associou-se mais organicamente ao capital monopolista internacional enquanto promovia-se o “Milagre Econômico”.

Na esteira dos esforços por resolver a questão nacional, por delimitar melhor as fronteiras e garantir a integração do território, o crescimento econômico em curso atualizou os nexos de dependência do país periférico com o centro capitalista, subordinou mais a economia política do primeiro às dinâmicas e estruturas impostas por esse último. O que observamos é que essa economia política, poupadora do emprego de força de trabalho e fortemente orientada para a exportação, assentou-se na *superexploração* da classe trabalhadora, que foi agravada pelo crescimento da concentração de propriedade no campo, processo que expulsou as massas trabalhadoras rurais para a cidade, engrossando os exércitos industriais de reserva e, desse modo, rebaixando o valor da força de trabalho. Do ponto de vista dos

direitos sociais, esse complexo de determinantes implicou óbices à universalização de acesso às políticas públicas, notadamente em previdência, assistência e saúde, que foram reunidas administrativamente em instituições centralizadas, o INPS e o INAMPS, depois de quatro décadas de capilarização dos CAPs e IAPs pelo território brasileiro.

Subitamente, o Estado autocrático-burguês precisou organizar os fluxos de atendimento à população usuária dessas políticas, que crescia na proporção direta ao desenvolvimento da carestia, da inflação descontrolada, da perda da liquidez de capitais no mercado internacional. O trabalho de receber as requisições por benefícios, aposentadorias, pensões e auxílios, processá-los, julgá-los e concedê-los, então centralizado pelo Estado nas instituições que criou, requisitou que o processamento dos pedidos fosse mais dinâmico. Por essa razão, o próprio INPS firmou um contrato com a Burroughs, a partir do qual adquiriu computadores de grande porte que puderam dar ao Instituto a capacidade de processar e armazenar dados relativos à requisição e operacionalização de benefícios, bem como produzir informações e indicadores socioeconômicos relevantes. Foi no bojo desses acontecimentos, em um cenário favorável à criação de empresas estatais, que a Dataprev foi criada, em 1974.

Como já reforçamos, ao longo da tese, a ontogênese da Dataprev foi assim caracterizada uma vez que buscamos pelas determinações essenciais que incidiram sobre seu *vir-a-ser* como empresa, que despontou como uma *necessidade histórica*. Entendemos a Dataprev como um ponto nodal de complexidade decorrente da capacidade humana de realizar trabalho, expresso na tecnologia digital em que se assentam as atividades da empresa e das quais ela própria é fabricante, considerada a formação social dependente em que ela se inscreve. Se, nessa sociedade nacional brasileira periférica, o SPE serviu, de distintos modos, como suporte à acumulação estrangeira de capitais, foi pela via da comercialização e operacionalização de produtos das multinacionais de TIC que a Dataprev começou a responder pelas suas atribuições, depois de regulamentada enquanto empresa estatal pública.

Nossa tese apresentou-se evidente aí, no nascimento da Dataprev, porquanto ela, tão logo criada, dado o corpo de acionários que nela investia (União e INPS), serviu de instrumento à transferência de valor do fundo público às EMNs. Porém,

nossa pesquisa também apontou para a Dataprev como cliente de componentes, equipamentos e periféricos para processamento de dados de origem nacional, notadamente da Cobra S.A. – vale lembrar, ambas criadas no mesmo ano. Nossa descoberta nos conduziu a aprofundar estudos que já havíamos realizado em torno da Política Nacional de Informática (1ª PNI), processo que introduzimos ao quadro global de experiências nacionais de desenvolvimento do chamado complexo eletroeletrônico, sobretudo nos países chamados triádicos, mas que ocorreram também no Brasil, entre outros países latino-americanos.

Importa-nos destacar o caráter estratégico das tecnologias de informação e comunicação para o processo de mundialização do capital. As TIC, como vimos, serviram de base técnica desse processo, dada a ubiquidade desses inventos nos distintos momentos do ciclo da acumulação e centralização de capitais, o que explica que as políticas de reserva de mercado e capacitação nacional tenham se desdobrado nos “quatro cantos” do globo, em uma corrida na qual os países que consolidassem suas próprias firmas nesse setor emergente colheriam os louros das chamadas “vantagens competitivas”. No caso brasileiro, a década e meia em que estiveram vigentes esses eixos (reserva de mercado e capacitação nacional) foi rica em expectativas e realizações, mas as “vanguardas tecnológicas” não conseguiram suportar as pressões oriundas do capital monopolista internacional, acabaram vencidas e tiveram de abdicar da 1ª PNI, substituída por uma nova Lei de Informática, em 1991, no quadro da *globalização*, arauta da liberalização comercial e financeira.

Se, ao longo da década de 1980, o número de empregados nas indústrias e serviços de informática cresceu vertiginosamente, com tímidos mas importantes indicadores de crescimento da qualificação da mão de obra empregada, a virada para a última década do século XX, que significou a inserção brasileira na livre competição entre os mercados em escala mundial, implicou o derruimento de indicadores, como a diminuição do crescimento do emprego de força de trabalho naqueles anos, além da consolidação dos domínios estrangeiros sobre as indústrias e os serviços de informática, bem como das telecomunicações. Entendemos que, nessa oportunidade, os empreendimentos de origem pública, sobretudo a partir de esforços mobilizados nas universidades federais, mas também em empresas estatais como a Telebrás, para realizar a conexão entre terminais processadores de

dados, foram catalisados pelo desenvolvimento, no plano mundial, da rede mundial de computadores (*world wide web*)

Nessa esteira, sob os auspícios do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil enveredou pelo caminho de entregar às multinacionais, em 1997, o controle sobre as aplicações de conexão à telefonia, TV por assinatura e, posteriormente, à internet. Ou seja, mesmo que a Dataprev tenha passado relativamente incólume às privatizações das estatais ao longo da década de 1990, quando sua razão social mudou e, com ela, o seu lugar ocupado no SPE, não restou outra alternativa à empresa que não metamorfosear-se em uma *Indústria de Software prestadora de serviços públicos*, uma vez que – segundo indicações – a parte do Brasil no setor de tecnologias digitais seriam despontar iniciativas de criação de sistemas de informação, *softwares* e programas correlatos. Para tanto, a Dataprev assim o fez por meio da subordinação de suas operações à dependência de fornecedores, em *hardware* e *software*, ou estrangeiros, ou subsidiários estrangeiros, ou a consórcios de capitais de distintas origens com alguma participação nacional. Ainda que ela não tenha sido privatizada, os fluxos de valor dos fundos públicos à remuneração do capital estrangeiro também encontraram na Dataprev um canal favorável para esse movimento, de modo que nossa tese se expressou na virada para o século XXI como se expressava um quarto de século antes, guardadas as devidas particularidades de cada uma dessas épocas históricas.

Na **quarta seção** nos ativemos ao setor de informática brasileiro e às suas transformações entre a “democracia relativa” da Capre e SEI, de que foram beneficiários os “guerrilheiros tecnológicos” (Dantas, 1988), e a “abertura dos mercados”. Nossa **quinta seção** suscita questões de pesquisas que poderão ser realizadas para a lapidação deste trabalho, ou aprofundadas na continuidade dos estudos em outras produções. Nela, abordamos as contrarreformas por que passou o Estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, tenham sido elas tributárias, assistenciais, previdenciárias, fiscais, monetárias, como também as administrativas, em particular a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado por Bresser Pereira, que propunha a constituição de um Estado gerencial, orientado pela operacionalização eficiente e econômica de serviços públicos a partir de “organizações sociais”, como também pela entrega das empresas estatais aos circuitos privados de acionistas.

A virada para o século XXI foi significativa para o setor eletroeletrônico, como foi para a própria Dataprev e para o Estado brasileiro. Suspeitamos, e queremos desenvolver tal hipótese, que a crise da Nasdaq teve, entre as respostas possíveis, o escoamento dos produtos, em *hardware* e *software*, para os distintos Estados nacionais, como forma de fixar clientelas, uma vez que, em condições ideais, os governos estariam continuamente renovando os parques tecnológicos instalados em prol de garantir melhores respostas às demandas por serviços públicos. Não queremos, nessa hipótese, ignorar que o Estado sempre foi importante garantidor do escoamento e realização dos produtos e serviços de informática, mas apontar para a transição entre “governos eletrônicos”, com suas atividades mediadas por equipamentos para processamento de dados, e os “governos digitais”, como um momento que deu novas atribuições às tecnologias, conforme elas próprias se tornaram mais complexas.

O terreno fértil dessa transformação, segundo entendemos, foi a própria informatização, que no caso brasileiro foi pertinentemente observada no âmbito do serviço social, cujas formulações teóricas se debruçaram sobre as consequências da assimilação, nos espaços sócio-ocupacionais, de equipamentos, componentes e periféricos processadores de dados, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000 – basta ver as contribuições de Sousa (2000), Tapajós (2003) e também Veloso (2011). Nesses espaços, portanto, construíram-se as instruções, mediadas pelo trabalho humano dos quadros funcionais do Estado, que posteriormente tornadas algorítmicas, amalgamaram-se em plataformas digitais, aplicativos, com interfaces não mais orientadas às categorias profissionais que atendem nas pontas terminais da execução das políticas sociais, mas às populações delas usuárias em contato direto com os governos.

Por fim, chegamos então ao movimento coetâneo, que se passou por dentro da Dataprev, de adequação aos novos padrões de acumulação do capital, chamados flexíveis. Por meio da revisão da literatura disponível sobre a empresa, foi possível perceber que a metamorfose da Dataprev em *Indústria de Software Prestadora de Serviços Públicos*, além de ir ao encontro com a análise de que os distintos setores da economia têm convergido crescentemente, também antecipou qualificadamente os contornos que foram dados à nova Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), no contexto posterior à Operação Lava-Jato. Para tanto, a Dataprev

passou os primeiros quinze anos do século XXI por transformações estratégicas, divididas em quatro principais eixos: a) autonomização das condições de dependência com relação a um fornecedor antigo e histórico, a Unisys; b) horizontalização das suas cadeias de produção e orientação delas por projetos conforme a demanda, organizando-se no seu interior as Unidades de Desenvolvimento de Software; c) centralização e modernização da Central de Atendimento ao Usuário, por meio da qual a empresa estabeleceu relações mais próximas de *feedback* e suporte com seus clientes; e d) reorganização interna dos fluxos de informação, por meio da contratação de um sistema ERP. Em suma, a Dataprev adequou-se, pelo menos inscrita nos próprios limites, às formas contemporâneas de acumulação de capitais, ainda que suas operações não estejam orientadas para o lucro, como é o caso das empresas privadas.

Mesmo nesse sentido, em resposta às provocações da Banca, na oportunidade da qualificação da tese, decidimos não abordar, por ora, as discussões em torno da produção do valor na esfera produtiva estatal, compreendendo que as atribuições da Dataprev parecem envolver mais a redistribuição do mais-valor do que propriamente a valorização do valor – questões candentes que merecem e precisam de aprofundamento. Importa destacar, no entanto, que apesar de sua metamorfose, a Dataprev anuncia, na mesma esteira dos últimos governos, que continuará dependente das tecnologias estrangeiras, em *hardware* e *software*, para dar conta das suas incumbências, quando anunciou transferências na ordem de R\$0,5 bilhão às multinacionais como Oracle, Amazon e Huawei, atualizando suas relações comerciais com os circuitos privados de valorização do valor para sustentar suas atividades em nuvens. Isso porque, na esteira das mais recentes transformações digitais por que passa o Estado brasileiro, a Dataprev (como a Serpro) tem sido requisitada a desenvolver os sistemas de informação que, crescentemente, têm incorporado às lógicas algorítmicas, em detrimento da contratação de quadros profissionais, retirando-se o princípio *subjetivo* também nos processos atinentes à operacionalização dos serviços públicos – o exemplo do INSS Digital, apresentado na segunda seção, é laboratorial nesse sentido.

Mais recentemente, as pesquisas em serviço social, particularmente, têm dado conta de denunciar as consequências deletérias do processo de digitalização dependente por que passa o Estado brasileiro, por meio de eventos como o I

Seminário Ibero-Americano TIC e Políticas Sociais – Desafios às Intervenções Profissionais, bem como nos periódicos da profissão, que vêm dando mais espaços ao objeto nos seus dossiês, edições temáticas, sessões livres. Compreendemos que, diante do fato de que a Dataprev não figurava entre os objetos de pesquisa do serviço social, ainda que compusesse as análises sobre a história das políticas sociais, agora a profissão dispõe de uma produção, em nível de doutoramento, que oferece uma compreensão sobre essa empresa em sua ontogênese, desenvolvimento e contemporaneidade. Nossa tese contribui para a análise das relações que a Dataprev estabelece com as políticas sociais, como provedora dos sistemas de informação que crescentemente vêm sendo incorporados nas suas respectivas operacionalizações, como também e centralmente com os circuitos privados de valorização do valor. Demonstrou-se que a Dataprev, desde que criada e até os dias atuais, serve como um suporte à acumulação privada de capitais, que transfere valores dos fundos públicos notadamente às multinacionais de TIC, tanto mais quanto mais delas depende para responder às suas atribuições e competências na digitalização do Estado gerencial.

Em nome de um “melhor governo”, com a anuência de gestores alinhados, contando com a ignorância das classes trabalhadoras quanto aos processos decisórios nas políticas públicas, as empresas estrangeiras – que controlam a produção e circulação das TIC em escala internacional – têm saqueado parcelas cada vez significativas do fundo público brasileiro. Tem-se assim, um “Estado gerencial” (autocrático-burguês, como foi e continua sendo) cuja dinâmica prevalente é conter artificialmente a demanda por proteção social, mesmo que não se garantam as condições econômico-políticas para que o proletariado brasileiro dela não dependa. Tendo uma empresa estatal fabricante de soluções tecnológicas digitais como sua caudatária, os sucessivos governos e gestores do INSS propagandeiam eficiência, automação e eliminação das filas, essa autarquia entrega, na verdade e em muitos casos, mais morosidade, burocracia e negação de direitos à população usuária das políticas sociais sob sua guarida.

Eis a necessidade de retornarmos ao começo, pela epígrafe, e apontar para o questionamento, embora aparentemente irracional, sobre a necessidade de *defender o atraso*. Afirmava o filósofo Álvaro Vieira Pinto (2005) que não cabe, ao país subdesenvolvido e atrasado, fazer de sua própria condição uma alavanca do

desenvolvimento alheio. O imperativo da crescente digitalização dos serviços públicos, imposto já há duas décadas, parece ganhar contornos ainda mais impressionistas, tanto mais quanto mais essas tecnologias digitais parecem ganhar complexidade análoga à subjetividade humana. Por mais que haja uma enormidade de tarefas mentais que, de fato, essas “inteligências artificiais” possam oferecer, nesses *telefones inteligentes* que manuseamos com as pontas dos dedos, faz-se premente estancar o processo de digitalização dos serviços públicos não em razão das tecnologias, mas dos gestores que vêm conduzindo-o e dos interesses de classe que subjazem ao poder de suas assinaturas, agora autenticadas virtualmente pelo domínio ‘.br’.

Na literatura mais recente sobre as tecnologias digitais, é preciso problematizar como imprecisões categoriais os esforços de teorização que tratam do revolucionamento permanente dos meios de produção pelo capital como se ele exprimisse, agora em bases digitais, uma regressão histórica ao período colonial. O século XX foi rico em experiências de povos oprimidos que decidiram “fazer sua própria história”, ainda que a constituição de Estados nacionais não tenha sido suficiente para a suplantação dos dispositivos econômicos que organizam o mundo a partir de uma divisão internacional do trabalho entre “centros” e “periferias”. Se as grandes companhias – erigidas desde a década de 1970, quando o setor de tecnologias digitais desponta em sua disruptividade – desenvolvem meios técnicos que não respeitam limites geográficos, instalam-se nos distintos países sem pedir licença, expropriam recursos naturais, controlam cadeias produtivas de equipamentos, componentes, periféricos e serviços, coletam dados e organizam a “esfera pública” (o ambiente cultural que toma assento nessas plataformas), trata-se no plano imediato de mover esforços pela regulamentação de tais atividades. Em sentido histórico mais abrangente, porém, mantém-se claro que, quanto mais o capital desenvolve suas forças produtivas, mais esse desenvolvimento se confronta com as relações sociais de produção. Tanto mais o capital se concentra, mais evidentes ficam os limites naturais e sociais desse modo de produção, como também as barreiras intransponíveis entre as classes. Quanto mais um núcleo cada vez menor de acionistas parece querer controlar os destinos da humanidade, tanto mais cabe a essa “humanidade sem nações”, o proletariado de todos os países,

produtor direto de toda riqueza social, tomar para si essa tarefa política, com os meios que tiver à disposição, sejam eles digitais ou não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). **Boletim de Diagnóstico**: habilidades digitais no Brasil e no mundo. Superintendência de Relações com Consumidores (SRC) e Gerência de Interações Institucionais, Satisfação e Educação para o Consumo (RCIC). Disponível em <https://l1nk.dev/LGK89>. Acesso em: 07 jul. 2024.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. 4ª ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERTOTTI, Patrícia Soares da Silva; CÂNDIDO, Ana Clara; VITAL, Luciane Paula. Diagnóstico do processo de implantação do INSS Digital: Perspectivas da Gestão da Informação. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 456–483, 2020. DOI: 10.19132/1808-5245271.456-483. Disponível em: <https://l1nq.com/ZQjYM>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. 1. ed. São Paulo: Editora da Unicamp – Editora Unesp, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e projeto ético-político do serviço social: que direitos para qual cidadania? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 79, p. 108-132, nov. 2004.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 nov. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para incluir hipóteses de inelegibilidade, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui o Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias e altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de setembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União, Brasília, 17 dez. 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 01 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **INSS Digital: uma nova forma de atender**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, jun. 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4144>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Receita Federal do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/PGDAU nº 7, de 24 de julho de 2017**. Impactos do Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2017, referente à Medida Provisória nº 783, de 31 de maio de 2017. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria: Auditoria Operacional no Processo de Recurso Administrativo Previdenciário**. Brasília, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. **Contrato de Prestação de Serviços**. Legalidade. (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, 31 maio 2011. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

BRAVO, Maria Inês de Souza. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CARVALHO, M. S. R. M. A trajetória da internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança. 2006. 239 p., **Dissertação (Mestrado em Engenharia)** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal: racionalidade, normatividade e imaginário**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CASSINO, João Francisco; SOUZA, Joyce; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da (et al.). **Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CAVALCANTE, Sávio. Sindicalismo e privatização das telecomunicações no Brasil: a busca (fracassada) a social-democracia. 2006. 258p. **Dissertação (Mestrado)** -

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: 20.500.12733/1601946. Acesso em: 26 jul. 2025.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira**. Gênese, custos e riscos. Xamã, 1998.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO (CRESS-ES). **Lei do BPC muda modelo de avaliação e quem perde é a pessoa com deficiência**. Disponível em: <http://www.cress-es.org.br/lei-do-bpc-muda-modelo-de-avaliacao-e-quem-perde-e-a-pessoa-com-deficiencia/>. Acesso em: 05 dez. 2024.

COSTA, Gracyelle. Trabalhadores negros na origem da política social brasileira. **Revista Em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea, [S. l.], v. 18, n. 46, 2020. DOI: 10.12957/rep.2020.51982. Disponível em: <https://l1nq.com/ZTdXa>. Acesso em: 13 jul. 2024.

COSTA, Vilson Aparecido da. Privatização e Reestruturação das telecomunicações no Brasil e seus impactos sobre a criação e destruição do emprego. 2008. 105 p. **Dissertação (Mestrado)** – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

COUTINHO, D. R.; MESQUITA, C. F. M.; NASSER, M. V. N. A. M. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. e1902, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/s7MFgCxfv7C7VKkLSNRnDmG/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Tecnologias sociais**: ferramenta para construir outra sociedade. Campinas: Unicamp, 2009.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais-trabalho!**: a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

DANTAS, Marcos et al. **O valor da informação**: de como o capital se apropria do trabalho social na era do espetáculo e da internet. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

DANTAS, Vera. **A guerrilha tecnológica**: a verdadeira história da Política Nacional de Informática. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Ed., 1988.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. A formação do capitalismo dependente no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DYTZ, Edilson. **A informática no Brasil: segunda fase.** São Paulo: Nobel, 1986.

EDELMAN, Bernard. A legalização da classe operária. São Paulo: Boitempo, 2016.

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DATAPREV). **Relatório integrado de gestão: exercício 2023.** Brasília: Dataprev, 2024. Disponível em: <https://www.dataprev.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2025.

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DATAPREV). **Revista Dataprev Resultados.** Ano 14, n. 15, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.dataprev.gov.br/revista-dataprev-resultados-no-15>

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DATAPREV). **Dataprev 50 anos: 1974-2024: dados para cidadania, memórias compartilhadas.** 1. ed. Brasília, DF: Dataprev, 2024. ISBN 978-85-66528-02-2

FERNANDES, Florestan **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 5ª ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e luta de classes na América Latina. 9ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. *In*: FIORI, José Luís (org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 2000.

FONSECA, G. M.; VASCONCELLOS, J. F. B. de. Atividade econômica e serviços públicos na Lei 13.303/16 à luz da doutrina de Eros Grau. **Revista de Direito da ADVOCEF**, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 35–54, 2016. Disponível em: <https://revista.advocef.org.br/index.php/ra/article/view/277>. Acesso em: 12 jul. 2025.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Repositório da ENAP.** Revista Serviço Público nº 69. Brasília: ENAP, 2018.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Hemeroteca Digital Brasileira.** Disponível em: <http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: [data de acesso].

GENRO FILHO, Adelmo. **O segredo da pirâmide: para uma teoria marxista do jornalismo.** 2ª ed. Florianópolis: Editora Insular, 2023.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

GOMES, Wilson. **Jornalismo fatos e interesse**: ensaios de teoria do jornalismo. 1ª ed. Florianópolis: Editora Insular, 2009.

GOENDER, Jacob. Liberalismo e escravidão. Entrevista. **Revista Estudos Avançados**, 16 (46), 2002, p. 209-222. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ZLSSQqgmLpyPbJ8hrxKcCKH/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

GOUNET, Thomas. Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

GRAMSCI, Antônio. Os jornais e os operários. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/gramsci/1916/mes/jornais.htm>. Acesso em: 22 jan. 2025.

GUERRA, Yolanda Aparecida Demetrio. A instrumentalidade do Serviço Social. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

HAN, Byung-Chul. A sociedade do cansaço. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes, 2017.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

HILLESHEIM, Jaime; CAPIOTTI, Douglas. **Marx e a imprensa no contexto da sociedade de classes**: luzes sobre a realidade no Brasil atual. Revista Emancipação, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 23, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/21556>. Acesso em: 22 jan. 2025.

HILLESHEIM, Jaime. MOLARDI, Germano Rama. Interlocuções do serviço social na discussão sobre as tecnologias da informação e da comunicação (TIC). **Revista O Social em Questão**, ano XXVII, nº 58, jan./abr, 2024, p. 155-178. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/rev_OSQ.php?strSecao=Sobre. Acesso em: 21 mar. 2025.

HOEVELER, Rejane Carolina. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. **Revista Práxis e Hegemonia Popular**, v. 4, n. 5, p. 145-159, ago./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2526-1843.2019.v4n5.10792>. Acesso em: 31 jan. 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, Octavio. A ditadura do grande capital. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IASI, Mauro. Política, Estado e ideologia na trama conjuntural. 1ª ed. São Paulo: ICP – Instituto Caio Prado Júnior, 2017.

KAFKA, Franz. A Metamorfose. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KAFKA, Franz. O Castelo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

KAFKA, Franz. O Processo. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KAFKA, Franz. **Um médico rural**: pequenas narrativas. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

KRAUSE, Cleandro (et al.). **Reforma Administrativa do Governo Federal**: contornos, mitos e alternativas. Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. 1ª Ed. Brasília: FONACATE, 2019.

LATOURETTE, Bruno. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. São Paulo: Editora 34, 2019.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**: ensaio popular. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LUCERO, Everton. **Governança da Internet**: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação democrática. São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LUKÁCS, György. Para uma ontologia do ser social (II volumes). São Paulo: Boitempo, 2012; 2013.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Tecnologias sociais: interface com as políticas públicas e o Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 146-165, jan./mar. 2011.

MAGALHÃES, Ivan L.; Pinheiro Walfrido B. Gerenciamento de Serviços de TI na Prática. São Paulo: Editora Novatec, 2007.

MALLOY, James. Política de previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARQUES, Ivan da Costa. **O Brasil e a abertura dos mercados**: o trabalho em questão. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

MARTORANO, L. C. Conselhos e democracia: em busca da participação e da socialização. 1ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política (O processo de produção do capital). 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política (O processo de circulação do capital). 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAZZEO, Luzia Maria. **Abertura econômica**: Paradigma Industrial e o Setor de Informática no Brasil. Londrina: Editora UEL, 1999.

MENDONÇA, M. J. C.; SOUZA, G. J. G. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 149-173, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/rbe/a/5SyG8QnVhQHdyfKdd893mk/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método em Marx. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. **Karl Marx**: uma biografia. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

NETTO, José Paulo. Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985). 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. (Im)previdência social. Petrópolis: Vozes/Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), 1985.

OSIAS, Claudio de Souza. **Fábrica de software**: um estudo de caso na Dataprev, sob a ótica da estrutura organizacional (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). 2008. 155 p. Fundação Getúlio Vargas (FGV): Rio de Janeiro, 2008.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: A sociedade civil e o tema do poder. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAZ, Fernanda Alvez Ribeiro; VALENTIM, Erika Cordeiro do Rêgo Barros. Serviço Social e TICs: a prática profissional no contexto da Covid-19. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.25, n. 1, p. 114-124, jan./abr. 2022.

PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha; FARIA, Edimur Ferreira de. O regime jurídico das empresas estatais sob a ótica da Lei n. 13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 17–37, jul./dez. 2017. e-ISSN 2526-0073. Disponível em: <https://admgp.emnuvens.com.br/admgp/article/view/207>. Acesso em: 8 jul. 2025.

PEREIRA, Lucas de Almeida; VIANNA, M. Dimensões da História e da Memória da Informática no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

PINTO, Álvaro Vieira. O Conceito de Tecnologia (II volumes). Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

PINTO, Eduardo Costa (et al.). A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. nº 54. p. 107-147. set./dez. 2019. Niterói, 2019. Acesso em ago. 2024.

PINHEIRO, T. R.; VIEIRA, J. C. A mídia brasileira no impeachment de Dilma Rousseff. **Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança**. v. 1, n. 2, p. 151-180, jul./dez. 2018. Acesso em jan. 2022.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 241–272, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/74808>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PIRAGIBE, Clélia. **Indústria da Informática**: desenvolvimento brasileiro e mundial. Rio de Janeiro: Campus, 1985.

PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. Taubaté: Brasiliense, 2008.

PRÉDES, Rosa; CAVALCANTE, Rita. Tecnologias de informação e de comunicação, políticas sociais e o trabalho de assistentes sociais. **Serv. Soc. Soc.**, n. 144, p. 110-128, São Paulo: maio/set. 2022

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2023.

RODRIGUES, Theófilo Machado. O papel da mídia nos processos de impeachment de Dilma Rousseff (2016) e Michel Temer (2017). **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 02, pp. 37-58, ago. 2018/ nov. 2018.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

SÁNCHEZ, Arturo Lahera. “**Conquistando los corazones y las almas de los trabajadores**”: la participación de los trabajadores en la calidad total como nuevo dispositivo disciplinario. *In*: Castilho, Juan José. El trabajo recobrado: una evaluación de trabajo realmente existente em España. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005.

SANTOS, Cláudia Mônica dos; Backx, Sheila; Guerra, Yolanda. **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social**: desafios contemporâneos. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2017

SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. **A tecnologia da informação na reforma do Estado**: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área. Brasília: ENAP, 1996.

SILVA, A. L. S.; SANTOS, A. P. dos; PEREIRA, J. R. A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, compliance e anticorrupção. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, esp., p. 667-681, nov. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/L8BvHSjF6pLYq76LhmjmZmL>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Rodrigo Ferreira da. **A importância da complementaridade de recursos na implantação de Enterprise Resource Planning (ERP)**: o caso da Dataprev. 2015. 185 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Rio de Janeiro: 2015.

SIMONDON, Gilbert. Do modo de existência dos objetos técnicos. 1ª ed. Contraponto, 2020.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SMITH, John. **Imperialismo no século XXI**: globalização da produção, superexploração e a crise do capitalismo. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2024

SOUSA, Perci Coelho de. Serviço Social e Informática. *In*: Conselho Federal de Serviço Social. **Capacitação em serviço social e política social**: Módulo IV: o

trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

SOUTO MAIOR, Nivea Maria Santos; VIDIGAL, Viviane. Em modo de espera: a condição de trabalho e vida uberizada. **Revista Katálýsis** (ISSN 1982-0259). Florianópolis, v.25, n. 1, p. 62-73, jan./abr. 2022.

SOUZA, Edvânia; ANUNCIAÇÃO, Luiz. Narrativas de sofrimento e trabalho profissional do Serviço Social da Previdência Social em tempos de indústria 4.0. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 138, p. 215-241, maio/ago. 2020.

SOUZA, Edvânia. Indústria 4.0: serviço social no sistema previdenciário em tempos da pandemia de COVID-19. **Revista Katálýsis** (ISSN 1982-0259), Florianópolis, v.25, n. 1, p. 125-136, jan./abr. 2022.

SRNICEK, Nick. Platform Capitalism. 1ª ed. Malden: Polity Press, 2017.

STRACHMAN, Eduardo. **Crescimento econômico brasileiro (1930-2015) e seus obstáculos**: uma análise histórico-estrutural. Revista de Economia Mackenzie, v. 16, n. 1, São Paulo, SP, jan./jun., 2019, p. 35-60. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/12133/7560>. Acesso em: 23 jan. 2025.

TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza. Informação e Políticas de Seguridade Social: uma nova arena de realização dos Direitos Sociais. 2003. 379 p. **Tese (Doutorado em Serviço Social)**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional**: mito ou realidade? Rio de Janeiro: FGV, 2000.

TIGRE, Paulo Bastos. **Computadores brasileiros**: indústria, tecnologia e dependência. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

TIGRE, Paulo Bastos. **Indústria brasileira de computadores**: perspectivas até os anos 90. Rio de Janeiro: Campus: IMPES/IPEA, 1987.

TIGRE, Paulo Bastos. **Liberalização e capacitação tecnológica**: o caso da informática pós-reserva de mercado no Brasil. **Instituto de Economia Industrial**, Universidade Federal do Rio de Janeiro-RJ, 1995. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/tigre.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2025.

TIGRE, Paulo Bastos; BOTELHO, Antonio José Junqueira. Brazil Meets the Global Challenge: IT Policy in a Postliberalization Environment. **The Information Society: An International Journal**, v. 17, n. 2, p. 91-103, 2001.

TINOCO, João Paulo Vieira; MACEDO-SOARES, T. Diana van Aduard. O lock-in estratégico em relacionamentos interorganizacionais: o caso da Dataprev. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 6, nº 4, dez. 2008

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 443/2008 – Plenário**. Processo nº TC 002.332/2006-6. Interessado: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev. Relator: Ministro Valmir Campelo. Julgado em 5 mar. 2008. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1011/2009 – Primeira Câmara**. Processo nº TC 004.020/2004-4. Apenso: TC 013.072/2004-0. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 17 mar. 2009. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1888/2006 – Plenário**. Processo nº TC 004.020/2004-4. Interessada: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Julgado em 11 out. 2006. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Decisão nº 1.459/2002 – Plenário**. Processo nº TC 014.003/2001-2. Interessado: Dataprev / Ministério do Trabalho e Emprego (via Datamec/Unisys). Julgado em 2002. Disponível em: portal de acórdãos do TCU (www.tcu.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria**: Auditoria Operacional no Processo de Recurso Administrativo Previdenciário. Brasília, DF, 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade**: da negativa administrativa à retração judicial. Direito Hoje, 14 jun. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 31 jan. 2025.

VELOSO, Fernando; Villela, André; Giambiagi, Fabio. **Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973)**: Uma Análise Empírica. v. 62. n. 2. Abr-Jun/2008. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia (FGV), 2008.

VELOSO, Renato. Serviço Social, tecnologia da informação e trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.

VILELA, Renata. **Aprendendo com o passado**: o caso Datamec. Congresso em Foco, seção Salve Seus Dados, 22 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/21937/aprendendo-com-o-passado-o-caso-datamec>. Acesso em: 31 jul. 2025.