

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
NÍVEL DE DOUTORADO

ARTUR EUGÊNIO JACOBUS

EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL: O PAPEL DE EMPRESAS
E SUAS ASSOCIAÇÕES NA EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE
SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL

São Leopoldo

2014

ARTUR EUGÊNIO JACOBUS

**EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL: O PAPEL DE EMPRESAS
E SUAS ASSOCIAÇÕES NA EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE
SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Área de atuação: Administração

Orientadora: Profa. Dra. Yeda Swirski de Souza

São Leopoldo

2014

ARTUR EUGÊNIO JACOBUS

EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL: O PAPEL DE EMPRESAS
E SUAS ASSOCIAÇÕES NA EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE
SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos
– UNISINOS.

Aprovada em 18 de junho de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Suzana Braga Rodrigues - FUMEC

Profa. Dra. Maria Ceci Araujo Misoczky - UFRGS

Profa. Dra. Janaína Ruffoni Trez - UNISINOS

Prof. Dr. Cristiano André da Costa – UNISINOS

Orientadora - Profa. Dra. Yeda Swirski de Souza - UNISINOS

Ficha catalográfica

J17m Jacobus, Artur Eugênio
 Empreendedorismo institucional: o papel de empresas e suas associações na evolução da indústria de software e serviços no Brasil / por Artur Eugênio Jacobus. – 2014.
 241 f.: il., 30 cm.

 Tese (doutorado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.
 Orientação: Prof.^a Dr.^a. Yeda Swirski de Souza.

 1. Mudança institucional. 2. Indústria de software e serviços.
 3. Associações empresariais. 4. Propriedade intelectual de software.
 5. Desoneração da folha de pagamento. I. Título.

CDU 658.011.8

Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules. (North, 1990, p. 16)

The fact that political activities of organizations are not considered in textbooks on management and organizational behaviour tell us something about the beliefs of writers of these books. Apparently, political activity of organizations is not considered because it is not taken to be a normal and legitimate administrative function. (...) Yet, it is undoubtedly true that organizations are involved in political activity, with different degrees of effectiveness. (Pfeffer e Salancik, 2003, p. 213)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais (in memoriam), que foram exemplos de vida que me esforço por seguir.

À minha esposa e minha filha, pelo afeto, a compreensão e o apoio ao longo da jornada de quatro anos de dedicação simultânea ao doutorado e ao trabalho. Vocês são meu porto seguro!

Aos meus irmãos, que, como eu, tiveram a sorte de ter pais que formaram uma família ligada por indissolúveis laços de afeto e são meus parceiros por toda a vida.

À minha orientadora, Profa. Yeda Souza, que me guiou em minha incursão no universo dos estudos organizacionais e com quem aprendi muito em cada momento de orientação.

À Profa. Suzana Rodrigues, que me ajudou a me sentir em casa na Holanda e de quem muito aprendi pela leitura de seus artigos e por suas orientações.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unisinos, que me revelaram, com sabedoria e paixão, um novo mundo, distinto daquele com que eu havia convivido em grande parte de minha vida acadêmica.

Aos meus colegas de trabalho, que me apoiaram constantemente, e, em especial ao grupo de gestores da Unidade de Serviços Acadêmicos, que tiveram papel fundamental ao assumirem a gestão da Unidade durante os momentos em que precisei me ausentar.

À equipe que me auxiliou na transcrição das entrevistas: Suzane Carraro, Jéssica Grunewald e Luciana Cândido de Oliveira.

À Reitoria da Unisinos, que me incentivou de diversas formas para que meu projeto de cursar o doutorado obtivesse êxito.

RESUMO

Este trabalho investiga as relações de mútua influência entre organizações e instituições, com especial atenção a processos de mudança institucional. Tomando como objeto empírico a indústria de software e serviços do Brasil, analisa-se a participação de empresas e associações empresariais setoriais em dois episódios de mudança institucional com efeito sobre esse setor industrial. Toma-se como principal referencial teórico a literatura sobre empreendedorismo institucional, vinculada ao institucionalismo organizacional, mas busca-se suporte também na economia institucional e na abordagem coevolucionária. Os dois episódios estudados são a mudança de legislação relativa à propriedade intelectual do software, materializada na Lei do Software de 1998, e a desoneração da folha de pagamento de empresas de software e serviços, que entrou em vigor em 2011. Para buscar informações que permitissem compreender como empresas e associações empresariais participaram desses movimentos de mudança institucional, realizaram-se entrevistas com empresários, dirigentes e ex-dirigentes de associações empresariais setoriais, integrantes da Secretaria de Política de Informática e um integrante do Poder Legislativo. Além disso, foram selecionados e analisados centenas de documentos com dados sobre as trajetórias de mudança institucional, de diversas fontes, como sites de notícias especializados na cobertura de temas da indústria de informática, registros de sessões do Congresso Nacional e estudos elaborados ou encomendados por associações empresariais. A análise das entrevistas e documentos revelou que as associações empresariais são usadas pelas empresas para influenciarem os Poderes Executivo e Legislativo, bem como outros atores do campo organizacional, visando à promoção de mudanças institucionais formais que atendam a seus interesses. Trata-se de processo eminentemente coletivo, seja pelo protagonismo de associações empresariais, seja pela necessidade de construção de alianças com outros atores. A pesquisa revelou que o empreendedorismo institucional, nos dois casos estudados, é protagonizado por atores que contam com mais recursos e se encontram no centro de seu campo organizacional, buscando produzir um cenário de homogeneidade institucional, seja pela implantação de um projeto de harmonização institucional com alcance global, seja por uma iniciativa de mimetismo institucional. Dessa forma, este estudo contribui para o entendimento do papel de coletivos, como associações empresariais, em movimentos de mudança institucional. O trabalho se encerra com a exposição de algumas sugestões de pesquisas futuras, como a comparação da evolução da regulação sobre propriedade intelectual de software em diferentes países e o acompanhamento da evolução da forma da tributação de empresas de software no Brasil após o término do período de vigência da legislação em vigor.

ABSTRACT

This study investigates the mutual influence between organizations and institutions, with special attention to episodes of institutional change. Taking the software and services industry in Brazil as an empirical object, we analyse the participation of companies and sectorial business associations in two processes of institutional change with effect on this industry. The main theoretical framework of this research is the literature on institutional entrepreneurship, a theoretical perspective associated with the organizational institutionalism, but we also seek support in the institutional economics and co-evolutionary approach. The two processes studied are the change of legislation on intellectual property of software, embodied in the Software Law of 1998, and the payroll tax reduction on software and services industry, which took effect in 2011. To understand how companies and business associations participated in these processes of institutional change, we carried out interviews with managers, leaders and former leaders of sectorial business associations, members of the Department of Information Technology Policy (Sepin) and a congressman. Moreover, we selected and analysed hundreds of documents with data about the processes of institutional change, from various sources, such as specialized news sites covering topics of the computer industry, records of sessions of Congress and studies prepared or commissioned by business associations. The analysis of interviews and documents revealed that business associations are used by companies to influence the Executive and Legislative Powers, as well as other actors in the organizational field, aiming to promote formal institutional changes that meet their interests. We reached the conclusion that the two institutional changes are eminently collective processes, considering the role of business associations and the need to build alliances with other actors. The research revealed that institutional entrepreneurship, in both studied cases, is starred by actors who have more resources and are at the centre of the organizational field, seeking to produce a setting of institutional homogeneity, through the implementation of a project of institutional harmonization with global reach or an initiative of institutional mimetism. Thus, this study contributes to the understanding of the role of collectives, such as business associations, in processes of institutional change. Finally, we present some suggestions for future research, such as comparing the evolution of regulation on intellectual property of software in different countries and monitoring the evolution of the form of taxation of software companies in Brazil after the validity period of the current legislation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abes	Associação Brasileira das Empresas de Software
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
Assespro	Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brasscom	Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
BSA	The Software Alliance (antes Business Software Alliance)
Capre	Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEO	Chief Executive Officer
CETI	Conselho das Entidades de Tecnologia da Informação do RS
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNS	Confederação Nacional de Serviços
CPFIM	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
Fenainfo	Federação Nacional das Empresas de Informática
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNTI	Frente Nacional de Entidades Empresariais de Software e Serviços de Tecnologia da Informação
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBSS	Indústria Brasileira de Software e Serviços
IIPA	International Intellectual Property Alliance
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	Intellectual Property Committee
ITS	Instituto de Tecnologia de Software
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MP	Medida Provisória
Nasscom	National Association of Software and Services Companies
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PJ	Pessoa Jurídica
SEI	Secretaria Especial de Informática
Sepin	Secretaria de Planejamento de Informática
Seprorgs	Sindicato das Empresas de Informática do Rio Grande do Sul
Seprosp	Sindicato das Empresas de Processamento de Dados e Serviços de Informática do Estado de São Paulo
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Sindpd	Sindicato dos Trabalhadores de Processamento de Dados e Tecnologia da Informação
Softex	Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro
Sucesu	Associação de Usuários de Informática e Telecomunicações
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
USTR	United States Trade Representative
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
	2.1 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS À LUZ DA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	23
	2.1.1 O Antigo Institucionalismo	27
	2.1.2 A Nova Economia Institucional	34
	2.1.3 O Neoinstitucionalismo	38
	2.1.4 Economia Institucional: síntese	41
	2.2 INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES À LUZ DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS.....	43
	2.2.1 Perspectiva coevolucionária	44
	2.2.2 Isomorfismo institucional	53
	2.2.3 Empreendedorismo institucional	58
	2.2.4 Relação entre organizações e instituições sob a ótica dos estudos organizacionais: síntese e considerações finais	71
3	MÉTODO.....	77
	3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	77
	3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	79
	3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	81
	3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	85
4	EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL NA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS DO BRASIL.....	90
	4.1 TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL	90
	4.1.1 Associações empresariais do setor de software e serviços.....	96
	4.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL.....	97
	4.2.1 A Lei do Software: direitos de propriedade intelectual.....	100
	4.2.2 Desoneração da folha de pagamento	117
5	ANÁLISE DOS DADOS.....	141
	5.1 ANÁLISE DA MUDANÇA INSTITUCIONAL REFERENTE À PROPRIEDADE INTELECTUAL DE SOFTWARE.....	141
	5.1.1 Campo organizacional	141
	5.1.2 Propriedades dos atores	148
	5.1.3 Estratégias empregadas	153
	5.2 ANÁLISE DA MUDANÇA INSTITUCIONAL REFERENTE À DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS.....	158
	5.2.1 Campo organizacional	159
	5.2.2 Propriedades dos atores	165
	5.2.3 Estratégias empregadas	170
	5.3 UMA INDÚSTRIA, TRÊS DÉCADAS E DUAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS: UMA VISÃO COEVOLUTIVA.....	175
	CONCLUSÃO.....	184

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	193
ANEXO.....	207

1 INTRODUÇÃO

As empresas não existem desconectadas do contexto que as cerca. Sua atuação pode ser restringida ou favorecida por fatores externos, alguns tão objetivos como as condições climáticas e a disponibilidade de energia, outros intangíveis, como a disposição da sociedade para cumprir as leis ou a sensibilidade da população aos temas ambientais. Dentre os fatores externos que influenciam o comportamento das empresas, as instituições têm recebido crescente atenção. Materializadas como leis e regras, ou existindo como hábitos e rotinas nunca escritas, as instituições exercem considerável influência sobre todas as organizações, definindo como estas podem ou devem agir. No caso das empresas, a força das instituições pode condicionar suas possibilidades de crescimento, sua competitividade e lucratividade. Os estudos econômicos e organizacionais dedicados a esse tema começaram acentuando a influência institucional sobre as organizações. Mais recentemente, porém, tem crescido o interesse em relação às formas como as organizações, individual ou coletivamente, podem moldar as instituições conforme seus interesses.

No âmbito dos estudos organizacionais, o interesse pelo tema está presente entre aqueles que se dedicam a estudar as mudanças organizacionais sob uma perspectiva evolucionária, como a do isomorfismo institucional (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983) e da ecologia das populações nas relações entre organizações e seu ambiente (Hannan e Freeman, 1977 e 1984). Mais recentemente, também no âmbito dos estudos organizacionais, a inter-relação entre organizações e instituições tem sido objeto de estudo pela abordagem coevolucionária (Lewin e Volberda, 1999; Murmann, 2003; Child e Rodrigues, 2011) e por uma nova corrente do institucionalismo organizacional, que tem tratado do empreendedorismo institucional, ou seja, das iniciativas de indivíduos e organizações que buscam alterar o quadro institucional que os cerca (Hardy e Maguire, 2008; Battilana et al, 2009).

A dimensão histórica da relação entre indivíduos e organizações e as instituições que os cercam também tem sido contemplada nas diversas manifestações da economia institucional, cujos primeiros estudos sobre o tema remontam ao final do século XIX (Veblen, 1899; North, 1990; Hodgson 2006). A economia institucional considera que as instituições

têm papel relevante no desenvolvimento econômico, inibindo-o ou promovendo-o. Parte do princípio de que as instituições, entendidas por Veblen (1899) como o conjunto de normas, valores e regras, restringem o leque de opções que os indivíduos e as organizações encontram a seu dispor quando tomam decisões, desde as mais corriqueiras até as mais relevantes. Porém, afastando-se de uma posição determinista, a economia institucional atribui um caráter histórico e evolutivo para essas mesmas instituições, considerando que elas estão sujeitas a serem reformuladas ou substituídas pela ação de alguns poucos (mas poderosos) indivíduos, ou por movimentos sociais mais abrangentes.

Nos estudos organizacionais, existem perspectivas análogas, porém com foco no processo de evolução das organizações ou de modelos organizacionais. No isomorfismo institucional ou na ecologia das populações aplicada às organizações, busca-se entender as relações entre as organizações e seu ambiente, com ênfase nos aspectos seletivo ou adaptativo dessas relações e a influência do ambiente, especialmente de seus aspectos institucionais, sobre as organizações. Já nas perspectivas do empreendedorismo institucional (Hardy e Maguire, 2008; Battilana et al, 2009) e da abordagem coevolucionária (Lewin e Volberda, 1999; Murmann, 2003; Child e Rodrigues, 2011), acentua-se a capacidade das organizações de resistirem às pressões institucionais e de promoverem mudanças institucionais favoráveis aos seus interesses. Apesar das inegáveis convergências entre a economia institucional e as abordagens evolucionárias e institucionalistas das organizações, há pouco diálogo entre as perspectivas econômicas e organizacionais, o que não surpreende, considerando que são raros os estudos que buscam integrar o nível microeconômico, das empresas, com o nível macroeconômico (Porter, 2006; Lee e Saxenian, 2008).

Durante certo período, predominou, tanto nos estudos econômicos como nos organizacionais, a ênfase numa das direções da relação entre instituições e organizações: o privilégio da influência das instituições sobre as organizações, um viés coerente com a premissa de que as instituições podem ter uma força que escapa à cognição dos indivíduos e das organizações (Meyer e Rowan, 1977; Hannan e Freeman, 1977; DiMaggio e Powell, 1983). Mas essa crença num poder quase imbatível das instituições não encontra guarida nas reflexões de muitos institucionalistas, da velha ou da nova geração (Veblen, 1899 e Hodgson, 2006), e de teóricos dos estudos organizacionais, como Perrow (1983), Anderson (1999), Oliver (1999), Lewin e Volberda (1999), Child e Rodrigues (2011). As instituições não surgem do nada: vêm ao mundo, modificam-se e sucumbem na vasta teia das relações sociais nas quais as organizações têm um importante papel. Perrow (1983) sugere que as empresas

não são necessariamente vítimas inertes das influências institucionais. Longe de uma visão determinista, considera aberta a possibilidade para que grandes organizações não apenas se adaptem ao seu ambiente, mas atuem deliberadamente para modificar esse contexto, de forma a torná-lo mais favorável a seus objetivos. Existe, pois, espaço para promissor diálogo entre a economia institucional e os estudos organizacionais que tratam da relação entre organizações e instituições.

Neste trabalho, incorporam-se contribuições teóricas sobre a relação entre organizações e instituições situadas nos campos da economia institucional, do institucionalismo organizacional, bem como da abordagem coevolucionária. Há um conjunto de questões instigantes para aqueles que se dedicam a estudar o papel das organizações nos processos de mudança institucional a partir dessas três perspectivas. A mais viva dessas questões, que têm estado em desenvolvimento ao longo das últimas três décadas nos estudos sobre mudança institucional e empreendedorismo institucional, visa ao entendimento das condições necessárias para que determinadas organizações, de forma isolada ou coletiva, consigam moldar as instituições conforme seus interesses e necessidades.

Nos estudos sobre mudança institucional no âmbito da economia institucional, o objeto tende a ser a indústria (Davis e North, 1971; Krueger, 1996; Nelson, 2008), e não a empresa, o que faz sentido, considerando o escopo a que se propõem os estudos econômicos. Já no campo do institucionalismo organizacional, as ações das organizações na promoção de mudanças institucionais tendem, mais recentemente, a serem analisadas sob a óptica dos agentes das mudanças, chamados de empreendedores institucionais (DiMaggio, 1988; Battilana et al, 2009). Ainda que seja destacado o papel da ação coletiva, predomina nesses estudos o foco nas motivações e estratégias de agentes individuais (Leca e Naccache, 2006; Zilber, 2007; Dorado, 2013), sendo atribuída menor atenção às organizações, ou às relações que empreendedores institucionais têm com as organizações, uma lacuna desses estudos apontada por Garud, Hardy e Maguire (2007) e explorada, por exemplo, por Munir e Phillips (2005) e Déjean et al. (2004). Já sob a perspectiva coevolucionária as organizações são mais estudadas como potenciais agentes de mudanças institucionais (Child e Rodrigues, 2011; Dieleman e Sachs, 2008; Burgelman, 2002, Lahiri e Kedia, 2011). Porém, quando o tema se restringe à inter-relação entre empresas e associações empresariais no processo de mudança institucional, mais escassos ainda são os estudos. Investigações que aproximam a visão baseada em recursos do institucionalismo organizacional na análise de mudanças institucionais exploram, ainda de forma incipiente, as condições que levam uma organização a

agir de forma isolada ou a buscar a parceria com outras organizações, estruturadas ou não em entidades empresariais, para modificar seu ambiente institucional (Hilman e Hitt, 1999; Lawrence, 1999). O estudo do papel de entidades empresariais como agentes de mudanças institucionais restringe-se a uma linha do empreendedorismo organizacional que explora a formação de mercados (Fligstein, 1996 e 2002).

Outro aspecto que necessita ser mais bem explorado nos estudos sobre o fenômeno do empreendedorismo institucional diz respeito a quais são, dentro de um determinado campo organizacional, os atores mais prováveis de mudanças institucionais. Para DiMaggio (1988), um dos requisitos do empreendedor institucional é ter acesso a recursos suficientes que viabilizem a mudança pretendida. Também Colomy (1998) e Fligstein (2001) correlacionam a chance de sucesso de um projeto de mudança institucional à quantidade de recursos de que dispõem seus protagonistas. Por outro lado, há autores que enxergam em atores periféricos os grandes interessados nas mudanças, já que os arranjos institucionais tendem a não atendê-los prioritariamente (Leblebici et al., 1991; Greenwood e Suddaby, 2006; Hardy e Maguire, 2008). Já os estudos empíricos sobre a coevolução entre empresas e seu ambiente institucional tendem a privilegiar grandes empresas (Child e Rodrigues, 2011; Murmann, 2003; Flier, Bosch e Volberda, 2003; Dieleman e Sachs, 2008). Afigura-se, assim, como uma questão de alta relevância realizar estudos empíricos que identifiquem se há, de fato, espaço para atores periféricos terem sucesso em ações de empreendedorismo institucional.

Parte da literatura sobre empreendedorismo institucional tem seu foco nas estratégias empregadas pelos atores a fim de alcançarem êxito em seus projetos institucionais (Colomy, 1998; Lawrence, 1999; Hardy e Maguire, 2008). Poucos, porém, são os estudos que associam poder e estratégia (Fligstein, 2001; Colomy, 1998). No âmbito da abordagem coevolucionária, também a dimensão política da relação entre organizações e instituições é incipiente (Child e Rodrigues, 2011). Essa carência de estudos contrasta com a expectativa de que a consideração do poder nas análises institucionais possa produzir um entendimento mais integrado e coerente da dinâmica institucional dos campos organizacionais (Lawrence, 2008).

Nesta pesquisa, à luz dos aportes teóricos do institucionalismo organizacional, secundado por contribuições da economia institucional e da abordagem coevolucionária, busca-se entender como se dá a participação de empresas e associações empresariais em processos de mudança institucional. Parte-se do princípio, compartilhado por essas correntes teóricas, de que, sob determinadas circunstâncias, as organizações podem ser as promotoras

de processos de mudança institucional. Explora-se, porém, um aspecto que tem estado ausente nos estudos sobre empreendedorismo institucional, que é a relação entre empresas e associações empresariais na busca por mudanças institucionais. Busca-se entender se, em se tratando de instituições formais como leis e políticas públicas, há espaço para que uma única empresa seja protagonista de ações de empreendedorismo institucional ou se a ação deve necessariamente ser coletiva e, portanto, ser conduzida por associações de empresas. Ao mesmo tempo, estuda-se um campo organizacional caracterizado por grande número de micro e pequenas empresas a fim de verificar se organizações que individualmente detêm pouco poder financeiro e político conseguem, por meio de associações empresariais, moldarem as instituições conforme seus interesses. Pretende-se, assim, contribuir com uma nova linha de pesquisa nos estudos organizacionais, que considera a dimensão do poder na relação entre organizações e instituições e a materialização do poder nas estratégias empregadas na promoção de mudanças institucionais. Nesse sentido, emprega-se, nesta tese, o conceito de poder como a capacidade de se induzir pessoas e organizações a fazerem algo que, de outra forma, não fariam ou prevenir que façam algo que, de outra forma, escolheriam fazer (Child e Rodrigues, 2011). Consideram-se diversas formas de exercício de poder, que vão desde a posse de recursos materiais até à reputação ou a capacidade argumentativa (Lukes, 1974; Child e Rodrigues, 2011).

Esta pesquisa busca igualmente produzir conhecimento que ajude a resolver um dilema relativo às condições favoráveis a ações de empreendedorismo institucional, já que há, na literatura sobre o tema, concorrentes explicações sobre as características do campo organizacional que estimulam determinados atores a se engajarem em ações que visam a produção de novos arranjos institucionais. Analisando-se processos de mudança institucional, procura-se verificar em que medida condições do campo organizacional estudado, como seu nível de maturidade, de incerteza e o caráter mais homogêneo ou heterogêneo das instituições que o regulam, são favoráveis a iniciativas de transformação institucional.

O objeto empírico desta investigação são as mudanças institucionais que tiveram como alvo a indústria de software e serviços no Brasil ao longo dos últimos 20 anos. Esse objeto de estudo revela-se particularmente apropriado porque o setor de software e serviços é um campo em que têm se travado inúmeros embates sobre questões institucionais; trata-se de uma indústria nova e dinâmica, cujas regras institucionais ainda não estão plenamente consolidadas, além de ser composta por um conjunto heterogêneo de empresas, que vão de um número elevado de micro e pequenas empresas até grandes multinacionais, brasileiras e

estrangeiras. Soma-se a isso o fato de que se trata de um setor que tem apresentado, sistematicamente, crescimento muito superior ao crescimento da economia nacional, além de ser uma área considerada estratégica pelo seu potencial dinamizador dos demais setores industriais, dada a onipresença do software nos processos produtivos nos mais diversos setores da economia. Além do mais, esse setor insere-se numa economia emergente, como é o caso da famosa indústria de software da Índia, mas tem a peculiaridade, que cabe ser mais bem entendida, de ser, no Brasil, essencialmente voltado ao mercado interno. Nesta pesquisa, segue-se, assim, o exemplo de outras investigações que exploraram a relação entre organizações e instituições em setores industriais (Murmman, 2003; Nelson, 2008). Ao se promover uma articulação entre a perspectiva econômica e a organizacional, o estudo considera tanto o setor de software e serviços brasileiro como algumas organizações em particular, integrando, assim, os níveis micro e meso da economia. Na medida em que são estudadas algumas das mais relevantes mudanças institucionais que afetaram a indústria de software e serviços do Brasil ao longo dos últimos 20 anos, pode-se, paralelamente à tentativa de produção de conhecimento teórico relativo ao empreendedorismo institucional, produzir uma narrativa que atenda a dois propósitos complementares: recuperar a evolução dessa indústria desde os primeiros anos de sua consolidação como um setor independente do hardware; e, sob uma perspectiva coevolucionária, examinar a evolução das relações entre instituições e organizações nesse setor industrial.

Como se trata de estudo sobre processos que se desenrolam ao longo de vários anos, num campo empírico pouco conhecido e num campo teórico ainda em formação, entende-se que é adequado realizar-se uma pesquisa qualitativa. O uso dessa metodologia tende a ser mais indicado em situações nas quais se busca entender um processo complexo, sobre o qual não se tem ainda suficiente informação, buscando-se a construção de sentido nas vozes dos seus protagonistas. A necessidade de se fazer um profundo mergulho nos processos impõe restrições quanto ao número de episódios a serem estudados. Assim, são selecionados dois casos de mudança institucional considerados de grande relevância por atores do campo organizacional da indústria de software e serviços situada no Brasil. Tendo por base documentos e entrevistas, realiza-se a reconstituição desses processos para então, com base no referencial teórico, realizar-se a análise dos dados obtidos.

Com o emprego dessa estratégia metodológica, busca-se responder à questão central desta pesquisa:

- Quais são os papéis e as estratégias de empresas e associações empresariais setoriais, bem como as interações que esses atores estabelecem entre si, em episódios de mudança institucional formal num campo organizacional marcado por atores muito diferentes quanto aos seus níveis de poder?

A busca de resposta a essa questão central conduz ao estabelecimento do objetivo geral e dos objetivos secundários a seguir apresentados:

Objetivo geral:

- Analisar a participação de empresas e associações empresariais em episódios de mudança institucional na indústria de software e serviços do Brasil.

Objetivos específicos:

- Identificar as motivações das ações de empreendedorismo institucional examinadas;
- Identificar as estratégias empregadas por empresas e associações empresariais na promoção de mudanças institucionais;
- Examinar as interações entre empresas e associações empresariais em episódios de mudança institucional;
- Avaliar se o sucesso nas ações de empreendedorismo institucional por parte de empresas e associações empresariais tem vinculação com o grau de poder que essas organizações exercem.

Este trabalho segue a estrutura a seguir delineada. A fundamentação teórica começa com a apresentação de uma perspectiva histórica da economia institucional, partindo do Antigo Institucionalismo de Veblen (1899), Mitchel (1927) e Commons (1934) e chegando ao que Conceição (2002) denomina de Neoinstitucionalismo, representado, entre outros, por Samuels (2000) e Hodgson (1998, 2004, 2006), e aportando ainda na Nova Economia Institucional, na qual se inscrevem economistas como Coase (1937), Williamson (1973, 2000) e North (1990 e 2005). Esse panorama histórico permite que se conheça e se discuta a gênese e os desdobramentos do pensamento econômico institucional, com ênfase nos conceitos de instituições e de mudança institucional.

Completado o panorama relativo à economia institucional, concede-se atenção especial para as abordagens organizacionais que consideram a dimensão institucional. Na busca por uma visão integradora, que permita uma análise em diferentes níveis, examinam-se inicialmente as potenciais contribuições da perspectiva coevolucionária para o estudo das relações entre organizações e seu ambiente, com ênfase para a dimensão institucional, considerando as premissas dessa abordagem teórica e os resultados de seus primeiros estudos empíricos (Lewin e Volberda, 1999; Boisot e Child, 1999; Djelic e Ainamo, 1999; Jones, 2001; Murmann, 2003; Rodrigues e Child, 2008; Flier, Bosch e Volberda, 2003; Child e Rodrigues, 2011; Lahiri e Kedia, 2011). Por fim, dá-se destaque ao institucionalismo organizacional, principal referencial desta pesquisa, partindo-se de sua concepção inicial, que apresentava uma visão determinista da relação entre instituições e organizações (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983), mas com especial atenção a sua mais recente linha de investigação, focada na mudança institucional e no papel dos empreendedores institucionais (Fligstein, 1996 e 2002; DiMaggio, 1988; Battilana et al, 2009).

No capítulo seguinte, apresentam-se e justificam-se os procedimentos metodológicos adotados na etapa de pesquisa empírica da investigação, a qual envolve a análise de conteúdo aplicada ao material textual obtido por meio de pesquisa documental e de entrevistas com protagonistas de duas significativas mudanças institucionais que afetaram a indústria de software e serviços no Brasil ao longo dos últimos 20 anos.

A seguir, aborda-se o desenvolvimento da indústria de TI no Brasil (Sobrinho, 1994; Schmitz e Hewitt, 1992; Botelho et al, 2005; Stefanuto, 2004; Roselino, 2006, entre outros), com ênfase no período posterior à reserva de mercado e nas modificações produzidas no cenário desse setor industrial nos últimos 20 anos. Oferece-se também um retrato atualizado do setor de software e serviços do Brasil, considerando como o mercado está estruturado e quais são e como atuam as entidades empresariais que defendem os interesses dessa indústria em particular. Esse conjunto de informações históricas e contextuais antecede a explicitação dos critérios que levaram à seleção dos dois processos de mudança institucional que constituem os objetos empíricos de estudo. Parte-se, então, para o relato dos processos selecionados, com a recuperação histórica dos seus antecedentes, de suas motivações, a identificação de seus protagonistas e de suas estratégias.

No último capítulo, tendo por base o referencial teórico desta pesquisa, realiza-se a análise de cada um dos dois processos de mudança institucional anteriormente relatados,

buscando-se a identificação de semelhanças e divergências entre eles. Essa análise tem como alvo principal a interação entre empresas e associações empresariais em esforços organizados para criar novos arranjos institucionais e envolve, essencialmente, a exploração de aspectos do processo de empreendedorismo institucional que estão sob as sombras de lacunas teóricas ou de explicações teóricas contraditórias.

Por fim, são apresentadas as conclusões desta investigação, que envolvem as potenciais contribuições teóricas e empíricas, bem como as limitações desta pesquisa e sugestões de novas investigações, que possam dar conta de aspectos relevantes que não puderam ser resolvidos no âmbito deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O papel das instituições na economia e suas relações com as organizações têm sido objeto de estudo em diferentes campos das ciências sociais, em abordagens paralelas que pouco têm interagido entre si. Na economia, existe um renascer da perspectiva institucional que, embora faça ocasional referência às organizações ou às empresas, assume uma perspectiva mais genérica, tratando prioritariamente do funcionamento geral dos sistemas econômicos (Williamson, 1973, 2000; North, 1990, 2005; Hodgson, 2006). No âmbito dos estudos organizacionais e, mais particularmente, do institucionalismo organizacional, as instituições ora são vistas como exercendo poderosa influência coercitiva e normativa sobre as organizações, sob a perspectiva do isomorfismo institucional (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983), ora como sendo potencialmente maleáveis por ações deliberadas de indivíduos, organizações e grupos que detêm poder, sob a mais recente perspectiva do empreendedorismo institucional (Fligstein, 1996 e 2002; DiMaggio, 1988; Battilana et al, 2009). Essa interação entre instituições e organizacionais, no âmbito dos estudos organizacionais, de forma similar à perspectiva do empreendedorismo institucional, é vista como sendo uma via de mão dupla por estudiosos que se valem da abordagem coevolucionária (Lewin e Volberda, 1999; Child e Rodrigues, 2011). A seguir, essas diferentes perspectivas serão expostas atendendo ao propósito de, para além da explicitação de divergências que há entre elas, apontar-se para as possibilidades de convergência que existem e ocasionalmente têm sido mencionadas – matéria-prima para uma visão holística das relações mútuas que interconectam instituições, o ambiente macroeconômico e organizações.

Este capítulo segue a estrutura a seguir descrita. Inicialmente, exploram-se a evolução e a diversidade dos conceitos de instituições e mudança institucional no âmbito da economia institucional, desde os primórdios da construção dessa perspectiva teórica, em Veblen, até suas versões mais recentes, sob a forma da Nova Economia Institucional e do Neoinstitucionalismo. A seguir, parte-se para algumas das mais importantes contribuições teóricas e empíricas, nos estudos organizacionais, sobre a relação entre instituições e organizações. Em primeiro lugar, apresentam-se as contribuições da abordagem coevolucionária, com sua potencial integração dos níveis organizacional, setorial e macroeconômico nos estudos da relação entre organizações e seu ambiente. Depois, explora-

se a relação entre organizações e instituições sob a óptica do institucionalismo organizacional (também denominado de teoria institucional), partindo-se inicialmente do isomorfismo institucional para então chegar-se ao empreendedorismo institucional, principal referência teórica deste trabalho. Ao final da seção, é apresentado um quadro que resume os principais construtos a serem considerados na análise dos casos de mudança institucional estudados nesta pesquisa.

2.1 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS À LUZ DA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Os fatos da economia podem ser analisados através de uma lente sincrônica ou diacrônica (Davis, 2008). A atual ortodoxia do pensamento econômico, materializada genericamente na economia neoclássica, assume essencialmente uma visão sincrônica, enfatizando a interação entre tipos de fenômenos dentro de enquadramentos temporais limitados. Pode-se afirmar que, sob essa perspectiva, as explicações sobre os fenômenos econômicos prescindem da noção de temporalidade. Já as abordagens diacrônicas trazem o tempo para o centro de seu esforço reflexivo, examinando como os processos se desenrolam progressivamente. A abordagem sincrônica da economia neoclássica é coerente com uma das principais premissas dessa corrente: a de que o comportamento dos indivíduos é objetivamente racional em relação a seu ambiente, não importando se o ator se move de um contexto passado para outro futuro (Simon, 1986). Se o comportamento humano, a partir desse ponto de vista, é pura racionalidade – e se a razão é pura... –, então ela não se desgasta nem se aperfeiçoa com o tempo. Pode-se, então, compreender a característica atemporal das explicações neoclássicas sobre os fenômenos econômicos.

Essa atemporalidade não implica necessariamente uma absoluta desconsideração dos aspectos dinâmicos da economia. Os neoclássicos têm dado atenção ao crescimento econômico, como se evidencia, por exemplo, no modelo de crescimento econômico desenvolvido por Solow (1956) e Swan (1956) ou, mais recentemente, no modelo de crescimento endógeno proposto por Romer (1986). Para além das diferenças entre essas explicações para o crescimento econômico, elas têm algumas premissas comuns, como a de pressupor um comportamento humano racional, que não sofre influência do tempo ou da geografia, ou de considerar a existência de um equilíbrio permanente (como a premissa da existência de um equilíbrio competitivo, presente no modelo de Romer, 1986). A ênfase nas

premissas de equilíbrio estável e de racionalidade incondicionada permite que os neoclássicos concebam modelos matemáticos que tratam de aspectos dinâmicos como o crescimento, mas ao custo de isolar a economia da história. Mais do que isso, tais modelos revelam-se insuficientes para explicar dinâmicas que estão longe das noções de equilíbrio e de racionalidade ilimitada (Simon, 1986; Hodgson, 1998; Conceição, 2002).

A verdade é que a teoria neoclássica tem se revelado insuficiente para tratar de questões que envolvam conflito, incerteza, instabilidade. Essa dificuldade tem aberto espaço para abordagens alternativas, não necessariamente opostas à economia neoclássica, mas que permitem pensar-se o comportamento humano para além (ou aquém) de uma racionalidade ilimitada ou do equilíbrio dos mercados e das forças competitivas. Essas abordagens se distribuem de forma bastante heterogênea, algumas mais próximas da teoria neoclássica, outras bem distantes. Mantendo-se ainda no campo das abordagens sincrônicas, pode-se citar a economia comportamental ou a neuroeconomia, que sustentam uma perspectiva sincrônica, mas, à luz de evidências da psicologia e da neurociência acerca do comportamento humano, rejeitam o axioma da racionalidade absoluta (Davis, 2008). A distância em relação aos postulados neoclássicos é maior nas abordagens diacrônicas, entre as quais se pode incluir a teoria evolucionária dos jogos, a economia evolucionária e a economia institucional. Em todas elas, há o abandono do individualismo metodológico neoclássico, focando-se, ao contrário, em distribuições populacionais de tipos de agentes ou tipos de estratégias (Samuelson, 2002). Essas abordagens heterodoxas diacrônicas abandonam modelos em que os agentes são dados e seguem trajetórias de tempo deterministas; ao contrário, inspiram-se em modelos biológicos que consideram o ambiente nos quais os agentes e suas relações se modificam (Davis, 2008). As abordagens evolucionária e institucional comungam de três princípios fundamentais: os indivíduos são integrados socialmente (não faz sentido, portanto, uma abordagem atomista dos seres humanos); os processos são evolucionários e não mecânicos; os indivíduos e as estruturas socioeconômicas influenciam-se reciprocamente (Davis, 2008, p. 360).

Há uma notável e crescente convergência entre a economia evolucionária e a institucional, uma aproximação que pode ir bem além do diálogo e chegar ao apagamento das fronteiras que ainda as separam, abrindo espaço para uma única e integrada abordagem (Nelson, 2002; Conceição, 2008; Hodgson, 2009). Por exemplo, economistas evolucionários como Nelson e Winter (1982), ao tratarem da evolução das políticas públicas, consideram não apenas a influência de leis e políticas públicas sobre as empresas, mas também a possibilidade de que as empresas se adaptem a essa evolução e até interfiram nesse processo seletivo –

posição que vai ao encontro de institucionalistas como North (1990) e de pesquisadores que utilizam, no âmbito dos estudos organizacionais, o conceito de empreendedorismo institucional, como Fligstein (2002).

Para os propósitos desta investigação, que tem a mudança institucional como um dos seus objetos de estudo, a economia institucional apresenta-se como um referencial teórico imprescindível. Afinal, ao se considerarem as instituições na explicação sobre as mudanças econômicas, passa-se a contar com um poderoso elemento para explicar o comportamento dos indivíduos, numa interação de mútua influência, permitindo que se entenda melhor a permanência e a mudança de contextos institucionais e os cenários econômicos correspondentes. Mais ainda, trazer as instituições para o foco do pensamento econômico permite aproximar a economia da história e conferir uma maior ancoragem empírica para a teoria.

Essas prerrogativas promissoras da economia institucional não estão desacompanhadas de lacunas, críticas e divergências, as quais necessitam ser devidamente contempladas para permitir o avanço dessa perspectiva. Ocupando hoje uma posição heterodoxa, a economia institucional concorre, junto com outras abordagens, para ser futuramente a nova ortodoxia do pensamento econômico, conforme sugere Davis (2008).

Esta seção, portanto, começa apresentando a gênese e o desenvolvimento da economia institucional. Paralelamente, explora-se a relação entre mudança institucional e mudança econômica, com ênfase nas relações de mútua influência entre agentes e instituições, nas estratégias e na temporalidade das mudanças institucionais. Aborda-se também a controversa relação entre instituições e organizações, bem como as possibilidades de integração entre economia institucional e economia evolucionária.

Quando se busca resgatar as origens de uma escola de pensamento, o percurso mais óbvio começa pelos autores das obras consideradas seminais. Ainda que se siga este caminho, é preciso considerar que o esforço intelectual humano nunca é uma tarefa individual. Se uma obra é considerada seminal num determinado campo do conhecimento, com certeza ela tem suas raízes em outras manifestações, outros discursos. Essa relação com outras obras e outros pensadores, contemporâneos ou de outras gerações, pode levar a um caminho sem fim, com as raízes de uma abordagem se fixando em outra mais antiga, exigindo, para sua reconstituição, um trabalho que poderia ser alcunhado de uma arqueologia das ideias.

Para autores que se preocupam em apresentar um panorama histórico da economia institucional (Fusfeld, 2000; Hodgson, 1998 e 2004; Conceição, 2002), o ponto de partida é Thorstein Veblen, e sua obra *The theory of the leisure class: an economic study of institutions*, publicada originalmente ao apagar das luzes do século XIX, mais exatamente em 1899. Porém, reconhece-se, de forma generalizada, que, antes de Veblen, a relevância das instituições estava explícita ou implicitamente presente em obras de autores tão díspares como Adam Smith (1981 [1776]) ou em Karl Marx (1959 [1867]).

Ainda que Veblen seja autor amplamente referenciado na reconstituição histórica da economia institucional, sua contribuição não é avaliada da mesma forma por todos os autores. Enquanto Hodgson (1998 e 2004) atribui a Veblen um conjunto de *insights* de grande validade para a economia institucional contemporânea, outros autores, como Mathews (1986), entendem que essa contribuição foi limitada. Tais divergências em relação à contribuição de Thorstein Veblen para o estudo do papel das instituições na economia já são um primeiro sinal de diferentes lugares teóricos a partir dos quais a economia institucional é pensada.

Nesta investigação, adota-se proposta de Conceição (2002), que reconhece a existência de três abordagens da economia institucional, a primeira delas muito ligada a Veblen (1899), datada historicamente nas primeiras décadas do século XX, e as outras duas contemporâneas. Conceição reconhece os primórdios da economia institucional no Antigo Institucionalismo, que tem em Veblen (1899), Commons (1934) e Mitchel (1927) os seus principais expoentes. Depois da II Guerra Mundial, o Institucionalismo perde espaço na academia, iniciando seu ressurgimento no final dos anos 60. A volta das instituições à cena do pensamento econômico materializa-se em duas abordagens. A primeira delas é, em grande medida, inspirada nas concepções de Veblen, sendo denominada por Conceição como a Abordagem Neoinstitucionalista. Tem em Hodgson (1998, 2004, 2006) e Samuels (2000) alguns dos seus mais destacados representantes. Paralelamente, desenvolveu-se a Nova Economia Institucional, alicerçada fundamentalmente nos trabalhos de Coase (1937, 1988), Williamson (1973 e 2000) e North (1990, 2005).

Entendendo que a reconstituição dessa evolução do pensamento institucional é capaz de revelar muitas das convergências, divergências, potencialidades e impasses da economia institucional, apresenta-se a seguir um breve histórico comentado dessa trajetória, que começou no final do século XIX, quase desapareceu durante várias décadas do século XX e que agora, no início do século XXI, vive momento de progressiva consolidação, reiniciada

nas últimas décadas do século passado. Se a história importa para se entender as instituições e o funcionamento da economia, também é importante para se entender a gênese e a evolução do Institucionalismo.

2.1.1 O Antigo Institucionalismo

A formação acadêmica de Thorstein Veblen¹ aconteceu ao longo das últimas décadas do século XIX, num ambiente em que a teoria da evolução das espécies, de Charles Darwin, ganhava espaço fora das ciências biológicas, apresentando-se como opção para se repensar as ciências sociais como um todo e, de modo particular, a economia. Examinando-se a produção acadêmica de Veblen (1898, 1899) do final do século XIX, percebe-se que o principal aspecto que o autor valoriza do pensamento evolucionista é o abandono do conceito de “normalidade”, a ideia de que existe uma realidade imutável, estável, atemporal, que segue uma ordem natural. Para Veblen (1898), a economia clássica da época estava cientificamente defasada ao formular leis e princípios com base nos conceitos do normal e do natural. Faltava ao pensamento econômico do final do século XIX um movimento de relativização das relações econômicas, sua inserção na linha do tempo e, portanto, faltava-lhe a percepção de que aquilo que hoje parece normal ou natural não é uma verdade absoluta, mas um estágio de regras que evoluem sempre: não foram sempre assim, não serão sempre assim – e podem, hoje mesmo, serem diferentes em outro contexto. Ao tratar das origens das classes ociosas, Veblen (1899) busca explicar a emergência dessa instituição como uma etapa da evolução cultural. Cabe destacar aqui que essa relativização tem, paradoxalmente, sua dimensão determinista, já que, para o autor, diferentes sociedades chegariam inevitavelmente a essa etapa, como parte de um roteiro evolucionista que tem princípios universais. Apesar da rigidez da direção da evolução – aspecto que será explorado e criticado mais adiante neste trabalho –, o que importa por ora na concepção de Veblen é o dinamismo das estruturas e regras sociais.

Abandonados alguns dos mais arraigados princípios da economia clássica, Veblen traz à cena o conceito de instituições, definidas como hábitos de pensamento predominantes na sociedade (1899, p. 127) e motor da evolução social:

¹ Nesta seção, toma-se por referência a obra do próprio Veblen e não as obras sobre esse autor, pois a exegese de Veblen se materializa na forma de novas e modernas correntes do Institucionalismo, tratadas mais adiante no texto. Veblen voltará a ser citado mais adiante, neste capítulo, quando se trata das diferentes formas de ressurgimento da economia institucional, que se posicionam de forma distinta em relação a seu legado.

A evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural de instituições. O progresso que tem sido e está sendo feito nas instituições humanas e no caráter humano pode ser atribuído, em linhas gerais, a uma seleção natural dos hábitos de pensamento mais ajustados e a um processo de forçosa adaptação dos indivíduos a um ambiente que tem se modificado progressivamente com o crescimento da comunidade e com as mutantes instituições sob as quais os seres humanos vivem. (Veblen, 1899, p. 126)²

Instituições como a própria existência de classes ociosas na sociedade ou o direito à propriedade são, para Veblen, não apenas resultantes de processos seletivos e adaptativos que moldam as atitudes e disposições predominantes da sociedade, mas também se constituem em recursos que selecionam os indivíduos mais bem adaptados para cada novo cenário social.

Embora afirme que as instituições não são efêmeras, tomando tempo para se constituírem e para moldarem as concepções da sociedade, Veblen enfatiza que elas mudam e se desenvolvem, respondendo a circunstâncias mutáveis. Assim, as instituições de hoje são construções de circunstâncias passadas, adaptadas a cenários que sempre mudam, mais rápida ou mais lentamente. Em consequência, como reforça Veblen (1899, p. 128), as instituições nunca estão perfeitamente de acordo com as exigências do presente, o que deixa permanentemente aberta a possibilidade de transformação institucional e elimina a possibilidade de se alcançar um equilíbrio permanente ou uma ordem natural estável. Veblen (*idem*, *ibidem*) é enfático: “nenhum ajustamento é definitivamente estabelecido”.

Se o perfeito equilíbrio não passa de um estágio nunca alcançado, a verdade é que Veblen vê nas instituições as sementes de sua permanência – uma tendência à inércia que é acompanhada de uma natural e progressiva obsolescência: criadas as instituições a partir de determinadas circunstâncias, elas tenderão, por um processo coercitivo, a moldar os pontos de vista e as atitudes dos indivíduos, cujas ações e discursos tendem a legitimar e manter essas próprias instituições. Porém, se esse mecanismo fosse um perfeito círculo vicioso, tenderia à inércia absoluta, e as instituições e as estruturas sociais não estariam sujeitas a processos evolutivos. As forças da estabilidade estão em permanente tensão com as forças da mudança.

A força para as mudanças, conforme Veblen (1899, p. 129) vem de fora das próprias instituições: estas é que se adaptam ou são substituídas em função do processo seletivo a que são constantemente submetidas. Entre essas forças externas, são citadas, entre outras, o aumento populacional, a ampliação do conhecimento e as mudanças tecnológicas. Tais

² Esta e as demais traduções de trechos de obras em língua inglesa são de responsabilidade do autor deste estudo.

mudanças contextuais fazem com que o método habitual de conduzir a vida em grupo não gere mais os mesmos resultados que produzia antes. É quando fala das mudanças institucionais que Veblen apresenta mais claramente uma visão não determinista da relação entre indivíduos e instituições. Inovações tecnológicas, por exemplo, exigirão que pelo menos alguns membros da sociedade mudem seus hábitos de vida para se adaptarem às novas condições geradas. Essas experiências diferenciadas, mostrando-se mais adequadas ao novo cenário, acabam sendo disseminadas na sociedade, de forma a se criarem novos padrões e, portanto, novas instituições ou instituições adaptadas a esse contexto renovado. Portanto, a mudança não ocorre de forma linear e uniforme, mas começa a partir de alguns indivíduos e segmentos da sociedade, ganhando força se os novos hábitos mostrarem-se mais vantajosos – e essas vantagens, conforme Veblen (1899, p. 131) são essencialmente econômicas.

Para Veblen, as mudanças institucionais não são consumadas sem conflitos de interesses. Tomando o exemplo das classes ociosas (tema de seu livro de 1899), ele as apresenta como essencialmente conservadoras, avessas às inovações e, a fim de preservar sua posição privilegiada na sociedade, valendo-se de diferentes meios para que mesmo aqueles que não pertencem ao seu segmento social professem o mesmo conservadorismo. O aspecto do poder vincula-se, por vias avessas, a outro tema abordado por Veblen: a eficiência econômica das instituições. Poder-se-ia pensar que as instituições tenderiam a tornarem-se cada vez mais eficientes à mercê do processo evolutivo a que são submetidas. Porém, o conceito de evolução de Veblen está mais vinculado ao de contínua adaptação às mutantes circunstâncias e não a uma melhora progressiva. Se uma instituição favorece um grupo minoritário, mas que detém poder sobre os demais grupos, ela tenderá a persistir, mesmo que haja outras alternativas mais eficientes para o conjunto da sociedade. O conceito de poder, portanto, ajuda Veblen a explicar por que instituições aparentemente obsoletas podem sobreviver por longos períodos.

Ainda assim, insiste Veblen, as instituições moldam a forma de pensar dos indivíduos, mas seu poder é apenas relativo. Mudanças contextuais relevantes geram pressão de caráter econômico sobre os indivíduos que, apesar da pressão das instituições existentes, respondem às novas circunstâncias com mudança de comportamento. A adequação dessa mudança comportamental se dissemina na sociedade, dando origem a novas instituições ou a ajustes nas instituições existentes. Portanto, apesar de Veblen enfatizar o efeito das instituições sobre os indivíduos, entende que as relações que se estabelecem entre eles não são unidirecionais.

De qualquer maneira, cabe destacar que Veblen faz poucas referências às organizações, enfatizando uma relação mais direta entre as instituições e os indivíduos.

Outro expoente do Antigo Institucionalismo é John Commons. Este pesquisador norte-americano, cuja produção acadêmica distribuiu-se especialmente entre 1893 e 1934, parte de uma premissa comum à de Veblen, contrapondo-se a alguns dos princípios básicos que caracterizam a economia clássica e neoclássica, como a ideia de um equilíbrio que decorre da harmonização dos diferentes interesses. Porém, Commons (1934), ao contrário de Veblen, destaca o papel das organizações na dinâmica da economia. Em verdade, seu conceito de instituição engloba pelo menos uma parte das organizações. A definição de instituição exposta por Commons é de uma ação coletiva que controla, libera e expande a ação individual (1934, p. 70). A ação coletiva, na concepção de Commons, engloba desde costumes não organizados (o que o aproxima da visão de Veblen) até instituições mais organizadas, como a família, a corporação, associações comerciais, sindicatos ou o próprio Estado.

Para Commons (1934, p. 70), o Estado, uma empresa, um cartel, uma cooperativa, um sindicato, uma associação de empregados, uma associação comercial, a bolsa de valores, todos eles podem estabelecer e impor regras que determinam o conjunto de relacionamentos econômicos recíprocos. Essas regras estão sujeitas a contínuas mudanças, à medida que evoluem as instituições, mas todas mantêm uma característica comum: elas indicam o que os indivíduos podem ou devem fazer ou o que lhes é vetado pela coerção que advém da perspectiva de sanções coletivas. Apesar da menção às organizações, Commons entende que a ação coletiva é mais universal quando assume a forma menos organizada dos costumes. Alguns desses costumes podem ter força maior do que os decretos de um ditador, afirma Commons (1934, p. 72). Para exemplificar essa proposição, ele oferece o hipotético exemplo de um comerciante que resistisse a usar o moderno costume do sistema de crédito, recusando-se a receber cheques nas suas transações comerciais. A sanção a essa prática viria na forma de perda de lucratividade e de força competitiva. De qualquer maneira, deve-se observar que Commons nunca foi muito explícito sobre os processos causais envolvidos nessas relações. Como observa Hodgson (2006, p. 289), Commons jamais esclareceu se a vontade humana é construída pelas instituições ou apenas restringida por elas.

Ainda que esses exemplos acentuem o caráter coercitivo da ação coletiva, Commons entende que as instituições possuem potencial para liberar e expandir a ação individual, para além do que o indivíduo, isoladamente, poderia fazer. O chefe de uma grande corporação

pode dar ordens que, pela coerção da ação coletiva, serão obedecidas “até os confins da Terra”. Mas, pela mesma propriedade das instituições, também o empregado sindicalizado poderia sentir o potencial expansivo de sua ação e de sua vontade, integradas às vontades e ações de outros associados, materializadas no sindicato de sua categoria.

Commons entendia que seus colegas economistas tinham se equivocado ao tomarem as leis sobre a propriedade privada como se fossem fixas e imutáveis, desconsiderando que elas podem se modificar no tempo e no espaço – ajustes que podem ter profunda influência sobre a produção e a distribuição da riqueza. Mudanças institucionais decorreriam da falta ou dos limites de uma instituição, que motivaria os indivíduos ou grupos organizados a tentarem estabelecer uma nova regra ou prática ou, nas palavras de Commons (1934), uma “transação estratégica”. Nesse caso, as novas regras ou práticas podem se espalhar, tornando-se procedimentos comuns e costumes sociais. Mas também pode acontecer que a mudança decorra da decisão de um alto tribunal, que faz a escolha entre duas regras alternativas. A ação política é mencionada como um meio que pode ser usado para mudar as regras sociais, seja essa ação exercida pelos próprios políticos ou por grupos de pressão sobre os partidos políticos com vistas a promover mudanças na legislação. Nesse jogo político, conforme Commons, também os lobistas podem exercer um papel relevante, cumprindo um papel de intermediação entre grupos de pressão e os políticos.

Ainda que conceda papel relevante para as organizações e para a ação coletiva, Commons reconhece nos indivíduos como os primeiros agentes no processo de mudança institucional, como já Veblen havia afirmado algumas décadas antes. São os indivíduos que determinam a natureza e a forma das instituições, por meio de sua ação coletiva. Retorna-se, mais uma vez, a uma visão holística, não determinista, conforme a qual indivíduos, organizações e instituições se atravessam e mantêm relações multidirecionais, concepção que guarda similaridade com a expressa por Giddens (2009) em sua teoria da estruturação.

Outro destacado institucionalista das primeiras décadas do século XX foi Wesley Mitchell. Também conhecido por sua abordagem dos ciclos econômicos, Mitchell foi aluno de Veblen e compartilhava com ele muitas das premissas que caracterizam o Antigo Institucionalismo. A exemplo de Veblen e de Commons, Mitchell também afirmava sua perspectiva institucional opondo-a à abordagem de muitos de seus colegas economistas que desenvolviam teorias do comportamento humano baseadas em indivíduos hipotéticos em vez de examinar o comportamento mais padronizado observado no fenômeno das massas

(Hodgson, 2004, p. 312). Esse comportamento padronizado teria origem, conforme Mitchell, nas instituições, que influenciam os indivíduos, permitindo predizer não o comportamento de cada pessoa, mas a tendência geral de grandes parcelas da população. Assim, Mitchell (1927) entendia que o estudo da economia não poderia desconsiderar as instituições e suas influências sobre os indivíduos. Sua lógica era inversa àquela que caracteriza os estudos econômicos clássicos e os neoclássicos: não é a partir da microeconomia que se chega à macroeconomia, mas o contrário.

Interessado no fenômeno dos ciclos econômicos, Mitchell entendia que estes somente poderiam ter suas causas entendidas a partir da análise de estruturas institucionais historicamente definidas, bem como de suas modificações ao longo do tempo. Os ciclos não poderiam ser explicados considerando-se indivíduos já dados, mas sim levando em conta as interações entre os agentes, moldadas pelo quadro institucional de cada tempo e lugar (Hodgson, 2004, p. 314). Mitchell era enfático em relação à necessidade de aproximar teoria e história: entendia que somente por observações históricas é que se poderia determinar quais propriedades dos ciclos de negócios são comuns e quais são ocasionais, uma questão que precisaria estar resolvida antes que qualquer economista desenvolvesse seus “experimentos imaginários” (Mitchell, 1927, p. 57). A diversidade institucional, seu caráter não-absoluto e a relevância de sua influência sobre a economia são particularmente explorados por Mitchell tomando o exemplo das ações governamentais, que variam de país para país, de um período de tempo para outro, também em decorrência da opinião pública. Para além de o próprio governo ser uma força produtiva, de ter a posse de muitas propriedades e empregar parcela expressiva da população, Mitchell entende que o Estado acaba exercendo um papel relevante na economia ao tentar evitar que o bem público seja ameaçado pela busca do lucro privado. Essa influência se dá, por exemplo, através de medidas que proibam crianças de trabalharem ou que definam um número máximo de horas de trabalho por dia, bem como pela proibição da venda de certos produtos ou pela regulação de práticas restritivas à competição. Para além dessas medidas de caráter coercitivo, há outras ações governamentais, mais positivas, que podem afetar de forma sensível a economia, ajudando as empresas por meio da imposição de tarifas sobre a importação ou pelo fornecimento de assessoria técnica especializada, para fazendeiros, por exemplo.

Em Mitchell, portanto, estão mais uma vez presentes dois conceitos já vistos em Veblen: o caráter relativo do comportamento humano, que não segue mecanicamente princípios universais, mas é influenciado pelas instituições de seu tempo-espaço; a

necessidade de abordar a economia a partir de uma perspectiva histórica, já que as instituições não são imutáveis, mas evoluem no tempo.

Apesar da destacada contribuição de Veblen, Commons e Mitchell, e de outros economistas que compartilharam com eles um conjunto de premissas comuns, a verdade é que a Economia Institucional, após a II Guerra Mundial, perdeu no meio acadêmico o prestígio que havia conquistado a partir do final do século XIX, ao mesmo tempo em que a economia neoclássica afirmava-se como o “mainstream” do pensamento econômico. Talvez a principal razão para esse “ostracismo” tenha a ver com a crítica que frequentemente era dirigida aos economistas institucionalistas, de Veblen a Mitchell: a alegação de que seus trabalhos eram mais de cunho descritivo, sem a construção de sólidos fundamentos teóricos. Essa crítica não é de todo correta, nem foge totalmente à realidade, conforme observa Hodgson (2004). De fato, nenhum dos precursores do institucionalismo conseguiu elaborar uma teoria inegavelmente clara, com uma precisa definição de seus conceitos e das inter-relações entre os diferentes elementos que a compõem. Mas, para além disso, houve mudanças contextuais que ajudam a explicar a perda de espaço observada. Hodgson (2004, p. 381) afirma que, nas primeiras décadas do século XX, começou a se desenvolver uma rejeição ao comportamentalismo, que não era inerente à economia institucional, mas que era uma perspectiva abraçada por vários institucionalistas. Também perdeu prestígio a importação de conceitos do darwinismo para o interior das ciências sociais, criando um ambiente desfavorável para aqueles que professavam uma visão evolucionista, como era o caso dos institucionalistas. A Segunda Guerra Mundial aparece também como outro fator para explicar a ascensão da economia neoclássica: conforme Hodgson (2004, p. 386), a militarização da atividade científica fez com que houvesse preferência para as pesquisas que envolvessem técnicas matemáticas e estatísticas.

Algumas décadas depois, porém, em função especialmente das limitações da economia neoclássica em explicar uma série de fenômenos econômicos, a economia institucional voltou a ganhar espaço, mantendo alguns de seus traços originais, mas, como seria de se esperar, ganhando novas perspectivas.

2.1.2 A Nova Economia Institucional

Chega a ser curioso o fato de que o fundador da Nova Economia Institucional tenha sido considerado Ronald Coase, com seu artigo seminal de 1937 sobre a natureza da firma. O aparente paradoxo é que Coase era crítico de Veblen e produziu seu artigo quando o Antigo Institucionalismo ainda gozava de prestígio entre os economistas. Também poderia surpreender que o artigo considerado fundador de uma nova corrente institucionalista não faça explícita referência uma única vez às instituições. Mas os aparentes paradoxos têm suas explicações.

Os autores que se reconhecem como integrando a Nova Economia Institucional, para além de suas sutis ou mais evidentes diferenças, compartilham um conjunto de premissas. A primeira dessas convergências é a ideia de que as instituições têm papel relevante na dinâmica dos custos de transação, proposição que foi inicialmente desenvolvida por Coase (1937) na sua teoria sobre a natureza da firma.

Coase, no seu artigo de 1937, procurou apresentar proposta alternativa à noção clássica de que o sistema econômico funcionava basicamente em função do mecanismo de preços. O raciocínio de Coase foi o de que, se apenas esse princípio agisse, não haveria necessidade de haver empresas, nas quais as transações de mercado não existem e o mecanismo de preços acaba substituído por um empreendedor-coordenador. Mas as firmas existiam em 1937 e continuam existindo. A hipótese levantada por Coase foi a de que as firmas existiam porque o mecanismo de preços tinha também seu custo e nem sempre valeria a pena recorrer a ele para organizar a produção. Parte desse custo, conforme Coase, decorreria da necessidade de descobrir os próprios preços, o que poderia ser reduzido, mas não eliminado, pelo recurso a especialistas que vendem essa informação. Outro custo estaria envolvido na negociação e conclusão de um contrato específico para cada transação comercial (Coase, 1937, p. 391-392). Esses diferentes custos de transação estão vinculados ao fato de os agentes transacionarem num contexto que tem sempre certo nível de incerteza: incerteza sobre preços, incerteza sobre o cumprimento de contratos. A firma seria, assim, uma forma de responder a essa incerteza e de tentar obter custos menores deixando que os recursos fiquem dependentes de um empreendedor. Dessa forma, ao apresentar sua explicação sobre a origem das firmas, Coase trazia, em 1937, pela primeira vez à cena do debate econômico, a noção dos custos de transação, que se somam aos já conhecidos custos de produção.

A noção dos custos de transação acaba, mais adiante, ganhando espaço fora da explicação da teoria da firma e permitindo um renascer da economia institucional sob nova perspectiva. Essa potencialidade se realiza, conforme Coase (1988, p. 73) porque os custos de transação dependem das instituições. A produtividade do sistema econômico não resulta apenas dos recursos disponíveis ou da dinâmica do mecanismo de preços, mas também de seu sistema legal, político, social, educacional e cultural, ou seja, de suas instituições, que podem aumentar ou diminuir o nível de incerteza, que podem aumentar ou diminuir os custos de transação e a eficiência da economia. Por essa lógica, o sistema econômico depende das instituições, que voltam à cena, mas sob outro enfoque.

Os economistas identificados com a Nova Economia Institucional são explícitos em rejeitar o Antigo Institucionalismo sob a alegação de que sua grande deficiência era a falta de embasamento teórico (Coase, 1988; Williamson, 2000). Assim, as instituições ressurgem ancoradas ao construto teórico dos custos de transação, a serviço de economistas que buscam encontrar solução para questões não bem resolvidas pela teoria neoclássica, particularmente no nível da microeconomia. O recurso às instituições continua sendo empregado como uma alternativa ao *mainstream*, mas isso não significa que todos os integrantes da Nova Economia Institucional concebiam a si mesmos como heterodoxos; ao contrário, a maioria deles considera seu trabalho não como uma via alternativa à economia neoclássica, mas como um complemento ou alargamento desta (Williamson, 2000; Conceição, 2002).

Apesar do relativo abandono da tradição institucionalista que a precedeu, a Nova Economia Institucional apresenta algumas convergências com as ideias preconizadas por Veblen, Commons e Mitchell. Há o entendimento de que a economia neoclássica tornou-se muito abstrata, desconectada do que acontece no mundo real (Coase, 1988, p. 72). Coase chega a expressar, metaforicamente, a alienação dos economistas neoclássicos, comparando suas análises com a prática hipotética de alguém que fosse tenta explicar a circulação sanguínea sem examinar um corpo humano. Há igualmente o compartilhamento da premissa de que a racionalidade humana é limitada e de que esses limites precisam ser considerados nas análises econômicas. A racionalidade restrita abre espaço para a incerteza, para a possibilidade de oportunismo, para a assimetria de informação, para a necessidade de haver mecanismos que reduzam os riscos inerentes à racionalidade limitada. E é aqui que entram as instituições, capazes, segundo North (1990, p. 3), de reduzir a incerteza ao fornecerem uma estrutura para a vida cotidiana.

Se as instituições, como afirma North (1990, p. 4), incluem qualquer forma de restrição que os seres humanos desenvolvem para moldar a interação humana, então se abre espaço para instituições tanto formais como informais, e cabe perguntar se a Nova Economia Institucional trata de todos os tipos de instituições ou privilegia algumas. Para essa questão, não há respostas uniformes.

Williamson (2000) identifica quatro níveis de análise social. O primeiro desses níveis é o que envolve o contínuo processo de alocação de recursos e é o objeto de estudo da economia neoclássica. Acima deste, há o nível em que se encontram as instituições de governança, como as empresas. É o nível em que as estruturas de governança se alinham com as transações, constituindo-se em objeto da economia dos custos de transação. Ainda mais acima, há o nível do ambiente institucional, no qual se situam estruturas que são parcialmente resultantes de processos evolutivos, mas em relação às quais é possível haver alguma bem-sucedida ação humana intencional de transformação. Integram esse nível instituições formais como as constituições, leis, os direitos de propriedade. Os instrumentos para criação e ajustes dessas instituições são, conforme Williamson (2000, p. 598), os poderes executivo, legislativo e judiciário, as funções burocráticas do governo e a distribuição de poderes em todos os diferentes níveis de governo. É nesse nível que se definem as regras do jogo econômico no que se refere, por exemplo, aos direitos de propriedade e aos contratos, bem como os mecanismos que garantam sua aplicação. Para Williamson, não é fácil promover mudanças cumulativas nesse nível. Ocasionalmente, revoluções, guerras civis, ocupações, golpes militares, graves crises econômicas criam espaço para alterações mais abruptas das instituições, mas esse tipo de movimento tenderia a ser a exceção, e não a regra. De outra forma, modificações mais significativas nas regras do jogo ocorreriam em períodos de tempo que tomam décadas ou mesmo séculos. Um exemplo oferecido por Williamson para a lentidão desses movimentos é a União Europeia, em desenvolvimento desde a década de 50 e ainda em estágio inicial ao final do século XX (Williamson, 2000, p. 598). O mais alto nível das relações sociais seria aquele que Williamson define como sendo o do enraizamento social. É nesse nível que estão localizadas instituições informais como as normas, costumes e tradições. Para Williamson, a maioria dos economistas institucionais toma essas instituições como dadas, pois seu ritmo de mudança é muito lento, da ordem dos séculos ou milênios.

Para Williamson (2000, p. 608), a Nova Economia Institucional está particularmente interessada nos níveis intermediários das relações sociais, onde se encontram as instituições de governança e as instituições formais. A dimensão das instituições informais, tão destacada

em Veblen, tenderia a não ser objeto de estudo dos novos institucionalistas. Mas esses limites não são os mesmos propostos por Douglass North, outro institucionalista da mesma escola.

Para North, tanto as regras formais como as informais exercem papel similar ao das regras do jogo no esporte. As instituições guiam a interação humana, definindo e delimitando o conjunto de escolhas que os indivíduos têm a seu dispor. Entende North que hábitos e constituições devem ser igualmente considerados pelos economistas se estes querem entender como é o processo de escolha de alternativas pelos agentes econômicos. A evidência de que as restrições informais têm importância está no fato de que as mesmas regras formais aplicadas em diferentes sociedades produzem resultados diversos. Mesmo após as revoluções, várias restrições informais da antiga ordem acabam persistindo, ainda que o quadro de regras formais tenha sofrido consideráveis alterações (North, 1990, p. 36). Haveria, porém, uma tendência a não se computar as instituições informais nos modelos de muitos dos adeptos da Nova Economia Institucional. Sob certas condições, as instituições podem levar os indivíduos a não terem o comportamento de buscarem a otimização dos seus ganhos: valores como a honestidade, a integridade, a reputação podem, em determinadas circunstâncias, levar os indivíduos a não fazerem as escolhas que os modelos neoclássicos prognosticariam (North, 1990, p. 40).

As instituições teriam, como papel principal, reduzir a incerteza ao estabelecer uma estrutura estável para a ação humana, ainda que essa estrutura não seja necessariamente eficiente (North, 1990, p. 6). A estabilidade, porém, não é perfeita nem contínua. As escolhas disponíveis para os indivíduos estão em contínua transformação, pois convenções, códigos de conduta, contratos entre indivíduos são instituições que evoluem. O termo “evolução” pode conduzir ao raciocínio de que as mudanças visam sempre alcançar maior nível de eficiência. North, porém, adverte que nem todas as soluções cooperativas são socialmente produtivas, cabendo à economia institucional explicar a evolução de estruturas institucionais que induzem a estagnação e o declínio econômico, da mesma forma que se estudam aquelas que dão conta de casos de sucesso (North, 1990, p. vii). As mudanças institucionais estariam a serviço daqueles com suficiente poder de barganha para criar ou influenciar a definição de novas regras. As economias que contam com um quadro institucional favorável têm a “sorte” de que os objetivos privados dos grupos com força para alterar e produzir instituições são, em certas circunstâncias, capazes de produzir resultados socialmente eficientes (North, 1990, p. 16). Porém, são facilmente observáveis estruturas institucionais ineficientes e duradouras, que não promovem o crescimento econômico, mas beneficiam grupos que detêm mais poder.

Tomando os direitos de propriedade, North (1990) argumenta que a persistência de formas ineficientes desse tipo de regra pode ocorrer porque falta poder aos legisladores para criarem regras mais eficientes, que contrariem os interesses dos grupos atualmente beneficiados. Outra possível explicação para a duradoura sobrevivência de direitos de propriedade ineficientes estaria vinculada aos custos de monitorar, mensurar e coletar impostos, de tal maneira que direitos de propriedade menos eficientes poderiam, em algumas circunstâncias, gerar maior arrecadação do que direitos mais eficientes.

North distingue instituições das organizações, assim como o faz Williamson (2000). Prosseguindo na analogia com o esporte, afirma que as instituições são as regras, ao passo que as organizações são os jogadores (North, 1990, p. 4). É verdade que as organizações e as instituições compartilham a comum propriedade de fornecerem uma estrutura para a interação humana, mas cada uma tem um propósito específico: as instituições têm o objetivo de definir como o jogo deve ser jogado; já os jogadores, ou as organizações, buscam a vitória. É, sem dúvida, uma concepção diferente daquela defendida por Commons (1934), que apresentava organizações como os partidos políticos, sindicatos ou associações empresariais como exemplos de instituições. Para North (1990, p. 5), todos esses exemplos se enquadram na categoria de organizações, assim como as empresas, constituindo-se de grupos de indivíduos unidos em torno da realização de objetivos comuns. As organizações e as instituições estão fortemente relacionadas de duas formas. As organizações vêm à existência e evoluem sob a influência do quadro institucional que as cerca. Mas as próprias organizações são agentes de mudanças institucionais: buscam atingir seus objetivos considerando as restrições formais e informais de seu ambiente, mas suas ações, deliberada ou involuntariamente, acabam produzindo ajustes no contexto institucional (North, 1990, p. 5). A ação deliberada se efetiva quando a organização tem poder de barganha suficiente e há a percepção de que a maximização de seus rendimentos virá da mudança institucional e não da adequação às restrições existentes. Porém, a mudança incremental da estrutura institucional tenderia a ser a regra, e a influência direta da empresa que busca aumentar sua lucratividade, a exceção (North, 1990, p. 79).

2.1.3 O Neoinstitucionalismo

Dentre as formas como o tema das instituições retornou ao pensamento econômico, aquela que mais se inspira nas concepções de Veblen é conhecida como a Abordagem

Neoinstitucionalista. Tem em Hodgson (1998, 2004 e 2006) e Samuels (2000) alguns dos seus mais destacados representantes.

Entre os autores identificados com a abordagem neoinstitucionalista, contrariamente ao entendimento de alguns integrantes da escola da Nova Economia Institucional, não há possibilidade de incorporação do conceito de instituições como forma de complementar ou resolver algumas das dificuldades teóricas da perspectiva neoclássica. Samuels (2000, p. 306) critica o neoclassicismo por ter assumido que seu problema central é a análise da operação do mercado e do mecanismo de preços, o que leva os economistas que subscrevem essa perspectiva a usarem um modelo de economia abstrato, puro, sem lugar para as instituições, e a empregarem um protocolo de pesquisa que exige a produção de uma única e permanente solução de equilíbrio ótimo. Para Samuels, essas premissas básicas neoclássicas levam os economistas a não darem a devida atenção para fatores sistêmicos, estruturais e empíricos e a forças que atuam nas economias reais e, assim, não percebem que os mercados, no mundo real, têm uma relação de influência mútua com as instituições que as constituem.

Apesar de afirmar sua divergência fundamental em relação à escola neoclássica, Samuels (2000) defende que o Institucionalismo seja plural, não sectário, e permita-se explorar diferentes perspectivas, evitando cometer o erro neoclássico do dogmatismo. Coerente com essa visão, Samuels (1995) vê possibilidade de conciliação entre a definição de instituição de Veblen e a de Commons, pois as duas seriam faces diferentes de uma mesma moeda, com a concepção de Veblen explorando o aspecto cognitivo das instituições, e a de Commons, sua dimensão mais relacional.

Na afirmação de uma identidade às diferentes perspectivas institucionalistas, Samuels (1995) reforça o papel das instituições no funcionamento do mercado: a alocação de recursos na sociedade é definida por suas instituições, que estabelecem os limites e as possibilidades do funcionamento do mercado (Conceição, 2002). Assim, a busca de entendimento sobre como os mercados reais se comportam exigirá que se leve em conta fatores tão diversos como a forma pela qual o poder se distribui na sociedade ou a maneira como se produz conhecimento num contexto de grande incerteza. Essa abertura para fatores como poder e cultura reforça o caráter multidisciplinar da abordagem institucionalista sob o enfoque do Neoinstitucionalismo.

O resgate do pensamento de Veblen é mais enfático nas manifestações de Hodgson (1998), para quem é falsa a crítica de que o velho Institucionalismo seria apenas descrição atórica. Hodgson resgata em Veblen seus laços com a teoria evolutiva, aspecto que havia sido negligenciado em algumas perspectivas institucionalistas. Outro conceito que Hodgson recupera em Veblen é o de hábito, que ele entende estar fortemente vinculado com a análise das instituições. Em vez de tomar os conceitos de instituições, regras, hábitos e sua evolução construindo um modelo único, a análise institucional proposta por Hodgson (1998) incorpora as dimensões históricas e de especificidade. Abandona-se a ideia de normalidade, valoriza-se a ideia de determinação histórica e de evolução, o que aproxima a economia da biologia. Propõe-se, assim, um movimento do abstrato em direção ao concreto que exige a cooperação com outras ciências: sem usar de modelos teóricos que pressupõem a plena racionalidade dos indivíduos, o Institucionalismo deve se alicerçar também em pesquisas psicológicas, antropológicas, sociológicas e de outras áreas que se dedicam a pesquisar sobre como as pessoas se comportam (Hodgson, 1998, p. 169).

A incorporação do conceito de hábito permite, segundo Hodgson (1998), explicar comportamentos que são verificados no mundo real e que não estão de acordo com as previsões embasadas na pressuposição da teoria da escolha racional:

Os hábitos individuais tanto reforçam como são reforçados pelas instituições. Por meio desse círculo de engajamento mútuo, as instituições são dotadas de uma qualidade inerte e estável. Mais ainda, as instituições desempenham um papel essencial ao fornecerem uma estrutura cognitiva para se interpretarem os dados sensíveis e ao fornecerem hábitos intelectuais ou rotinas para transformar informação em conhecimento útil. A forte influência das instituições sobre a cognição individual gera uma significativa estabilidade nos sistemas socioeconômicos, parcialmente por protegerem e restringirem as diversas e variáveis ações de muitos agentes (Hodgson, 1998, p. 171).

Hodgson também enfatiza o caráter evolutivo da perspectiva institucionalista, que lhe confere uma base para dar conta tanto de continuidade quanto de mudança, de inércia e novidade. Hábitos e rotinas podem se adaptar lentamente ou sofrerem “mutação” à medida que os agentes tentam intencionalmente produzir mudanças. Existe também um processo seletivo através do qual alguns hábitos e rotinas são retidos, ao passo que outros são descartados. Ao se definir como uma economia evolucionária, o Institucionalismo abandona a teorização tradicional orientada para o equilíbrio, abraçando uma perspectiva dinâmica (Hodgson, 1998, p. 176).

Hodgson diferencia o novo Institucionalismo do velho pelo fato de o “novo”, apesar do nome, manter a pressuposição de que os indivíduos podem ser tomados como dados na análise econômica. Essa posição é rejeitada no Institucionalismo de Veblen e na sua reformulação por Hodgson:

Os indivíduos interagem para formar instituições, enquanto as preferências ou propósitos individuais são moldados por condições socioeconômicas. O indivíduo é tanto um produtor como um produto de suas circunstâncias (Hodgson, 1998, p. 177).

Apesar de acentuar essa diferença fundamental entre o velho Institucionalismo e, por consequência do Neoinstitucionalismo, em relação à Nova Economia Institucional, há uma significativa convergência entre Hodgson e North quanto ao caráter tanto objetivo como subjetivo das instituições. As instituições tanto são hábitos como regras formais. Porém, a antiga tradição institucionalista revivida por Hodgson acentua os hábitos, considerados cruciais para a formação e sustentação das instituições:

Os hábitos fazem parte de nossas habilidades cognitivas. Estruturas cognitivas são aprendidas e imitadas dentro de estruturas institucionais. O indivíduo depende da aquisição desses hábitos cognitivos, antes que a razão, a comunicação, a escolha ou a ação sejam possíveis (Hodgson, 1998, p. 180).

As instituições acabam sendo definidas por Hodgson (2006, p. 2) como “sistemas de regras sociais prevalentes e determinadas que estruturam as interações sociais”. Sob esse conceito amplo, a linguagem, o dinheiro, as leis e até as empresas são consideradas instituições. Apesar de as leis estarem incluídas entre as instituições, reforça-se que, para as leis se tornarem regras e, portanto, terem força institucional, necessitam possuir uma dimensão consuetudinária: “Leis ignoradas não são regras” (Hodgson, 2006, p. 6). Reafirma-se, pois, que os hábitos são o material constitutivo das instituições, fornecendo-lhes “durabilidade, poder e autoridade normativa” (Hodgson, *idem*, p. 7).

2.1.4 Economia Institucional: síntese

Dentre o conjunto de contribuições da economia institucional para esta investigação, destacamos os seguintes pontos:

1. Está presente, desde os primórdios da economia institucional (Veblen, 1899), a ideia de que as instituições, apesar de sua tendência estabilizante, de diminuição da incerteza, são mutáveis.
2. Para o Antigo Institucionalismo (especialmente para Veblen, 1899), as mudanças das instituições se dariam pelas ações dos indivíduos, mas a tendência seria de que essas ações seriam realizadas sem o propósito de realizar mudanças institucionais, sendo apenas adaptações a novas circunstâncias, que favoreciam o abandono de antigos hábitos. Trata-se de concepção divergente de posições mais recentes da economia institucional, como a de North (1990), mas também tem sua contrapartida contemporânea no institucionalismo organizacional na corrente do isomorfismo institucional.
3. Commons (1934) oferece uma contribuição importante em relação à natureza das leis de propriedade intelectual. Para esse autor institucionalista, a lei de propriedade intelectual não atende a um critério binário, tal como existir ou não existir. Ela é mutável e pode se realizar em diversos pontos de um continuum que vai do extremo de sua não existência ao outro extremo de sua máxima regulamentação. Ao contrário de Veblen, Commons entende que grupos de interesse podem se organizar a fim de mudar as instituições conforme seus interesses.
4. É relevante também a distinção entre níveis de instituições proposta de Williamson (2000). As instituições informais tendem a serem tomadas como dadas pelos economistas, sofrendo mudanças muito lentas. Já as mudanças das instituições formais também demoram a se consumarem, mas estão ao alcance da intencionalidade humana.
5. A interação entre regras formais e informais é destacada por North (1990), para quem as regras informais importam, e podem sabotar as regras formais, o que acontece, por exemplo, quando uma nova lei é adotada, mas acaba sendo descumprida pela maioria dos cidadãos.
6. North (1990) chama a atenção para um aspecto importante: as instituições nunca são perfeitas, nem as mudanças que se busca introduzir são sempre feitas com o objetivo de torná-las melhores. As mudanças institucionais estariam a serviço

daqueles com suficiente poder de barganha para criar ou influenciar a definição de novas regras.

7. Em convergência com a ideia de North de que as regras informais estão na base das regras formais, e são mais difíceis de serem percebidas e mudadas, Hodgson (2006) chama a atenção para a influência das instituições sobre a cognição humana. As instituições são hábitos e são regras, mas os hábitos são mais importantes: os hábitos são o material constitutivo das instituições; leis ignoradas não são regras.

2.2 INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES À LUZ DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

No âmbito dos estudos organizacionais, existe um conjunto de perspectivas a partir das quais têm sido estudadas as relações entre as organizações e seu ambiente, com maior ou menor ênfase à dimensão institucional. Um olhar mais integrador das relações de mútua influência entre ambiente e organização acabou recentemente ganhando forma na perspectiva coevolucionária, tal como proposta por Lewin e Volberda (1999). Porém, é no institucionalismo organizacional que a relação entre organizações e instituições está no centro das atenções. Sob essa perspectiva teórica, encontra-se desde uma corrente que proclama um determinismo ambiental, como o isomorfismo institucional (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983), até o chamado Neoinstitucionalismo, que, valendo-se do conceito de empreendedorismo institucional, explora as possibilidades de indivíduos e organizações livrarem-se do jugo das instituições, organizando-se para moldá-las às suas conveniências (Fligstein, 1996 e 2002; DiMaggio, 1988; Battilana et al, 2009). A relação entre organizações e seu ambiente é também tratada na perspectiva da visão baseada em recursos (Pfeffer e Salancik, 2003), que tem sido integrada com o institucionalismo organizacional em alguns estudos que mostram as complementaridades das duas abordagens (Hilman e Hitt, 1999; Lawrence, 1999).

Nesta seção, apresentam-se algumas das premissas da abordagem coevolucionária, bem como resultados de estudos empíricos que seguem essa perspectiva. A seguir, se expõem os principais conceitos e temas do institucionalismo organizacional, dando-se atenção inicialmente ao isomorfismo institucional para então se tratar do empreendedorismo

institucional. Após, apresenta-se uma síntese das principais contribuições teóricas dessas perspectivas, mas destacando-se também eventuais lacunas e contradições que demandam novas investigações sobre o tema. Conclui-se esta seção com um quadro que resume e explicita os principais construtos que serão empregados na etapa de análise dos dados.

2.2.1 Perspectiva coevolucionária

A perspectiva coevolucionária insere-se na trajetória dos estudos sobre as relações entre as organizações e seu ambiente, buscando ser uma síntese integradora de diferentes abordagens, entre as quais se destaca o institucionalismo organizacional, a visão baseada em recursos e a escolha estratégica. Porém, essa pretensão sintética não faz com que a perspectiva coevolucionária colecionasse as premissas das abordagens que historicamente a precederam. Há integração de abordagens, há o esforço de conciliação de perspectivas, mas, como se demonstrará mais adiante, há também a rejeição de premissas inconciliáveis e a formulação de um novo panorama, mais amplo do que o oferecido pelas perspectivas até então disponíveis.

Subjacente a todas as abordagens sobre a relação entre organização e seu ambiente, está presente um mesmo questionamento sobre a importância da intencionalidade: os gestores das organizações têm poder para adaptar-se às mudanças ambientais ou têm a ilusão do controle? As teorias da ecologia organizacional acentuam a dimensão seletiva em suas explicações sobre a evolução das populações de organizações; já as teorias sobre gestão estratégica colocam seu foco na adaptação das empresas como resultado de suas estratégias e de seu *design* organizacional. As pesquisas na linha da ecologia organizacional valem-se de dados longitudinais em estudos predominantemente quantitativos, ao passo que as pesquisas sob o enfoque da escolha estratégica costumam ter um *design* transversal ou abordam eventos de adaptação de curto prazo em estudos de caso único (Lewin e Volberda, 1999, p. 519).

Frente a esse cenário de alternativas díspares e entre as quais se verifica pouca possibilidade de diálogo, a perspectiva coevolucionária ganha forma, especialmente a partir de artigo de Lewin e Volberda (1999), embora outros autores, como McKelvey (2002), estivessem desenvolvendo alternativas convergentes. Cabe observar que a abordagem da escolha estratégica, nos anos 90, também procurava abandonar os polos opostos e constituir-

se numa proposta teórica que oferecesse espaço tanto para as forças ambientais como para o poder relativo dos tomadores de decisão nas organizações (Child, 1997).

A perspectiva coevolucionária, tal como formulada por Lewin e Volberda (1999), tem o objetivo de permitir integrar teorias organizacionais com teorias sobre estratégia, propondo-se a ajudar a superar o abismo que separa os enfoques adaptativos (como o do isomorfismo institucional, por exemplo) e seletivos (como o da ecologia organizacional) e oferecer uma nova lente, a partir da qual podem ser gerados novos *insights* sobre o processo evolutivo das organizações. A ambição integradora dessa nova perspectiva vai mais adiante, na medida em que almeja integrar, numa única estrutura, a evolução nos níveis micro e macro. Assim, a perspectiva coevolucionária vai além dos estudos organizacionais, amparando-se e buscando diálogo também com a economia institucional (Lewin e Volberda, 1999, p. 520).

Lewin e Volberda (idem) identificam duas visões dominantes no âmbito dos estudos organizacionais. Pela ecologia das populações (Hannan e Freeman, 1977), a intencionalidade gerencial tem pouco ou nenhum impacto sobre os processos adaptativos. As organizações seriam selecionadas em função da competição e da escassez de recursos. As tentativas das organizações de se reestruturarem, de se transformarem, são entendidas como inúteis e até mesmo nocivas à sua sobrevivência. Impedindo as empresas de se transformarem no ritmo das mudanças ambientais, atuam pressões inerciais, abarcadas pelo conceito de inércia estrutural, que guarda similaridade com o de trajetória de dependência, empregado na economia institucional. A análise desse processo seletivo tem por objeto populações de organizações, e não organizações individuais. Já o isomorfismo institucional adota um enfoque que prioriza a dimensão adaptativa: também sob essa perspectiva, explora-se a resistência à mudança, que decorreria muito mais do próprio enraizamento institucional a que se submetem as organizações. Paralelamente a essas concepções deterministas, apresenta-se a perspectiva da escolha estratégica ou escolha gerencial. Sob essa abordagem, as organizações nem sempre são meros pacientes da influência ambiental, mas têm, sob determinadas circunstâncias, oportunidade e poder de manipular seu ambiente (Child, 1972). Assim, ao contrário do que apregoam as abordagens institucional e ecológica, a perspectiva da escolha estratégica prevê que as decisões gerenciais podem ter relevância no processo de adaptação e seleção se puderem levar em conta as relações de influência mútua entre a organização e seu ambiente. A perspectiva da coevolução converge com a da escolha estratégica ao entender que as relações entre ambiente e organização não são unidirecionais (Lewin e Volberda, 1999, p. 520).

A abordagem coevolucionária considera que, apesar de as propostas teóricas que se centram apenas em um dos sentidos da relação entre organização e ambiente terem contribuído para os campos da estratégia e dos estudos organizacionais, esgotaram suas possibilidades de dar conta do fenômeno da adaptação-seleção. Buscando fugir de uma dicotomia considerada sem futuro, a lente coevolucionária aproxima adaptação gerencial e seleção ambiental, partindo do princípio de que as mudanças em nível de indústria ou da organização não são resultado exclusivamente de adaptação gerencial ou de seleção ambiental, mas efeito conjunto de intencionalidade e forças ambientais (Lewin e Volberda, 1999, p. 523).

Para Lewin e Volberda (*idem*), a proposta coevolucionária já estava implícita em algumas abordagens da ciência organizacional. Weber (1947), por exemplo, entendia que a forma burocrática de organização surgiu num momento particular da história, como resposta ao conjunto de forças que moldavam o desenvolvimento da era industrial. Chandler (1962), por sua vez, considerou que o formato multidivisional das grandes organizações coevoluiu com o desenvolvimento das indústrias de transporte e comunicação, que permitiram às empresas fazer uma gestão menos presa aos limites espaciais e com maior potencial para a diversificação de seus negócios. De Weick, vem a noção de que são os membros da organização que constroem socialmente seu ambiente, confirmando o que já aparecia em Child (1997): o ambiente não é pura materialidade, tem uma dimensão endógena e outra exógena, uma dimensão objetiva e outra subjetiva (Weick, Sutcliffe e Obstfeld, 2005).

A coevolução é definida por Lewin e Volberda (1999, p. 526) como sendo “o resultado conjunto da intencionalidade gerencial, do ambiente e dos efeitos institucionais”. Essa definição é evidência do caráter integrador da abordagem coevolucionária, pois abrange as forças das três principais perspectivas dedicadas à relação entre organização e ambiente: escolha estratégica; ecologia organizacional e isomorfismo institucional. A integração, porém, vai mais além, na medida em que o processo de coevolução relaciona os níveis macro e micro de análise, abrindo espaço para um diálogo entre a economia institucional e os estudos organizacionais. As mudanças nas organizações podem, pois, serem recursivas e não precisam ser resultado exclusivo da adaptação gerencial ou da seleção ambiental, mas da interação entre essas duas forças.

A pesquisa coevolucionária tem um conjunto de propriedades distintas: é multinível; pressupõe relações de causalidade multidirecionais não lineares nas quais há possibilidade de

feedback positivo das organizações em relação a seu ambiente; e leva em consideração a dependência de trajetória (Lewin e Volberda, 1999, p. 526).

O caráter multinível significa que a coevolução envolve diferentes níveis: dentro da organização, entre organizações, inclusive nos âmbitos mais amplos da indústria e da economia. Assim, por exemplo, a evolução de uma indústria influencia as organizações, mas o desenvolvimento de uma empresa também pode ter influência relevante sobre todo o setor industrial de que ela faz parte. De forma similar, mudanças institucionais podem provocar mudanças nas organizações, mas há circunstâncias em que a mudança institucional é resultado de ações gerenciais, de uma empresa ou de um conjunto de empresas. Quebra-se, assim, o paradigma de se examinar apenas um nível, abrindo-se as investigações para o desafio de compreender as interações presentes entre diferentes níveis (Lewin e Volberda, 1999, p. 526).

Vinculada ao seu caráter multinível, encontra-se a propriedade das causalidades multidirecionais, que revela uma aproximação entre os estudos organizacionais e a teoria da complexidade. As organizações não evoluem isoladamente. Elas coevoluem umas com as outras e com seu ambiente. As mudanças podem acontecer em todas as populações de organizações, abarcando interações mútuas diretas e também por *feedback* do resto do sistema. Pela concepção coevolucionária, o sistema de relações é complexo, tornando menos importante a distinção entre variáveis dependentes e independentes, pois “mudanças numa variável podem ser causadas endogenamente por mudanças em outras” (Lewin e Volberda, 1999, p. 527).

Outra propriedade da coevolução é a sua não linearidade, que resulta de que as trajetórias dos *feedbacks* entre as diferentes populações podem ser indeterminadas, com mudanças em uma variável produzindo mudanças inesperadas em outra variável. McKelvey (2002, p. 3) afirma que a coevolução é inerentemente não linear, com significativas reações e desenvolvimentos sendo instigados por eventos iniciais aparentemente pouco relevantes. Mais uma vez, verifica-se a incorporação de princípios da teoria da complexidade entre as premissas da perspectiva coevolucionária. Nos sistemas não lineares, uma pequena mudança em um parâmetro pode mudar drasticamente todo o sistema, com o todo sendo muito mais do que a soma de suas partes (Anderson, 1999, p. 217). Dessa forma, há necessidade de ampliar o objeto de estudo para o conjunto de organizações coatoras e seus ambientes, com as mudanças podendo ser produzidas em interações diretas, mas também por *feedbacks* indiretos, provenientes de outros integrantes do sistema (Lewin e Volberda, 1999, p. 527).

A propriedade do *feedback* positivo também caracteriza a concepção coevolucionária e precisa ser contemplada no *design* de suas pesquisas. Tal como era destacado na abordagem da escolha estratégica, entende-se que, no processo de coevolução, as organizações influenciam seus ambientes, os quais, por sua vez, influenciam as organizações. O resultado dessas interações recursivas são interdependências e causalidade circular. Abandona-se, assim, a visão unidirecional das relações de causa-efeito para assumir-se uma visão bidirecional recursiva de mútua causalidade (Lewin e Volberda, 1999, p. 527).

A dependência de trajetória é outra característica dos processos coevolucionários, revelando mais uma convergência com a economia institucional, seja com Veblen (1899), seja, mais recentemente, com North (1990). Lewin e Volberda (idem, ibidem) argumentam que a variação nas adaptações entre empresas de uma população pode refletir uma heterogeneidade num tempo anterior. O entendimento do panorama atual de uma relação exige perscrutar-se o passado, onde podem se encontrar as sementes do presente.

A perspectiva coevolucionária ganha uma dimensão política em Child e Rodrigues (2011). Ao examinarem como as organizações se relacionam com a complexidade externa, esses autores procuram dar atenção para um aspecto regularmente negligenciado: o poder relativo que os líderes das organizações possuem nos seus ambientes e o significado desse poder quando eles agem em nome de suas organizações face à complexidade externa (Child e Rodrigues, 2011, p. 803).

Child e Rodrigues (2011, p. 806) empregam o termo “político” para referir-se à relevância do poder e o uso de influências nas relações entre organizações e seus ambientes. Partem do princípio de que, onde possível, as empresas buscarão exercer influência sobre seus contextos de forma a criar e estender opções estratégicas que as beneficiem. As relações de poder não se restringem àquelas que existem entre atores organizacionais, como competidores, mas também em relação às instituições. Mais uma vez, diferencia-se a coevolução do isomorfismo institucional, que não considera relevantes as possibilidades de ação dos atores organizacionais sobre seu ambiente institucional. Para Child e Rodrigues (idem, ibidem) o poder é definido como a capacidade de “induzir as pessoas ou organizações a fazerem o que, de outro modo, não teriam escolhido fazer ou evitar que façam algo que, de outra forma, teriam feito”. Entre as formas de exercício de poder que as organizações usam em relação a seus ambientes, pode-se mencionar as ações que buscam influenciar a pauta dos responsáveis por políticas que influenciam a empresa para que estas sejam favoráveis aos

objetivos da organização. Esse tipo de ação pode inclusive implicar esforços no sentido de manter fora da pauta temas que sejam considerados ameaçadores. Outra possibilidade é a de se buscar apoio político e ganhar legitimidade para alguma ação organizacional, o que pode envolver o acesso a grupos externos com poder para definir regras relevantes para as operações da empresa (Child e Rodrigues, 2011, p. 806). A capacidade de oferecer benefícios financeiros, sociais ou tecnológicos também pode favorecer a organização na sua busca por influência sobre outras organizações e instituições. Havendo sucesso nesse intento, reduz-se a complexidade relacional, pois os líderes da organização conseguem mais fácil acesso aos principais atores de seu ambiente, como funcionários governamentais de hierarquia mais alta, em vez de interagirem com funcionários de hierarquia inferior (Child e Rodrigues, *idem*, p. 810).

A contribuição da perspectiva da ação política para a teoria coevolucionária está na incorporação e no detalhamento da capacidade dos atores organizacionais de alterarem as “regras do jogo”, um poder dinâmico e não totalmente previsível, na medida em que depende de como os atores percebem suas condições ambientais e suas próprias habilidades de alcançar apoio e legitimidade para as ações de sua organização (Child e Rodrigues, 2011, p. 819).

A perspectiva coevolucionária tem uma trajetória ainda incipiente, com estudos empíricos sendo realizados apenas a partir de meados dos anos 90. Nem todas as pesquisas empíricas classificadas como coevolucionárias adotam exaustivamente todas as propriedades recomendadas por Lewin e Volberda (1999), mas o fazem de forma suficiente para que mantenham coerência com os princípios gerais dessa abordagem.

Um exemplo de pesquisa empírica coevolucionária é a empreendida por Djelic e Ainamo (1999), que tomou por objeto a evolução da indústria de alta moda em três países: França, Itália e Estados Unidos. A investigação encontrou forte suporte para a perspectiva coevolucionária ao revelar o papel importante das empresas pioneiras na institucionalização, no âmbito de cada país, de suas soluções organizacionais. No momento em que essas soluções se tornaram institucionalizadas, formou-se um ambiente novo para as organizações individuais e para as populações de organizações no ramo da alta moda. Em cada um dos três países estudados, foi identificado um processo construído historicamente e dependente de trajetória na interação e coevolução de formas organizacionais, tendências ambientais globais e de quadros institucionais peculiares de cada nação (Djelic e Ainamo, 1999, p. 622-623).

Outro exemplo de pesquisa sob a perspectiva coevolucionária é a realizada por Flier, Bosh e Volberda (2003), que teve como objeto de estudo o setor de serviços financeiros na União Europeia. Nesse caso, os pesquisadores estavam interessados em examinar como o setor e, mais especificamente, as organizações se comportaram frente a mudanças tecnológicas significativas e alterações substanciais nas regulações nacionais e em nível da União Europeia. Tal como proposto por Lewin e Volberda (1999), a base teórica adotada integrou a ecologia populacional, a abordagem institucional e a escolha estratégica. No que se refere às mudanças institucionais, foram consideradas aquelas que eliminaram restrições à competição doméstica, aumentaram a escala e o escopo das atividades financeiras e melhoraram a posição competitiva externa das empresas financeiras (Flier, Bosh e Volberda, 2003, p. 2172). O estudo teve um escopo multinível na medida em que considerou mudanças institucionais em nível transnacional e nacional, o setor bancário e algumas empresas em particular. Contrariando as expectativas vinculadas ao isomorfismo institucional, os autores encontraram confirmação de que, no nível da indústria, há uma tendência de que as empresas busquem aperfeiçoar suas rotinas e recursos, em detrimento de alternativas de mudanças nas rotinas ou o desenvolvimento de novos recursos e competências, evidenciando, assim, um efeito da inércia organizacional. Quanto aos efeitos institucionais, foram identificados diferentes ritmos de mudanças nos países, possivelmente vinculados às peculiaridades das estruturas institucionais de cada país. No nível das organizações, a investigação identificou algumas empresas que apresentaram taxas mais elevadas de atividades de exploração do seu ambiente em relação a seus concorrentes, revelando a possibilidade de superação da inércia estrutural por meio da intencionalidade gerencial (Flier, Bosch e Volberda, 2003, p. 2184).

Outra indústria que foi objeto de estudo sob perspectiva coevolucionária foi a do cinema norte-americano. Em sua pesquisa, Jones (2001) realizou uma análise histórica dos primórdios da indústria cinematográfica dos Estados Unidos, no período entre 1895 e 1920, buscando alcançar melhor entendimento dos processos coevolucionários que envolveram as carreiras empreendedoras, as regras institucionais e a dinâmica competitiva desse setor emergente. O estudo reforçou a tese de que as regras institucionais podem ser criadas e alteradas com base nas estratégias das organizações, o que pode acontecer particularmente em setores incipientes, quando táticas de legitimação dos primeiros empreendedores influenciam quais regras institucionais serão formuladas e como a nova indústria vai se desenvolver. Num setor emergente como a indústria cinematográfica do final do século 19 e início do século 20, as estratégias de legitimação são particularmente críticas porque a legitimidade assegura

recursos e aumenta as chances de sobrevivência. Uma das mais importantes descobertas da pesquisa de Jones é o fato de que as empresas pioneiras foram favorecidas em relação àquelas que esperaram uma maior regulamentação do mercado. No caso da indústria do cinema, essa vantagem para os pioneiros aconteceu porque eles tiveram oportunidade de influenciar a institucionalização do setor, ao passo que os novos entrantes encontraram um cenário institucional de certa forma moldado pelas empresas dominantes (Jones, 2001, p. 938).

A perspectiva coevolucionária também foi empregada para compreender o processo de terceirização de operações comerciais por meio de *offshoring*. Lahiri e Kedia (2011), por meio de seu estudo, produziram um *framework* que integra os vários fatores institucionais e organizacionais que coevoluem para que clientes e fornecedores recorram ao *offshoring*. Entre as muitas revelações da investigação, destaca-se novamente a verificação de influência de decisões gerenciais sobre fatores institucionais e organizacionais. Um exemplo trazido pelos autores é a tendência de que o aumento do número de empresas fornecedoras que se engajam em receber serviços de empresas estrangeiras estimule seus respectivos governos a promoverem reformas institucionais, como desburocratização e redução de impostos, visando facilitar o processo de internacionalização das empresas locais (Lahiri e Kedia, 2011, p. 260).

A incorporação da dimensão política na perspectiva coevolucionária é experimentada empiricamente no estudo de Rodrigues e Child (2008) sobre a trajetória de uma empresa brasileira de telecomunicações. O interesse em estudar uma empresa estatal decorre justamente de sua condição particular de organização imersa num contexto altamente institucionalizado. O estudo revela que, embora o avanço tecnológico no setor de telecomunicações tenha tornado o ambiente progressivamente mais complexo, o maior desafio para a empresa teve origem na decisão política de abrir o mercado doméstico e iniciar um processo de privatização. Criou-se, assim, um novo cenário, com competidores poderosos e regras menos estruturadas. Embora essas mudanças tenham repercutido nas políticas e decisões da empresa, o estudo revelou que seus líderes foram capazes de exercer alguma influência sobre seu ambiente por meio de medidas políticas que lhe trouxessem apoio e legitimidade da sociedade (Child e Rodrigues, 2011). Como verificado nas outras investigações aqui mencionadas, novamente encontraram-se evidências que questionam a posição daqueles que defendem o determinismo ambiental.

Entre todos os estudos empíricos que seguem a perspectiva coevolucionária, um dos mais reveladores das potencialidades dessa abordagem é a investigação empreendida por

Murmann (2003), que estudou a indústria de corantes sintéticos na Alemanha, Grã-Bretanha e França entre 1857 e 1914. Esse trabalho de recuperação histórica procurou explicar por que a liderança global nesse setor industrial migrou da Grã-Bretanha e da França para a Alemanha se os dois primeiros países tinham mais matéria-prima e grandes mercados domésticos. Para tentar encontrar resposta a esse questionamento central, Murmann desenvolveu uma abordagem coevolucionária com atenção às interações entre as dinâmicas industrial, tecnológica e institucional nos três países competidores. Ao contrário do trabalho de Child e Rodrigues (2008), cujo foco foi em uma organização, o estudo de Murmann adota uma perspectiva mais abrangente, com seu olhar dirigido para o conjunto de empresas do setor. O sucesso das empresas alemãs é explicado pela coevolução das próprias firmas em sua relação com as universidades, o sistema de propriedade intelectual e as tecnologias. Valendo-se do conceito de causalidade bidirecional, Murmann (2003) revela que as empresas alemãs foram beneficiadas com a forma como evoluíram as universidades, as políticas de financiamento estatal e a proteção à propriedade intelectual na Alemanha, mas, ao mesmo tempo, as empresas influenciaram a evolução desses outros sistemas. Um exemplo dessa influência pode ser verificado nas mudanças das leis sobre patentes na Alemanha. Essas mudanças não foram eventos endógenos: em grande parte, foram resultado de ação coletiva das empresas químicas alemãs em aliança com a associação dos químicos:

A rede social que conectava os ‘players’ individuais foi um importante instrumento para mudar as leis de patentes alemãs. Como as empresas britânicas não conseguiram produzir mudanças na lei de patentes britânica que favorecessem as empresas domésticas, a evolução das leis de patentes constitui outro poderoso exemplo de como agrupamentos de empresas nacionais foram às vezes hábeis e às vezes inábeis de mudar seu ambiente (Murmann, 2003, p. 165).

Em sua investigação, Murmann também examinou as trajetórias de algumas empresas específicas, perguntando-se o quanto do sucesso de umas e o fracasso de outras estava vinculado à intencionalidade gerencial. Chega à conclusão de que a influência das empresas sobre seu contexto foi muito mais obra de um trabalho coletivo, e não de empresas e gestores específicos. Quanto ao sucesso ou fracasso de empresas individuais, a interpretação de Murmann é de que uma parte da explicação pode ser categorizada como sorte ou azar e outra, sim, às decisões hábeis de seus gestores. Ao contrário de Child (1997), Murmann (2003) relativiza o papel da intencionalidade gerencial na influência da empresa sobre seu ambiente, mas confirma a importância do trabalho em rede, que congrega não apenas empresas, mas

outras organizações, no esforço para criar um ambiente institucional que lhes seja mais favorável.

A perspectiva coevolucionária, materializada em estudos empíricos como o de Murmann (2003) ou de Lewin, Massini e Peeters (2009), ainda está em seus estágios iniciais, mas apresenta um grande potencial para produzir conhecimento sobre as relações entre as organizações e seus ambientes, particularmente na sua dimensão institucional. A mais promissora de suas potenciais contribuições localiza-se no seu caráter integrador. Não apenas consolida premissas de perspectivas que pareciam inconciliáveis, como a ecologia populacional, o isomorfismo institucional e a escolha estratégica, mas também permite aproximar os estudos organizacionais da economia institucional. Essa concepção integradora torna os estudos empíricos mais difíceis, pela amplitude de populações a serem consideradas e pela imperiosa necessidade de realizar investigações de caráter longitudinal. Por outro lado, todo esse esforço tem a possibilidade de oferecer diagnósticos e análises mais aptas a captarem e compreenderem a complexidade das relações entre os diferentes atores dos fenômenos organizacionais e econômicos.

2.2.2 Isomorfismo institucional

A teoria institucional desenvolvida no âmbito dos estudos organizacionais tomou forma por meio de estudos publicados no final dos anos 70 e início dos anos 80, entre os quais se destacam os de autoria de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983). Eles buscavam encontrar resposta para esta pergunta: Por que as organizações são tão parecidas umas com as outras? Esse questionamento decorria da percepção de que as organizações estariam se tornando cada vez mais homogêneas, com a burocracia estabelecendo-se como a forma organizacional mais comum. Outra justificativa para a abordagem do isomorfismo institucional é a percepção de que as mudanças estruturais nas organizações estariam cada vez menos orientadas pela competição ou pela busca por maior eficiência. Para DiMaggio e Powell (1983, p. 147), as mudanças organizacionais estariam sendo guiadas por processos que tornam as organizações mais similares umas com as outras, sem que esses movimentos necessariamente viessem a torná-las mais eficientes.

Para dar conta do processo de homogeneização das organizações, a abordagem do isomorfismo institucional usa o conceito de isomorfismo, entendido como um processo

restritivo que força uma unidade de uma população a parecer-se com outras unidades que compartilham as mesmas condições ambientais (DiMaggio e Powell, 1983, p. 149). A posição adotada pelo isomorfismo institucional é oposta à da ecologia das populações (Hannan e Freeman, 1977 e 1984). Enquanto esta última parte do princípio de que as características organizacionais são progressivamente modificadas de forma a se moldarem às características ambientais, o isomorfismo busca explicar a homogeneidade organizacional e não sua variação.

Para DiMaggio e Powell (1983, p. 148), o isomorfismo não é uma propriedade típica dos estágios iniciais de um campo organizacional, entendido por eles como uma área reconhecida da vida institucional, tais como fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos ou agências reguladoras. As fases iniciais de um campo organizacional seriam marcadas pela diversidade na abordagem e na forma, mas, depois que o campo se consolida, haveria uma inexorável tendência em direção à homogeneização. Essa consolidação pode ser também entendida como um processo de institucionalização ou estruturação, o qual pode ser dividido em quatro etapas: primeiro, uma intensificação das interações entre as organizações que compõem o campo; depois, o surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalização bem definidos; mais adiante, um aumento da quantidade de informação com as quais as organizações desse campo precisam lidar; por fim, o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um conjunto de organizações de que eles estão envolvidos num mesmo tipo de negócio (DiMaggio e Powell, *idem*, *ibidem*).

Pela abordagem do isomorfismo institucional, depois de uma fase inovadora dos campos organizacionais, os próprios atores desses campos acabam construindo um ambiente em torno de si mesmos que, mais tarde, será fator de inibição de mudanças. Conforme Meyer e Rowan (1977, p. 345), esse ambiente é marcado pela existência de estruturas institucionais racionalizadas, que se constituem de mitos. Essas estruturas são consideradas adequadas, racionais e necessárias, devendo, portanto, serem adotadas para que a organização não corra o risco de ser considerada ilegítima. A avaliação de que essas estruturas (burocráticas, por exemplo) são eficientes é decorrência do seu caráter de mito. Assim, as organizações adotariam procedimentos e estruturas comuns não em decorrência de racionais deliberações sobre sua eficiência em relação a alternativas concorrentes, mas pela pressuposição de eficiência, decorrente da utilização generalizada desses procedimentos e estruturas dentro do seu campo organizacional. A eficiência pode estar na raiz das inovações administrativas, mas,

à medida que elas ganham espaço entre as organizações, alcança-se um ponto além do qual a adoção das inovações fornece mais legitimidade do que eficiência. Porém, estratégias que são racionais para uma organização em particular podem não ser racionais se adotadas por um grande número de organizações (DiMaggio e Powell, 1983, p. 148).

As outras organizações são os principais fatores que as organizações devem levar em conta (Aldrich, 2008). Mas a competição entre elas não é apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional. Conforme DiMaggio e Powell (1983, p. 150), haveria três mecanismos pelos quais a mudança isomórfica institucional aconteceria: o isomorfismo coercitivo, que se origina da influência política e do problema da legitimidade; o isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e o isomorfismo normativo, vinculado ao fenômeno da profissionalização.

O isomorfismo coercitivo tem sua origem nas pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais a organização depende e também por expectativas culturais da sociedade nas quais as organizações atuam. Em determinadas circunstâncias, a mudança organizacional responde diretamente a uma determinação governamental, como é o caso de empresas que precisam adequar-se a uma mudança na legislação ambiental ou tributária. Quanto maior o nível de organização do Estado, maior a probabilidade de homogeneização das organizações, que se moldam a rituais de conformidade em relação a instituições mais amplas (DiMaggio e Powell, 1983, p. 150).

O isomorfismo mimético é aquele que se desenvolve como uma resposta à incerteza, não tendo, pois, um caráter coercitivo. Conforme DiMaggio e Powell (1983, p. 151), se as tecnologias organizacionais não são bem compreendidas ou as metas são ambíguas, as organizações tendem a se moldar em outras organizações. Muito desse mimetismo pode ser desenvolvido de forma não intencional, alimentado pela transferência de empregados entre as empresas, ou, de forma mais explícita, pela atuação padronizada de empresas de consultoria. No Brasil, a adoção do planejamento estratégico por parte das empresas a partir dos anos 70 é uma evidência do processo de institucionalização das práticas formais de estratégia empresarial (Machado-da-Silva e Vizeu, 2007). O fato de que certos tipos de arranjos estruturais têm uma utilização global pode ser mais fruto de processos miméticos do que da racional escolha de modelos mais eficientes.

O terceiro tipo de isomorfismo, conforme categorização proposta por DiMaggio e Powell (1983, p. 152), tem também um caráter coercitivo, mas não vinculado ao Estado ou a expectativas da sociedade. A imitação, neste caso, provém fundamentalmente do processo de profissionalização. A universidade é uma das promotoras desse tipo de isomorfismo, seja pela educação formal que promove, seja pela base cognitiva produzida pelos seus especialistas. A outra origem reside nas redes profissionais que perpassam diferentes organizações e por meio das quais os modelos rapidamente são difundidos. As associações profissionais igualmente constituem-se em espaços de promoção e difusão de normas organizacionais entre os gestores. Conforme Perrow (1986), essa formação homogênea faz com que os indivíduos que exercem funções gerenciais nas organizações tenham grande similaridade técnica e ideológica, o que funciona como poderosa ferramenta de padronização.

A abordagem do isomorfismo institucional não vincula mimetismo com aumento de eficiência organizacional interna. Os benefícios da imitação são de outra ordem: a similaridade pode fazer com que se torne mais fácil para uma organização transacionar com outras, atrair profissionais; faz também com que a organização apareça, junto às outras organizações e, de forma mais ampla, à sociedade, como sendo legítima e respeitada, com categorias e procedimentos administrativos que a tornam elegível para receber financiamentos e contratos públicos (DiMaggio e Powell, 1983, p. 153). A utilidade do isomorfismo na relação com o poder público está vinculada à hipótese de que, quanto mais as empresas de um campo organizacional interagem com as agências governamentais, maior será a extensão do isomorfismo nesse campo. Muitas vezes, o governo define padrões industriais, que precisam ser adotados por todas as empresas de um campo. Outras vezes, o padrão é uma criação do mercado. Um exemplo brasileiro é a criação do Novo Mercado da Bovespa, em 2000, integrado por empresas que se comprometam a empregar melhores práticas de governança corporativa (Rossoni e Machado-da-Silva, 2010). Nesse caso, a submissão a um conjunto de regras mais rígidas tende a ser uma estratégia favorável a empresas de capital aberto, pois “garante maior grau de confiança do mercado, simplesmente por se submeterem ao conteúdo de uma regra aceita como legítima” (idem, p. 193).

Essa ausência de vínculo direto entre mimetismo e eficiência organizacional faz com que DiMaggio e Powell (1983, p. 157) discordem do argumento da ecologia das populações de que as formas menos eficientes são descartadas pelo processo seletivo da competição: “formas organizacionais menos eficientes persistem”. Meyer e Rowan (1977, p. 341) consideram que a conformidade das organizações a regras institucionalizadas frequentemente

entra em rota de colisão com os critérios de eficiência. Ainda assim, o isomorfismo institucional tende a favorecer o sucesso e a sobrevivência das organizações (Meyer e Rowan, 1977, p. 349). Esse aparente paradoxo pode ser explicado com dois diferentes argumentos. Em primeiro lugar, a incorporação de estruturas formais legitimadas externamente faz com aumente o comprometimento dos participantes internos, bem como dos atores externos em relação à organização. Além disso, o uso de critérios externos de avaliação faz com que a empresa se torne mais capaz de alcançar sucesso do ponto de vista da sociedade, protegendo-a do fracasso (Meyer e Rowan, idem, ibidem).

No isomorfismo institucional, predomina uma concepção determinista das relações entre organizações e seu ambiente. Meyer e Rowan (1977), porém, em conformidade com Thompson (2008 [1967]) e Perrow (1986), abrem espaço para o protagonismo das grandes organizações em relação a seus contextos institucionais. Esse esforço proativo pode ocorrer em duas dimensões. Organizações poderosas podem forçar suas redes de relacionamento a se adaptarem a suas estruturas e relações. Um hipotético exemplo desse tipo de intervenção é apresentado por Meyer e Rowan (1977, p. 348):

(...) produtores de automóveis podem ajudar a criar demandas por tipos particulares de estradas, sistemas de transporte e combustíveis que tornam os automóveis necessidades virtuais; formas competitivas de transporte precisam se adaptar ao contexto relacional existente.

A outra forma de influência é adotada por grandes empresas que tentam construir suas metas e procedimentos como regras institucionais. O exemplo fornecido por Meyer e Rowan (idem, ibidem) novamente tem por cenário a indústria automobilística:

Fabricantes de automóveis, por exemplo, podem tentar criar padrões na opinião pública que definam carros desejáveis, influenciar os padrões legais que definem carros satisfatórios, afetar regras jurídicas de tal forma a diminuir os custos dos fabricantes e forçar os agentes da coletividade a comprar somente seus carros. Os rivais devem então competir tanto nas redes sociais ou mercados como nos contextos das regras institucionais que são definidas pelas organizações existentes.

Essa visão proativa das organizações em relação a seu ambiente institucional, pouco presente no isomorfismo institucional, predomina nos institucionalistas que exploram o conceito de empreendedorismo institucional, abordado na próxima seção.

Uma premissa da abordagem do isomorfismo institucional, tal como ela se apresenta no artigo seminal de DiMaggio e Powell (1983), é o de que o quadro institucional é

homogêneo. Não há referência à possibilidade de competição entre forças institucionais e os efeitos que essas divergências poderiam provocar nas organizações. D'Aunno et al (2000) examinam esse tipo de cenário ao explorarem o fenômeno da mudança radical, que acontece quando uma organização abandona uma estrutura já institucionalizada para fazer uma alteração fundamental nas suas atividades essenciais. Porém, o estudo de D'Aunno et al (2000) sobre radicais mudanças verificadas em hospitais rurais dos Estados Unidos num período de apenas sete anos produz resultados que apoiam a tese de que mudanças divergentes em relação ao modelo organizacional predominante têm, entre suas causas, um quadro com poderosas mas divergentes forças institucionais. Em campos organizacionais fragmentados, elementos regulatórios, normativos e cognitivos que normalmente conduziriam a um comportamento estável podem promover mudanças radicais (D'Aunno et al, 2000, p. 698). O estudo sobre as mudanças ocorridas em parte dos hospitais rurais norte-americanos revela que modificações radicais podem ocorrer numa combinação entre forças institucionais opostas e contextos competitivos. Mudanças de legislação em nível federal fizeram com que alguns hospitais fizessem alterações radicais na sua forma de funcionamento e no conjunto de serviços oferecidos, mas tais mudanças tenderam a acontecer em contextos de menor divergência entre legislação local e federal e onde havia maior competição. Em face desse quadro de maior heterogeneidade institucional e competitiva, é natural que se questione sobre o espaço de ação para os gestores das organizações, o que é explorado por meio do conceito de empreendedorismo institucional.

2.2.3 Empreendedorismo institucional

Quem acompanha a história do institucionalismo no âmbito dos estudos organizacionais ao longo dos últimos 40 anos é testemunha de uma considerável mudança de foco ocorrida a partir do final dos anos 80. De uma perspectiva que procurava explicar a convergência, a conformidade, a estabilidade, a passividade e homogeneidade dos atores, passou-se a explorar a divergência, o dissenso, a instabilidade, a proatividade e heterogeneidade dos atores (Levy e Scully, 2007).

Um número crescente de estudiosos começou a examinar as instituições e, mesmo reconhecendo sua tendência estabilizante, passou a procurar explicações para o processo de criação, mudança ou término das instituições. Se é verdade que as instituições não são efêmeras, também é verdade que elas não são eternas. Poder-se-ia pensar que as mudanças

têm causas exógenas, mantendo-se a premissa de que os sujeitos e as organizações pouco podem frente às pressões institucionais. Mas os institucionalistas começaram a encontrar espaço para a ação humana e organizacional nos processos de mudança institucional, relativizando, assim, o poder condicionante das instituições. A introdução do conceito de agência poderia, ao primeiro olhar, indicar uma concepção teórica radicalmente oposta à do isomorfismo institucional. Mas não foi esse o caminho seguido no âmbito do institucionalismo. Não houve um rompimento radical em relação ao isomorfismo, apenas sua relativização, bem como uma mudança de enfoque: em vez de estudar prioritariamente os efeitos das instituições sobre as organizações e os indivíduos, passou-se a colocar o foco da atenção nas ações que estes têm sobre as instituições. Não é outra moeda: é a outra face da mesma moeda.

Esse novo enfoque das relações entre instituições e indivíduos e organizações, que abre espaço para as noções de agência e interesse, convergiu em torno do conceito de “empreendedorismo institucional”. Essa expressão diz respeito às “atividades de atores que têm interesse em determinados arranjos institucionais e mobilizam recursos para criar novas instituições ou para transformar as existentes” (Maguire, Hardy e Lawrence, 2004, p. 657). Concebido inicialmente por Eisenstadt (1964), o conceito de “empreendedorismo institucional” acabou ganhando ressonância a partir da proposta de artigo seminal de DiMaggio (1988), para quem as pesquisas na área deveriam dar atenção também aos processos de criação de instituições e de desinstitucionalização. Para DiMaggio (1988, p. 14), a criação de novas instituições é onerosa e exige níveis elevados de interesses e recursos, com novas instituições surgindo “quando atores organizados com recursos suficientes (empreendedores institucionais) veem nelas uma oportunidade para realizar interesses que eles muito valorizam”. Dessa proposta inicial direcionada especialmente para a criação de instituições, as pesquisas no campo do empreendedorismo institucional passaram gradualmente a se interessar também pelas mudanças institucionais, ou seja, por ajustes nas instituições que não implicam a criação de algo totalmente novo, mas a transformação do que já existe.

A grande questão que se coloca àqueles que estudam o fenômeno do empreendedorismo institucional diz respeito à aparente contradição entre instituições fortes, que condicionam os sujeitos, e a existência de sujeitos que, libertos desse condicionamento, visualizam a possibilidade de transformar essas mesmas instituições. As respostas a esse dilema não são homogêneas, mas podem ser agrupadas em duas trajetórias distintas: uma

centrada no empreendedor institucional, e outra com foco no processo de mudança institucional (Hardy e Maguire, 2008). A compreensão sobre como pode se dar o fenômeno do empreendedorismo institucional passa inicialmente pelo esclarecimento sobre o que são as instituições e quem podem ser esses empreendedores.

Assim como acontece no campo da economia institucional, o institucionalismo organizacional tem diferentes conceitos de instituição. Alguns desses conceitos se alinham com uma visão mais weberiana, concebendo as instituições como um conjunto de normas, valores e regras que restringem o leque de opções que os indivíduos encontram a seu dispor quando tomam decisões, desde as mais corriqueiras até as mais decisivas, mas que normalmente escapam à sua percepção. Instituições informais, como princípios e valores, tenderiam muito mais a serem condicionadoras do pensamento e do comportamento humano do que leis e normas. Outros pesquisadores, apesar de não negarem a importância das instituições que formam a cultura de um campo organizacional ou de toda a sociedade, estudam mais os processos de mudança institucional que têm por objeto instituições formais e, portanto, que tenderiam a ser mais externas à consciência dos indivíduos.

O dilema da existência de um ser condicionado pelas instituições, mas que tem consciência de seu condicionamento, apresenta-se, assim, especialmente para aquela parcela (que não é pequena) de estudiosos que concebem as instituições essencialmente como formas de ver e pensar a realidade, as quais tendem a ganhar estabilidade a partir de sua contínua reprodução na sociedade. Há autores que buscam resolver esse dilema por meio da dialética de origem marxista, mais especialmente recorrendo à noção de superestrutura de Gramsci: a libertação do condicionamento que impede os indivíduos de perceberem que vivem numa sociedade de classes exigiria o trabalho de pessoas destacadas, capazes não apenas de perceberem a poderosa influência das instituições sobre o pensamento e o comportamento humano, mas também capazes de organizarem um projeto coletivo de transformação conquistando aliados e mobilizando crescentes setores da sociedade (Levy e Scully, 2007).

Outro caminho é seguido por aqueles que recorrem à teoria da estruturação. Conforme essa teoria, “as regras e os recursos esboçados na produção e na reprodução da ação social são, ao mesmo tempo, os meios de reprodução do sistema” (Giddens, 2009, p. 22). Essa estrutura se manifesta na forma de hábitos e rotinas – instituições, portanto –, que são tanto facilitadoras quanto coercitivas, na medida em que viabilizam e limitam a ação. Mas a ação humana não é pura execução de *scripts*: há também um espaço, para escolhas estratégicas –

portanto, para a agência –, que acaba formando, junto com a estrutura, uma dualidade (Beckert, 1999). Assim, bem ao encontro da concepção de Veblen (1899) sobre as instituições, a ação humana, ao mesmo tempo, é restringida pelas instituições, mas também as transforma. Assim, as práticas rotinizadas não são absolutas, permitem algum nível de escolha, o que constitui a semente de sua transformação.

Essas duas perspectivas de resolução do dilema básico da relação entre instituições e organizações guardam semelhanças entre si, na medida em que relativizam o poder coercitivo das instituições. Falta, porém, na análise das mudanças institucionais no âmbito dos estudos organizacionais, a consideração de que nem todas as instituições têm o mesmo poder sobre os sujeitos e, portanto, o custo de perceber a necessidade de uma mudança pode variar conforme o tipo de instituição de que se está tratando. Na economia institucional, como se expôs anteriormente, está bem assentada a visão de que há níveis diferentes de instituições, que genericamente podem ser classificadas entre formais e informais. Autores como North (1990) e Hodgson (2006) reconhecem que hábitos e rotinas tendem a serem mais resistentes às mudanças do que as leis. Williamson (2000) classifica as regras formais e informais em diferentes níveis. Normas, costumes e tradições situam-se no nível mais alto e menos mutável das relações sociais; já instituições formais como as constituições, leis, os direitos de propriedade situam-se num outro nível, comparativamente menos difícil de sofrer modificações, apesar de sua natural e esperada estabilidade. É verdade que, no institucionalismo organizacional, há uma tendência de se tomar como objeto de estudo instituições mais informais, o que explica a preocupação maior com a dualidade entre estrutura e agência. Porém, essa tendência leva ao risco de se caracterizar o agente da mudança institucional da mesma forma, ainda que o objeto da mudança exija do empreendedor competências e estratégias distintas – aspecto que será demonstrado mais adiante e é objeto também da dimensão empírica desta investigação.

Os empreendedores institucionais que têm sido estudados são indivíduos, organizações, redes e movimentos sociais (Hardy e Maguire, 2008). Entre as propriedades características desses agentes, a primeira que se destaca é sua capacidade de ter uma visão crítica do seu contexto institucional e idealizar formas diferentes de ação. Essa visão crítica, também denominada de “reflexividade”, embora também atribuída às organizações (como em Leca e Naccache, 2006), tende a ser mais uma propriedade dos indivíduos do que das organizações – e de indivíduos que, de alguma maneira, se distinguem dos seus pares por visualizarem a necessidade e a possibilidade de transformações no seu ambiente institucional.

Outro aspecto considerado pelos institucionalistas são as posições ocupadas pelos empreendedores institucionais. O conceito de “posição” está associado a outro conceito: o de campo organizacional. As empresas, por exemplo, compõem um mercado. Mas um mercado não é um campo organizacional: este é entendido como “uma comunidade de organizações que partilham de um mesmo sistema de significados e cujos participantes interagem mais frequentemente e de forma inevitável uns com os outros mais do que atores externos a este campo” (Scott, 1995, p. 56). Um campo organizacional pode compreender empresas, governo, associações empresariais, associações profissionais, grupos de interesse e o público em geral. Mais do que um grupo de organizações influentes, o campo organizacional é um espaço comum de diálogo e discussão em torno de questões relevantes para todos os seus integrantes (Hoffman, 1999). Dentro de um campo, há um número limitado de posições a serem ocupadas, a partir das quais os atores podem agir (Hardy e Maguire, 2008). As relações de poder entre os atores que participam de um campo organizacional dependem dessas posições, às quais se associam diferentes quantidades de recursos (inclusive capital). As relações e os recursos de cada ator do campo lhe dão distintos interesses e oportunidades e, dependendo das circunstâncias, a possibilidade de exercer poder sobre esse campo num determinado momento (Hardy e Maguire, 2008; Bourdieu, 1986). Conforme essa visão, os atores não têm poder, mas sim ocupam posições que lhes permitem exercer certo nível de poder em um determinado campo e num momento específico. Na área do empreendedorismo institucional, têm sido empregados os conceitos de centro e periferia para designar essa hierarquia de posições. Para Greenwood e Suddaby (2006, p. 28), essas duas noções abrangem a capacidade dos atores centrais em uma estrutura social de estabelecer uma lógica institucional favorável a seus interesses bem como uma aceitação dessa lógica como sendo dada pelos diferentes integrantes do campo organizacional.

Uma pergunta, então, se apresenta: quem vai promover mudanças institucionais são os que detêm mais poder? É um questionamento pertinente, pois, se poderia esperar que atores poderosos queiram manter o quadro institucional que lhes favorece, sendo avessos a mudanças nas instituições. As pesquisas sobre esse tema revelam que o empreendedorismo institucional tanto pode ser protagonizado por atores centrais como periféricos. As explicações dadas às iniciativas de atores poderosos referem-se ao convívio desses indivíduos ou organizações com outros arranjos institucionais (por exemplo, multinacionais, que atuam em diferentes países, com diferentes instituições). Mas há evidências de que atores menos poderosos conseguem promover mudanças institucionais. Para Greenwood e Suddaby (2006)

e Hardy e Maguire (2008), haveria maior facilidade de atores periféricos de desenvolver ideias para mudanças porque seriam menos conectados a outros atores, e, portanto, estariam menos conscientes de normas e práticas institucionais e também porque estariam mais expostos a ideias alternativas por se posicionarem longe do centro do seu campo organizacional. Além disso, a tendência seria de que o arranjo institucional existente seja menos vantajoso para os atores periféricos (Leblebici et al, 1991). Há, nesse conjunto de explicações, um paradoxo que o institucionalismo organizacional ainda está procurando responder: como aqueles que têm mais motivos e menos poder conseguem suplantar os que têm mais poder e menos motivos para promover mudanças?

As condições do campo organizacional em que se situam as organizações poderiam ser favoráveis ou inibidoras de ações de empreendedorismo institucional. Conforme Hardy e Maguire (2008), há duas abordagens para tratar da influência das condições do campo organizacional, uma que aponta a incerteza e outros problemas como motivos que demandariam uma mudança de instituições; e outra que explora as tensões e contradições existentes em campos altamente institucionalizados.

Entre os estímulos que favorecem a mudança institucional, está a incerteza, ou, como dizem Pfeffer e Salancik (2003, p. 67), “o grau em que estados futuros do mundo não podem ser antecipados ou acuradamente previstos”. Se as instituições, conforme afirmado por economistas como Veblen e Williamson, cumprem o papel de tornarem o comportamento dos atores mais previsíveis, então um cenário de incerteza favoreceria a adoção de solução institucional que diminuísse a imprevisibilidade que caracteriza um determinado momento de um campo organizacional. Como parte da imprevisibilidade tem potencial impacto sobre os custos de transação (conforme Coase, 1937, e Williamson, 2000), então arranjos institucionais que reduzissem esses custos poderiam ser vantajosos para todo um campo organizacional ou para os seus principais atores. Para além das incertezas, outros problemas verificados num campo organizacional poderiam ser os motivadores de mudanças. Um exemplo seria a adoção do modelo divisional pelas empresas quando seu crescimento levou ao limite ao modelo de gestão até então adequado às necessidades das empresas.

Outros estudos sobre as motivações para ações de empreendedorismo institucional acentuam o papel das tensões e contradições existentes no campo organizacional (Hoffman, 1999; Seo e Creed, 2002). Por detrás da aparente estabilidade dos campos organizacionais, dos consensos negociados socialmente, há diferenças subjacentes, seja em campos em

formação, seja em campos maduros (Greenwood, Suddaby e Hinings, 2002; Hardy e Maguire, 2008). Há interesses diversos, há diferenças de poder; há, por vezes, instituições em confronto; há novos atores com diferentes histórias e perspectivas. As regras institucionais não necessariamente são coerentes entre si; ao contrário, tendem a estar em confronto umas com as outras ou mesmo serem contraditórias; assim, as regras institucionais não seriam guias absolutamente seguros de como os agentes devem agir (Beckert, 1999). Nesse ambiente de tensões e contradições, há espaço para a práxis humana, conforme concepção de Seo e Creed (2002), alimentada pela percepção de uma heterogeneidade que tende a escapar a um olhar mais superficial.

Entre as fontes de contradição, está a incompatibilidade entre legitimidade e eficiência funcional (Seo e Creed, 2002). Embora essa defasagem já estivesse prevista nos artigos seminais do institucionalismo organizacional (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983), a conformidade a arranjos institucionais pode vir a gerar legitimidade sob o custo de um tal nível de ineficiência que estimula certos atores a buscarem novos arranjos institucionais, mais favoráveis à sustentabilidade de suas organizações. A contradição também pode surgir quando a adaptação a regras institucionais põe em risco a capacidade adaptativa das organizações. A aceitação cega de regras e normas pode levar, ao longo do tempo, à incapacidade de perceber deficiências no arranjo institucional presente, impedindo os atores de enxergarem alternativas melhores (Seo e Creed, 2002). Outra potencial fonte de contradição existe no choque entre a conformidade com um determinado arranjo institucional num nível ou setor com arranjos de outros níveis ou setores. Um exemplo citado por Seo e Creed (2002) diz respeito à importância da família nos mercados capitalistas, que ajuda a diminuir os custos de mão de obra, mas, ao mesmo tempo, é vítima de práticas desse mesmo mercado. Por fim, a contradição pode ainda se originar de um conflito entre tendências isomórficas e tendências divergentes, uma divergência que tem relação direta com o nível de poder dos diferentes atores. Os arranjos institucionais existentes tenderiam a refletir os interesses dos atores com mais poder político, o que dificilmente contentaria todos os atores do campo organizacional, especialmente os menos poderosos (Seo e Creed, 2002). Assim, os atores que não estão sendo adequadamente atendidos com o arranjo institucional existente seriam aqueles que, sob determinadas circunstâncias, vão tomar consciência das restrições que lhes são impostas pelo atual cenário institucional e se transformar em agentes de mudança. A transformação da percepção das contradições em ação que visa à mudança decorre daquilo que Seo e Creed (2002) chamam de práxis. Assim, a existência de contradições, ao

desautomatizarem a consciência dos sujeitos, constituiria um dos requisitos para mudanças institucionais. Seguindo esse raciocínio, quanto maior o desalinhamento entre o arranjo institucional e os interesses e necessidades dos atores de um campo organizacional, maior a probabilidade de que os atores prejudicados queiram mudar a ordem institucional vigente. Dessa forma, haveria maior probabilidade de que as mudanças institucionais sejam capitaneadas por participantes menos poderosos porque pagariam um preço menor para viabilizar a transformação desejada, e também seriam menos sujeitos a sanções que viessem de atores mais centrais e poderosos (Holm, 1995; Seo e Creed, 2002). Costuma haver, porém, uma larga distância entre lançar-se em um projeto de mudança institucional e ter êxito, especialmente se o empreendedor institucional não ocupa posição central nem é poderoso. Crises provocadas por um acúmulo de ineficiências compõem uma das circunstâncias em que o poder dos atores centrais pode ser reduzido, favorecendo-se a posição política dos contestadores. Já nos casos em que se apresenta uma contradição interinstitucional, atores menos poderosos podem encontrar recursos institucionais alternativos em outros arranjos institucionais dos quais participam (Seo e Creed, 2002). A condição de atores periféricos e sem poder conseguem ter êxito em iniciativas de empreendedorismo institucional é defendida por Seo e Creed (2002), mas os próprios autores reconhecem que o institucionalismo tem tradicionalmente privilegiado as ações de atores que têm acesso a mais recursos.

Outro aspecto explorado por aqueles que estudam as condições propícias a mudanças institucionais diz respeito ao estado do campo organizacional enfocado: se ele está em formação, já é desenvolvido ou se vive uma crise (Hardy e Maguire, 2008). Campos emergentes seriam mais propícios para o empreendedorismo institucional porque ainda não teriam práticas suficientemente institucionalizadas, o que favoreceria a necessidade de se buscar soluções para resolver os problemas vinculados a relacionamentos menos estruturados, conflitos de valores ou mesmo a ausência de normas claramente identificáveis. A existência de uma crise no campo organizacional é outro fator que se considera capaz de induzir mudanças institucionais, na medida em que crises tendem a explicitar contradições e tensões que estavam inertes, esperando uma oportunidade para florescerem, mesmo em campos mais maduros (Hoffman, 1999; Fligstein e Mara-Drita, 1996; Hardy e Maguire, 2008). Fligstein (2001), por exemplo, menciona a crise na União Europeia como fator decisivo para que se construísse a ideia do mercado comum. Eventos disruptivos podem favorecer a entrada de novos atores no campo organizacional, o aumento de poder de atores já existentes e uma

mudança no “clima intelectual das ideias” (Greenwood, Suddaby e Hinings, 2002). Há, porém, quem veja que incertezas, tensões e contradições são propriedades comuns de todos os campos (Munir, 2005), não sendo exclusivas de campos emergentes ou em crise. Para esses autores, mais importante do que o problema em si, é como ele é interpretado pelos autores, o que leva a mais uma corrente de estudos institucionais, que explora os “debates interpretativos”.

Os autores que atribuem peso relevante às questões interpretativas argumentam que um mesmo episódio pode ser entendido como uma crise ou como um fato sem maior relevância. Assim, a capacidade de interpretar os fatos e de convencer os atores a compartilharem essa visão é tão ou mais importante do que as propriedades objetivas que compõem um campo organizacional (Hardy e Maguire, 2008).

Para além de atores e seus campos, o estudo sobre empreendedorismo institucional considera também as estratégias empregadas na promoção de mudanças. Hardy e Maguire (2008) propõem uma classificação das diferentes estratégias em três temas agrupadores: a mobilização de recursos; a construção de argumentos para a mudança institucional; e o estabelecimento de novas relações entre os atores que estimulem a ação coletiva.

A mobilização de recursos já estava presente nas definições iniciais de empreendedorismo institucional, como na de DiMaggio (1988). De lá para cá, os estudos sobre o tema têm considerado um amplo espectro de recursos: políticos, financeiros, organizacionais, materiais, culturais e discursivos (Hardy e Maguire, 2008). A posse de muitos recursos é apontada como condição que potencialmente permitiria a um determinado ator promover mudanças institucionais sem depender de outros atores. Dorado (2005) cita o exemplo do poder de John Rockefeller quando adquiriu quase todas as refinarias dos Estados Unidos e passou a ter controle sobre o mercado do óleo por meio da imposição de preços, sem que houvesse, durante determinado período, meios para contrabalançar todo esse poder. Porém, em geral, os atores não têm poder suficiente para agirem sozinhos, precisando mobilizar outros atores. Nesse sentido, a posse de recursos permite ao empreendedor institucional negociar e barganhar apoio a seu projeto de mudança. Colomy (1998) e Hardy e Maguire (2008) convergem na compreensão de que os recursos são usados pelos empreendedores institucionais como mecanismos de troca, possibilitando a oferta de benefícios tangíveis e intangíveis aos demais atores. Os recursos podem ser usados de forma positiva para conseguir apoio à mudança, assumindo, por exemplo, a forma de promessa de

informações, de legitimação, de apoio político, mas também podem assumir um valor negativo, sob a forma de ameaças (Colomy, 1998). Essa habilidade de premiar apoiadores e punir oponentes está condicionada à quantidade de recursos ao alcance do empreendedor institucional. Há evidências de que atores com mais recursos sobrepõem aqueles que têm menos: “elites e elites secundárias, incluindo atores estatais poderosos e grupos profissionais, são desproporcionalmente representados entre os empreendedores bem-sucedidos” (Colomy, 1998, p. 280). Nem sempre os recursos que servem para ameaçar estão nas mãos dos atores que os empregam como forma de conseguir apoio. Pode ser o poder de uma nova regulação do setor, poder ser um novo marco legal. Assim, o apoio que o empreendedor institucional consegue do Estado ou de associações profissionais pode converter-se em recurso que sirva para alcançar o convencimento de outros atores (Hardy e Maguire, 2008).

As estratégias dos empreendedores institucionais passam também pela construção de argumentos a serem comunicados aos demais atores visando à obtenção de sua concordância e seu apoio ao projeto de mudança institucional. A construção argumentativa do agente da mudança tende a tomar a forma de uma “estrutura de ação coletiva”, composta pela identificação do problema e de sua importância, por um diagnóstico do problema que contemple também uma descrição do que deve ser feito para ser superado, e por um componente de motivação, que encoraja os atores a se engajarem no projeto de mudança institucional (Hardy e Maguire, 2008). Greenwood, Suddaby e Hinings (2002), por sua vez, fazem menção a um movimento chamado “teorização”, que envolve a estratégia discursiva de conectar problemas presentes no campo organizacional com as práticas existentes, propondo novas práticas como forma de solução. Seja na estruturação, seja na teorização, os empreendedores costumam caracterizar as atuais práticas como injustas ou ineficientes, apresentando argumentos mais genéricos e subjetivos, bem como demonstrações mais técnicas de eficiência do novo arranjo institucional (Hardy e Maguire, 2008). Porém, como observa Colomy (1998), a validade desses argumentos raramente se comprova de forma inequívoca, repousando basicamente na “conformidade a mitos institucionais”. O estudo sobre as estratégias argumentativas também leva em conta o contexto em que o discurso legitimante é enunciado, com o aproveitamento de lógicas e estruturas disponíveis, na busca de um alinhamento com regras mais gerais da sociedade. Há estudos que exploram como que o empreendedor institucional persuade os demais atores, como reorganiza suas preferências, como agrega as preferências desses atores no projeto de mudança institucional (Hardy e Maguire, 2008).

Outro conjunto de estratégias diz respeito ao desenvolvimento de relações com os demais atores com o objetivo de fomentar a ação coletiva. A dependência do apoio por parte de outros atores torna-se uma necessidade tendo em vista que o empreendedorismo busca alterar regras, hábitos e valores que podem estar profundamente enraizados, um trabalho que normalmente não consegue ser feito por um único indivíduo ou organização (Hardy e Maguire, 2008). As habilidades sociais do empreendedor institucional são valorizadas por Fligstein (1997, p. 398), que as define como sendo aquelas que “motivam a cooperação dos outros atores fornecendo-lhes significados e identidades comuns, nas quais as ações podem ser realizadas e justificadas”. O empreendedorismo institucional envolve parcerias, coalizões e outras formas de relações colaborativas, caracterizando-se como um processo predominantemente coletivo (Hardy e Maguire, 2008). Essas relações, por sua vez, são fundamentalmente relações de poder. Afinal, os campos organizacionais são espaços de permanentes e mutantes relações de poder, que se estabilizam temporariamente em determinados arranjos institucionais: o empreendedorismo institucional é sempre uma tentativa de realinhamento dessas relações de poder, que assume a forma de novas relações e práticas (Levy e Scully, 2007).

Considerando a visão tridimensional de poder proposta por Lukes (1974), as estratégias adotadas pelos agentes da mudança podem se situar em uma das três dimensões de poder. A oferta de incentivos financeiros ou de outra natureza, a imposição de penalidades, a invocação de autoridade formal são exemplos de ações vinculadas ao primeiro nível de poder. A segunda dimensão, por sua vez, se manifesta, por exemplo, no controle sobre a agenda política, incluindo-se as formas pelas quais se consegue manter determinadas questões distantes do processo político. Conforme Hardy e Maguire (2008), a literatura sobre empreendedorismo não tem se detido nessa dimensão do poder, sendo Fligstein (2001) uma das exceções. Já a terceira dimensão envolve a capacidade de assegurar domínio sobre as crenças e desejos dos demais atores. Cabe, porém, observar que esta última dimensão de poder tende a não ser perfeita, não se imaginando que haja possibilidade de que a dominação sobre crenças e desejos dos atores possa ser plena. Como exemplo do emprego dessa terceira dimensão de poder, Fligstein (2001) e Colomy (1998) mencionam o uso estratégico, pelos empreendedores institucionais, de narrativas que apelam às identidades e interesses dos demais atores de seu campo organizacional, induzindo-os à cooperação.

A necessidade que os empreendedores institucionais têm de construir coalizões recebe atenção de Colomy (1998). Raramente esses agentes de mudança possuem os recursos, o

poder e a legitimidade de que necessitam para concretizar seus planos. É por isso que necessitam o aval, ou no mínimo o consentimento, de outros grupos, bem como a capacidade de superar as resistências que costumam surgir. A busca por apoio de outros grupos faz com que seja razoável se supor que os empreendedores institucionais recorram a estratégias que levem em conta as expectativas e necessidades dos seus potenciais apoiadores. Frente à dificuldade em responder com precisão sobre o grau de dificuldade e os resultados da empreitada, os agentes da mudança tendem a situar seus projetos em estruturas culturais abrangentes. Também o recurso à sua própria reputação é outra estratégia adotada por empreendedores que não conseguem oferecer suficiente informação sobre o caminho e o destino da mudança proposta (Colomy, 1998).

Com alguma frequência, a mudança institucional envolve o espaço formal da política, cuja estrutura oferece diferentes oportunidades de influência, junto a secretarias, ministérios, comissões parlamentares, etc. Quanto maior o número de instâncias com poder de veto, maior será o nível de dificuldade que o empreendedor e sua coalizão terão para fazer avançar seu programa de mudança institucional. O padrão que tende a se repetir nas estratégias discursivas dos empreendedores institucionais é o esforço em mostrar a falta de efetividade ou injustiça que caracteriza o atual arranjo institucional e o empenho em legitimar o programa alternativo proposto. Esse percurso pode resultar em falha ou sucesso total ou em diversos níveis de sucesso parcial, situados entre esses dois resultados extremos. Conforme Colomy (1998), em muitos casos, o fracasso leva os empreendedores a redobram esforços, a modificarem seus projetos e estratégias. Certas vezes, uma mudança ambiental não provocada pelos defensores de um novo arranjo institucional cria oportunidade favorável para viabilizar um programa que havia fracassado anteriormente (Colomy, 1998; Dorado, 2005).

A partir da interface entre o institucionalismo organizacional e a visão baseada em recursos, Hilman e Hitt (1999) examinaram uma dimensão desconsiderada na maior parte dos estudos sobre empreendedorismo institucional, que são as estratégias de ação política das empresas. Esses autores propõem uma taxonomia das ações políticas das empresas, que compreendem duas abordagens gerais de ação política (transacional e relacional), dois níveis de participação (individual e coletiva) e três tipos genéricos de estratégias políticas (informação, incentivo financeiro e constituição de uma base eleitoral). Embora não tratem explicitamente de mudança institucional ou de empreendedorismo institucional, a taxonomia proposta pode ser útil na análise das relações entre empresas e atores políticos ao longo desses processos.

O interesse das empresas em relação às ações governamentais se justifica pelo poder que os governos têm sobre a economia, as indústrias e as empresas. As decisões governamentais podem afetar o tamanho dos mercados por meio das compras governamentais, regulações que afetam produtos complementares e substitutos, barreiras de entrada e legislação antitruste, por meio de legislações que podem aumentar os custos de produção, envolvendo, por exemplo, as dimensões trabalhista e ambiental. Em muitos setores industriais, não basta ter sucesso no mercado; é preciso também ser bem-sucedido na arena política pública. Dessa forma, torna-se necessário para empresas dessas indústrias desenvolverem estratégias políticas como parte de sua estratégia geral; do contrário, sua falta de proatividade pode fazer com que outros grupos de interesse moldem as políticas públicas conforme suas conveniências e em detrimento dos interesses das empresas (Hilman e Hitt, 1999).

A primeira escolha estratégica a ser definida diz respeito ao caráter temporal da relação com o poder público. Se a firma adota uma estratégia política para tratar de uma questão específica, aguardando antes o desenvolvimento de uma questão relevante, ocorre o que Hilman e Hitt (1999) denominam de abordagem transacional. Porém, quando a empresa adota uma estratégia de longo prazo, mantendo uma relação contínua com os atores políticos, mesmo quando não há uma grande questão em jogo, há o que se denomina de abordagem relacional. Há evidências de que está crescendo rapidamente a adoção da estratégia relacional, com muitas empresas criando diretorias de relações institucionais e abrindo escritórios perto dos grandes centros do poder, como se verifica nos Estados Unidos e na União Europeia (Hilman e Hitt, 1999; Fligstein, 2002). Poder-se-ia esperar que empresas que dependem mais fortemente das políticas governamentais ou que têm uma grande diversificação de produtos adotariam uma abordagem relacional. Por outro lado, em países mais pluralistas, em que muitos grupos de interesse influenciam as decisões políticas, poder-se-ia esperar uma abordagem relacional, ao passo em que países mais corporativistas, em que o acesso ao poder é mais limitado, a estratégia tenderia a ser transacional.

Pela visão baseada em recursos, empresas que dispõem de mais recursos tenderiam a adotar ações políticas individuais, enquanto aquelas com menos recursos tenderiam a se valer de ações políticas coletivas, envolvendo, por exemplo, associações empresariais. Hilman e Hitt (1999) consideram que o principal fator que influencia a escolha por um ou outro caminho é a quantidade de recursos de que a empresa dispõe. Empresas maiores, contando com mais recursos (financeiros ou intangíveis, como o conhecimento sobre como influenciar

políticas públicas), tenderiam a agir individualmente. Por outro lado, empresas com menos recursos tenderiam a preferir ações coletivas.

Entre as estratégias disponíveis às empresas, agindo individual ou coletivamente, para conseguir moldar as políticas públicas aos seus interesses, estão a informação e os incentivos diretos. A estratégia da informação consiste em alcançar, aos atores políticos, informações de que eles não dispõem e que são relevantes para sua tomada de decisão, como os custos e benefícios de diferentes políticas. Entre as táticas empregadas, podem-se citar o “lobbying”, resultados de pesquisas, participação em comissões como especialistas e documentos que expressem a posição de empresas e entidades empresariais. Já a estratégia do incentivo financeiro envolve alcançar recursos aos tomadores de decisão, o que pode implicar financiamento de campanha, mas também táticas que ficam no limite da ética ou o ultrapassam, como promessa de contratação futura, contratação de familiares pelas empresas, pagamento de viagens, entre outras alternativas. Uma terceira estratégia envolve o que Hilman e Hitt (1999) denominam de formação de base eleitoral, ou seja, adoção de ações que visam ganhar apoio de um número considerável de eleitores, de modo a pressionar os agentes políticos a adotarem uma política favorável aos interesses de uma empresa ou de um setor industrial sob pena de perderem apoio de seus eleitores. Essa última estratégia, porém, apresenta-se apenas quando a questão envolvida é do interesse da opinião pública. O grande mérito da abordagem estratégica adotada por Hilman e Hitt (1999), construída a partir de contribuições teóricas e empíricas do institucionalismo organizacional e da visão baseada em recursos, é a oferta de categorias de análise das estratégias que podem ser empregadas por empresas ou associações empresariais na tentativa de promover mudanças institucionais sobre instituições formais, como legislação e políticas públicas, dimensão que tende a ser negligenciada na literatura sobre empreendedorismo institucional.

2.2.4 Relação entre organizações e instituições sob a ótica dos estudos organizacionais: síntese e considerações finais

Da análise do conjunto de estudos sobre a relação entre organizações e instituições apresentados neste capítulo, destacam-se os seguintes pontos:

1. Existem pontos de convergência entre a economia institucional e o institucionalismo organizacional, porém é extremamente raro que pesquisadores de

uma corrente cite autores da outra. Uma tentativa de integração dessas duas perspectivas é a de Pacheco et al (2010), que identificam complementaridades que poderiam ser úteis para economistas e estudiosos das organizações caso fossem exploradas.

2. O isomorfismo institucional e o empreendedorismo institucional podem ser considerados como duas perspectivas que permitem explorar a relação entre organizações e instituições, mas sob enfoques distintos: um acentuando as pressões institucionais; outro, o interesse dos indivíduos e organizações. O empreendedorismo institucional não nega que forças institucionais provoquem isomorfismos e reduzam drasticamente as opções dos gestores das organizações. Porém, em vez de se dedicar ao estudo do fenômeno do isomorfismo, explora mais a capacidade dos atores de moldarem as instituições conforme seus interesses.
3. Tanto o isomorfismo institucional como o empreendedorismo institucional compartilham a premissa de que os arranjos institucionais existentes ou propostos não são necessariamente eficientes. O isomorfismo institucional pode ser inevitavelmente produzido pela aceitação, por parte das organizações, de um “mito de eficiência”. Por outro lado, projetos de mudança institucional tendem a usar como argumento a superação de ineficiências, mas a eficiência prometida muitas vezes não se evidencia (Colomy, 1998). Parte-se das premissas de que os arranjos institucionais tendem a refletir os interesses das organizações ou coalizões que detêm mais poder e de que nem sempre esses interesses são os mais favoráveis para o conjunto da sociedade (North, 1990). O empreendedorismo institucional, quando bem-sucedido, pode ser entendido como um processo que visa a um rearranjo de forças dentro do campo organizacional, ou por meio de grupos poderosos fazendo avançar ainda mais seu poder e conquistando mudanças institucionais que os reforcem, ou através de grupos que passaram a ter maior peso político e buscam materializar esse poder em instituições mais favoráveis aos seus interesses.
4. Tanto no isomorfismo institucional como no empreendedorismo institucional, embora em diferentes graus, está presente a discussão sobre quem teria condições de usar as instituições como oportunidades a seu favor. Meyer e Rowan (1977) aventam a possibilidade de haver, em condições muito especiais, o protagonismo

das grandes organizações em relação a seus contextos institucionais. Já nos estudos sobre empreendedorismo institucional, há posições diversas sobre as condições que devem ser atendidas para uma organização conseguir promover uma mudança institucional. Para DiMaggio (1988), um dos requisitos do empreendedor institucional é ter acesso a recursos suficientes que viabilizem a mudança pretendida. Também Colomy (1998) e Fligstein (2001) correlacionam a chance de sucesso de um projeto de mudança institucional à quantidade de recursos de que dispõem seus protagonistas. Por outro lado, há autores que enxergam em atores periféricos os grandes interessados nas mudanças, já que os arranjos institucionais tendem a não atendê-los prioritariamente (Leblebici et al., 1991; Greenwood e Suddaby, 2006; Hardy e Maguire, 2008). Já os estudos empíricos sobre a coevolução entre empresas e seu ambiente institucional tendem a privilegiar grandes empresas (Child e Rodrigues, 2011; Murmann, 2003; Flier, Bosh e Volberda, 2003; Dieleman e Sachs, 2008). Afigura-se, assim, como uma necessidade a realização de estudos empíricos que identifiquem se há, de fato, espaço para atores periféricos terem sucesso em ações de empreendedorismo institucional.

5. Um aspecto que tende a passar despercebido nos estudos sobre mudança institucional diz respeito ao tipo de instituição analisada. Os estudos sobre empreendedorismo institucional seguidamente recorrem a Jepperson (1991), definindo instituições como sistemas de regras ou programas socialmente construídos e reproduzidos por meio de rotinas. Seguidamente as instituições são referidas como sendo tomadas pelos sujeitos como dadas e, portanto, muitas vezes não sendo passíveis de questionamento (Munir e Philips, 2005). Na economia institucional, prevalece o conceito de North (1990, p. 3), para quem as instituições são restrições criadas pelos seres humanos que moldam suas interações, seja no âmbito político, social ou econômico. Comparando estudos empíricos afiliados a cada um desses dois campos teóricos, Pacheco et al (2010) identificam dois padrões distintos: o institucionalismo organizacional foca-se no campo organizacional e na forma como os atores se engajam em ações empreendedoras em busca de legitimidade; já a economia institucional enfatiza a aplicação dos direitos de propriedade por meio da lei e da política. Pesquisas sobre empreendedorismo institucional tratam prioritariamente de práticas e padrões,

deixando quase intocadas as políticas governamentais. Uma das exceções, neste campo, é o estudo das instituições de mercado por Fligstein (1996). No terreno da economia institucional, em sintonia com as dimensões sociais propostas por Williamson (2000), há estudos que tratam dos seus níveis mais altos, explorando instituições como ideologia, cultura, mas também o exame de níveis intermediários, envolvendo instituições como os direitos de propriedade e a emergência de políticas públicas (Pacheco et al, 2010). Essa abertura para um conjunto maior de tipos de instituição também é verificada nos estudos identificados com a perspectiva coevolucionária. Assim, enquanto os estudos empíricos do institucionalismo organizacional tendem a serem mais focados em instituições informais e socialmente enraizadas, pesquisas na economia institucional se concentram mais em instituições de nível intermediário, como políticas governamentais e variações nos direitos de propriedade (Pacheco et al, 2010). O caráter mais restrito dos objetos de estudos empíricos do institucionalismo organizacional revela uma distinção significativa em relação à economia institucional. Afinal, ao estudar prioritariamente instituições informais e socialmente enraizadas, os estudos sobre empreendedorismo institucional costumam pressupor que os agentes da mudança precisam sempre desenvolver uma consciência que os liberte do condicionamento de instituições que costumam não ser percebidas pelos sujeitos, o que não necessariamente se aplica quando o objeto de estudo são instituições mais formais, como as leis e políticas públicas, priorizadas nas pesquisas sobre economia institucional. Nesse sentido, são necessárias pesquisas que apliquem e adaptem conceitos do empreendedorismo institucional a mudanças institucionais que têm por objeto leis e políticas públicas.

6. Os estudos sobre o empreendedorismo institucional costumam considerá-lo como um processo de ação coletiva (Fligstein, 1996; Colomy, 1998; Seo e Creed, 2002; Greenwood e Suddaby, 2006). Apesar disso, um grande número de pesquisas se detém em analisar as ações empreendedoras que têm o protagonismo de um indivíduo ou de uma organização isolada (Déjean et al, 2004; Garud, Hardy e Maguire et al, 2007). Pouco exploradas são as causas que levam os atores a agirem de forma autônoma ou a atuarem coletivamente (Hilman e Hitt, 1999). Essa heterogeneidade se apresenta também nos estudos empíricos sob a perspectiva coevolucionária. Há investigações que exploram o protagonismo de organizações

isoladas (Dieleman e Sachs, 2008), mas também há estudos que examinam movimentos coletivos (Murmman, 2003). De qualquer maneira, sob essa perspectiva teórica, não são examinadas as condições que favorecem uma ação individual ou coletiva. Um melhor entendimento dessa questão passa pela realização de estudos sobre os motivos que favorecem ou inibem o protagonismo individual ou coletivo na promoção de mudanças institucionais.

7. Parte da literatura sobre empreendedorismo institucional tem seu foco nas estratégias empregadas pelos atores a fim de alcançarem êxito em seus projetos institucionais (Colomy, 1998; Lawrence, 1999; Hardy e Maguire, 2008). Poucos, porém, são os estudos que associam poder e estratégia (Fligstein, 2001; Colomy 1998). No âmbito da abordagem coevolucionária, também a dimensão política da relação entre organizações e instituições é incipiente (Child e Rodrigues, 2011). Percebe-se, assim, a necessidade de superar essa lacuna, com a realização de mais estudos empíricos que considerem a dimensão do poder nos processos de mudança institucional em diferentes contextos.
8. Os estudos sobre empreendedorismo institucional focam-se no processo de promoção da mudança até que ela seja alcançada. Se o objetivo de um projeto de mudança institucional é a criação de uma nova lei, os estudos tenderiam a abordar as etapas do processo que vão até a promulgação da lei. Porém, a homologação de uma lei não necessariamente implica uma mudança institucional real, porque a legislação pode não ser cumprida pelos cidadãos e pelas organizações, nem seu cumprimento cobrado pelo Estado. Assim, entende-se que, em determinadas circunstâncias, a efetivação de uma mudança institucional no terreno das regras formais exige que se avance uma etapa nos estudos, verificando-se também se as organizações realizam ações que visam garantir que a letra da lei seja cumprida.
9. A economia institucional tem seu foco na economia, no seu nível macro, ou em indústrias específicas. O institucionalismo organizacional tende a fechar seu foco sobre organizações ou conjunto de organizações, mas muitas vezes alarga sua visão em direção a setores industriais. Já os estudos da relação entre organizações e seu ambiente institucional sob a óptica coevolucionária costumam lançar seu olhar para as relações entre organizações e as indústrias que elas integram. Existem, portanto, no estudo de processos de mudança institucional, a

possibilidade de se transcender as fronteiras entre o econômico e o organizacional. Esta pesquisa segue o enfoque de grande parte dos estudos coevolucionários ou sobre empreendedorismo institucional, analisando a inter-relação entre os níveis micro e meso da economia.

A seguir, complementando esta seção de síntese, apresenta-se um quadro com os principais construtos que formam o referencial teórico desta tese. O Quadro 1 apresenta uma definição dos construtos, os autores de referência bem como seus principais elementos formativos.

Quadro 1: Construtos empregados na pesquisa

Construtos	Definição	Autores	Elementos
Instituição	As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, guiando a interação humana, ao definir e delimitar o conjunto de escolhas que os indivíduos têm a seu dispor.	North (1990)	Instituições formais: leis, políticas públicas. Instituições informais: hábitos, rotinas.
Mudança institucional	Envolve a criação, término ou modificação de uma instituição.	North (1990); Fligstein (1996 e 2002); DiMaggio (1988); Battilana et al (2009)	Processos de institucionalização, desinstitucionalização ou de reforma institucional.
Empreendedorismo institucional	Envolve as atividades de atores que têm interesse em determinados arranjos institucionais e mobilizam recursos para criar novas instituições ou para transformar as existentes.	Maguire et al (2004); DiMaggio (1988)	Empreendedores institucionais; recursos necessários e disponíveis; caráter individual ou coletivo da ação; estratégias adotadas; etapas do processo.
Campo organizacional	Um campo organizacional é uma comunidade de organizações que partilham de um mesmo sistema de significados e cujos participantes interagem mais frequentemente e de forma inevitável uns com os outros mais do que atores externos a este campo.	Scott (1995); Hoffman (1999); Hardy e Maguire (2008)	Atores do campo organizacional; posições no campo organizacional; nível de poder dos atores; homogeneidade e heterogeneidade dos campos.
Visão tridimensional de poder	Trata-se de concepção de poder que compreende dimensões observáveis e mais subjetivas, como ações de incentivo ou de coerção, o controle da agenda política e a capacidade de assegurar domínio sobre as crenças e desejos dos demais atores.	Lukes (1974)	Oferta de incentivos ou ameaça de punições; formas de controle da agenda política; formas de influência sobre crenças e desejos dos atores.

3 MÉTODO

Este capítulo apresenta e justifica a abordagem metodológica, a estratégia de pesquisa, bem como os procedimentos de coleta e análise de dados empregados na pesquisa.

3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Nesta investigação, adota-se o método qualitativo de pesquisa, seguindo uma tendência verificada nos estudos na área do institucionalismo organizacional e mesmo na economia institucional (Lawrence, 2008; Roberts, 2008; Pacheco et al., 2010). Os estudos da economia institucional sobre mudança institucional tendem a adotar uma perspectiva de longo prazo e analisam mudanças ao longo de períodos históricos numa dada sociedade ou grupo (North, 1990). Dessa forma, a pesquisa empírica na área costuma ser dominada por narrativas históricas detalhadas sobre a evolução das instituições por períodos relativamente longos de tempo (Pacheco et al., 2010). Já os estudos empíricos vinculados ao empreendedorismo institucional tendem a focar na descrição dos determinantes dos processos de mudança institucional muito mais do que nos seus resultados. Essa abordagem costuma se valer de estudos qualitativos que descrevem os antecedentes e os mecanismos subjacentes às mudanças institucionais (Maguire et al., 2004; Pacheco et al., 2010). A tendência pela abordagem qualitativa não implica exclusividade, havendo estudos vinculados a essas duas correntes teóricas – embora em menor número – que usam métodos quantitativos ou que mesclam o uso de dados quantitativos e qualitativos (Pacheco et al., 2010).

Também nos estudos organizacionais com abordagem coevolucionária, apesar do desafio proposto por Lewin e Volberda (1999) para a realização de estudos longitudinais que empreguem análises quantitativas, existe ainda a tendência de se preferir a abordagem qualitativa, com a aplicação de narrativas e análises históricas, conforme sinalizam Flier, Van Den Bosch e Volberda (2003). Porém, há investigações que têm se valido tanto de técnicas interpretativas como de análises quantitativas, como é o caso da pesquisa empreendida por Dieleman e Sachs (2008).

A pesquisa qualitativa se caracteriza por um conjunto de práticas interpretativas que transformam o mundo observado numa série de representações, como notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e “memos”. Isso significa que os pesquisadores que se valem de uma metodologia qualitativa tendem a estudar as coisas nos seus ambientes, procurando construir sentido a partir do que observam (Denzin e Lincoln, 2005). Para Creswell (2007), a pesquisa qualitativa envolve a busca de respostas para problemas por meio do questionamento sobre o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Os pesquisadores que empregam essa metodologia “usam uma abordagem qualitativa para coletar os dados, sendo sensíveis às pessoas e lugares sob estudo, e realizam uma análise dos dados de forma indutiva e buscando estabelecer padrões e temas” (Creswell, 2007, p. 37).

O uso da metodologia qualitativa tende a ser mais indicado em situações nas quais o pesquisador procura entender um processo complexo, sobre o qual não se tem ainda suficiente informação, buscando nas vozes (e também no silêncio) dos indivíduos (e das organizações) elementos que ajudem a descrever, explicar e dar sentido ao que originalmente pareceria além da compreensão. Os dados empíricos coletados podem derivar de interpretações dos pesquisadores, dos próprios participantes ou de métodos de participação ativa ou passiva (Lee, 1999). Outra característica que normalmente acompanha as pesquisas qualitativas é a flexibilidade de seu design, com a possibilidade de ajustes na forma de coleta de dados à medida que os dados são coletados, propriedade que é enfatizada especialmente numa abordagem qualitativa específica, a “grounded theory”. De posse dos dados, cabe ao pesquisador organizar os dados brutos a fim de poder manipulá-los durante a etapa de análise, na qual irá buscar gerar temas, categorias e padrões (Lee, 1999).

Esse conjunto de propriedades da pesquisa qualitativa torna-a uma metodologia adequada ao propósito desta investigação, que busca entender se (e como) determinadas organizações participam e têm êxito em complexos processos de mudança institucional. O objeto central de estudo não são os resultados das mudanças, mas o processo de mudança em si, desde seus primórdios até sua concretização e, pelo menos num dos casos, até depois de sua formalização, avançando para uma etapa posterior, que visa à garantia de que instituições no papel se tornem realidade viva. Assim, é necessário buscar as origens de cada processo de mudança, depois acompanhar o desdobramento do processo, identificando atores e seus contextos, seus motivos e suas estratégias, confrontando o que se observa, o sentido que se constrói com as concepções teóricas existentes, nos seus consensos, em seus confrontos e suas

lacunas. Para empreender essa jornada, há necessidade de se reconstruir historicamente o processo, adotando-se, assim, uma perspectiva diacrônica, característica da maior parte dos estudos sobre as relações entre organizações e instituições. Essa reconstituição histórica é feita a partir de fatos, de leis, mas também a partir de discursos, de interpretações, razão pela qual se afigura necessário levar em conta os discursos produzidos ao longo dos períodos estudados, cristalizados na forma de documentos ou com a riqueza retrospectiva dos discursos atuais daqueles que viveram as ações estudadas. Essas são as principais razões pelas quais o presente estudo se vale de uma abordagem qualitativa de pesquisa.

3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Os episódios de empreendedorismo institucional constituem processos. No caso deste estudo, os objetos de análise são processos de empreendedorismo institucional. Sendo processos, desenvolvem-se no tempo, o que é a primeira peculiaridade dos estudos de caso desta investigação. Não se trata, porém, de uma peculiaridade exclusiva desta pesquisa. Os estudos sobre as relações entre organizações e as instituições costumam empregar a análise de processos que se desenvolvem no tempo, muitas vezes tomando vários anos ou décadas. Essa tendência é verificada tanto nos estudos da economia institucional, como o desenvolvido por Nelson (2008), que tomou como objeto empírico o desenvolvimento da indústria de biotecnologia nos Estados Unidos, como naqueles que se alinham sob a perspectiva coevolucionária, como a pesquisa de Rodrigues e Child (2008) sobre uma empresa brasileira da área de telecomunicações ou a de Murmann (2003) sobre a evolução da indústria de corantes sintéticos na Alemanha e países competidores. A análise diacrônica está presente também em diversos estudos sobre empreendedorismo institucional (Leblebici et al., 1991; Hofmann, 1999; Greenwood e Suddaby, 2006; McGaughey, 2013). A principal razão para a defesa e a prática de estudos com perspectiva histórica situa-se na própria natureza dos objetos de estudo: as instituições, embora não sejam efêmeras, são construções temporais, que mudam e se desenvolvem, respondendo a circunstâncias jamais estáveis. As instituições de hoje são construções do passado e, por isso, como afirma Veblen (1899, p. 128), nunca estão perfeitamente adequadas ao tempo atual. Os efeitos das instituições sobre as forças econômicas e mais particularmente sobre as organizações não são imediatos nem são livres de influências que se movimentem em mais de um sentido, partindo também dos indivíduos, das organizações, de atuações em rede. Se instituições, indústrias e organizações coevoluem,

examinar as relações que umas mantêm com as outras a partir de uma perspectiva sincrônica produzirá resultados limitados. Portanto, se a história importa para a economia e para as organizações, é preciso levar em conta a dimensão do tempo, o que confere à presente investigação o caráter de um estudo longitudinal.

Apesar da racionalidade desses argumentos e dos exemplos citados, os estudos com perspectiva histórica são exceção na economia e nos estudos organizacionais. Scandura e Williams (2000) já percebiam, entre os anos 80 e 90, uma gradual diminuição do emprego de *designs* longitudinais nas pesquisas realizadas na área dos estudos organizacionais e lamentavam esse declínio. Porém, não faltam apelos para que mais investigações adotem abordagens diacrônicas (Eisenhardt, 1989; Pettigrew, 1990; Lewin e Volberda, 1999, entre outros). Como o presente estudo terá como objeto de estudo as inter-relações entre instituições e organizações, seu design longitudinal passa a ser uma necessidade. Observando como essas inter-relações se desenvolveram ao longo de 20 anos no âmbito da indústria de software e serviços, é possível entender melhor os efeitos de ações que podem não surtir efeito no curto prazo, mas que são a raiz de mudanças não imediatas. O período de tempo considerado é de cerca de 20 anos, ao longo dos quais foi observada uma série de mudanças de legislação e de políticas públicas que afetaram a indústria de software e serviços do Brasil.

A seleção de casos de mudança institucional como objeto de estudo leva em conta também outras condições que precisam ser atendidas em investigações que seguem uma abordagem coevolucionária. Conforme preconizam McKelvey (1997) e Lewin e Volberda (1999), há necessidade de identificar eventos de adaptação e mudança ao longo do período estudado. No que se refere à dimensão institucional, esta pesquisa buscou inicialmente identificar quais foram as principais mudanças institucionais com efeito sobre a indústria de software e serviços no Brasil ao longo dos últimos 20 anos. A economia institucional, muito mais do que o institucionalismo organizacional, aponta para a possibilidade de que esses movimentos estejam materializados especialmente na forma de mudanças de legislação e em políticas governamentais. Assim, o primeiro foco deste estudo foi a identificação de episódios de mudanças institucionais sob a forma de mudanças de legislação e de políticas públicas direcionadas para a indústria de software e serviços do Brasil e, dentre esses episódios, a seleção de mudanças institucionais relevantes para entender a dinâmica da relação entre as empresas do setor e seu ambiente institucional.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A seleção das mudanças institucionais a serem exploradas nesta investigação teve por base os seguintes critérios: a) a percepção de gestores de empresas e diretores e ex-diretores de associações empresariais do setor; b) o impacto potencial desses processos sobre as organizações e sobre todo o setor industrial; c) o distanciamento temporal entre os episódios; d) a intenção de compor um quadro caracterizado pela heterogeneidade das instituições e dos objetivos das mudanças pretendidas. Essa forma de composição dos casos a serem analisados está em sintonia com uma das propriedades da “grounded theory”, a amostragem teórica (Charmaz, 2006). O resultado da aplicação desse conjunto de critérios levou à seleção de dois episódios de mudança institucional: a Lei de Software, de 1998, que modificou de forma significativa a proteção dos direitos autorais sobre software, e a desoneração da folha de pagamento de pessoal, que integrou o Plano Brasil Maior, em 2011. As duas mudanças institucionais tiveram como alvo a indústria de software e serviços, modificando suas “regras do jogo”, favorecendo determinados grupos em detrimento de outros. Além disso, em ambos os casos, há indícios de que empresas e indústria não assistiram passivamente ao processo de mudança institucional, tendo havido a intenção de moldar as instituições conforme seus interesses. Em ambos os casos, o processo de mudança foi lento e tomou vários anos, e a análise do comportamento de empresas e associações permite que se trace um histórico da coevolução de empresas, associações empresariais setoriais e o ambiente institucional que as cerca. Todas essas características das mudanças selecionadas sustentam o juízo de que os dois casos estudados têm representatividade, podendo trazer subsídios que permitam não apenas uma melhor compreensão sobre a interação entre empresas, associações empresariais e instituições no cenário específico da indústria de software e serviços do Brasil, mas também sobre aspectos teóricos dessa inter-relação que ainda carecem de um melhor entendimento.

A reconstituição da dinâmica de episódios de empreendedorismo institucional costuma levar em conta fundamentalmente duas fontes de dados: documentos e depoimentos de atores do processo. A exploração dessas fontes exige o emprego da pesquisa documental e entrevistas. Os casos selecionados são descritos e analisados com base nas informações colhidas em entrevistas e fontes documentais, com ênfase na identificação das motivações das ações de empreendedorismo institucional, nas etapas do processo, nos agentes envolvidos e na comparação entre efeitos pretendidos e esperados.

O uso de entrevistas deveu-se à intenção de não se fixar exclusivamente na superfície dos dados objetivos, buscando-se um aprofundamento na gênese e na dinâmica processual das mudanças institucionais. O plano original da pesquisa previa que fossem entrevistados 28 atores relevantes dos processos de mudança institucional, com equilíbrio de representação do setor empresarial, das quatro associações empresariais setoriais da área de software, do Poder Executivo e do Legislativo, bem como das assessorias legislativas das entidades empresariais. Porém, apesar do emprego de diferentes abordagens, 12 desses atores não se mostraram dispostos a serem entrevistados. De todos os segmentos que constavam do plano de pesquisa original, apenas um deles ficou sem representação: o das assessorias legislativas, que não responderam a nenhuma das tentativas de contato. No segmento de representantes do Poder Legislativo, conseguiu-se entrevistar apenas um deputado federal, mas cujo nome não foi autorizado a ser citado nesta tese. Assim, os 16 indivíduos que aceitaram conceder entrevista compreendem gestores de empresas do setor, dirigentes e ex-dirigentes de associações empresariais; integrantes do Poder Executivo (no caso desta investigação, especificamente da Secretaria de Planejamento de Informática – SEPIN –, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), e do Poder Legislativo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que constituem método de coleta de informações em muitas pesquisas com perspectiva coevolucionária, tendo sido adotadas, por exemplo, nas pesquisas de Rodrigues e Child (2008) e Lahiri e Kedia (2011). As entrevistas, com duração média de uma hora, foram realizadas entre julho de 2013 e fevereiro de 2014 em São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapiranga, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Transcritas, as entrevistas resultaram em 296 páginas. O Quadro 2 indica quais foram os entrevistados e as atividades profissionais por eles exercidas que serviram de referência para a condução da entrevista.

Quadro 2 – Relação de entrevistados

Entrevistado³	Atividade exercida	Local/meio	Duração	Data
-	Gestor da Abes	São Paulo	68 min	18/12/2013
Cláudio Carraro	Ex-presidente da Assespro RS; diretor da empresa Meta	São Leopoldo	48 min	24/07/2013
Edgar Serrano	Presidente do Seprorgs; integrante da diretoria da Assespro RS; diretor de empresa DBC Company	Porto Alegre	88 min	22/01/2014
Fábio Rua	Diretor de Relações Governamentais e Políticas Públicas da IBM Brasil	São Paulo	36 min	05/12/2013
José Henrique Dieguez	Assessor da Coordenação-Geral de Serviços e Programas de Computador da Sepin/MCTI	Brasília	50 min	18/11/2013
Luis Mario Luchetta	Presidente da Assespro Nacional	por e-mails	-	06/11/2013
Márcio Girão	Presidente da Fenainfo	Rio de Janeiro	77 min	19/12/2013
Nelson Wortsman	Diretor de Infraestrutura e Convergência Digital da Brasscom	por telefone	45 min	23/07/2013
Newton Rosa	Ex vice-presidente da Assespro RS	São Leopoldo	44 min	06/08/2013
Rafael Moreira	Coordenador-geral de Software e Serviços de TI da Sepin/MCTI	por telefone	57 min	29/01/2014
Reges Bronzatti	Ex-presidente da Assespro RS, diretor da empresa Processor	Porto Alegre	108 min	1º/08/2013
-	Deputado federal	Sapiranga	62 min	28/10/2013
Robinson Klein	Presidente da Assespro RS, diretor da empresa Cigam	Novo Hamburgo	64 min	10/02/2014
Ruben Delgado	Ex-presidente da Assespro Nacional, presidente da Softex	por telefone	39 min	1º/11/2013
Saulo Porto	Diretor de Relações institucionais e Oportunidade Social da empresa Totvs	Brasília	73 min	20/11/2013
Virgílio Almeida	Secretário de Política de Informática (SEPIN/MCTI)	Brasília	45 min	15/01/2014

Investigações com perspectiva diacrônica costumam exigir o uso de pesquisa documental, especialmente quando o período estudado situa-se num tempo passado que impossibilita ou dificulta o uso do método da entrevista ou da observação. Este é o caso do estudo de Allen (2012) sobre a correlação entre mudanças institucionais e econômicas vividas na Inglaterra durante a Revolução Industrial. Porém, mesmo quando é possível usar-se a entrevista como método, a pesquisa documental permite acesso a um conjunto de informações complementares e serve ao propósito de reforçar a validação de construtos e a verificação de hipóteses por meio da triangulação metodológica e de fontes. Dentre os documentos analisados, seja no formato impresso, seja online, encontram-se relatórios das empresas e das associações empresariais; legislação sobre a indústria de software e serviços; registros de sessões de deliberações do Congresso sobre mudanças na legislação; artigos da imprensa, entre outros tipos e fontes. A variedade de documentos é um recurso recomendado por

³ As linhas que não têm o nome do entrevistado correspondem a entrevistados que não autorizaram formalmente que seus nomes fossem citados na tese.

McCulloch (2004, p. 44) para se ampliar os interesses e pontos de vista retratados e, assim, superar os potenciais problemas de confiabilidade e viés.

Ao todo, foram coletados inicialmente 833 documentos impressos e digitais sobre as entidades empresariais estudadas (Brasscom, Abes, Assespro e Fenainfo), sobre ações institucionais de empresas (Microsoft, IBM, Totvs, BRQ, Stefanini, entre outras), bem como sobre mudanças institucionais com efeito sobre o setor de software e serviços ao longo dos últimos 20 anos, além de artigos e livros que tratam dos episódios de mudança institucional estudados nesta pesquisa. Todos esses documentos foram submetidos a uma análise preliminar para verificar sua pertinência em relação aos fenômenos estudados. Dessa análise, resultaram 354 documentos, cujas fontes estão categorizadas no Quadro 3. O quadro com a referência bibliográfica de cada documento encontra-se no Anexo deste trabalho.

Quadro 3 – Documentos conforme origem da fonte

Quantidade	Tipo de documento
4	Artigo de opinião publicado em jornal, revista ou site de notícias
4	Artigo de opinião publicado em site de associação empresarial
7	Artigo publicado em periódico científico
24	Documentos legislativos (leis, projetos de lei, mensagens ao Congresso, pareceres)
12	Estudo elaborado ou encomendado por associação empresarial
1	Informe publicitário de associação publicitária publicado em jornal
3	Livro
9	Notícia de agência do Congresso Nacional
2	Notícia de site do Governo Federal
39	Notícia em jornais e revistas não especializados (Folha de São Paulo, Valor, Exame, O Estado de São Paulo, IstoÉ Dinheiro, The Economist, etc).
191	Notícia em sites especializados em notícias corporativas da área de TI (Convergência Digital, TI Inside, Baguete, IDG Now, etc).
24	Registro de sessões do Congresso Nacional
29	“Release” de associação empresarial
5	“Release” de empresa
3	“Release” de sindicato de empregados

Entre os documentos que compõem o conjunto de fontes secundárias desta investigação, predominam as notícias publicadas por sites especializados em temas do setor de tecnologia da informação. O segundo tipo de documento com maior número de textos são as notícias publicadas em jornais e revistas não especializados, seguido de “releases” elaborados pelas assessorias de comunicação das entidades empresariais. O predomínio de documentos elaborados por sites especializados deve-se ao fato de que são esses meios que fazem a cobertura de temas ligados à tecnologia da informação, que são explorados com menos intensidade pelos jornais e revistas convencionais. De qualquer maneira, trata-se de um

conjunto de textos com origens diversas, o que permite a desejada triangulação entre diferentes fontes.

Entende-se que esse conjunto de procedimentos é similar aos adotados em outras pesquisas com abordagem coevolucionária (Jones, 2001; Murmann, 2003; Rodrigues e Child, 2008, entre outros) e em estudos sobre o empreendedorismo institucional (Greenwood e Suddaby, 2006; McGaughey, 2013), mostrando-se adequado aos objetivos desta investigação, pois permite considerar tanto os documentos que formalizam mudanças institucionais, como também os discursos dos protagonistas dessas transformações. Assim, pode-se, para além da identificação e análise dos principais marcos formais dessas mudanças, explorar também a riqueza das experiências individuais daqueles que tiveram papel relevante nas relações entre instituições e organizações, o que pode gerar significativos subsídios para uma mais profunda compreensão dos processos que culminaram nessas transformações.

3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas transcritas e os documentos foram processados por meio da técnica de análise de conteúdo, processo de categorização de dados textuais qualitativos em agrupamentos de entidades similares ou categorias conceituais que permitem “identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis e temas” (Julien, 2008, p. 120), empregando-se, como ferramenta o software N-Vivo 10. A análise de conteúdo seguiu as etapas básicas sugeridas por Bardin (1977, p. 95): a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados e a interpretação. A fase inicial compreendeu a escolha dos documentos a serem analisados. Os 833 documentos coletados ao longo da pesquisa foram inicialmente submetidos a uma análise preliminar, que serviu para selecionar um subconjunto – composto por 354 documentos –, que se julgou conter dados para o entendimento dos processos de mudança institucional estudados, de acordo com os objetivos da pesquisa. A esse conjunto de documentos, acrescentou-se a transcrição das entrevistas. Na análise preliminar, os textos selecionados foram ordenados cronologicamente e foram marcadas todas as referências a atores relevantes, como empresas, associações empresariais, integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo. A análise preliminar, porém, revelou a existência de outros atores que deveriam ser considerados, como associações regionais e sindicatos de trabalhadores. Além disso, num cotejo entre construtos teóricos e a análise preliminar dos textos, definiram-se algumas categorias preliminares a serem consideradas, entre as quais

constavam, por exemplo, a identificação de cada um dos integrantes do campo organizacional e seu papel central ou periférico, bem como as estratégias empregadas. Porém, na etapa de exploração do material, que envolveu a aplicação das decisões e definições da pré-análise na codificação dos documentos, novas categorias de análise foram se mostrando necessárias. É o caso, por exemplo, da distinção entre protagonista, coadjuvante e oponente, que não integra os estudos sobre empreendedorismo institucional, mas que se mostrou útil para diferenciar os papéis de atores que, mesmo ocupando posição similar no campo organizacional, apresentaram diferenças quanto ao seu envolvimento no esforço para criar uma nova ordem institucional. Nessa nova etapa, procedeu-se à codificação e à categorização dos documentos e das transcrições de entrevistas. Outra categoria de análise que emergiu como resultado da própria análise foi a que se refere às etapas do processo com envolvimento dos empreendedores institucionais. A percepção de que havia um continuado empenho, por parte de alguns atores, após uma mudança institucional formal, levou à conclusão de que se deveriam analisar os documentos também em relação a esse aspecto.

A análise de conteúdo dos dados primários e secundários da pesquisa relativos aos processos de mudança institucional selecionados serviu a dois propósitos fundamentais. O primeiro foi o de reconstruir, a partir de diferentes pontos de vista, a cronologia dos fatos que caracterizaram cada um dos processos, materializada nos relatos do capítulo 4 desta tese. Para esse fim, os dados receberam uma primeira codificação, com marcação temporal de cada um dos eventos considerados relevantes. O segundo propósito da análise foi o de compreender quem foram os protagonistas de cada um dos processos de empreendedorismo institucional, bem como suas motivações e estratégias. Os resultados dessa análise encontram-se descritos no capítulo 5 desta tese. Para atender a essa segunda finalidade e tomando-se por base as referências bibliográficas desta pesquisa e as percepções que resultaram da própria atividade de análise das entrevistas e documentos, levaram-se em consideração os seguintes construtos operacionais, listados no Quadro 4, organizados em três categorias: relativos ao campo organizacional, aos atores do processo e às estratégias de ação política empregadas.

Quadro 4 – Construtos operacionais empregados na análise

Categoria	Aspecto	Explicação
Campo organizacional	Integrantes dos campos organizacionais	Identificação de quais são os atores que participam do campo organizacional constituído em torno de cada um dos dois processos de mudança institucional estudados.
	Grau de maturidade do campo organizacional	Classificação do campo organizacional quanto à sua longevidade e à estabilidade das regras que governam as relações entre os atores.
	Presença de características favoráveis a ações de empreendedorismo institucional	Análise do campo quanto ao grau de incerteza, à presença de crises, tensões e contradições.
Propriedades dos atores	Posição dos atores no campo organizacional	Análise da posição dos atores em relação ao centro ou à periferia do campo organizacional.
	Papeis dos atores do campo organizacional	Categorização dos atores quanto a seus papéis nas ações de empreendedorismo institucional, conforme as categorias “protagonista”, “coadjuvante” ou “oponente”.
	Recursos disponíveis aos atores do campo organizacional	Identificação da quantidade e tipo de recursos à disposição dos diferentes atores, entre os quais se incluem recursos financeiros, políticos, informacionais, bem como sua capacidade persuasiva, sua legitimidade aos olhos dos demais atores e sua capacidade de exercer pressão coercitiva.
Estratégias de ação política	Nível de ação dos empreendedores institucionais	Verificação quanto ao caráter individual ou coletivo das ações de empreendedorismo institucional e se os indivíduos e coletividades são formados por pessoas ou organizações.
	Frequência da ação política	Verificação quanto à frequência da ação política dos empreendedores institucionais, identificando se tem caráter transacional ou relacional.
	Relação entre estratégias empregadas e tipo de poder	Análise das estratégias empregadas pelos empreendedores institucionais quanto ao tipo de poder empregado, conforme a visão tridimensional de poder (Lukes, 1974).
	Etapas do processo com envolvimento dos empreendedores institucionais	Análise das ações dos empreendedores institucionais para verificar se seu envolvimento abrange exclusivamente a etapa que antecede a mudança formal ou se estende depois dessa mudança visando garantir que a mudança seja efetiva.

A aplicação de categorias a trechos das entrevistas transcritas e aos documentos permitiu que se gerassem relatórios identificando a frequência de menção a determinados atores ou a existência de conexões entre diferentes categorias. A título de exemplo, apresenta-

se, no Quadro 5, o resultado das menções a diferentes atores no subconjunto de textos analisados referentes à desoneração da folha de pagamentos:

Quadro 5 – Frequência de menção a atores do campo organizacional nos textos referentes à desoneração da folha de pagamentos

Ator ou grupo de atores	Nº de referências em textos
Abes	54
Assespro	65
Assespro RS	15
Brasscom	86
Congresso	44
Fenainfo	37
FNTI	12
MCTI	43
MDIC	36
Ministério da Fazenda	42
Ministério da Previdência	12
Sindicatos de Trabalhadores	12

Já o Quadro 6 revela uma das possibilidades de relacionamento entre categorias de análise. Por exemplo, quando se tomam especificamente todas as referências nos textos relativas à desoneração exclusiva às empresas exportadoras de software e cruzam-se com os atores mencionados, revela-se uma presença da Brasscom que é extremamente superior ao das demais entidades empresariais do setor.

Quadro 6 – Frequência de menção a atores do campo organizacional nos trechos de textos referentes à desoneração da folha de pagamentos exclusiva a empresas exportadoras

Ator ou grupo de atores	Nº de referências em textos
Abes	7
Assespro	6
Assespro RS	-
Brasscom	25
Congresso	-
Fenainfo	2
FNTI	-
MCTI	2
MDIC	3
Ministério da Fazenda	25
Ministério da Previdência	10
Sindicatos de Trabalhadores	-

Esse conjunto de informações e o cruzamento entre diferentes dados, propiciados pela aplicação de ferramentas disponibilizadas pelo software N-Vivo 10, subsidiou o trabalho de análise. Cabe, porém, observar que, em relação a alguns aspectos analisados, encontraram-se,

nos documentos e nas entrevistas, versões divergentes sobre o mesmo fato, o que levou, quando possível, à busca de mais fontes e a uma cuidadosa triangulação de dados que ajudasse a diminuir o nível de subjetividade da análise. Deve-se esclarecer que, apesar da busca pela máxima objetividade, a análise dos dados é sempre uma tarefa interpretativa, da qual não se consegue excluir, de forma absoluta, a subjetividade do ser interpretante.

A análise dos dados a partir desses critérios serviu ao propósito de se compreender como se desenvolveu cada um dos processos de mudança institucional, quem foram os empreendedores institucionais em cada caso, quais foram suas motivações e estratégias. Encerrada a análise de cada processo, passou-se a uma nova etapa, na qual se fez a comparação dos resultados das análises individuais de forma a encontrar aspectos divergentes e convergentes que pudessem servir não apenas para a compreensão de como a indústria de software brasileira tem coevoluído com seu ambiente institucional ao longo dos últimos 20 anos, mas também para a identificação de contribuições para as teorias que sustentam esta pesquisa.

4 EMPREENDEDORISMO INSTITUCIONAL NA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS DO BRASIL

O objetivo principal desta investigação é o de analisar a participação de empresas e associações empresariais em processos de mudança institucional significativos para a indústria de software e serviços do Brasil. A consecução dessa meta exige, inicialmente, que se apresente, a título de contextualização, um resumo da trajetória dessa indústria e que se caracterizem as principais entidades representativas das empresas do setor. A seguir, identificam-se, no passado recente, quais foram as principais mudanças institucionais que tiveram como alvo explícito o setor de software e serviços do Brasil.

Identificadas as principais mudanças institucionais do setor ao longo dos últimos 20 anos, apresenta-se o relato dos dois processos de mudança institucional selecionados: o primeiro relativo à mudança na legislação sobre direito de propriedade intelectual aplicada ao software; o segundo relativo à desoneração da folha de pagamento das empresas do setor de software e serviços. A análise desses processos de empreendedorismo institucional integra o capítulo seguinte.

4.1 TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL

A indústria de informática no Brasil iniciou suas atividades na década de 60, quando subsidiárias de multinacionais como IBM e Burroughs começaram a atuar com a montagem de equipamentos para processamento de dados. Naquele período, era elevado o percentual de importação de componentes, e as atividades de pesquisa e desenvolvimento estavam centralizadas nos países de origem dessas empresas (Sobrinho, 1994; Schmitz e Hewitt, 1992).

Ao longo dos anos 70, começou a se delinear uma aliança entre setores do governo militar e da comunidade acadêmica que comungavam a ideia de que o complexo eletrônico, e a informática de forma especial, deveriam ser considerados como estratégicos para o desenvolvimento nacional. Começaram a se consolidar as premissas de uma política nacionalista que deveria garantir, pelo poder público, a proteção de uma incipiente indústria

de informática brasileira, restringindo-se o acesso de concorrentes estrangeiros ao mercado nacional (Sobrinho, 1994).

A reserva de mercado começou a se materializar em 1976, quando a Capre – Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, restringiu a importação de mini e microcomputadores. Nos anos seguintes, essas restrições foram gradualmente sendo ampliadas para outros tipos de equipamentos e recursos, como comandos numéricos, instrumentação e semicondutores. Assim, em 1984, quando o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 7.232, que instituiu a reserva de mercado, a proteção à indústria nacional já estava em grande parte assegurada por decisões governamentais tomadas nos anos anteriores (Sobrinho, 1994). A política do Governo Federal manifestou-se especialmente pelas restrições a importações e pela concessão de licenças para o financiamento de empresas nacionais na área da informática. As empresas estrangeiras de grande porte ficaram, então, restritas à produção de computadores de grande porte (Schmitz e Hewitt, 1992). Cabe observar que a política de reserva de mercado tinha como alvo o “hardware”, e não era explícita em relação ao software, o que se explica porque, naquela fase da indústria da informática, ambos estavam integrados nos equipamentos, não existindo ainda um mercado significativo e específico para o software.

Conforme Schmitz e Hewitt (1992), a “improvável” aliança que reuniu militares, cientistas e economistas tinha seu componente político nacionalista, mas também era movida pelos interesses de um grupo de engenheiros, com formação em institutos e universidades brasileiras e norte-americanas, que desejavam levar ao mercado os projetos de computadores por eles idealizados. Esses cientistas encontraram apoio estatal no BNDE, na empresa estatal Serpro e na Marinha, que desejava aparelhar sua frota com computadores, mas sem correr o risco da dependência tecnológica numa área estratégica para a segurança nacional. Mais adiante, a rápida expansão da indústria de informática permitiu que o capital nacional também se tornasse um grupo de pressão. Nessa perspectiva, gradualmente ganharam força os bancos, cujos negócios, pelo menos em parte, começaram a envolver também a indústria de TI.

A partir do final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, a indústria da informática e automação cresceu de forma significativa, num ritmo muito superior ao do conjunto da economia brasileira no mesmo período, enquanto gradualmente aumentava a participação do capital nacional. Em 1980, essa indústria gerava uma comercialização bruta de US\$ 860 milhões, com 67,4% desse valor sendo produzido por empresas de capital estrangeiro. Em

1990, a comercialização bruta alcançava US\$ 7,163 bilhões, dos quais 59,2% eram de responsabilidade de empresas de capital nacional (Sobrinho, 1994). Já a indústria brasileira de microcomputadores saltou de uma produção de US\$ 200 milhões em 1979 para mais de US\$ 4 bilhões em 1990, conforme levantamento da Softex (2002).

Para além do aumento da produção e da receita das empresas de informática, bem como o aumento da participação de empresas nacionais, o período de vigência da reserva de mercado gerou, nesse setor industrial, outras consequências. Houve grande aumento do número de empresas brasileiras na década de 80. Especificamente no mercado de computadores e periféricos, havia quatro empresas de capital nacional em 1977 e 310 em 1986 (Schmitz e Hewitt, 1992). Em 1980, as empresas nacionais respondiam por 33% da produção no mercado de produtos eletrônicos profissionais. Em 1988, as empresas nacionais respondiam por 66% desse mercado (Bastos, 1994). Porém, conforme observa Sobrinho (1994), predominavam empresas de pequeno porte – fenômeno que, em verdade, se mantém na atualidade. Muitas dessas empresas eram originadas da iniciativa de engenheiros e pesquisadores com vínculo com universidades. Apesar desse vínculo mais próximo com a pesquisa e a formação universitária, o grande número de pequenas empresas não era favorável para a consolidação de uma forte indústria nacional, na medida em que as empresas tinham escalas de produção limitadas e pouca capacidade de investimento em pesquisa e desenvolvimento ou mesmo para gerar crescimento. Um exemplo de como a produção nacional àquela época tinha baixa escala é o número de microcomputadores profissionais fabricados em 1987 por empresas nacionais, que girava em torno de 1.000 por mês (Bastos, 1994). Além disso, as possibilidades de financiamento para empresas nacionais também se reduziram significativamente no início dos anos 80, quando o Brasil enfrentou uma sequência de anos em recessão econômica (Bastos, 1994). Já os incentivos financeiros criados pela Lei de Informática de 1984 beneficiaram apenas 34 empresas nacionais, num montante de apenas US\$ 32 milhões (Bastos, 1994).

No início da década de 90, outras características da protegida indústria nacional de informática tornaram-se mais visíveis. O desenvolvimento de uma indústria local acarretava, então, um alto custo para os consumidores: os preços dos produtos nacionais eram muito superiores aos equivalentes produzidos no estrangeiro. As unidades de disco rígido produzidas no Brasil, por exemplo, eram em média três vezes mais caras do que as produzidas nos Estados Unidos (Schmitz e Hewitt, 1992). Sem grandes empresas, a indústria nacional não conseguia realizar grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento, tornando-se

gradualmente defasada em relação ao mercado global de informática. Nesse cenário, intensificou-se a pressão pela abertura do mercado de informática, movimento que ganhava o estímulo de dois grupos: de um lado, as empresas estrangeiras, excluídas do mercado brasileiro, e que ganhavam apoio de seus governos; de outro, empresas usuárias locais, que queriam aumentar sua produtividade frente ao aumento da competição globalizada e almejavam acesso mais rápido à tecnologia internacional mais barata e mais atualizada.

Frente a esse cenário, assim como aconteceu em outros países na mesma época, como México e Coreia do Sul, houve uma significativa mudança no quadro institucional que culminou com a retirada de medidas protetivas da indústria nacional na área da informática. O protecionismo que vigia até então deu lugar a um modelo de política industrial mais aberto e desregulamentado. As novas regras para o setor compuseram a Lei 8.248/91, aprovada pelo Congresso Nacional em outubro de 1991, mas, conforme Garcia e Roselino (2004), a vigência efetiva desse novo quadro institucional aconteceu com a entrada em vigor de regulamentações complementares em 1993. A nova legislação eliminou restrições ao capital estrangeiro, definindo uma política de estímulo, por meio de incentivos fiscais, ao investimento estrangeiro em pesquisa e desenvolvimento no Brasil.

O incentivo ao investimento em P&D gerou resultados positivos na década de 90: entre 1993 e 2000, estima-se que esses investimentos, realizados por empresas nacionais ou estrangeiras atuando em território nacional, tenham alcançado R\$ 3 bilhões. Cerca de R\$ 2 bilhões foram investidos nas próprias empresas, e o valor restante em instituições de ensino e pesquisa, bem como em programas prioritários do Ministério da Ciência e Tecnologia (Garcia e Roselino, 2004). Apesar do grande crescimento em pesquisa e desenvolvimento, os benefícios concentraram-se nas poucas empresas que têm elevados faturamentos:

Do volume total de benefícios concedidos, 83% relacionaram-se com as atividades de apenas 30 empresas, sendo que as dez empresas com maiores valores receberam o equivalente a 61% dos benefícios totais (Garcia e Roselino, 2004, p. 179).

Portanto, ainda que tenha crescido de forma significativa o investimento em pesquisa e desenvolvimento a partir dos anos 90, este continuou muito concentrado, deixando à margem a grande maioria das empresas do setor, que são de pequeno porte.

Uma das consequências do fim da reserva de mercado foi a definição de políticas mais específicas para o setor de software, que, nos anos anteriores, começou a ganhar status

diferenciado, deixando de ser visto, como o era no final dos anos 70 e início dos anos 80, como um mero complemento do hardware. A indústria brasileira de software e serviços (IBSS) compreende empresas que se dedicam a uma destas atividades: desenvolvimento de software por encomenda; desenvolvimento e licenciamento de software customizável; desenvolvimento e licenciamento de software não customizável; consultoria em tecnologia da informação; suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação; tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e de hospedagem na Internet; portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na Internet; reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos; e reparação e manutenção de equipamentos de comunicação (Softex, 2012).

Aberto o mercado de informática, esse setor industrial continuou crescendo no Brasil. Em 2001, o mercado de software brasileiro era o 7º maior do mundo, com vendas na ordem de US\$ 7,7 bilhões. O segmento de software respondia por 0,27% do PIB nacional em 1991, mas, em 2001, já era responsável por 0,71% do PIB. No contexto do mercado nacional das tecnologias da informação e da comunicação, o segmento de software cresceu 66% no mesmo período, tornando-se o mais importante do setor (Stefanuto, 2004, p. 1).

Dados mais recentes confirmam a tendência de crescimento verificada na virada de século. Conforme a Abes (2013), o mercado de hardware brasileiro movimentou 35,30 bilhões de dólares em 2012. Já o mercado de software e serviços movimentou, em 2012, cerca de 24,93 bilhões de dólares, o que equivale a 1,1% do PIB brasileiro daquele ano. O setor de software e serviços brasileiro, em 2012, representou perto de 2,4% do mercado mundial. Em 2012, havia cerca de 10.700 empresas dedicadas ao desenvolvimento, produção e distribuição de software e de prestação de serviços. Dessas, 93% eram classificadas como micro e pequenas empresas, sendo que as grandes empresas correspondiam a apenas 1,3% do total (Abes, 2013).

As exportações brasileiras na área de TI, em 2012, somaram 3 bilhões de dólares. Especificamente no segmento de software e serviços agregados, o volume negociado foi de 2,24 bilhões de dólares. Apesar da posição de destaque da indústria de informática brasileira no cenário internacional, o desempenho exportador do Brasil é pouco expressivo, se comparado com outros países emergentes: a Índia, por exemplo, exporta anualmente cerca de 50 bilhões de dólares em serviços de TI (Abes, 2011).

Uma avaliação das fragilidades da indústria de TI brasileira revela, em 2014, a permanência de problemas que já eram identificados há 10 ou 15 anos. O primeiro deles está associado à pouca expressividade das exportações brasileiras nessa área. O segmento de software e serviços brasileiro era o 7º do mundo em 2012 no volume de sua produção, conforme dados da Abes. Mas nosso desempenho exportador nesse mesmo setor é pouco expressivo, como se pode ver quando a comparação é feita com países como a Índia ou os Estados Unidos. A presença de um forte mercado interno é apontada por alguns autores como uma das causas do baixo volume de exportações (Botelho et al, 2005). Uma indústria composta majoritariamente por pequenas e micro empresas não consegue desenvolver as competências nem a escala necessária para atender ao mercado global. O diagnóstico de Botelho et al (2005) é de que o setor é dominado por “players” muito pequenos, com competências e ambições limitadas. Com a abertura do mercado às empresas multinacionais, no início dos anos 90, muitas empresas enxergaram, no atendimento às necessidades locais em software e serviços, uma estratégia para enfrentar a competição de “players” internacionais. Assim, muitas empresas foram criadas como *spin off* de empresas antes produtoras de hardware ou de grandes consumidores de softwares (como os bancos), dos quais essas novas empresas teriam herdado “legados organizacionais e culturais de produção desorganizada e desatenção aos custos” (Botelho et al, 2005, loc 1682). O movimento iniciado no início dos anos 90 gerou um ambiente que encoraja a customização de produtos para clientes individuais e um crescimento por meio da diversificação em mercados regionais. O resultado são pequenas empresas regionais às quais falta foco estratégico, mas que têm obtido relativo êxito até agora, conforme avaliação de Botelho et al (2005). Mesmo grandes empresas dedicadas ao setor bancário possuem em geral um perfil de produção customizada para seus poucos e grandes clientes. Soma-se a esses fatores o fato de que as empresas pouco trabalham de forma cooperativa, havendo limitada transferência de conhecimento entre elas. Para Botelho et al. (2005), outro fator explica o perfil fragmentado da indústria: a inexistência de uma associação forte, que reúna todas as empresas e defenda seus interesses, a exemplo do que faz a Nasscom na Índia.

Na trajetória da indústria de TI brasileira, assoma-se ainda um questionamento que tem recebido a atenção daqueles que pesquisam o tema: o saldo da política de reserva de mercado prejudicou ou ajudou o Brasil? As respostas são múltiplas e divergentes. Aqueles que condenam a política adotada entre os anos 70 e 80 argumentam que a reserva de mercado fez com que o País entrasse muito tardiamente no mercado global, que tinha um padrão

tecnológico qualitativamente muito superior ao desenvolvido no Brasil. O foco exclusivo no mercado interno durante os anos de proteção à indústria nacional teria sido uma das causas da dificuldade em se transcender o mercado doméstico e se alcançar projeção como exportador de produtos e serviços em TI. Há, porém, quem veja no passado protecionista mais do que um legado de problemas. Botelho et al. (2005, loc. 1578) consideram que, embora a política daquele período privilegiasse a produção de hardware, criou uma base para o posterior desenvolvimento da indústria de software pelo aumento do número de profissionais na ciência da computação e áreas afins. Argumentam ainda que, mesmo não tendo sido desenvolvida uma indústria efetivamente competitiva, a reserva de mercado deu a muitas empresas de TI uma dimensão nacional e facilidade na aquisição de tecnologia pelas alianças com empresas estrangeiras e gerou alguns nichos altamente especializados, onde o Brasil se destaca, como o dos sistemas bancários e de telecomunicações.

Nos últimos 20 anos, a indústria de software e serviços passou a ocupar lugar de destaque na economia nacional. Nesse período, houve ações de política científico-tecnológica ou de inovação destinadas a desenvolver esse setor industrial, tais como a Lei do Software, a criação do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação (CT-Info) e a desoneração da folha de pagamento de empresas do setor. Com o suporte teórico da economia institucional, do institucionalismo organizacional e da abordagem coevolucionária, vai-se buscar verificar em que medida essas ações caracterizam-se como mudanças institucionais e se as empresas e associações setoriais foram agentes dessas possíveis transformações de seu ambiente institucional.

4.1.1 Associações empresariais do setor de software e serviços

No Brasil, há três associações de empresas na área de software e serviços com atuação nacional e ainda uma federação de sindicatos patronais. Essas quatro entidades representam, em nível nacional, as empresas junto aos Poderes Executivo e Legislativo. A mais antiga dessas associações é a Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro), fundada em 1976, que conta com cerca de 1.400 empresas associadas. A Abes – Associação Brasileira de Empresas de Software – foi fundada em 1986, é associada à BSA – The Software Alliance –, também tem cerca de 1.400 empresas associadas e conta, além de empresas nacionais, com multinacionais, como Microsoft e IBM. A mais nova das

associações, a Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – Brasscom –, foi criada apenas em 2004, reúne tão-somente 46 empresas, a maioria das quais são multinacionais estrangeiras, mas também algumas das grandes empresas de software nacionais, como Totvs e Stefanini. Juntas, respondem por cerca de 70% do PIB nacional da área de TI (conforme Nelson Wortsman, diretor da Brasscom, em entrevista). A Fenainfo, Federação Nacional das Empresas de Informática, ao contrário das outras três organizações, é uma federação de sindicatos patronais estaduais. Assespro, Abes e Fenainfo, conjuntamente com a Sucesu, uma associação de empresas usuárias de informática, e a Softex, uma associação que reúne empresas e governo com o objetivo de promover a excelência do software brasileiro, criaram em 2009 a FNTI – Frente Nacional de Entidades Empresariais de Software e Serviços de Tecnologia da Informação –, que tem caráter informal e tem sido acionada quando essas entidades reconhecem que têm uma pauta convergente. A multifacetada representação das empresas na forma de associações empresariais, de certa forma, reflete a diversidade dos interesses das milhares de empresas de software e serviços que atuam no Brasil.

4.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA INDÚSTRIA DE SOFTWARE E SERVIÇOS NO BRASIL

No início da indústria de informática no Brasil, nos anos 60 e 70, não se fazia uma distinção entre os setores de software e hardware: os equipamentos já vinham com software embarcado, sendo restritas as possibilidades de aquisição de softwares que não fossem comercializados junto com o hardware. Foi apenas a partir dos anos 80, com o início da popularização dos microcomputadores – os PCs –, é que começou a se desenvolver uma indústria de software propriamente dita. Neste estudo, não se vai explorar o surgimento da indústria de software no Brasil, mas a etapa seguinte: sua gradual consolidação como um setor industrial, que, para além da produção e comercialização do software como produto, passou também a abarcar também todo um conjunto de serviços agregados. Ao contrário de outras indústrias, o setor de software e serviços é muito recente e tem um dinamismo extraordinário, em grande parte decorrente do contínuo desenvolvimento tecnológico na área da informática. Essas características fazem com que esse setor industrial esteja mais sujeito a mudanças

institucionais, seja pela necessidade de criar instituições novas, seja pela necessidade de adaptá-las a transformações tecnológicas e a mudanças de mercado, comuns em setores ainda não maduros. Por essa razão, o período analisado envolve as duas últimas décadas, desde meados dos anos 90 até 2013.

Para identificação das principais mudanças institucionais ocorridas ao longo dos últimos 20 anos que tiveram como alvo o setor de software e serviços, consultamos documentos das associações empresariais do setor, bem como os depoimentos de empresários, dirigentes e ex-dirigentes de associações empresariais setoriais, além de integrantes da Secretaria de Política de Informática (SEPIN), vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. O levantamento focou-se em novas leis e políticas públicas, ou alteração de leis e políticas existentes que tivessem, como alvo explícito, mesmo que não exclusivo, esse setor industrial.

A relação de mudanças de legislação e de políticas públicas encontra-se no Quadro 7.

**Quadro 7 – Mudanças institucionais entre 1993 e 2013
no setor de software e serviços no Brasil**

Ano	Mudança institucional
1994	Dispensa do cadastro prévio para programas de computador.
1998	Edição da nova Lei do Software (Lei 9.609/1998), que substituiu a Lei 7.647/1987.
2002	Criação do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação (CT-Info).
	Instituição das Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).
2003	Aprovação da Lei Complementar 116/2003, que define software como serviço, e não como produto.
2005	Publicação da Lei do Bem (Lei 11.196/2005).
2011	Desoneração da folha de pagamento de empresas produtoras de software, integrando o Plano Brasil Maior.
2012	Instituição do Programa Estratégico de Software e Serviços em TI (Plano TI Maior), a vigorar entre 2012 e 2015, incluindo instrumentos como a CERTICs, o Start-Up Brasil, o Projeto Brasil Mais TI Educação e o programa Atração de Centros Globais de P&D.

Desse conjunto de mudanças de legislação e de políticas públicas ocorridas ao longo dos últimos 20 anos, dois processos de mudança institucional adquirem especial relevância:

- Entrada em vigor da Lei nº 9.609 (a Lei do Software), de 1998, classificada na categoria das estratégias de proteção à propriedade intelectual;
- Desoneração da folha de pagamento de empresas produtoras de software, de 2011, classificada na categoria das desonerações.

A homologação da Lei nº 9.609/98, que trata fundamentalmente da proteção de propriedade intelectual de programa de computador, constitui uma mudança institucional na medida em que implicou um incremento dos direitos de propriedade para os criadores de software, e esses direitos constituem, junto com outros elementos, o ambiente institucional, aquele que é o terceiro dos quatro níveis de análise social, conforme concepção de Williamson (2000). Os direitos de propriedade são considerados, desde Veblen (1899), como um tipo de instituição com grande importância não apenas para as empresas individuais e indústrias específicas, mas para o funcionamento das economias nacionais, tendo sido priorizados como objetos de estudo por economistas afiliados ao institucionalismo, mas recebendo menos atenção do institucionalismo organizacional, conforme Pacheco et al. (2010).

A desoneração da folha de pagamento também pode ser classificada como uma mudança institucional relevante, pois se trata de uma significativa mudança na forma como são cobrados impostos sobre as empresas do setor de software e serviços. O potencial efeito sobre as empresas e sobre a indústria não se limita ao volume de tributos que devem ser pagos, mas também à forma de contratação de seus colaboradores. A mudança da base de tributação, de 20% sobre a folha de pagamento para 2% sobre o faturamento, fez com que, para a maioria das empresas, houvesse uma diminuição no total de tributos a serem recolhidos, aumentando a competitividade das empresas exportadoras na comparação, por exemplo, com concorrentes da América Latina. Além disso, deixando de cobrar impostos relativos à folha de pagamento, o Governo e parte das associações empresariais esperava que houvesse estímulo à contratação de mais empregados e a substituição da contratação de pessoas físicas como pessoas jurídicas. Trata-se, evidentemente, de uma mudança significativa nas regras do jogo para a indústria de software e serviços, com potencial para favorecer determinadas práticas organizacionais em detrimento de outras, além de poder tornar o País mais atraente para investimentos nessa área e fazer com que as empresas que atuam no Brasil, nacionais ou multinacionais, aumentem sua competitividade em relação a empresas de outros países.

A seguir, apresentam-se os relatos relativos a esses dois processos de mudança institucional.

4.2.1 A Lei do Software: direitos de propriedade intelectual

A Lei do Software (Lei nº 9.609/1998) foi aprovada no Congresso e sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 1998, porém o projeto de lei havia sido encaminhado pelo Executivo ao Congresso em 1995. Apesar de tramitar em regime de urgência, passaram-se três anos entre apresentação da proposta e sua homologação. A Lei do Software dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador e sua comercialização no País (Brasil, 1998). Não é o primeiro instrumento legal a tratar do assunto no Brasil. Até aquele momento, vigorava lei de 1987, elaborada ainda no período de vigência da reserva de mercado para os produtos de TI e refletindo o espírito daquela época de proteção ao software nacional. A nova lei trouxe algumas novidades em relação àquela que vigia havia 11 anos. Uma das principais mudanças reside no fato de que a proteção ao software deixou de fazer distinção ao país de origem, eliminando também a exigência de registro prévio dos softwares junto à Secretaria de Política de Informática e Automação. O programa de computador passou a estar sob a égide da legislação de direito autoral, ampliando-se de 25 para 50 anos o prazo de proteção, em sintonia com regra adotada na maioria dos países desenvolvidos. Ampliou-se também a punição para quem comercializa cópias ilegais, que passou a ser de um a quatro anos de reclusão e multa.

Essa lei representa uma clara mudança institucional na medida em que modifica as regras do jogo para a indústria do software, que passou a contar com maior proteção contra a imitação e a pirataria, diminuindo a incerteza em relação aos retornos a serem obtidos com suas iniciativas de pesquisa e desenvolvimento. Ações de proteção do direito intelectual são consideradas como fundamentais para o desenvolvimento tecnológico e como estímulo para ações de inovação.

O primeiro movimento: a Lei do Software de 1987

A busca pelas motivações para a edição da nova Lei do Software, em 1998, exige que se volte no tempo, mais precisamente para os anos 80. Uma nova lei, que amplia os direitos de propriedade sobre o software, não poderia ser obra de um único autor, nem deixar de refletir a teia de relacionamentos e interesses desse campo organizacional, que evoluiu nos anos que precederam essa mudança. Porém, como vai se demonstrar a seguir, a compreensão

acerca desse movimento exige não apenas que se recue no tempo, mas também que se examinem fatos que aconteceram fora do Brasil.

Embora a Lei do Software de 1998 seja apontada como uma conquista do setor pela Abes (Abes, 2012?) e por empresas como a Microsoft (Microsoft, 1998), uma comparação com a redação da primeira lei sobre esse tema, de 1987, revela que, em grande parte, mantém-se o espírito da lei original, havendo modificações mais pontuais, que foram saudadas positivamente por parte das empresas e associações do setor. Assim, a compreensão do significado da nova lei exige que se considere a lei anterior e o processo que levou a essa criação institucional.

Desde a década de 70, em pleno período da ditadura militar iniciada em 1964, a política de informática nacional tinha o objetivo estratégico de desenvolver uma indústria nacional, razão pela qual foram adotadas diversas medidas que restringissem a importação de produtos de informática e fomentassem sua produção no Brasil, por empresas brasileiras. Embora a política de reserva de mercado tenha iniciado nos anos 70, somente começou a ser institucionalizada na década de 80, com a criação da SEI – Secretaria Especial de Informática, vinculada ao Conselho de Segurança Nacional –, e a aprovação da Lei de Informática em 1984.

Durante os anos 70 e o início dos anos 80, a reserva de informática contou com o apoio das forças armadas, da comunidade científico-tecnológica e das nascentes empresas produtoras de hardware (Bastos, 1994). Porém, com o fim da ditadura, houve uma conjunção de fatores que desestabilizou a aliança que sustentava a política de informática. Internamente, os militares, ao devolverem o poder aos civis, perderam força política. Além disso, a crise econômica do início dos anos 80 fez com que se reduzissem significativamente os investimentos que sustentavam a pesquisa em informática no País, diminuindo, por consequência, a importância e a influência da comunidade científico-tecnológica como suporte à política governamental para o setor. Mantinha-se, porém, o apoio dos empresários nacionais da indústria de hardware e da nascente indústria de software, bem como a maior parte dos congressistas e dos integrantes do Poder Executivo.

Em nível global, a produção de software passou a representar um negócio cada vez mais rentável. Como exemplo, vale observar que a receita com software, apenas no mercado doméstico dos Estados Unidos, saltou de 6,5 bilhões de dólares em 1975 para 40,7 bilhões em

1985 (Steinmueller, 1996, p. 28). A reserva de mercado brasileira, o rápido crescimento da demanda e a falta de proteção aos desenvolvedores de software, associadas à perda de competitividade da economia norte-americana no início dos anos 80, fizeram com que grandes empresas multinacionais, quase todas com matrizes nos Estados Unidos, começassem a agir para ter acesso ao mercado brasileiro e evitassem que a indústria brasileira de software usasse a engenharia reversa para produzir softwares similares (Schmitz e Cassiolato, 1992; Bastos, 1994; Braithwaite e Drahos, 2000). De fato, o desenvolvimento de programas de computador baseados em softwares de empresas norte-americanas acontecia livremente no Brasil naquela época. Por exemplo, a empresa brasileira Scopus comercializava o Sisne, sistema operacional similar ao MS-DOS, da Microsoft; já a brasileira Cobra produzia o Sox, software baseado em Unix.

Em 1985, sob pressão de empresas como Microsoft e IBM, bem como de entidades empresariais que defendiam a globalização dos direitos de propriedade intelectual, como a International Intellectual Property Alliance (IIPA), o governo dos Estados Unidos anunciou o começo de uma investigação sobre a política de informática brasileira, de acordo com a seção 301 da Lei do Comércio norte-americana, que prevê a possibilidade de retaliação comercial nos casos em que os Estados Unidos considerem que as práticas comerciais de um país são prejudiciais aos interesses norte-americanos (Bastos, 1994). A medida tinha como grande alvo a indústria de software brasileira, protegida pela reserva de mercado então em vigor. Entre 1985 e 1988, diversas reuniões de trabalho foram realizadas entre autoridades do Brasil e dos Estados Unidos para resolver o conflito comercial. Durante esse período, o governo norte-americano ameaçou sobretaxar produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos, como calçados e suco de laranja, com o objetivo de levar o governo brasileiro a revogar a legislação que, no seu entender, prejudicava a indústria de software dos Estados Unidos.

Durante aquele período, o apoio à reserva de mercado começou a ganhar adversários também dentro do País. Entre eles, estavam outros setores industriais, ameaçados de sofrerem a punição pela continuidade da reserva de informática, mas também empresas que alegavam estar perdendo competitividade ao não poderem comprar softwares estrangeiros, mais baratos e eficientes (Schmitz e Hewitt, 1992). Essas empresas nacionais somavam-se ao coro das subsidiárias das multinacionais do setor de software como Microsoft e IBM. A crise da dívida externa vivida pelo Brasil também levou a uma divisão interna no governo brasileiro, com ministérios como o da Fazenda e o de Comércio Exterior entendendo que a reserva de

mercado, naquele momento, prejudicava as negociações do Brasil com o governo dos Estados Unidos e com o Fundo Monetário Internacional (Bastos, 1994).

Em meio às negociações, o governo brasileiro encaminhou, em dezembro de 1986, projeto de lei ao Congresso que atendia a um dos principais pontos da demanda do governo dos Estados Unidos: era a Lei do Software, que propunha um regime de proteção ao direito de propriedade do software. Essa Lei seria aprovada pelo Congresso em junho do ano seguinte após discussões que mostraram uma divisão entre duas das entidades empresariais representativas do setor de software no Brasil. Enquanto a Assespro, que reúne apenas empresas nacionais, não se opunha à proteção ao direito de propriedade, mas manifestava o desejo de que a lei mantivesse um tratamento diferenciado para as empresas nacionais, a Abes, que havia sido criada fazia pouco tempo, em 1985, e defendia também os interesses de empresas multinacionais, manifestava-se favorável à nova lei e defendia que não houvesse nela dispositivos legais que impedissem ou dificultassem a comercialização de softwares de empresas estrangeiras no Brasil.

O texto final da Lei 7.647/87 atendeu apenas em parte aos interesses do governo norte-americano e das empresas multinacionais. Conforme reivindicação do governo dos Estados Unidos, o software passou a contar com proteção ao direito autoral por 25 anos. Porém, outros artigos da lei estavam em sintonia com a política de reserva de mercado. Para ter a proteção ao direito autoral, o software precisava antes ser registrado na SEI – Secretaria Especial de Informática. Além disso, em relação aos softwares de empresas estrangeiras, apenas aqueles que não tivessem similar no Brasil poderiam ser registrados. Por fim, a comercialização de softwares, tanto nacionais como estrangeiros, somente poderia ser realizada por empresas nacionais. A proposta da Assespro e da Sucesu de que as empresas estrangeiras pagassem uma tarifa pelo direito de comercializar seus softwares no Brasil, como forma a proteger a indústria nacional, chegou a integrar o projeto de lei aprovado no Congresso, mas recebeu depois o veto presidencial, ficando de fora da versão da lei homologada em junho de 1987.

Tão logo a lei foi sancionada, em dezembro de 1987, os Estados Unidos suspenderam a ameaça de sanções econômicas ao Brasil, mas não encerraram o caso aberto em 1985. Nova batalha começou a ser travada, desta vez em torno da regulamentação da lei, especialmente em relação aos critérios a serem adotados para se definir se um software estrangeiro tinha ou não um similar brasileiro. A Assespro, defendendo os interesses das empresas nacionais, defendeu a proposta de que sua entidade fosse consultada nas análises de similaridade

(Bastos, 1994). Porém, entidades como a Abes, Fiesp e a Associação dos Exportadores Brasileiros propuseram que somente fossem considerados similares softwares que tivessem 95% de semelhança de desempenho em critérios medidos quantitativamente, rodassem nos mesmos tipos de equipamentos, instrumentos e periféricos, além de os softwares similares deverem produzir os mesmos resultados nas suas funções essenciais. A maioria das reivindicações que vieram do grupo de associações empresariais formado por Abes e Fiesp foi aceita pelo governo e incorporada no Decreto 96.036/88. A Assespro condenou a decisão do governo, alegando que os critérios incorporados ao decreto fariam com que a proteção ao software nacional somente acontecesse quando o software estrangeiro fosse igual – e não similar, com prejuízo para a incipiente indústria nacional. Assim, a única reserva de mercado que ainda persistia com a Lei de Software era a de comercialização. Com base no decreto que regulamentava a Lei de Software, a SEI, que havia negado em junho de 1987 o pedido de comercialização no Brasil do sistema MS-DOS, da Microsoft, reviu sua posição e, em janeiro de 1988, autorizou a comercialização da versão 3.3 desse sistema operacional. Em fevereiro de 1988, o governo norte-americano comunicou a suspensão das medidas retaliatórias e, no ano seguinte, encerrou a investigação sobre práticas comerciais brasileiras na área de software. A influência do governo dos Estados Unidos nessa significativa mudança institucional é reconhecida em diversos estudos sobre o episódio (Schmitz e Cassiolato, 1992; Bastos, 1994; Braithwaite e Drahos, 2000).

O segundo movimento: o Acordo de TRIPS

A compreensão sobre o processo que culminou na homologação da Lei 9.609/98 é facilitada quando se entendem os movimentos anteriores em relação à propriedade intelectual do software, que resultaram na Lei do Software de 1987. Há algumas semelhanças, mas há também expressivas diferenças entre as forças e a dinâmica que caracterizaram essas duas mudanças institucionais. Como se vai demonstrar a seguir, a força primordial que levou à edição de uma nova lei sobre os direitos autorais do software no Brasil em 1998 surgiu mais de uma década antes, e nos Estados Unidos, fazendo com que a mudança institucional ocorrida no Brasil fosse apenas um capítulo de uma história muito maior, que envolveu a globalização dos direitos de propriedade intelectual.

No projeto de lei que foi encaminhado em regime de urgência ao Congresso em 1995, a justificativa, assinada pelo então ministro de Ciência e Tecnologia, José Israel Vargas, destacava a necessidade de o Brasil adequar sua legislação no tratamento dos direitos autorais de software a padrões internacionais presentes nos Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) da Rodada Uruguai do GATT, subscrita pelo Brasil e por mais de uma centena de países em 1994 (Brasil, 1995). Como se viu no relato do processo que culminou na Lei do Software de 1987, empresas e associações empresariais dos Estados Unidos, já nos anos 80, conseguiram que a seção 301 da Lei do Comércio norte-americana incluísse o tema da proteção do direito autoral como uma questão comercial, possibilitando a aplicação de sanções comerciais nos casos em que empresas daquele país entendessem que tivessem um tratamento injusto por parte de outros países no que se refere à proteção de seus direitos de propriedade. Não se tratava de um esforço exclusivo dos grandes fabricantes de software, mas também de outros setores, especialmente o farmacêutico, preocupado com a quebra de patentes por parte de países em desenvolvimento, como Índia, África do Sul e Brasil.

A noção de propriedade intelectual existia, com diferentes interpretações, desde a Antiguidade. Porém, somente passou a figurar no centro das atenções na regulação do comércio internacional a partir dos anos 80, quando o capitalismo de bens, fábricas e trabalho começou a ser substituído rapidamente por um novo capitalismo, centrado no controle proprietário de algoritmos, genes, fórmulas e outros objetos abstratos (Braithwaite e Drahos, 2000). A pressão de empresas e associações empresariais norte-americanas inicialmente foi pela inclusão do tema dos direitos de propriedade intelectual nas estratégias de negociação comercial bilateral entre Estados Unidos e seus parceiros comerciais. E, de fato, durante os anos 80 e início dos anos 90, o governo norte-americano abriu investigações contra diversos países acusando-os de não respeitarem os direitos de propriedade intelectual das grandes empresas de software dos Estados Unidos, como aconteceu em relação ao Brasil entre 1985 e 1989. Porém, essa estratégia exigia um grande esforço de negociação, e um desgaste na relação entre os Estados Unidos e os países investigados. O passo seguinte era tornar a legislação norte-americana um padrão internacional, razão pela qual foi organizada uma estratégia para que o direito de propriedade intelectual fosse incorporado como uma regra de comércio internacional válida para todos os países que participavam do GATT - General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), organização que

àquela época cumpria papel similar ao exercido atualmente pela WTO - World Trade Organization (Organização Mundial do Comércio).

Para garantir que o direito de propriedade intelectual sobre software se tornasse lei em todos os países vinculados ao GATT, o primeiro passo adotado pelo governo dos Estados Unidos foi convencer seus aliados mais próximos, União Europeia e Japão, o que aconteceu sem maiores contratempos após uma rodada de negociações restrita a esses países nos anos 80 (Braithwaite e Drahos, 2000). Acertada uma proposta de redação que contentasse a esses parceiros, chegou a vez de propor os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) da Rodada Uruguai do GATT. O relato das reuniões que culminaram na aprovação da proposta norte-americana sinaliza que o tema da propriedade intelectual enfrentou pouca resistência dos países em desenvolvimento. Um conjunto de razões é apontado para isso. Em primeiro lugar, Estados Unidos, Europa e Japão apresentaram o tópico dos direitos de propriedade intelectual como sendo um ponto que necessariamente deveria ser atendido, do contrário a Rodada Uruguai do GATT seria encerrada sem acordo. Além disso, os países que mais se opunham à proposta, como Brasil e Índia, sabiam que continuariam enfrentando retaliações comerciais dos Estados Unidos caso se opusessem ao acordo. Como os produtos protegidos pelos direitos de propriedade intelectual não costumavam ser os itens mais relevantes comercializados pela maioria dos países industrializados, e a aceitação da proposta de TRIPS abria possibilidade de barganhar vantagens em relação a outros itens, como agricultura ou têxteis, a proposta dos Estados Unidos acabou sendo vitoriosa. Assim, a partir do encerramento da Rodada Uruguai, em 1994, todo e qualquer país que pretendesse fazer parte da organização de comércio internacional precisaria adequar sua legislação interna para garantir a propriedade intelectual de produtos como software e medicamentos, conforme o padrão aprovado pelos 111 países que assinaram o acordo.

O Acordo de TRIPS dispôs sobre a aplicabilidade dos princípios básicos do GATT e dos acordos internacionais sobre propriedade intelectual; estipulou os direitos de propriedade intelectual considerados adequados; determinou medidas consideradas eficazes para fazer cumprir esses direitos; previu mecanismos para a solução multilateral de controvérsias (Lampreia, 1995). Em relação ao software, o acordo determinou que este deveria passar a ser protegido da mesma forma que as obras literárias, por um período não menor do que 50 anos, não cabendo qualquer forma de tratamento diferenciado em relação a produtos nacionais ou estrangeiros.

O envolvimento de empresas e associações empresariais foi decisivo para que a proteção dos direitos de propriedade intelectual estivesse garantida entre os acordos do GATT (Braithwaite e Drahos, 2000). No início dos anos 80, a participação direta de grandes empresas era maior. O comitê de aconselhamento para a política comercial do governo dos Estados Unidos chegou a ter o CEO da Pfizer como seu coordenador. Empresas como IBM e DuPont também se envolveram diretamente no início das negociações do Acordo de TRIPS, ainda nos anos 80. Na área do software, além da IBM, também participaram ativamente empresas como Apple, Lotus e Microsoft (Braithwaite e Drahos, 2000). Porém, gradualmente a participação direta das empresas passou a ser substituída por associações empresariais que representavam os interesses das multinacionais norte-americanas e lideravam esforços para promover a globalização da propriedade intelectual. Exemplos dessas entidades são o Intellectual Property Committee (IPC), a International Intellectual Property Alliance (IIPA) e Business Software Alliance (BSA). Para Braithwaite e Drahos (2000), o trabalho de análise e de “lobbying”, em função da natureza técnica da propriedade intelectual, acabou sendo deixado pelas grandes empresas a cargo dessas associações. O IPC agregava empresas como DuPont, General Electric, General Motors, Hewlett-Packard, IBM, Monsanto, Pfizer, entre outras grandes empresas multinacionais. Já o IIPA reúne uma série de associações empresariais, como a American Film Marketing Association, Association of American Publishers e Business Software Alliance, esta última reunindo as principais empresas de software dos Estados Unidos. A importância do IPC fica evidente ante o fato de que foi essa organização que redigiu documento que serviu de referência para o Acordo de TRIPS. Além disso, essa entidade e as demais mantiveram, àquela época, relações próximas com o Governo e o Congresso dos Estados Unidos, de forma a moldar as propostas e as posições daquele país durante as negociações do Acordo de Trips (Braithwaite e Drahos, 2000).

Porém, o trabalho de grandes empresas norte-americanas e de suas associações empresariais não se encerrou com a aprovação do Acordo de TRIPS em 1994. Um acordo que não é cumprido nada vale. Logo em seguida, iniciou-se o processo de monitoramento da adequação das legislações de cada país ao acordo do GATT por meio de relatos encaminhados pelas empresas multinacionais e entidades como a IIPA e BSA, que passaram a atuar como uma rede de vigilância com alcance global (Braithwaite e Drahos, 2000).

No Brasil, a legislação sobre direito de propriedade intelectual de softwares precisava ser ajustada ao Acordo de TRIPS, mas antes a ata final da Rodada Uruguai do GATT necessitava ser referendada pelo Congresso Brasileiro. O Governo brasileiro encaminhou ao

Congresso, em junho de 1994, a Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais. Em trâmite acelerado, a matéria foi discutida e aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no início de dezembro daquele mesmo ano, tendo sido convertida em decreto legislativo ainda em 16 de dezembro. O instrumento de ratificação da ata foi depositado no GATT, em Genebra, em 20 de dezembro.

No Congresso, representou o governo o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que destacou as vantagens do acordo para o Brasil, como a redução média das tarifas de importação dos países desenvolvidos, a eliminação de barreiras não tarifárias, como as cotas de importação, uma maior abertura dos mercados internacionais para a comercialização de produtos agrícolas, bem como a possibilidade de futuros litígios comerciais serem julgados pela OMC, diminuindo a possibilidade de retaliações unilaterais sem uma arbitragem justa. Conforme o ministro Celso Amorim, em discurso aos congressistas em 7 de dezembro de 1994, a postergação da decisão pelo Congresso não traria nenhum ganho ao País, “até porque (...) não é possível alterar nenhuma das cláusulas do acordo” (Brasil, 1994, p. 15018). Essa impossibilidade de o Congresso adotar uma posição seletiva, aceitando parte e rejeitando outra parte do acordo, foi lamentada por alguns congressistas. O próprio relator da mensagem do Governo ao Congresso, deputado Diogo Nomura, admitiu que o Acordo do GATT havia sido negociado de forma desvantajosa para os países em desenvolvimento dada a pressão dos países industrializados, mas recomendava sua aprovação, pois, do contrário, o Brasil ficaria “isolado na arena internacional e sujeito a tratamentos discriminatórios” (Brasil, 1994, p. 15081). Assim, sugeriu que o Brasil tentasse mudar os termos do acordo desvantajosos para si e outros países desenvolvidos atuando proativamente na OMC.

A desvantagem, conforme vários deputados, especialmente opositores, dizia respeito ao Acordo de TRIPS, ou seja, a parte relativa aos direitos de propriedade intelectual, o que foi enfatizado no pronunciamento do deputado Haroldo Lima: “(...) as eventuais vantagens que poderiam os países em desenvolvimento auferir de acordos nos setores agrícolas e têxteis ficam anuladas com a perspectiva de monopólio dos países desenvolvidos na área do conhecimento” (Brasil, 1994, p. 15082). Este e outros deputados apontaram o que, na sua visão, era uma contradição da Rodada Uruguai do GATT: enquanto os acordos relativos a bens seguiam uma linha liberalizante, estabelecia-se um enrijecimento das interações comerciais de bens intensivos em conhecimento, com a tendência de se perpetuar um monopólio dos países em desenvolvimento sobre os bens intangíveis. Curiosamente, o

setor de software não chegou a ser mencionado de forma específica pelos congressistas, havendo ênfase nas críticas à possibilidade de patenteamento de plantas e animais. A tentativa de aprovar emenda vinculando o respeito à proteção aos direitos intelectuais à sua produção em solo nacional foi rejeitada, de modo que o texto da ata do Acordo do GATT foi aprovado sem ressalvas.

O terceiro movimento: a Lei do Software de 1998

A aprovação do Acordo de TRIPS obrigava, então, que o Brasil adequasse a sua legislação em relação ao software, que havia entrado em vigor havia apenas sete anos. Poucos meses depois, mais precisamente em 9 de março de 1995, em regime de urgência, foi encaminhado ao Congresso, pelo Governo Federal do Brasil, projeto de lei que se propunha a atualizar a proteção ao direito de propriedade intelectual de programas de computador. A nova proposta substituíra outra, que tramitava no Congresso desde 1991 e que já buscava atualizar a proteção ao direito de propriedade intelectual do software face ao fim da reserva de mercado no setor de informática. Não é de se estranhar que o principal argumento apresentado pelo Governo para adaptação da legislação fosse justamente o aval brasileiro ao Acordo de TRIPS, integrante do acordo da Rodada Uruguai do GATT.

Nas justificativas do projeto de lei e nas discussões realizadas no Congresso Nacional, ficou evidente a preocupação em readequar a legislação sobre direito de propriedade intelectual do software à luz de outra mudança institucional de muito maior abrangência: o fim da reserva de mercado para produtos de TI, que vigorou dos anos 70 até o início da década de 90. Eliminada a barreira à comercialização de softwares produzidos no exterior, não haveria mais razão para que a proteção ao direito autoral discriminasse os programas de computador quanto à sua origem, como fazia a lei sobre o tema de 1987. Outro importante motivador da mudança foi a adesão do Brasil ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) da Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), que, conforme indicado na exposição de motivos do projeto de lei, tornou defasada a legislação sobre o tema então em vigor. O relator do projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), senador Lúcio Alcântara, afirmou, em relação a propostas de emenda ao projeto de lei por parte da oposição, que elas seriam antagônicas “aos compromissos que o Brasil assumiu junto à comunidade internacional”

(Agência Senado, 1998). Assim, a subscrição do Brasil ao acordo do GATT foi apresentada como argumento que obrigava o Brasil a adequar sua legislação interna aos parâmetros de um acordo comercial internacional recém-concluído e que teve, como um de seus principais temas, a padronização internacional dos direitos intelectuais. Outro argumento apresentado dizia respeito ao alto índice de pirataria de software existente na época, situado entre 68 e 75%, conforme diferentes discursos à época de votação da nova lei. Esses altos índices traziam duas consequências, conforme argumentos apresentados na exposição de motivos do projeto e na discussão no plenário da Câmara dos Deputados: 1) desestímulo à pesquisa e desenvolvimento por parte das empresas; 2) sonegação fiscal em todos os níveis tributários. A propósito, o alto nível de sonegação decorrente da prática da pirataria de software levou, inclusive, a que a Lei do Software brasileira fosse pioneira em estabelecer uma correlação explícita entre crime de “pirataria” e de sonegação fiscal (Brasil, 1995).

As principais modificações propostas no novo projeto de lei em relação à lei de 1987 são estas:

- a. O regime de concessão de propriedade intelectual para programas de computador passa a ser o mesmo conferido às obras literárias, elevando-se de 25 para 50 anos;
- b. A pirataria de software é considerada também como um crime de sonegação fiscal, dando poderes para a Receita Federal investigar empresas e saber a procedência das cópias de programas utilizadas nos microcomputadores;
- c. A violação de direitos do autor do programa passa a ser punida com pena de seis meses a dois anos de detenção e multa, que pode ser de até 2 mil vezes o valor de cada cópia pirateada.
- d. Caso a pirataria tenha fins comerciais - comercialização de programas piratas para terceiros -, a pena é de um a quatro anos de prisão, mais multa de até 3 mil vezes o valor de cada cópia ilegal.
- e. Elimina-se a obrigatoriedade de cadastro do software junto à Sepin para obter a licença para a comercialização de software no País.
- f. Elimina-se a restrição de que apenas empresas nacionais poderiam comercializar software no Brasil.

Apesar de o projeto de lei ter sido encaminhado em regime de urgência em 1995, sua aprovação e homologação aconteceram apenas três anos depois, em 1998. O projeto foi

encaminhado ao Congresso pelo Governo, com exposição de motivos assinada pelo então ministro da Ciência e Tecnologia. Assim, Governo Federal e Congresso tiveram papel importante na aprovação da nova lei. E quanto às empresas e associações empresariais? Os depoimentos de dirigentes e ex-dirigentes de associações empresariais, bem como o material documental examinado, indicam que apenas uma das associações empresariais setoriais existentes à época manifestou apoio formal à nova lei, mesmo quando ela era ainda um projeto em tramitação no Congresso: a Abes, associação empresarial criada em 1986, espelhada na sua congênere norte-americana Software and Information Industry Association e na associação internacional Business Software Alliance, também conhecida como BSA. A Abes apresentou-se como alternativa à Assespro, que existia desde 1976 e reunia empresas nacionais de software, tornando-se uma associação que, sem deixar de representar empresas nacionais de diferentes tamanhos, acolhia empresas multinacionais do setor, como Adobe Systems, Microsoft, IBM, Dell, Corell, Intel e Symantec. Depoimentos de dirigentes da Abes e documentos da entidade apresentam a Lei do Software de 1998 como uma conquista da entidade, mas não se encontraram evidências documentais que permitam considerar-se essa entidade como exercendo influência significativa junto ao Governo e ao Congresso. A Assespro, que representava à época e ainda agora o segmento de empresas nacionais, tem se manifestado contrária à “pirataria”, mas nunca incluiu o tema na sua agenda de prioridades. Há, porém, indicação de que associações empresariais e empresas foram consultadas pelo deputado relator do projeto, tendo manifestado seu apoio à nova legislação.

No âmbito das empresas, os dados documentais e as entrevistas confirmam que a grande protagonista nos esforços para que a lei fosse aprovada foi a Microsoft. A empresa deu cobertura à aprovação da lei publicando notas de apoio em seu site. Numa dessas notas, menciona a Abes, associação da qual é integrante:

A ABES acredita que o país só tem a ganhar com a nova legislação de software. "O Brasil poderá se tornar um polo de desenvolvimento de programas de computador para a América Latina, devido ao alto nível de proteção à propriedade intelectual existente", afirma o presidente da entidade. Com a adoção de penalidades mais severas e a correlação entre cópia ilegal de programas e sonegação fiscal, a estimativa da ABES é de que o índice de pirataria seja reduzido em 15 pontos percentuais em apenas doze meses. (Microsoft, 1998)

Nas discussões no Congresso, o principal tópico não foi o direito de propriedade intelectual atribuído ao software nem o término do tratamento diferenciado em relação ao software estrangeiro, mas sim o período que as empresas deveriam continuar prestando

serviços técnicos complementares depois que o deixassem de comercializar. Grande parte do debate girou em torno da necessidade ou não de explicitar aspectos de proteção ao direito do consumidor na nova lei. Porém, assim como acontecera na votação do Acordo da Rodada Uruguai do GATT, houve manifestações de preocupação sobre as consequências da nova lei sobre as empresas nacionais. O relator do projeto no Senado, Roberto Requião, apresentou emendas que modificavam significativamente a proposta original. Por exemplo, propôs que a proteção ao direito de propriedade intelectual fosse reduzida de 50 para 20 anos. Houve, também, quem defendesse, como o deputado Gilney Viana, que o direito somente fosse concedido para empresas que fazem sua produção no Brasil. Este deputado, em seu discurso em 19 de março de 1996, chegou a citar o que o deputado Ulysses Guimarães teria afirmado em 1993:

O Brasil não pode admitir que, sob ameaça de sanções ou sob qualquer outro tipo de pressão, modifiquem-se normas de sua legislação interna, sobretudo quando é claramente sabido que as normas internas sobre patentes são plenamente compatíveis com as convenções internacionais vigentes na matéria. (Brasil, 1996, p. 7271)

Em sessão ocorrida em 21 de janeiro de 1998, o senador Roberto Requião, relator do projeto no Senado, afirmou que havia sido pressionado por lobistas da categoria, ligados a empresas multinacionais. Esses lobistas lhe teriam proposto ajustes que ele considerava absurdos jurídicos, como a inclusão de artigo determinando que o juiz, “ao receber petição inicial de uma ação de denúncia, comunicasse imediatamente a Receita Federal e a Polícia Federal”, o que, na sua interpretação, não teria amparo legal para ser feito. O senador Requião ainda afirmou: “Vamos votar o Projeto, atrelados à intenção do Governo, que se submete a interesses de alguns grupos multinacionais. Trata-se do Projeto Bill Gates, que não respeita o consumidor (...).” (Brasil, 1998b, p. 1176)

Por outro lado, os apoiadores da proposta do Governo argumentaram que a imposição de prazo menor do que 50 anos para os direitos de propriedade intelectual sobre o software ou a imposição de exigências para reconhecimento de direitos de fabricantes estrangeiros estariam em contradição com o Acordo da Rodada Uruguai do GATT e com a política de informática que o País vinha adotando desde o início da década de 90, com o fim da reserva de mercado. Argumentaram ainda que os direitos concedidos beneficiariam também os produtores de software nacionais, estimulando a capacidade de inovação das empresas brasileiras. Apesar das restrições de senadores e deputados opositores, muitos destes votaram a favor do projeto, mesmo que suas emendas tenham sido derrotadas. Em sessão de 4

de fevereiro de 1998, o projeto modificado pelo Senado foi aprovado na Câmara dos Deputados e então remetido ao Poder Executivo, que o sancionou, transformando-o em lei em 19 de fevereiro daquele ano.

O quarto movimento: ações para garantir a aplicação da lei

Conforme Braithwaite e Drahos (2000), o projeto de globalização dos direitos de propriedade intelectual concebido pelas maiores empresas norte-americanas interessadas no assunto não previa apenas a garantia de que o tema estaria no acordo que marcava a transformação do GATT em OMC e na adequação das legislações locais ao novo padrão internacional. Havia também a necessidade de que a lei se transformasse em ação, que ela fosse efetivamente cumprida em cada país. A estratégia para alcançar esse objetivo passava por uma ação de organizações não-governamentais sustentadas pelas próprias empresas e com ação global, como é o caso da BSA – Business Software Alliance, entidade criada em 1988 para representar os interesses das grandes empresas produtoras de software. A BSA se apresenta desta forma:

A BSA opera como a principal organização no combate à pirataria, e é respeitada como líder na definição de políticas públicas para a promoção da inovação tecnológica e do crescimento econômico. Por meio de relações governamentais, fiscalização de propriedade intelectual, e de atividades informativas em mercados ao redor do globo, a BSA: protege a propriedade intelectual e fomenta a inovação; trabalha para abrir mercados e garantir concorrência justa; e solidifica a confiança na tecnologia da informação entre consumidores, empresas e governos. (BSA, 2012)

Em 1989, a BSA passou a atuar com escritório no Brasil e, em 1991, iniciou parceria, que permanece até hoje, com a Abes para realização de ações antipirataria no País. Porém, foi com o suporte do novo marco legal, de 1998, que ambas as entidades passaram a atuar com mais intensidade para coibir e punir a “pirataria” de software, participando de ações policiais de busca e apreensão junto a revendas, usuários finais e empresas suspeitas, inclusive de empresas do setor de software e serviços. Amparada pela nova Lei do Software, a Abes intensificou a adoção de medidas judiciais indenizatórias e punitivas, precedidas de auditoria às empresas suspeitas, acompanhada de oficiais de justiça e de peritos. Junto com a BSA, a Abes tem desenvolvido projetos de conscientização e medidas de fiscalização e punição, inclusive com anúncios na televisão e criação de um “disque denúncia”. Apresentam-se a

seguir, a título de ilustração, algumas informações sobre as ações repressivas adotadas pelas duas entidades nos últimos 15 anos:

- Em 2000, Abes e BSA coordenaram a apreensão de 212,8 mil programas piratas, muito acima dos 23 mil apreendidos no ano anterior.
- Em 2003, a Abes e BSA realizaram a apreensão de mais de um milhão de CDs com programas piratas, tendo realizado 585 ações.
- Em 2008, Abes e BSA realizaram 754 operações em todo o País, com apreensão de 1,6 milhão de CDs piratas e suspensão de 15,3 mil anúncios irregulares. Além disso, as entidades receberam mais de 8,2 mil contatos, por e-mail e por telefone, com denúncias sobre pirataria de software.
- Em 2011, para homenagear o Dia Nacional de Combate à Pirataria, a Abes destruiu cerca de 1,2 milhão de CDs e DVDs contendo softwares ilegais, aplicativos e games. De acordo com a Abes, somente no primeiro semestre de 2011 foram realizadas 334 ações nos principais centros comerciais do Brasil, resultando na apreensão de mais de 1,1 milhão de mídias ilegais.
- Em 2012, Abes e BSA lançaram o Portal de Denúncias de Pirataria de Software, com foco em empresas e revendas que utilizam ou comercializam programas sem o devido licenciamento. Somente em 2012 a BSA investigou mais de 15.000 denúncias de pirataria de software em todo o mundo, sendo 1.300 delas no Brasil.

Apesar do grande volume de denúncias, de ações e de apreensões, Abes e BSA revelam descontentamento com a lentidão da justiça brasileira, que leva vários anos para concluir os processos contra os responsáveis por ações de pirataria. Também se deve destacar que um levantamento de notícias relativas às decisões judiciais sobre esse tema tem mostrado que as decisões dos juízes têm se mantido muito distantes do teto da punição prevista em lei. Os juízes têm arbitrado as indenizações em dez vezes o valor de mercado de cada cópia de software irregular, valor bem aquém do teto de 3.000 vezes previsto em lei.

Para além das ações repressivas, as duas entidades procuram manter relacionamento próximo com atores institucionais relevantes. Desde 2004, Abes e BSA têm participado do Conselho de Combate à Pirataria, vinculado ao Ministério da Justiça. Esse conselho tem como missão auxiliar na elaboração de diretrizes para a formulação e proposição de um plano nacional de combate à pirataria e aos delitos contra a propriedade intelectual. Outra frente a

que as duas entidades têm se dedicado são as campanhas educativas, como programas de conscientização, com “objetivo de educar e informar os usuários sobre a correta utilização do software, dos riscos técnicos da cópia pirata, dos riscos pecuniários aos quais as empresas estão sujeitas, além de, principalmente, explicitar que o consumo do produto pirata alimenta e financia o crime organizado” (Abes e BSA, 2003). Um exemplo desse tipo de ação é a parceria da Abes e da Câmara Americana de Comércio (Amcham) no chamado Projeto Escola, lançado em 2007 com o objetivo de alertar educadores, pais e alunos a respeito dos problemas e consequências da pirataria.

Entrevistas com lideranças de entidades empresariais e empresários revelam que, dentre as associações empresariais do setor de software e serviços, é a Abes que tem representado as empresas no que se refere à defesa da propriedade intelectual. As demais entidades entendem que, na medida em que a Abes assume o protagonismo em relação a esse tema, podem se focar em outras questões que interessam às empresas do setor. Além disso, embora sejam contra a pirataria, dirigentes de entidades como Assespro e Fenainfo afirmam que o combate à pirataria não é uma causa que interessa à maioria de seus associados. Há entrevistados que, inclusive, afirmam que os recursos que a Abes recebe das grandes empresas do setor para realizar suas ações antipirataria fazem com que essa entidade tenha uma estrutura e recursos que faltam a entidades como a Assespro.

De acordo com própria Microsoft, esta empresa tem apoiando as entidades como Abes e BSA e órgãos governamentais para coibir a prática de pirataria de software. Em 1999, a Microsoft revelou que, pelos altos índices de pirataria registrados no Brasil, passaria a não apenas apoiar a Abes, mas também atuar diretamente em ações antipirataria:

Até o momento, a Microsoft se limitava a dar todo o apoio às campanhas promovidas pela ABES (Associação Brasileira das Empresas de Software), porém, devido ao altíssimo nível de pirataria, decidiu combater diretamente o comércio de software pirata no Brasil, seja através de campanhas de marketing, como também agora, através de ações criminais, contra comerciantes que tentam enganar os consumidores de produtos da Microsoft. (Microsoft, 1999)

Em informe de agosto de 2000, a Microsoft anunciava que os recursos advindos de negociações com empresas que pirateavam seus produtos seriam destinados para entidades comunitárias e fundações, visando à redução dos problemas causados pela exclusão digital.

Os índices de pirataria fornecidos pela Abes e BSA revelam uma diminuição considerável entre 1998 e 2002: de 68% para 55%. Porém, entre 2002 e 2012, os índices pouco mudaram: em 2012, conforme a associação, o número de softwares piratas ainda seria de 53% no Brasil. Em nível global, a BSA é quem fornece índices de pirataria de software. Há, porém, questionamentos em relação à precisão de seus indicadores, que tenderiam a ser sobrevalorizados (Maybury, 1999; Shadlen, Schrank e Kurtz, 2005; Png, 2010).

A seguir, apresenta-se um quadro que resume, cronologicamente, os principais eventos do processo de mudança institucional referente à propriedade intelectual do software.

Quadro 8 – Resumo cronológico do processo de mudança institucional referente à propriedade intelectual de software

Mês/Ano	Evento
Setembro 1985	Início de investigações pelo Governo dos Estados Unidos referentes à reserva de mercado brasileira para produtos de TI.
Março 1986	Criação do Intellectual Property Committee (IPC).
Setembro 1986	Início da Rodada Uruguai do GATT
Setembro 1986	Criação da Abes - Associação Brasileira das Empresas de Software
Dezembro 1986	Apresentação pelo Governo ao Congresso do Projeto de Lei do Software (Lei nº 7.647/87).
Junho 1987	Negado, pela SEI, pedido de comercialização no Brasil do sistema MS-DOS, da Microsoft.
Novembro 1987	Anúncio de retaliações comerciais contra o Brasil por desrespeito à propriedade intelectual e política protecionista na área de TI.
Dezembro 1987	Aprovação pelo Congresso da Lei do Software (Lei nº 7.647/87).
Dezembro 1987	Sanção presidencial à Lei do Software (Lei nº 7.647/87).
Janeiro 1988	Aprovado, pela SEI, pedido de comercialização no Brasil do sistema MS-DOS, da Microsoft.
Fevereiro 1988	Anúncio pelo Governo dos Estados Unidos da suspensão das medidas retaliatórias contra o Brasil.
Março 1988	Criação da Business Software Alliance (BSA).
Mai 1988	Publicação dos procedimentos para implantação da Lei nº 7.647/87: Decreto 96.036/88.
Março 1989	Início da Campanha de Combate à violação dos Direitos Autorais por parte da Abes
Outubro 1989	Arquivamento das investigações pelo Governo dos Estados Unidos referentes à reserva de mercado brasileira para produtos de TI.
1991	Início da aliança entre Abes e BSA em ações antipirataria.
Abril 1994	Encerramento da Rodada Uruguai do GATT, que continha o Acordo de TRIPS.
Julho 1994	Apresentação, pelo Governo ao Congresso, da Ata Final da Rodada Uruguai.
Dezembro 1994	Aprovação pelo Congresso da Ata Final da Rodada Uruguai (Decreto Legislativo nº 449/94).
Janeiro 1995	Entrada em vigor dos acordos da Rodada Uruguai do GATT, incluindo o Acordo de TRIPS.
Março 1995	Apresentação pelo Governo ao Congresso do Projeto de Lei 200/1995, que trata da proteção da propriedade intelectual de programas de computador.
Fevereiro 1998	Aprovação da Lei do Software (Lei nº 9.609/98) no Congresso.
Fevereiro 1998	Sanção presidencial à Lei do Software (Lei nº 9.609/98).
Mai 1999	Anúncio da Microsoft de ações próprias de combate à pirataria.

Outubro 2004	Criação do Conselho de Combate à Pirataria, vinculado ao Ministério da Justiça, com participação da Abes e BSA.
--------------	---

4.2.2 Desoneração da folha de pagamento

Nas entrevistas realizadas com empresários, dirigentes de associações empresariais e com integrantes da SEPIN/MCTI, houve notável convergência na citação da desoneração da folha de pagamento das empresas de software como exemplo de significativa mudança institucional com efeito sobre o setor. A convergência se estende também na avaliação do papel relevante que as associações empresariais tiveram para que essa mudança legislativa viesse a ocorrer. Porém, a exemplo da Lei do Software de 1998, se houve sucesso na ação de empreendedorismo institucional, a verdade é que, também neste caso, há indícios de que o processo de mudança institucional começou vários anos antes. O esforço empreendedor, muito antes de produzir uma significativa e abrangente transformação das regras do jogo, colecionou uma sequência de decepções ou sucessos apenas parciais. Apesar de esse movimento ser reiteradamente apresentado pelas principais associações empresariais como uma vitória de todo o setor empresarial, o protagonismo não se distribuiu de forma equitativa entre as diferentes organizações, e a história não é de sucesso para todos os atores envolvidos, como revela um olhar mais cuidadoso sobre todo o processo, desde seus primórdios até seus primeiros resultados.

Um período de empreendedorismo institucional com resultados limitados

A diminuição dos encargos trabalhistas para o conjunto de empresas de software e serviços foi anunciada pelo Governo em 2 de agosto de 2011, assumindo inicialmente a forma de medida provisória, somente convertida em lei no final daquele ano. Porém, o empenho para que essa mudança de legislação acontecesse teve início vários anos antes.

Estudos realizados pela Softex em 2002 e 2005 (Softex, 2002; Softex, 2005) já apontavam a elevada carga tributária, em especial os encargos trabalhistas, como um dos fatores que inibiam o desenvolvimento das exportações de software no Brasil. Nesses estudos, comparava-se o elevado custo da mão de obra brasileira em relação ao da Índia, por exemplo, propondo-se a desoneração dos encargos trabalhistas como um dos pontos que deveriam ser

contemplados numa ampla reforma da estrutura regulatória da indústria de software nacional, necessária para alavancar as exportações. Em 2006, a Abes contratou estudo da empresa Tendências – Consultoria Integrada, intitulado Tributação e Desenvolvimento no Setor de Software Brasileiro (Tendências, 2006). No relatório desse estudo, encaminhado pela Abes a diferentes ministérios, havia referência ao estudo da Softex de 2005 e reforçava-se a necessidade de se diminuir a tributação sobre os salários como forma de aumentar a competitividade das empresas de software e serviços brasileiras em relação a países como Índia, México e Argentina, argumentando-se que a folha de pagamento respondia, em média, por cerca de 70% dos custos das empresas brasileiras do setor.

Entre 2004 e 2008, esteve ativa a Frente Parlamentar de Informática, composta por deputados federais e senadores interessados nos temas relativos a esse setor industrial. Nas reuniões periódicas desses parlamentares com representantes das associações industriais, a desoneração da folha de pagamento aparecia recorrentemente como reivindicação da indústria. Na reunião de 4 de dezembro de 2007, com a presença de senadores, deputados, representantes de ministérios, dirigentes de associações empresariais, de outras organizações não governamentais da área (como a Softex) e de diretores de empresas, o tema discutido foi a exportação de software. Nesse encontro, foram diversas as manifestações sobre a necessidade de se diminuir o custo da mão de obra como forma de alavancar o potencial exportador do setor de software brasileiro. Entre outros, manifestaram-se favoravelmente à desoneração o então ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende; o deputado Julio Semeghini; o então vice-presidente da CPM BRAXIS, Maurício Machado de Minas; o presidente do Conselho da Abes, Jorge Sukarie Neto; o secretário de Tecnologia Industrial do MDIC, Francelino Grandó; e o presidente da Brasscom, Antonio Carlos Rego Gil. É notável observar, na transcrição daquele encontro (Brasil, 2007), o nível de convergência sobre esse tema entre empresários, dirigentes de associações empresariais setoriais, parlamentares e integrantes dos ministérios. Na reunião, o secretário de Tecnologia Industrial do MDIC, Francelino Grandó assim se pronunciou sobre o tema da desoneração da folha de pagamento das empresas de base tecnológica:

A ordem que tenho é trabalhar a desoneração da mão de obra qualificada em empresa de base tecnológica, com o mesmo número de 70% como custo de capital. É o número que tenho usado. De maneira muito leal, dentro do Governo, vamos agir e afirmo que, do ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, é muito bem-vindo o movimento da sociedade e extremamente importante o movimento parlamentar. Dirijo-me tanto à Frente Parlamentar de Ciência

e Tecnologia como à de Informática. Tenham certeza de que, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, encontram um interlocutor muito disposto a contribuir. E, novamente, num clima de discussão democrática e de lealdade dentro do Governo, não faremos nenhuma esquizofrenia, mas, sim, construiremos uma massa de argumentos que sejam capazes de sensibilizar todos os setores do Governo para a oportunidade que se abre mais uma vez, quando ainda está em tempo. São necessários sinais de desoneração de mão de obra qualificada. Esse é um sinal bastante importante; estamos convencidos disso. (Brasil, 2007)

Observa-se, porém, que, apesar de discursos favoráveis à proposta das entidades empresariais por parte de integrantes do Governo, especificamente do então ministro da Ciência e Tecnologia e do representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, esse alinhamento não se estendia a todos os setores do Governo. O ministro da Ciência e Tecnologia, em seu discurso, observou que havia mantido recente conversa com o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, para se certificar de que a desoneração da folha de pagamento estava em pauta. Assim, pelos discursos dos representantes do Poder Executivo, fica evidente que a decisão sobre o tema não partiria exclusivamente desses dois ministérios, MCT e MDIC, havendo necessidade de concordância de outros ministérios, em especial do Ministério da Fazenda. De fato, a necessidade de contar com ampla base de apoio à proposta de desoneração da folha de pagamento do setor de software confirma-se em discurso do então presidente da Brasscom, Antônio Carlos Gil no mesmo evento:

A BRASSCOM, juntamente com outras associações, como a ASSESPRO, a ABES, a ITS e a ABINEE, fizemos (sic) uma proposta de desoneração. Essa proposta está sendo discutida com vários elementos do Governo brasileiro, coordenados pelo MDIC e o Ministro Miguel Jorge, mas fizemos uma via sacra. Estamos andando: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Ciência e Tecnologia — que, juntamente com o MDIC, está sustentando-nos nessa discussão —, Ministério da Previdência, Ministério do Trabalho, Congresso Nacional, BNDES, etc. Não podemos simplesmente deixar a proposta, porque ela não vai caminhar sozinha. Temos buscado isso, que é absolutamente fundamental. (Brasil, 2007)

Alguns meses depois, em abril de 2008, artigo de Ana Paula Lobo, do site especializado em notícias sobre a área de TI, Convergência Digital (Lobo, 2008), comentava sobre a resistência do Ministério da Fazenda à proposta de desoneração apoiada por seus colegas das pastas da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), dado seu receio de que “essa ‘desoneração’ termine valendo para

todas as empresas do setor e também para outras áreas, que se sintam prejudicadas e recorram à Justiça”. No dia anterior, artigo escrito em conjunto pelos ministros do Desenvolvimento, Miguel Jorge, e da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, e o presidente da Brasscom, Antonio Carlos Gil, publicado no jornal O Estado de São Paulo, defendia a tese de que o Brasil tinha de reduzir seus custos a fim de poder aproveitar a oportunidade para transformar o Brasil numa alternativa à Índia como grande exportador de software (Jorge, Rezende e Gil, 2008). O artigo não se referia explicitamente à desoneração da folha de pagamento, mas, ao mencionar a necessidade de reduzir custos urgentemente para aproveitar uma oportunidade que não se estenderia para sempre, e considerando ainda quem eram seus autores e a discussão que se travava à época, percebe-se que sua publicação em jornal de circulação nacional tinha o propósito de pressionar setores do Governo resistentes à mudança institucional proposta. Ao mesmo tempo, revela uma notável proximidade entre a Brasscom e setores do Governo.

No mês seguinte – em 12 de maio de 2008 –, o Governo brasileiro divulgou sua Política de Desenvolvimento Produtivo, que incluía uma desoneração parcial dos encargos trabalhistas, restrita às empresas exportadoras de TI. Conforme divulgado pelo site especializado TI Inside no mesmo dia, entre outras medidas que compunham a Política, destacava-se o anúncio de que as empresas de TI poderiam deixar de pagar 1% de contribuição previdenciária para cada 10% de faturamento advindo de exportação. Assim, uma empresa de software voltada exclusivamente para a exportação poderia pagar apenas 10% de tributação sobre a folha de pagamento, em vez dos 20% que as demais empresas pagavam à época. Além disso, essas empresas deixariam de pagar o percentual de 3,1% sobre a folha destinado ao Sistema S, o que poderia resultar numa desoneração total de 13,1%. No lançamento dessa Política, em maio de 2008, o ministro Mantega expôs a intenção de que o Brasil, a exemplo da Índia, viesse se tornar um grande exportador de software e serviços. Esclareceu ainda que o Tesouro Nacional repassaria à Previdência os valores que deixariam de ser cobrados com a desoneração e expressou sua crença de que as desonerações poderiam reverter-se em tributos, na geração de empregos, com efeito multiplicador na economia (TI Inside, 2008).

As reações das entidades empresariais à Política de Desenvolvimento Produtivo foram divergentes. A Brasscom saudou o modelo de desoneração proposto. Para Nelson Wortsman, diretor da entidade, as medidas anunciadas iriam aumentar a competitividade das empresas de software e serviços brasileiras no cenário internacional e contribuiriam para a geração de “100

mil postos de trabalho até 2011”, permitindo que as exportações do setor, que haviam somado US\$ 800 milhões em 2007, atingissem US\$ 5 bilhões até 2011 (Portal Cidade Biz, 2008). Esse entusiasmo não foi compartilhado por dirigentes de outras associações empresariais do setor. Embora tenham evitado fazer críticas abertas, aspecto que foi observado pela imprensa especializada (Queiroz, 2008a), manifestaram dúvidas em relação à possibilidade de realização das metas anunciadas pelo Governo considerando as medidas anunciadas. Por exemplo, para Gerson Schmitt, empresário e dirigente da Abes, não seria possível promover transformação tão grande em tão pouco tempo (Wiziack, 2008). Já uma empresária do setor e dirigente da Fenainfo, Gisele Oliveira, em artigo publicado naquela mesma semana no site especializado Baguete, assim se pronunciou em relação ao pacote de medidas do Governo:

As boas novidades da semana, sobre desoneração da folha, não nos atingem, são para os grandes, os que já exportam, enquanto isso, 90% das empresas restantes vão continuar recolhendo milhões a um sistema que precisa ser revisto, pois cada vez mais avança sobre as atividades produtivas de setores que deveria apoiar. Será que não há mais ninguém para reclamar? Não podemos dizer nada? Ou ninguém mais se importa? (Oliveira, 2008)

Uma avaliação das notícias daquela semana e das seguintes, de fato, revela que os comentários acerca dos efeitos da Política de Desenvolvimento Produtivo sobre o setor de software ficaram quase exclusivamente restritos a dirigentes da Brasscom. Em verdade, a aprovação do formato de desoneração por parte da Brasscom chegou a ser usado pelo então ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, quando questionado por repórteres sobre o impacto das medidas para o setor de software:

Indagado se, mesmo assim, ainda não era um percentual elevado para os padrões brasileiros e se a medida teria pouca eficácia junto às micros e pequenas empresas, o ministro da Ciência e Tecnologia reagiu irritado: "Olha, o Antonio Gil, da Brasscom (Associação que congrega as grandes empresas exportadoras de serviços de software) está fazendo a maior propaganda, muito satisfeito, e diz que isso vai mudar o cenário de software. Então eles é quem dizem, não somos nós", respondeu Sérgio Rezende, mudando em seguida de assunto. (Queiroz, 2008b)

A desoneração estava incluída na Medida Provisória 428/2008. Porém, um ano depois, em maio de 2009, a medida ainda não havia sido regulamentada e, portanto, ainda não podia beneficiar as empresas exportadoras de software e serviços, como havia sido anunciado. Ana Paula Lobo, responsável pela editoria de Política Industrial do site Convergência Digital, assim se pronunciou sobre a questão em 13 de maio de 2009:

Oficialmente ninguém faz críticas diretas ao Governo. Mas durante o evento ficou claro que solicitações já foram encaminhadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia para obtenção deste benefício da PDP. A resposta, 12 meses depois, é que a medida ainda está em aberto nos gestores do processo – MCT, MDIC e Fazenda. "Tentar, a gente tenta. Mas esbarramos na questão fiscal e recebemos o aviso: a medida existe, mas não vale", lamentou um executivo do setor, que pediu para não ser identificado. (Lobo, 2009)

Foi apenas em agosto de 2009 que o Governo publicou o Decreto 6.945, que regulamentou a desoneração de encargos previdenciários para empresas exportadoras do setor de TICs, quase um ano após a Medida Provisória ter sido aprovada no Congresso. A avaliação inicial, porém, se mantinha: de que os benefícios atingiam um conjunto limitado de grandes empresas exportadoras, quase todas multinacionais, e representadas pela Brasscom. Em novembro de 2009, o presidente da Brasscom, Antonio Carlos Gil, estimava que as empresas do setor de software pudessem ter, até o final daquele ano, uma desoneração que somaria US\$ 70 milhões, reduzindo o custo da mão de obra de “até 80% para 60%, em média”, conforme notícia publicada no site do MDIC dedicado à Política de Desenvolvimento Produtivo (MDIC, 2009).

Em 2010, porém, todas as entidades empresariais do setor, inclusive a própria Brasscom, voltaram a cobrar do Governo uma política de redução dos custos de mão de obra mais abrangente e com efeito mais expressivo para as empresas do setor, iniciando um novo capítulo desse esforço coletivo por uma mudança institucional, relatado na próxima seção.

Uma nova etapa: a desoneração estendida a todo o setor de software e serviços

Depois de um período de relativo silêncio das empresas e entidades empresariais do setor de software e serviços, com a já assinalada exceção da Brasscom, o ano de 2010 foi marcado por ações e posicionamentos de lideranças do setor, evidenciando que a busca de uma desoneração mais significativa e abrangente estava sendo retomada. Nota-se, porém, uma mudança de estratégia por parte das demais entidades nessa nova etapa do processo, com Abes, Assespro e Fenainfo, com o apoio da Sucesu e da Softex, assumindo maior protagonismo do que haviam demonstrado até então.

De qualquer maneira, o início dessa nova fase do projeto de mudança institucional relativo à tributação sobre a folha de pagamento voltou a ter na Brasscom uma voz relevante.

No início do ano de 2010, o presidente da Brasscom, em entrevista, manifestou reivindicação da entidade para que o Governo fosse mais incisivo no corte dos encargos trabalhistas. Antonio Gil voltou a elogiar a medida regulamentada em 2009, que desonerava parcialmente os encargos sobre empresas exportadoras, mas destacou que os custos da mão de obra no Brasil seguiam muito altos e equivaliam ao dobro do custo de países como a Índia. Além disso, novamente acentuava que a participação brasileira no mercado externo de TIC estava muito aquém do potencial do País, indicando que as empresas situadas no Brasil eram responsáveis por apenas US\$ 3 bilhões em um mercado global de *offshoring* que movimentava cerca de US\$ 100 bilhões (TI Inside, 2010).

A unificação dos esforços das entidades empresariais representativas do setor de software e serviços materializou-se em agosto de 2010, quando Brasscom, Abes, Assespro, Fenainfo, Sucesu e Softex encaminharam um documento conjunto com suas reivindicações para o setor aos candidatos à presidência para as eleições daquele ano. No documento, com o título “O Valor Estratégico da Tecnologia da Informação”, as entidades empresariais propunham uma parceria com o Poder Executivo para que a participação do setor de TI no PIB passasse de 3,5% para 5,3% em 2020 e que se elevassem as vendas de software e serviços de TI “de US\$ 3 bilhões em 2009 para US\$ 20 bilhões em 2020, tornando positiva a balança comercial do setor” (Abes et al., 2010). Para alcançar essas metas, as entidades propuseram, entre outras ações, a desoneração dos encargos sobre os salários, com a mudança de tributação sobre a folha de pagamento das empresas para um percentual sobre o faturamento. Na apresentação de justificativa para a desoneração, dois argumentos apareciam no documento. O primeiro dizia respeito ao alto índice de informalidade nas relações de trabalho no setor, resultado do esforço das empresas de escapar da elevada tributação incidente sobre os salários dos empregados. Essa situação, conforme o documento assinado pelas entidades empresariais, tenderia a formar legados trabalhistas que distorciam o valor das empresas e provocaria uma diminuição da arrecadação de tributos pelo Governo. O outro argumento tinha uma natureza comparativa: o nível elevado de encargos não encontraria paralelo nos países concorrentes como Índia e China, Argentina, Chile e México. Essa desvantagem competitiva, conforme o raciocínio dos empresários do setor, levaria o Brasil à condição de exportador de empregos. A apresentação do problema era seguida de uma solução que seria positiva para a indústria de software e serviços, mas também para o Governo:

O que o nosso setor solicita do governo não é a concessão de incentivos fiscais insustentáveis para o Tesouro. O que pedimos é a mudança do modelo de encargos, de modo que ocorra a completa formalização do

setor de TI. A partir de uma tributação mais racional, haverá ampliação da base de contribuintes e ganhos de arrecadação do governo; valorização das companhias; aumento dos investimentos; maior competitividade internacional e mais empregos. (Abes et al., 2010)

No mês seguinte, comprovando que as entidades estavam em busca da ampliação de sua base de apoio, comunicaram que ganharam novo aliado: o Sindicato dos Trabalhadores de Processamento de Dados e Tecnologia da Informação (Sindpd). O presidente desse sindicato reuniu-se, em setembro de 2010, com o ministro de Relações Institucionais, Alexandre Padilha, para manifestar o apoio à causa das empresas. Em sua argumentação, o principal ponto de sustentação era a perspectiva de que a desoneração da folha de pagamento reduzisse o índice de informalidade na contratação de pessoal pelas empresas (TI Inside, 2010b).

No início de 2011, quando iniciava o mandato da presidenta Dilma Rousseff, que manteve Guido Mantega como ministro da Fazenda, o Governo encomendou à Confederação Nacional de Serviços (CNS) uma proposta de desoneração para os diversos segmentos da área de serviços. A proposta que essa entidade elaborou previa a substituição de 4% na contribuição previdenciária das empresas por um imposto nos moldes da antiga CPFM (contribuição provisória sobre movimentação financeira) de 0,5%. As entidades empresariais do setor de software e serviços manifestaram-se contrárias a essa solução, voltando a defender a proposição da substituição absoluta dos encargos previdenciários por um imposto sobre o faturamento. A argumentação em defesa dessa proposta reforçava os ganhos que o Governo teria:

Entidades como ABES, Assespro, Brasscom, Fenainfo, Softex e Sucesu preferem, por exemplo, a criação de uma alíquota única entre 2% e 4% sobre o faturamento da empresa, em troca da cobrança dos 20% cobrados pelo INSS. Se adotar a medida, o governo teria um ganho líquido, em cinco anos, de R\$ 2 bilhões. Isso porque o estudo preparado pelas entidades apura que, num período de cinco anos, o governo federal perderia R\$ 3 bilhões no INSS, mas ganharia, em contrapartida, R\$ 5 bilhões com o aumento da arrecadação do Imposto de Renda e outros impostos oficiais. (Lobo, 2011b)

Ao longo do primeiro semestre de 2011, as notícias dos sites especializados sobre o tema mostravam avanços e retrocessos na negociação entre entidades empresariais e Governo, mas, mesmo dentro do Governo, evidenciavam-se as mesmas divergências que já tinham se observado em 2008, com o MDIC e o MCT apoiando a proposta das empresas, mas o Ministério da Fazenda mostrando-se resistente (Lobo, 2011a). Em 17 de janeiro, o site Convergência Digital reproduzia declaração do então ministro do Desenvolvimento, Fernando

Pimentel, que garantia que a desoneração da folha de pagamento poderia sair ainda em fevereiro. Porém, em 10 de fevereiro, o mesmo site divulgava que as resistências internas no Governo permaneciam, agora com destaque para a declaração do ministro da Fazenda, Guido Mantega:

"Só poderemos tirar da folha se colocarmos o tributo em outro lugar. E somente se a arrecadação subir é que vamos desonerar outras áreas", disse Guido Mantega, em reportagem do Jornal O Globo, desta quinta-feira, 10/02 (Lobo, 2011c).

Embora as entidades setoriais com abrangência nacional manifestassem unidade em relação ao tema enquanto o Governo não chegava a um consenso, havia dissenso de algumas associações empresariais regionais em relação à proposta de desoneração. Dirigentes da Assespro – RS e do Seprorgs, sindicato patronal de empresas de TI do Rio Grande do Sul, resolveram levar a Brasília um conjunto de propostas mais abrangente do que aquela que estava sendo negociada com o Governo Federal. Em reunião realizada em maio de 2011, com o secretário de Política de Informática (SEPIN), do MCTI, Virgílio Almeida, os dirigentes das entidades gaúchas apresentaram outra proposta, envolvendo a redução de 70% da contribuição social das empresas, abatimento de 100% dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, redução a zero das alíquotas de importação de bens usados nas atividades das empresas, regularização da subcontratação de empresas na área de TI, além de incentivos para formação de mão de obra especializada. Frente a uma proposta diferente daquela que as grandes entidades de âmbito nacional haviam encaminhado, o secretário de Política de Informática sugeriu que as entidades chegassem a um consenso e encaminhassem nova proposta em três meses.

Essa reunião entre dirigentes de entidades empresariais gaúchas na Sepin acabou deflagrando uma crise, pois colocava em xeque a alegação de que a proposta encaminhada pelo conjunto de entidades nacionais era realmente uma proposta de consenso. A demanda pelo encaminhamento de uma nova proposta provocou descontentamento por parte de dirigentes das entidades nacionais. Conforme revelado em entrevista pelo então presidente da Assespro RS, Reges Bronzatti, que representava a Assespro Nacional na negociação, a reunião em São Paulo para a construção de uma proposta de consenso esbarrou na posição irreduzível da Brasscom, contrária à ideia de fazer mudanças na proposta que já tinha sido encaminhada ao Governo. Conforme Bronzatti, um dirigente da Brasscom, Edmundo Oliveira, que já fora assessor do Ministério da Fazenda, afirmou na reunião que “já estava tudo acertado” com o Governo e que a tentativa de incluir outros pontos ou de fazer ajustes na

proposta não teria chance de se viabilizar. Ainda assim, nessa reunião entre dirigentes da Assespro, Abes e Brasscom, ficou o compromisso de se realizar nova reunião em 15 dias para concluir-se sobre a viabilidade de se mesclarem as duas propostas. Porém, conforme informações reveladas por Bronzatti em entrevista, essa reunião jamais chegou a acontecer, pois a Brasscom, alguns dias depois, enviou mensagem aos dirigentes das demais entidades informando que seu conselho havia se reunido e se posicionado pela manutenção da proposta já encaminhada ao Governo. Conforme Bronzatti, a direção da Assespro Nacional preferiu não reagir, apesar de seu descontentamento, em relação à posição da Brasscom, e o assunto não voltou mais à pauta. Rafael Moreira, coordenador de Serviços e Programas de Computador do MCTI, questionado em entrevista sobre o episódio, manifestou posição de que a iniciativa dos presidentes da Assespro RS e Seprorgs foi um equívoco, pois não levou em conta que já havia uma proposta consolidada que tinha aval de sua entidade nacional, a Assespro. De qualquer maneira, ainda que não tenha alcançado êxito, a ação desses dirigentes de entidades regionais revela que não havia absoluto consenso em relação às negociações feitas com o Governo; além disso, sinaliza certo nível de resistência ao que era interpretado por eles como uma hegemonia da Brasscom na relação entre o setor de software e serviços e o Governo.

Superados os impasses internos das entidades empresariais e dentro do Governo, houve finalmente, em 2 de agosto de 2011, o anúncio do Plano Brasil Maior, que contemplava, entre outras medidas, a desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços, com a substituição da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamento por um imposto de 2,5% sobre o faturamento das empresas. O plano governamental denominado Brasil Maior, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e a participação dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e de Ciência, Tecnologia e inovação (MCTI), foi apresentado como sendo a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo da presidenta Dilma Rousseff, então no primeiro ano de seu mandato. O plano tem uma dimensão sistêmica e outra setorial. Em sua dimensão sistêmica, pretende “reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade e promover bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais”, bem como “consolidar o sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas” (MDIC, 2011). Já sua dimensão setorial inclui, entre outras medidas, a desoneração da folha de pagamento de empresas de setores sensíveis ao câmbio e à

concorrência internacional e intensivos em mão de obra, como confecções, calçados, móveis e softwares. A justificativa da Medida Provisória encaminhada ao Congresso enfatizava o combate à precarização das relações de trabalho como justificativa para a desoneração:

Nos últimos anos, em virtude da busca pela redução do custo da mão de obra, as empresas passaram a substituir os seus funcionários empregados pela prestação de serviços realizada por empresas subcontratadas ou terceirizadas. Muitas vezes, as empresas subcontratadas são compostas por uma única pessoa, evidenciando que se trata apenas de uma máscara para afastar a relação de trabalho. (...) Em virtude dessa nova relação contratual, os trabalhadores ficam sem os direitos sociais do trabalho (férias, 13º salário, seguro desemprego, hora extra, etc.), pois se trata de uma relação jurídica entre iguais (empresa-empresa) e não entre trabalhador e empresa. Essa prática deixa os trabalhadores sem qualquer proteção social e permite que as empresas reduzam os gastos com encargos sociais. (Brasil, 2011a).

Além disso, a mensagem do Governo ao Congresso apresentava a medida como uma estratégia para favorecer a recuperação de indústrias afetadas pela recente crise econômica global e fazia uma crítica ao modelo tributário vigente:

Apesar da melhora do cenário econômico após a crise de 2008/2009, as empresas que prestam serviços de tecnologia da informação – TI – e tecnologia da informação e comunicação – TIC, bem como as indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro têm enfrentado maiores dificuldades em retomar seu nível de atividade. Nesse contexto, a medida proposta favorece a recuperação do setor, bem como incentiva a implantação e a modernização de empresas com redução dos custos de produção. (...) A importância e a urgência da medida são facilmente percebidas em razão do planejamento tributário nocivo que tem ocorrido mediante a constituição de pessoas jurídicas de fachada com o único objetivo de reduzir a carga tributária, prática que tem conduzido a uma crescente precarização das relações de trabalho; bem como, em razão do risco de estagnação na produção industrial e na prestação de serviços nos setores contemplados. (Brasil, 2011a).

A justificativa também fazia referência ao impacto que a medida deveria trazer aos cofres públicos, estimado em R\$ 1,4 bilhão no ano de 2012. Um detalhe que não ganhou repercussão nas declarações dos líderes empresariais do setor de software à época é que a Medida Provisória previa também que a receita bruta advinda de exportações não seria considerada para o cálculo do imposto sobre faturamento. Dessa forma, empresas voltadas exclusivamente para a exportação estariam livres do pagamento do imposto que passava a substituir a contribuição previdenciária patronal de 20%.

Todas as lideranças das associações empresariais do setor de software e serviços receberam a medida com elogios ao Governo, mas apresentando-a como uma conquista obtida graças ao empenho de suas entidades. De fato, nas entrevistas feitas com dirigentes da Abes, Brasscom, Assespro e Fenainfo, a desoneração da folha de pagamento é reiteradamente citada como a maior mudança institucional já alcançada no setor. A dimensão do papel de cada associação nesse processo recebe diferentes avaliações, mas há o reconhecimento de que dificilmente o setor teria sido contemplado com essa mudança institucional sem a ação das entidades empresariais. Nas entrevistas com empresários, dirigentes de associações e com integrantes do MCTI, encontram-se subsídios para essa avaliação. O atual presidente da Assespro RS assim se pronunciou sobre esse tema: “O governo faria, reduziria a tributação, reduziria a sua receita sem muita briga? Com certeza que não. Se as entidades não estivessem lá batendo, brigando, exigindo e cobrando, certamente que ninguém vai reduzir sua receita à toa.” Para Fábio Rua, diretor de Relações Institucionais da IBM, a conquista não foi de uma única entidade, mas de todas: “Eu via a indústria organizada tanto de maneira coletiva como individual; tinham a mesma demanda e todos os cantos foram ocupados pra garantir que a mensagem fosse transmitida em uníssono pra todos que tinham que ouvir.” Para o atual presidente da Assespro Nacional, Luis Mário Luchetta, a desoneração “foi uma conquista do setor, capitaneada pelas lideranças, sem o que o setor estaria desatendido”. O presidente da Fenainfo, Márcio Girão, também reconheceu a importância da ação coletiva, embora atribuísse protagonismo à Brasscom e um papel coadjuvante à sua entidade:

Mas que aconteceu com certeza foi por pressão. A Brasscom teve uma ação importante, que foi o foco dela desde o início da criação da Brasscom. Não era bem o foco da Fenainfo embora a gente apoiasse. Porque também a gente não pode trabalhar em todas as frentes. A gente também tem limitações financeiras, logísticas, etc. Então a gente vê uma entidade que tá trabalhando, a gente vai e apoia (entrevista concedida em 19/12/2013).

Conforme Reges Bronzatti, presidente da Assespro RS àquela época, e Edgar Serrano, presidente do Seprorgs, a proposta acolhida pelo Governo não foi uma construção coletiva. Foi uma proposta elaborada pela Brasscom e que contou com o apoio das demais entidades. Esse protagonismo da Brasscom, embora não reconhecido por gestores da Abes e Assespro Nacional, é confirmado pelos depoimentos de integrantes do MCTI. Para Rafael Moreira, coordenador de Serviços e Programas de Computador do MCTI, um estudo encomendado pela Brasscom e que comparava o modelo tributário do Brasil com o de outros países foi considerado um importante subsídio para a elaboração de uma proposta de desoneração

tributária. O secretário de Política de Informática (SEPIN), subordinada ao MCTI, confirma o papel das associações empresariais, em especial da Brasscom, e a ação de intermediação que o MCTI realizou junto a outros ministérios:

(...) foi uma demanda trazida aqui ao Ministério pela, principalmente, pela Brasscom, mas também pelas outras entidades setoriais, e o Ministério teve o papel de, junto a outros órgãos de coordenação do governo, manifestar primeiro uma posição positiva de suporte a esse pleito e a fortalecer o pleito da indústria. Então a posição do Ministério foi política junto aos órgãos que, principalmente a Casa Civil da Presidência, é onde os decretos são tratados e coordenados. Isso foi trazido mais de uma vez pelas associações de classe, principalmente a Brasscom. (entrevista para esta pesquisa).

Nenhum dos entrevistados, nem as fontes documentais trazem elementos que pudessem levar à conclusão de que houve ação significativa por parte de alguma empresa em particular neste episódio de mudança institucional. Obviamente que as empresas tinham total interesse no assunto e são seus dirigentes que participam das associações, mas as relações com o Governo tiveram como interlocutores os dirigentes das entidades empresariais setoriais.

No dia seguinte ao anúncio do Plano Brasil Maior pelo governo, o jornal Folha de São Paulo publicou anúncio de página inteira no qual a Brasscom agradecia à presidenta especificamente pela desoneração da contribuição incidente sobre a folha de salários. A entidade previa que a desoneração traria as seguintes consequências:

1. Desoneração e redistribuição da carga contributiva das empresas, com redução de custo direto;
2. Aumento de arrecadação, sobretudo por Imposto de Renda das empresas e dos funcionários, em volume que cobrirá o custo da mudança e trará ganho líquido para o governo;
3. Maior transparência e ética nas empresas, que poderão abrir capital e atrair investidores;
4. Redução exponencial dos conflitos na Justiça do Trabalho e eliminação do legado trabalhista. (Brasscom, 2011)

Porém, para além dos agradecimentos e da comemoração das associações empresariais, as semanas que se seguiram revelaram novas divergências entre essas organizações e a tentativa de promover mudanças na proposta do Governo antes que ela passasse por votação no Congresso. Este novo capítulo da disputa é explorado na próxima seção.

Uma conquista que não atendeu a toda a indústria: em busca de ajustes

A substituição dos encargos sobre a folha de pagamento por uma tributação sobre o faturamento integrou a Medida Provisória 540, de 2011. As medidas provisórias, no regime jurídico brasileiro, constituem atos do presidente da República que têm força de lei, sendo discutidas pelo Poder Legislativo em momento posterior. Publicada no Diário Oficial em 3 de agosto de 2011, a Medida Provisória somente foi votada na Câmara dos Deputados em 26 de outubro, sendo imediatamente encaminhada ao Senado Federal, onde foi aprovada cerca de um mês após. Apenas em 12 de dezembro é que a Medida Provisória foi sancionada pela Presidenta, transformando-se em lei ordinária. Ao longo desse período de quatro meses, aconteceram ações que buscaram modificar a nova lei. Como a Medida Provisória incluía assuntos dos mais diversos, inclusive sobre a propaganda e comercialização de cigarros, vários setores industriais se mobilizaram. Porém, este relato diz respeito apenas às ações vinculadas à desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços.

Na versão original da medida provisória, todos os segmentos da indústria de software e serviços passariam a ser tributados pelo seu faturamento. Essa regra era vantajosa para um número significativo de empresas, mas nenhum dos dirigentes de entidades empresariais entrevistados conseguiu indicar objetivamente qual era o percentual de empresas beneficiadas. Conforme cálculo realizado pela Assespro, seriam empresas cuja despesa com pessoal é de, pelo menos, 12,5% (Desoneração, 2011). Para as cerca de 40 empresas que integravam a Brasscom, à época, a mudança era uma unânime vantagem, pois, conforme informações do presidente da entidade, os custos com pessoal dessas empresas giravam em torno de 70% das suas despesas. Para parte das empresas associadas à Assespro e Abes, a mudança implicaria um aumento de tributação, pois os custos com pessoal eram bem menores. Esse era o caso das empresas que representam, distribuem ou revendem programas de computador. Por essa razão, enquanto a Brasscom mantinha seu aval ao texto original da MP 540/2011, Abes e Assespro se empenhavam para aprovar emendas. Uma delas, de autoria do deputado Bruno Araújo, recebia apoio explícito da Assespro justamente porque mantinha o sistema de tributação anterior para as empresas que representam, distribuem ou revendem programas de computador, prejudicadas com o novo cenário legal (Desoneração, 2011). Paralelamente ao apoio à exclusão de alguns segmentos da indústria, houve iniciativas por parte da Abes e Assespro de buscar outra solução: tornar a mudança na forma de tributação facultativa, permitindo que as empresas optassem pelo modelo antigo ou pelo novo, conforme o perfil de seus custos (Otta, 2011; Assespro, 2011). Porém, conforme revelado pelo deputado federal

entrevistado para esta pesquisa, essa alternativa sempre foi rechaçada pelo Ministério da Fazenda e acabou não sendo incluída na versão final porque não teria chance de ser aprovada pela base governista no Congresso ou, em última hipótese, receberia veto presidencial. Essa opção chegou a ser levantada pelo deputado Mendonça Filho na Sessão Plenária da Câmara dos Deputados de 26 de outubro de 2011, mas o deputado relator explicou a seu colega que a “opcionalidade” não poderia ser incorporada, pois “foi este o acordo que fizemos”, referindo-se às diversas reuniões que tivera nas semanas anteriores com integrantes do Governo (Brasil, 2011b). Entre a exclusão de setores não intensivos em mão de obra e o caráter facultativo da medida, as ações de Abes e Assespro conseguiram viabilizar a primeira alternativa, incorporado ao texto definitivo, sancionado no fim daquele ano pela presidenta Dilma Rousseff.

A tramitação da Medida Provisória no Congresso também permitiu que as entidades buscassem outra alteração. No texto original da medida encaminhada pelo Governo ao Congresso, a desoneração seria adotada apenas até o final do ano de 2012. Esse prazo foi ampliado para 2014 por sugestão das entidades empresariais, conforme revelado pelo deputado federal entrevistado para esta pesquisa. Um argumento para ampliação do prazo é a intenção de dar às empresas com produção em grande parte terceirizada o tempo necessário para poderem internalizar suas atividades e usufruírem das vantagens da nova lei. De acordo com relato do ex-presidente da Assespro RS, Reges Bronzatti, a sugestão de ampliação do prazo foi encaminhada por sua entidade ao relator da medida provisória, que entendeu que era uma alteração com maior chance de ser aceita pelo Governo e, portanto, de ser aprovada no Congresso. A ampliação do prazo diminuiu parcialmente a insegurança jurídica, mas manteve-a como uma sombra, pois as novas regras do jogo estariam garantidas por apenas três anos. Curiosamente, nenhum dos empresários e dirigentes de associações empresariais mencionou, nas entrevistas, o problema da insegurança jurídica em relação à desoneração da folha de salários de suas empresas. O acervo documental de notícias e entrevistas sobre o tema, bem como as discussões nas sessões plenárias da Câmara e do Senado também não trouxeram esse tema à tona.

O ponto de disputa mais polêmico, porém, foi a frustrada tentativa de evitar que a lei desse um tratamento diferenciado para as empresas exportadoras, uma iniciativa que teve o protagonismo do Seprorgs, sindicato das empresas de informática do Rio Grande do Sul, com apoio do CETI – Conselho das Entidades de Tecnologia da Informação do RS, integrado pela Assespro-RS, Softsul, Sucesu-RS e Seprorgs, entre outras –, mas contou com a condenação

pública da Brasscom. Conforme observado anteriormente, a Medida Provisória previa que a receita bruta advinda de exportações não seria considerada para o cálculo do imposto sobre faturamento. Dessa forma, empresas focadas em exportação poderiam ficar livres do pagamento do imposto que passava a substituir a contribuição previdenciária patronal de 20% ou, na pior das hipóteses, caso parte da produção não fosse exportada, pagaria valores bem menores de imposto do que as empresas voltadas para o mercado doméstico. Em relação à desoneração anterior, concedida especificamente para as exportações, em 2008, que demorou a ser regulamentada e era de difícil aplicação, a nova legislação representava significativo avanço para as empresas exportadoras de software e serviços.

Documento de avaliação da MP 540/2011 da Assespro Nacional, datado de 30 de novembro de 2011 – portanto, depois da aprovação da proposta na Câmara dos Deputados –, levantava a possibilidade de que o benefício extra às empresas exportadoras poderia gerar um desequilíbrio de competitividade no setor (Assespro, 2011). Não se observou, porém, uma ação da Assespro Nacional, da Abes ou da Fenainfo para que fosse rejeitado esse aspecto da lei, nem o assunto foi discutido nas sessões plenárias na Câmara dos Deputados e do Senado Federal em que a medida provisória foi apreciada. Desta vez, a voz dissonante partia de uma entidade do Rio Grande do Sul, o Seprorgs – um sindicato patronal vinculado à Fenainfo –, cujo discurso foi apoiado apenas por entidades de representação regional. O confronto de posições acabou não ganhando repercussão além do site especializado em notícias da área de tecnologia da informação Baguete e das sessões de notícias de Assespros regionais, como a de São Paulo, por exemplo.

Conforme relatado pelo próprio dirigente do Seprorgs, Edgar Serrano, ele foi a Brasília conversar com congressistas a fim de expressar a posição de empresas de software e serviços do Rio Grande do Sul, que apoiavam a desoneração, mas entendiam que a total isenção do novo imposto sobre o faturamento advindo de exportações beneficiaria quase exclusivamente as multinacionais representadas pela Brasscom. Sua intenção era convencer os congressistas de que o benefício à exportação provocaria um desequilíbrio competitivo entre as multinacionais e as empresas nacionais e, assim, conseguir que a Medida Provisória sofresse um ajuste antes de ser apreciada no Congresso. A crítica feita por Serrano foi assim noticiada pelo Baguete em 25 de novembro de 2011:

Pelo novo regime as empresas de TI deixarão de recolher a alíquota de 20% de contribuição para a Previdência Social e passarão a pagar um percentual sobre a receita bruta de 2,5%. Até aí, todos de acordo. A

discórdia se dá em uma desoneração adicional incluída durante a redação da lei, que exclui as exportações de software do pagamento dos 2,5% também. Em tese, a medida – alinhada com os planos da política industrial do governo federal no sentido de promover exportações de software - é benéfica para o setor como um todo. Na prática, enfrenta empresas focadas no mercado nacional cujas exportações são irrelevantes e empresas nacionais com presença crescente no mercado exterior e multinacionais com centros de desenvolvimento instalados no país. “Essa lei torna o Brasil o melhor lugar do mundo para as multinacionais. Com um custo menor de mão de obra, elas vão estabelecer uma concorrência predatória com as empresas nacionais”, critica o presidente do Seprorgs, Edgar Serrano, que esteve em Brasília fazendo lobby contra a medida. (Renner, 2011)

A reação a essas declarações veio exclusivamente da Brasscom:

Edmundo Oliveira, diretor de Relações Institucionais da Brasscom, abriu fogo contra o Seprorgs, afirmando o sindicato gaúcho estaria isolado nas suas críticas e que “a promoção das exportações brasileiras e atrair as multís é parte da política industrial do governo para aumentar a competitividade do setor”. Embora tenha frisado que não estava fazendo uma acusação direta ao Seprorgs ou ao mercado de TI gaúcho, Oliveira usou uma certa dose de insinuação sobre quais seriam os verdadeiros motivos da oposição ao texto atual da MP 540. “O verdadeiro mal que afeta o setor de TI brasileiro é a informalidade, os contratos PJ, CLT Flex, e por aí vai. Com esse novo regime tributário esse tipo de abordagem heterodoxa deixará de ser um diferencial competitivo”, alfineta Oliveira, cuja entidade representa associados que nos últimos anos têm divulgado seu esforço de “CLTização” da força de trabalho. (Renner, 2011)

A pretensão do Seprorgs de impedir o benefício adicional às empresas exportadoras não teve acolhida no Congresso, mas é evidência de uma divisão dentro do setor de software e serviços entre empresas voltadas ao mercado local e aquelas focadas em exportação. Esse confronto, que se soma àquele protagonizado no mesmo ano pela Assespro RS, também evidencia certa resistência, nem sempre assumida, de dirigentes e empresários de associações empresariais do setor em relação à Brasscom, considerada por vários dos entrevistados como uma entidade que defende basicamente o interesse de multinacionais e tem um poder de influência excessivo junto ao Governo. Nas entrevistas, posicionamentos desse tipo foram precedidos de expressões como “em off”, razão pela qual seus autores não são citados neste relato.

No ano seguinte, em 2012, após a sanção presidencial ao projeto de lei que converteu em lei a Medida Provisória 540/2011, houve novo esforço de entidades empresariais do setor para que a desoneração sofresse mais um ajuste: a redução da alíquota do novo imposto sobre

o faturamento, que substituiu a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento das empresas. Novamente, a Brasscom não se mobilizou a favor das mudanças, e o protagonismo veio da Abes e da Assespro, que, em 2012, passaram a reivindicar uma redução da alíquota sobre o faturamento de 2,5% para 2,0%, sob a principal alegação de que a desoneração, tal como havia sido aprovada em 2011, beneficiava apenas as grandes empresas do setor, intensivas em mão de obra. Para o então presidente da Abes, Gérson Schmitt, as pequenas empresas, que levam pelo menos três anos para se estabelecerem no mercado, seriam prejudicadas por terem menor número de funcionários. Conforme esse dirigente, mais de 30% das pequenas empresas de software sentiam-se prejudicadas com a desoneração, conforme levantamento que havia sido feito pela Assespro do Rio de Janeiro (Rolfini, 2012). Essa reivindicação acabou sendo acatada pelo Governo e introduzida em nova Medida Provisória – 563/2012 –, que ampliou o número de setores industriais beneficiados com a desoneração da folha de pagamento e reduziu a alíquota do imposto para as empresas de software e serviços de 2,5% para 2,0%.

O confronto entre expectativas e os primeiros resultados

É de se esperar que o esforço por uma mudança institucional produza não apenas uma mudança nas regras formais do jogo, mas especialmente novos resultados, decorrentes dessa mudança, que beneficiem os indivíduos e organizações que se engajaram no projeto de empreendedorismo institucional. Assim, antes de se completar esse relato, cabe examinar se os resultados almejados foram alcançados, o que exige um retorno aos objetivos pretendidos com a desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços. Os objetivos esperados, tanto no discurso do Governo como na argumentação da Brasscom, giravam em torno de dois núcleos: diminuição da informalidade nas relações de trabalho no setor e aumento da competitividade das empresas. Cartilha do Ministério da Fazenda sobre a desoneração destaca a intenção de ampliar a competitividade da indústria nacional por meio da redução dos custos laborais e estímulo às exportações, isentas de contribuição previdenciária. Além disso, apresenta a nova política como forma de estimular a formalização do mercado de trabalho, dado que a contribuição previdenciária passa a ser calculada sobre a receita e não mais sobre a folha de salários (Ministério da Fazenda, 2012).

No Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os argumentos para convencer o Governo a adotar a desoneração tributária do setor seguiam a mesma linha. Em entrevista, Virgílio Almeida, Secretário de Política de Informática, assim sintetizou os motivos para a mudança na tributação das empresas de software e serviços:

(...) nesse momento, os argumentos apresentados eram: primeiro a necessidade de acabar com as contratações, o pessoal de contratação informal, os PJs, que faziam a maior parte do corpo de pessoal dessas empresas. Segundo, é a necessidade das empresas diminuírem os custos para poderem buscar mais investimento, eficiência. Terceiro, pela importância do tamanho do setor. Um setor importante, um setor importante em termos macroeconômicos.

Para o presidente da Brasscom, Antonio Gil, a expectativa era de que cerca de 80% dos trabalhadores informais do setor seriam trazidos à formalidade num prazo de cinco anos (Mendonça, 2012). Apesar de enfatizado pelo Governo e pela Brasscom e pelo sindicato dos empregados do setor – Sindpd –, o argumento do combate à informalidade não apareceu nos discursos de todos os atores envolvidos. Ao contrário, chegou a ser criticado pela Assespro. Por exemplo, Roberto Carlos Mayer, vice-presidente de Relações Públicas da Assespro Nacional, em artigo publicado no site da entidade em 03 de outubro de 2011, questionou as afirmações da Brasscom de que o índice de informalidade no setor de TI seria de cerca de 50% (Mayer, 2011). Dúvidas sobre a possibilidade de a desoneração repercutir sobre o índice de formalidade do emprego no setor foram expressas, por exemplo, pelo Supervisor do Departamento Intersindical, Dieese, Clóvis Roberto Scherer, em reunião da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, em 4 de setembro de 2012. Para o representante do Dieese naquela sessão, experiências similares de desoneração feitas em outros países mostraram resultados divergentes, nem sempre levando a um aumento dos índices de formalização das relações de trabalho: “A formalização é um processo que decorre de um contexto institucional mais amplo, no qual o custo da mão de obra é um fator importante, mas não é o único.” (Brasil, 2012).

Uma revisão do material documental e das entrevistas que compõem as fontes primárias e secundárias desta investigação revela que, entre as associações empresariais, apenas a Brasscom apontava a redução da informalidade como um objetivo da medida. Para diretores da Assespro e Abes, a desoneração era apresentada como forma de diminuir os custos do setor e de aumentar a competitividade da indústria. Na verdade, naquela época e até o momento em que esta tese estava sendo escrita, no início de 2014, uma reivindicação da Assespro junto ao Governo e Congresso é a regularização da terceirização, uma disputa

institucional de muitos anos, ainda sem perspectiva de um desfecho face à forte resistência dos sindicatos dos empregados. A proposta apresentada pelo presidente da Assespro RS no MCTI em maio de 2011 incluía a “legalização” do uso de PJs (pessoas jurídicas) como subcontratados das cadeias de produção de software (Grossmann, 2011). Assim, os embates havidos entre Brasscom e alguns dirigentes de associações vinculadas à Assespro, o silêncio da Assespro nacional sobre o tema da informalidade, bem como o empenho dessa entidade – não compartilhado pela Brasscom – de promover a legalização da contratação de pessoas jurídicas pelas empresas são elementos que permitem situar Assespro e Brasscom como ocupando posições divergentes em relação ao tema da informalidade das relações de trabalho na indústria de software e serviços.

Convergingo com as expectativas do Governo e da Brasscom, os sindicalistas que apoiaram a desoneração consideravam que a regularização dos contratos de trabalho seria uma de suas principais consequências, tal como expressam as palavras do presidente do Sindpd, Antonio Neto:

Com a redução do custo da mão de obra da folha de pagamento, cria-se um cenário favorável para a contratação formal, de acordo com as normas da CLT. Isso é fundamental para que haja uma competição justa entre as empresas do setor, os empresários que realizam contratações irregulares levam vantagem e isso prejudica quem age conforme manda a lei. (Setor, 2012)

Todos os empresários e dirigentes de associações entrevistados informaram que, depois dos ajustes obtidos na legislação sobre a desoneração da folha de pagamento – como a redução da alíquota sobre o faturamento de 2,5% para 2,0% e a retirada das empresas que fazem a revenda de software –, essa medida era benéfica para suas empresas e para seu setor industrial. Porém, até o início de 2014, mesmo para o Governo, conforme reconhecido em entrevista por integrantes da Sepin, faltavam elementos mais concretos para se verificar em que medida se produziu uma diminuição da contratação de pessoas físicas como se fossem pessoas jurídicas. Apesar da ausência de estudos, o presidente da Brasscom, Antônio Gil, em maio de 2013 afirmava:

O aumento das contratações formais, CLT, em substituição aos PJs [pessoas jurídicas], é uma consequência clara da desoneração da folha. Contratar formalmente ficou mais barato, pois agora o imposto é sobre o faturamento. (Aragão e Miotto, 2013)

Essa percepção era corroborada por Luiz Carlos Manni, diretor de uma empresa de recrutamento, que identificou efeitos da desoneração na forma de contratação das empresas do setor de TI:

Percebemos dois movimentos. O primeiro deles é que as empresas estão preferindo contratar formalmente, pela Consolidação das Leis do Trabalho [CLT]. Antes, o setor atuava com profissionais PJ [Pessoa Jurídica]. O segundo movimento é que os próprios funcionários de TI estão buscando vagas como CLT. Anteriormente, era até comum esse pessoal preferir vagas como PJ, já que o ganho líquido era maior a curto prazo do que um CLT. Hoje está diferente. (Bompan, 2013)

Uma convergência muito maior quanto aos resultados esperados com a desoneração diz respeito ao aumento de produtividade do setor de software e serviços, decorrente da redução de seus custos com os encargos trabalhistas. Para Abes e Assespro, as vantagens não se distribuíram de forma equitativa entre todas as empresas do setor, sendo mais beneficiadas aquelas que têm na folha de pagamento seu maior custo, havendo casos mais pontuais em que a nova forma de tributação fez crescer o total de imposto a ser pago. Conforme o presidente da Fenainfo, Márcio Girão (em entrevista para esta pesquisa), sua entidade estava, em dezembro de 2013, ainda coletando informações junto às empresas associadas para verificar o impacto da desoneração sobre elas. Na sua opinião, era certo que as grandes empresas exportadoras foram beneficiadas, mas não se sentia tão seguro quanto às demais empresas, que são a maioria do setor de software e serviços no Brasil. Apesar dessas dúvidas, a avaliação comum é de que o setor de software e serviços foi beneficiado, o que explica por que todas as entidades empresariais do setor apontam a desoneração como uma conquista.

Documento pela consultoria Prospectiva para a Brasscom em junho de 2012 sinaliza que, a partir da desoneração da folha de pagamento, o Brasil deixou de ser o segundo país no percentual de encargos sobre a folha da América Latina, entre os principais mercados de software e serviços, para situar-se como o país que menos onera a contratação de pessoal na comparação com seus principais rivais: México, Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica (Prospectiva, 2012). Conforme revelam as entrevistas, empresas de porte médio como a Cigam e Meta, bem como empresas de grande porte, como Totvs e IBM, convergem na avaliação de que a tributação sobre o faturamento lhes foi vantajosa, embora seus gestores não tenham sido precisos sobre a forma e a intensidade dos benefícios verificados. Fábio Rua, diretor de Relações Governamentais e Políticas Públicas da IBM, confirmou que a matriz da empresa nos Estados Unidos, após a desoneração ter sido sancionada pelo Governo brasileiro, reverteu decisão de reduzir investimentos previstos para serem realizados no Brasil, dado o

novo cenário de custos da mão de obra no País. Já Marco Stefanini, fundador e CEO da Stefanini, afirmou que a desoneração permitiu o crescimento de sua empresa e a contratação de cerca de 2.000 funcionários em 2013 (Oms, 2014). Quanto às exportações do setor de TI, a informação prestada pela Brasscom é de que alcançou 2,5 bilhões em 2013, valor que seria muito menor sem a desoneração, na avaliação de Edmundo Oliveira, diretor da Brasscom (Oms, 2014).

Já uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início de 2014 com empresários de setores beneficiados com a desoneração revela a percepção desses gestores dos efeitos dessa medida sobre seus negócios. Para 63% deles, o nível de emprego aumentou em 2013, enquanto 58% informaram que houve crescimento do faturamento. No que se refere aos efeitos sobre a exportação, 43% dos empresários informaram que houve aumento nas exportações de suas empresas. Do conjunto de empresários que participaram da pesquisa, 96% consideram que foi positiva a desoneração, e 92% avaliam que ela deveria se tornar permanente (CNI, 2014).

Até a redação final desta tese, em maio de 2014, ainda não havia se reunido a comissão tripartite de avaliação das medidas de desoneração, prevista na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, restando algumas sombras em relação à desoneração da folha de pagamentos para a indústria de software e serviços. A ameaça maior diz respeito ao valor total da renúncia fiscal do Governo, que seria muito maior do que o que havia sido previsto em 2011. Conforme números divulgados pelo Governo, em 2014 a renúncia somaria R\$ 21,4 bilhões, mas estudo realizado pela FGV projeta uma renúncia fiscal entre R\$ 27 e R\$ 34,8 bilhões (Villaverde, 2013). Frente a essa incerteza, assoma-se outra: a desoneração tem validade até o final do ano de 2014, mas, até maio de 2014, não havia sinalização de que a medida seria prorrogada, deixaria de vigor ou se tornaria definitiva, aumentando a insegurança jurídica para as empresas do setor, bem como para potenciais novos investidores.

A seguir, apresenta-se um quadro que resume, cronologicamente, os principais eventos do processo de mudança institucional referente à desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços.

Quadro 9 – Resumo cronológico do processo de mudança institucional referente à desoneração da folha de pagamento

Mês/Ano	Evento
2002	Divulgação de estudo da Softex com diagnóstico do setor de software e recomendação de diminuição de encargos sobre a folha de pagamento.
2004	Criação da Frente Parlamentar de Informática.
2005	Divulgação de novo estudo da Softex com diagnóstico do setor de software e recomendação de diminuição de encargos sobre a folha de pagamento.
2006	Divulgação de estudo encomendado pela Abes: “Tributação e Desenvolvimento no Setor de Software Brasileiro”.
Dezembro 2007	Encontro da Frente Parlamentar de Informática com ministros, representantes de ministérios, empresários e lideranças empresariais.
Abril de 2008	Divulgação de notícias sobre resistência do Ministério da Fazenda em conceder a desoneração solicitada pelas entidades empresariais.
Abril de 2008	Publicação, no jornal O Estado de São Paulo, de artigo assinado pelos ministros do MCTI e MDIC e presidente da Brasscom sobre necessidade de alavancar a indústria de software no Brasil.
Mai de 2008	Divulgação, pelo Governo, da Política de Desenvolvimento Produtivo, que incluía uma desoneração parcial dos encargos trabalhistas, restrita às empresas exportadoras de TI.
Agosto 2009	Publicação do Decreto 6.945, que regulamentou a desoneração de encargos previdenciários para empresas exportadoras do setor de TI.
Janeiro 2010	Manifestação do presidente da Brasscom reivindicando corte mais incisivo dos encargos trabalhistas.
Agosto 2010	Entrega aos candidatos a presidência de documento assinado por Abes, Assespro, Brasscom, Fenainfo, Softex e Sucesu com reivindicações para o setor, com destaque para a desoneração da folha de pagamento.
Setembro 2010	Encontro do presidente do Sindicato dos Trabalhadores de Processamento de Dados e Tecnologia da Informação (Sindpd) com o ministro de Relações Institucionais, com manifestação de apoio à reivindicação das empresas.
Janeiro 2011	Encomenda do Governo à Confederação Nacional de Serviços de uma proposta de desoneração.
Fevereiro 2011	Manifestação das entidades empresariais do setor de software contrária à proposta da CNS de criação de uma nova CPMF e defesa da mudança da base de tributação para o faturamento das empresas.
Mai 2011	Encaminhamento ao MCTI de proposta para o setor apresentada por dirigentes da Assespro RS.
Junho 2011	Reunião entre representantes das entidades empresariais para discussão de possibilidade de unificação de propostas.
Junho 2011	Mensagem da Brasscom enviada para as outras entidades indicando que manteria a proposta original ao Governo.
Agosto 2011	Divulgação, pelo Governo, do Plano Brasil Maior, que contemplava a desoneração para empresas de software e mais três setores industriais. Proposta original: substituição de 20% sobre a folha de pagamento para 2,5% sobre faturamento.
Agosto 2011	Encaminhamento, pelo Governo ao Congresso, da Medida Provisória, com as medidas do Plano Brasil Maior (MP 540/2011).
Agosto a Outubro 2011	Contatos de lideranças da Abes e Assespro para promoção de mudanças na MP 540/2011: ampliação do prazo de vigência da desoneração, exclusão de setores não intensivos em mão de obra.
Outubro 2011	Aprovação da MP 540/2011 pela Câmara dos Deputados.
Novembro 2011	Contato da liderança do Seprorgs com congressistas para criticar artigo da MP 540/2011 que concedia tratamento considerado privilegiado às empresas exportadoras.
Novembro 2011	Aprovação da MP 540/2011 pelo Senado Federal.

Dezembro 2011	Transformação da MP 540/2011 na Lei Ordinária 12.546/2011.
Março 2012	Contatos de lideranças da Abes e Assespro com integrantes do Governo reivindicando redução da alíquota sobre faturamento de 2,5% para 2,0%.
Abril 2012	Encaminhamento, pelo Governo, ao Congresso, da nova Medida Provisória (MP 563/2012), ampliando o número de setores beneficiados com a desoneração e diminuindo alíquota sobre o faturamento de empresas de software de 2,5% para 2,0%.
Julho 2012	Aprovação da MP 563/2012 pela Câmara dos Deputados.
Agosto 2012	Aprovação da MP 563/2012 pelo Senado Federal.
Setembro 2012	Transformação da MP 563/2012 na Lei Ordinária 12.715/2012.
Janeiro 2014	Divulgação de estudo da CNI indicando aprovação de 96% dos empresários (de diferentes setores) à desoneração da folha de pagamento.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, os dois processos de mudança institucional relatados no capítulo anterior são analisados tendo por base o referencial teórico apresentado no capítulo 2 desta tese. Inicialmente, a análise se detém em cada um dos processos de forma individual. Ao final, apresenta-se uma síntese integradora.

5.1 ANÁLISE DA MUDANÇA INSTITUCIONAL REFERENTE À PROPRIEDADE INTELECTUAL DE SOFTWARE

No planejamento original desta pesquisa, o objetivo era estudar apenas o processo que levou ao estabelecimento de uma nova lei de propriedade intelectual para programas de computador em 1998. Em sintonia com alguns dos princípios da “grounded theory”, à medida que dados eram coletados e analisados, ficou evidente que não seria possível explicar a mudança institucional de 1998 sem retroceder no tempo e sem transcender as fronteiras nacionais. Em verdade, chegou-se à conclusão de que o processo de mudança institucional materializado na Lei do Software de 1998 é apenas uma parte de um processo muito maior, que o contextualiza e restringe. Outra decisão que pauta esta análise é a consideração das ações adotadas para a efetiva aplicação da lei (“law enforcement”) e para mudar práticas e rotinas que, no contexto brasileiro, eram condescendentes com a prática da pirataria. Essa abordagem exige que se avance para um tempo posterior à mudança institucional formal e se realize um breve percurso pela dimensão informal das instituições.

O trabalho de análise segue a estruturação do conjunto de construtos operacionais apresentados na seção 3.4 do capítulo sobre a metodologia.

5.1.1 Campo organizacional

A análise do processo de mudança institucional relativo à propriedade intelectual de softwares no Brasil revela um quadro complexo, em que se distingue um campo organizacional de caráter global e outro nacional. Alguns atores estão presentes nos dois campos, mas o que acontece no campo global restringe severamente as possibilidades de ação dos atores que atuam no cenário local. A relação entre os dois campos também não se

manteve estável ao longo de todo o processo, evoluindo à medida que os protagonistas das mudanças no campo global realizavam seu projeto de mudança institucional.

O campo organizacional de abrangência global teve como atores grandes empresas norte-americanas que encontravam obstáculos para seu crescimento pelo não reconhecimento, em diversos países, de direitos de propriedade intelectual sobre produtos como softwares, medicamentos e alimentos transgênicos. Faziam parte desse grupo de empresas, entre outras, Monsanto, DuPont, Novartis, General Electric, General Motors, Hewlett-Packard, IBM, Johnson & Johnson, Merck, Warner Communications, Apple e Microsoft. Essas empresas procuraram apoio do Office of the United States Trade Representative (USTR), agência governamental responsável pela política de comércio exterior norte-americana, e também no Congresso norte-americano. Inicialmente esse apoio se materializava na ameaça de retaliações comerciais numa relação bilateral do Governo dos Estados Unidos com os de países suspeitos de não garantir os direitos de propriedade intelectual sobre produtos dessas empresas ou impor restrições a sua entrada em seus mercados nacionais. À medida que as disputas sobre propriedade intelectual se desenvolviam nas tensas relações bilaterais, essas empresas buscaram apoio do Governo dos Estados Unidos para que se tornasse padrão institucional global um modelo de proteção aos direitos de propriedade intelectual que favorecesse seus interesses comerciais, o que passou a ser feito na Rodada Uruguai, do GATT a partir de 1986. A partir dessa época, assumiram um papel mais ativo associações de empresas como a International Intellectual Property Alliance (IIPA), o Intellectual Property Committee (IPC) e a Business Software Alliance (BSA), criadas respectivamente em 1984, 1986 e 1988 (Siwek, 2013; Sell, 2003; Morris, 2001). Assim, tem-se inicialmente um campo que é composto por grandes empresas e associações empresariais focadas no tema do direito de propriedade intelectual, o Governo e o Congresso dos Estados Unidos e os Governos dos países ameaçados de retaliação comercial, como foi o caso do Brasil entre 1985 e 1989. O que já era um campo internacional tornou-se efetivamente global a partir do momento em que a harmonização dos direitos de propriedade intelectual entrou em discussão no GATT, entre 1986 e 1994. Nesse cenário, além dos atores já citados, com destaque para a participação do IPC, que redigiu o esboço da proposta que, com pequenos ajustes, materializou-se no Acordo de TRIPS, somaram-se os Governos de quase todos os países do planeta, que participaram das discussões sobre esse tema ao longo de oito anos entre a primeira e a última reunião da Rodada Uruguai do GATT. Durante as discussões, esses países dividiram-se em blocos, com os Estados Unidos tendo Europa, Canadá e Japão como aliados e encontrando uma resistência

frágil por parte de países em desenvolvimento como Brasil e Índia. Uma vez assinado o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual, em 1994, e garantida a harmonização institucional em nível global, o campo organizacional persistiu com os mesmos atores, mas com menor nível de atividade, pois o grande projeto, surgido cerca de uma década antes, já tinha sido concretizado (Drahos, 2004).

Enquanto os atores agiam nesse palco maior, suas atuações impactavam nas ações que se desenvolviam no palco menor da nascente indústria de software e serviços no Brasil. Neste outro campo organizacional, havia a participação de empresas de capital nacional, mas a maioria delas era pequena. Inicialmente, a defesa de seus interesses era assumida pela Assespro. Com o ingresso de empresas estrangeiras no mercado brasileiro, criou-se uma associação concorrente, a Abes. Para além de empresas e associações empresariais, tinha relevância outro ator: o Governo brasileiro. Porém, esse é um ator em constante mutação. Inicialmente nas mãos dos militares, favoráveis à reserva de mercado, passou aos civis, que, aos poucos, começaram a abrir o mercado de TI, incluindo software, ao capital internacional. Em contraposição a esses atores nacionais, atuavam as próprias empresas estrangeiras com interesse em comercializar seus produtos no Brasil, como a Microsoft, e o Governo dos Estados Unidos. Também compunham esse cenário local entidades empresariais nacionais não setoriais, como a Fiesp, que entraram em ação para defender os interesses de outros setores empresariais, que propugnavam o fim da reserva de mercado para evitar retaliações comerciais e para diminuir os custos dos insumos de informática. A esses atores, ainda somava-se a imprensa, que noticiava e opinava a respeito do tema. Nos momentos em que foram encaminhados projetos de lei que modificavam as regras do jogo relativamente à propriedade intelectual, também tinham maior participação os congressistas. A partir do momento em que o Brasil assinou a Ata da Rodada Uruguai do GATT, os atores nacionais que pretendiam manter um quadro institucional de proteção à indústria de software nacional ficaram impotentes frente à grande mudança consumada em nível global e seu poder limitante sobre as decisões políticas de cada país.

Uma vez caracterizados os atores desses dois campos organizacionais interconectados, parte-se agora para uma análise do grau de maturidade dos campos, buscando-se examinar quão estáveis eram eles quanto aos arranjos institucionais que orientavam o comportamento dos seus atores. Tratava-se, à época, de dois campos organizacionais ainda incipientes, com suas regras começando a ser definidas e sujeitos à instabilidade de um setor em que a tecnologia evolui rapidamente. Cabe lembrar aqui que a indústria de software desvinculada do

hardware era relativamente recente nos anos 80, quando começa a disputa institucional acerca da propriedade intelectual. A criação da Business Software Alliance (BSA), no final dos anos 80, revela que somente então o software começava a se consolidar como indústria, e a atuação individual das empresas em relação ao tema da propriedade intelectual passava a dar lugar a uma ação mais organizada, na forma de uma entidade voltada para a proteção dos interesses de um poderoso segmento de empresas do setor.

No Brasil, não era diferente. Havia, desde os anos 70, a Assespro, uma entidade que não tinha (e não tem) o software no seu nome: da primeira denominação, Associação das Empresas de Serviços de Processamento de Dados, passou a chamar-se Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, sem, porém, mudar a sigla. Isso revela que, nos seus primórdios, a entidade não defendia prioritariamente os interesses do setor de software e serviços. A Abes, Associação Brasileira das Empresas de Software, uma dissidência da Assespro, foi criada em 1986, sendo a primeira entidade empresarial dedicada exclusivamente a esse segmento da indústria de tecnologia da informação. Outra evidência do caráter incipiente do setor é que a primeira legislação específica para a área de software é de 1987: a primeira Lei de Informática. Vivia-se, pois, nos anos 80, um momento de transição, de uma indústria que não distinguia hardware e software, para uma indústria específica de software. Simultaneamente, vivia-se um processo de institucionalização dessa nascente indústria.

A literatura sobre empreendedorismo institucional caracteriza os campos organizacionais ainda em formação como tendo um conjunto de instituições ainda não bem sedimentadas, o que favoreceria a ação de empreendedores institucionais (Maguire et al., 2004; Hardy e Maguire, 2008). No caso deste processo de mudança institucional, tanto em sua dimensão global, como nacional, encontra-se convergência entre essa expectativa de comportamento dos campos organizacionais emergentes e a ocorrência de uma notável ação de empreendedorismo institucional que começou com um pequeno grupo de empresas e alcançou, em poucos anos, uma dimensão global.

Para além do grau de maturidade do campo organizacional, a literatura sobre empreendedorismo institucional também considera outras características dos campos, independentemente de serem maduros ou não, que podem favorecer esforços para o estabelecimento de novos arranjos institucionais.

Um exame sobre características do campo organizacional global que poderiam favorecer a elaboração do grande projeto de internacionalização do padrão norte-americano de legislação sobre propriedade de direito autoral conduz à observação de que esse campo não estava caracterizado pela incerteza, mas sim pela heterogeneidade institucional. Havia regras, e muitas, distintas em cada país. Grande parte delas diferia das regras adotadas nos Estados Unidos. O problema, do ponto de vista das empresas norte-americanas, era justamente essa heterogeneidade. No setor do software, uma das consequências da existência de regras distintas por país era a possibilidade de empresas em outros países fazerem engenharia reversa de software e produzirem softwares concorrentes, diminuindo as receitas das empresas que desenvolveram os produtos originais, o que de fato estava acontecendo no Brasil nos anos 80. Outro problema era a disseminada prática da pirataria de software, mais acentuada nos países em desenvolvimento. Além disso, havia o problema de que as regras de direito intelectual de certos países, como o Brasil, México e Coreia do Sul, por exemplo, tratavam diferenciadamente empresas nacionais e estrangeiras.

Uma evidência de que a heterogeneidade era vista como um problema é que o projeto de mudança institucional em nível global muitas vezes era denominado, pelos seus proponentes, como um processo de harmonização, ou seja, um processo de substituir a heterogeneidade pela homogeneidade institucional. A heterogeneidade institucional presente como força motivadora do esforço empreendedor, porém, não segue a mesma linha de explicações oferecidas por Hoffman (1999), Beckert (1999) ou Seo e Creed (2002). A principal diferença diz respeito ao tipo de instituição tratada nos estudos desses autores, e o tipo examinado nesta investigação. Cabe sinalizar-se que o institucionalismo organizacional tende a se valer do conceito de instituição proposto por Jepperson (1991), para quem as instituições são sistemas de regras ou programas socialmente construídos e reproduzidos por meio de rotinas. Tomando esse conceito como premissa, os estudos sobre o institucionalismo organizacional tendem a conceber as instituições como sendo tomadas pelo sujeito como dadas e, portanto, fugindo muitas vezes ao alcance de questionamentos (Munir e Philips, 2005). Não é esse o caso de uma instituição eminentemente formal como o direito de propriedade intelectual. Assim, a heterogeneidade, neste caso, não é um fator que serve para aumentar o nível de consciência em relação a um hábito ou rotina que poderia passar despercebido se o contexto fosse mais homogêneo. As instituições formais têm essa propriedade de serem mais facilmente percebidas como sendo mais mutáveis do que os hábitos e as rotinas, pelo menos nas democracias modernas. Assim, a heterogeneidade

institucional não serviu de inspiração para criar um modelo institucional alternativo ao existente, mas, sim, motivou os atores centrais do campo organizacional a imporem seu modelo preferido aos demais atores, como se fosse o Evangelho sendo levado ao Novo Mundo e eliminando cultos pagãos. Encontra-se, pelo menos na dimensão global deste grande projeto de mudança institucional, suporte à tese de que há uma tendência de que campos organizacionais emergentes e heterogêneos serem mais propícios a episódios de empreendedorismo institucional (Hardy e Maguire, 2008; Seo e Creed, 2002). No cenário local, não havia a heterogeneidade percebida em escala global, mas as instituições locais eram peças de um mosaico multicolorido quando se observava o mapa planetário das instituições sobre propriedade intelectual de software que vigiam nos anos 80 e início dos anos 90. De qualquer maneira, como se tem procurado evidenciar nesta tese, a principal motivação para que fossem criadas a primeira e a segunda Lei do Software no Brasil não era local, mas vinha de fora.

Outra característica dos campos organizacionais que pode facilitar a emergência de empreendedores institucionais é a existência de uma crise (Hoffman, 1999; Fligstein e MaraDrita, 1996; Hardy e Maguire, 2008). Porém, tanto em escala global como local, não se encontram indícios de uma crise no campo organizacional da indústria de software nos anos 80 e 90. Pelo contrário, o setor de software vivia um notável crescimento. Cabe recordar que somente o mercado doméstico dos Estados Unidos havia saltado de 6,5 bilhões de dólares em 1975 para 40,7 bilhões em 1985 (Steinmueller, 1996, p. 28). No Brasil, conforme Stefanuto (2004), o segmento de software havia crescido 66% entre 1991 e 2001.

Assim, não havia uma crise setorial que levasse a se buscar uma solução através de um novo arranjo institucional. Mas uma ressalva deve ser feita. O campo organizacional não se restringia às empresas, mas envolvia o Governo norte-americano. No início dos anos 80, quando teve início o projeto de empreendedorismo institucional, os Estados Unidos, berço desse movimento, vivia um cenário macroeconômico desfavorável: desaceleração global do crescimento econômico e dos negócios internacionais, declínio da competitividade exportadora dos Estados Unidos em relação aos países em desenvolvimento e o crescimento da importância da produção de bens intensivos em conhecimento (Bastos, 1994). Os interesses de empresários, aliados à preocupação do governo norte-americano de superar sua crise econômica, convergiram no estímulo à concepção de ações que fomentassem o livre comércio de bens intensivos em conhecimento, com a derrubada de medidas protecionistas e

com a salvaguarda dos direitos de propriedade de forma recíproca entre os parceiros comerciais e os Estados Unidos.

Porém, dada a heterogeneidade institucional e o desejo de grandes empresas do setor de formar um mercado global e do governo norte-americano de superar a crise econômica experimentada na primeira metade dos anos 80, a diversidade institucional implicava uma tensão, uma divergência de interesses. Dessa forma, pode-se afirmar que o campo organizacional não se caracterizava por um alto nível de incerteza ou pela vivência de uma aguda crise generalizada, mas pelas tensões e contradições de um cenário em que a heterogeneidade institucional era um obstáculo a ser transposto para a concretização de um projeto de uniformização institucional moldado pelos principais atores desse campo.

Por fim, ainda na análise de características do campo organizacional, cabe verificar se havia nele ingredientes que caracterizassem uma falta de eficiência dos arranjos institucionais existentes, a justificar uma ação empreendedora que buscasse a superação dessa possível ineficiência institucional. Os estudos sobre a relação entre organizações e instituições, mesmo sob a perspectiva do isomorfismo institucional e, mais recentemente, sob a óptica do empreendedorismo institucional, tendem a separar os esforços por mudanças institucionais da efetiva superação de ineficiências. Ainda assim, a questão da eficiência do arranjo institucional preexistente pode ser abordada em dois níveis de análise. Para o núcleo responsável pelo projeto institucional global – empresas e Governo norte-americano –, a implantação de um padrão institucional fez diminuir os índices internacionais de pirataria. No Brasil, segundo a própria BSA, o índice de pirataria de software caiu de 68% em 1998 para 53% em 2012. Além disso, o rigor da lei de propriedade intelectual impediu o uso da engenharia reversa como estratégia para o desenvolvimento de “players” rivais. Essas consequências foram favoráveis para as grandes empresas de software norte-americanas e para a economia dos Estados Unidos. Porém, um arranjo institucional mais eficiente para os atores centrais de um campo organizacional não necessariamente é o mais eficiente para todo o campo ou para a maioria dos atores. A questão que permanece aberta, à espera de uma resposta, é se o sucesso dessa ação de empreendedorismo institucional gerou maior eficiência para a economia global. A grande concentração das competências na produção de software depõe contra essa possibilidade, mas uma resposta conclusiva demandaria um estudo exaustivo, dada a dificuldade de se comparar o cenário hoje existente com cenários alternativos, caso a padronização institucional do direito de propriedade intelectual não tivesse acontecido. A tendência, porém, é que este seja mais um exemplo em que o

empreendedorismo institucional não busca necessariamente a maior eficiência para todo um campo organizacional, mas o arranjo mais conveniente para os atores que detêm mais poder.

5.1.2 Propriedades dos atores

Na seção anterior, analisou-se o campo organizacional quanto à sua estrutura, seus integrantes, bem como algumas características que podem favorecer ou inibir ações de empreendedorismo. Nesta seção, o foco são as propriedades dos protagonistas do campo organizacional em relação às de outros atores.

Se, como afirmam Hardy e Maguire (2008), os atores não possuem poder, mas ocupam posições no seu campo organizacional que lhes permitem usar mais ou menos poder, então se justifica que se examinem as posições ocupadas pelos principais atores do duplo campo organizacional onde se desenrolou o processo de mudança institucional referente à propriedade intelectual de software no Brasil. Conforme Greenwood e Suddaby (2006), as noções de centro e de periferia abrangem a capacidade dos atores centrais em uma estrutura social de estabelecer uma lógica institucional favorável a seus interesses bem como uma aceitação dessa lógica como sendo dada pelos diferentes integrantes do campo organizacional. A posição de centralidade está associada à posse de recursos, não necessariamente financeiros. A legitimidade e a capacidade de influenciar outros indivíduos ou organizações são recursos que podem ser relevantes também, conforme Hardy e Maguire (2008).

No palco mais amplo em que se desenvolveu a mudança institucional aqui estudada, assistiu-se à gradual ocupação da centralidade por parte de grandes empresas interessadas em organizar um projeto de padronização global do direito de propriedade intelectual. Neste caso, centralidade e poderio econômico estão associados, como se pode constatar pela simples relação das empresas envolvidas: Monsanto, DuPont, Novartis, General Electric, General Motors, Hewlett-Packard, IBM, Johnson & Johnson, Merck, Warner Communications, Apple, Microsoft. Em se tratando especificamente das empresas de software representadas pela BSA, elas fizeram investimentos em pesquisa e desenvolvimento no valor de 32 bilhões de dólares em 2007, conforme informado pela própria entidade. Assim, na comparação com as demais empresas do setor, as grandes empresas norte-americanas de software reunidas sob a BSA, ocupavam uma posição central. Quanto à categoria de governos nacionais, o papel exercido pelo Governo dos Estados Unidos pressionando países como o Brasil ou Coreia do Sul a

reverem suas legislações internas sobre propriedade intelectual, sob ameaça de retaliações comerciais, também evidencia que este outro integrante dessa coalizão de empreendedores institucionais também ocupa posição central em relação aos demais países.

Dessa forma, se analisado quanto à posição dos protagonistas da mudança organizacional em relação ao seu campo organizacional, o caso estudado soma-se àqueles em que atores centrais agem como empreendedores institucionais, um resultado que se aproxima daqueles encontrados por Fligstein (2001). Afinal, as grandes empresas multinacionais do setor de software, aliadas ao Governo dos Estados Unidos, ocupam posição central no campo, enquanto países em desenvolvimento e suas empresas ocupam posição periférica.

No cenário nacional, essa distinção entre centro e periferia não se manteve tão estável ao longo do processo. Durante o período da reserva de mercado, empresas nacionais de TI e Governo mantinham o campo organizacional relativamente protegido dos movimentos externos. Porém, dada a forte pressão do Governo dos Estados Unidos na defesa de suas empresas, particularmente as de software, o próprio cenário local e o poder de seus atores começaram a se diluir frente à sua absorção por um campo organizacional muito maior. Assim, se o apoio às empresas nacionais por parte do Governo brasileiro era relevante num campo nacional protegido, passou a se tornar cada vez menos relevante quando o campo nacional se abriu para o mercado internacional. Essa transformação no cenário local se torna evidente quando se comparam as fortes resistências à primeira Lei do Software, de 1987, com as tênues resistências à segunda, de 1998. Onze anos depois, apesar de numerosas, as empresas nacionais de software eram pouco relevantes comparadas ao poder das multinacionais, e o Governo, já sob outras mãos, subscrevia, sem demonstrar resistência, a proposta de um padrão internacional de direito de propriedade intelectual. Se em 1987 a grande associação empresarial do setor de software no Brasil era a Assespro, em 1998 o espaço era dividido com a Abes, sustentada por grandes empresas estrangeiras, como Microsoft e IBM. Porém, para além dessa mutação de posições na esfera nacional, a absorção do campo organizacional local num campo global fez com que grande parte do poder no âmbito local se esvaísse, fazendo com que tanto empresas nacionais como o Governo do Brasil passassem do centro de um campo local para a periferia de um campo global. Assim, tanto quando o campo nacional estava relativamente protegido do campo global, como quando um foi absorvido no outro, os empreendedores institucionais, aqueles que fizeram os maiores esforços para que um novo arranjo institucional fosse produzido, não habitavam a periferia de seus respectivos campos, confirmando uma tendência verificada em outros

estudos sobre empreendedorismo institucional (Greenwood e Suddaby, 2006; Rao, Monin e Durand, 2003).

Outro conjunto de categorias que pode ser aplicado aos atores do campo organizacional é tomado de empréstimo das teorias sobre narrativa, que distinguem protagonistas, coadjuvantes e oponentes. No campo organizacional internacional, não se enxerga um único indivíduo ou uma única organização exercendo protagonismo no processo de mudança institucional. Apesar da importância de empresas como IBM e Microsoft, a condução do processo foi delegada a organizações empresariais criadas com esse fim. A partir do momento em que empresas e associações empresariais norte-americanas conseguiram ter o Governo dos Estados Unidos do seu lado, grande parte da ação foi conduzida pelo governo norte-americano, seja em relações bilaterais, seja nas negociações para que o Acordo de TRIPS fizesse parte da Rodada Uruguaia do GATT. Mas os relatos e a sequência de fatos não apontam para um papel protagonista do Governo dos Estados Unidos no planejamento e execução do projeto de harmonização institucional. O texto que serviu de base para a redação do Acordo de TRIPS foi redigido pelo IPC, cujos membros incluíam DuPont, HP, IBM, Pfizer, Monsanto, entre outras empresas. Ao ameaçar o Brasil com retaliações comerciais entre 1985 e 1989, os Estados Unidos estavam agindo na defesa dos interesses de suas empresas, estavam a serviço delas, porque havia o entendimento de que a defesa dos interesses de suas empresas era a defesa dos interesses do país. Assim, pode-se afirmar que o Governo dos Estados Unidos, apesar de todo o seu poderio econômico e militar, cumpriu um papel coadjuvante nesse processo de empreendedorismo institucional, cujo roteiro foi escrito por entidades empresariais. Em relação ao governo norte-americano, aliam-se governos de outros países, como Japão e países europeus, também preocupados com a defesa dos interesses de suas empresas. Nesse cenário internacional, o papel de oposição coube a cada país investigado pelos Estados Unidos e, no âmbito do GATT, a países em desenvolvimento, que apresentaram certo nível de resistência à inclusão dos direitos de propriedade intelectual entre os acordos daquele organismo internacional que estava se transformando na WTO (OMC).

No campo organizacional local, a resistência à proposta de mudança organizacional, em 1987 e 1998, foi de organizações brasileiras, mas perdeu força entre a primeira e a segunda Lei do Software. Em 1987, a Assespro e setores do Governo, particularmente na SEI, foram as vozes que se opuseram publicamente à redação de uma lei que não protegesse a indústria nacional. Já as forças a favor da mudança vinham essencialmente de fora,

materializadas nos discursos e nas ações do Governo dos Estados Unidos e de algumas de suas empresas, especialmente a Microsoft, que apoiava publicamente a nova Lei do Software, de 1998. Assim, não se enxerga o protagonismo da mudança institucional ocorrida no Brasil como sendo endógeno. Ao contrário: o protagonismo estava com os mesmos atores do palco mais amplo do movimento global. De qualquer forma, houve atores locais que cumpriram um papel coadjuvante, manifestando apoio à mudança, especialmente em 1987. Esse foi o caso da então recém-criada Abes, da Fiesp e a da Associação dos Exportadores Brasileiros. Pela atribuição dos papéis de protagonistas nas diferentes esferas do processo de mudança institucional, conclui-se que entidades empresariais internacionais, a serviço de grandes empresas, especialmente norte-americanas, é que foram os verdadeiros empreendedores institucionais. Estendendo-se um pouco mais a metáfora das categorias narrativas, pode-se afirmar que, mais do que protagonistas, esses atores foram os roteiristas de um processo que mudou o estatuto legal da propriedade intelectual em praticamente todo o planeta num período de menos de duas décadas.

Por fim, a análise das propriedades dos atores pode ainda levar em conta os recursos com que contavam os principais atores do processo, a fim de se avaliar se a posse e o uso de determinados bens ou competências estão de alguma forma relacionados ao sucesso da ação de empreendedorismo institucional. Para isso, analisam-se inicialmente os recursos à disposição dos principais atores do movimento em nível internacional. Os recursos financeiros das grandes empresas interessadas na padronização do direito de propriedade permitiram-lhes criar e sustentar entidades que defendiam seus interesses, reunindo especialistas no tema, capazes de subsidiar governos quanto ao modelo de legislação mais adequado aos seus interesses comuns. Assim, o recurso financeiro pôde ser colocado a serviço do desenvolvimento de outro recurso valioso: o conhecimento técnico, que se mostrou extremamente relevante quando o tema foi discutido nas reuniões do GATT, já que países em desenvolvimento não dispunham de competências similares. Além disso, a perspectiva de que o crescimento das receitas dessas empresas ajudaria a economia norte-americana também teve peso na decisão do Governo daquele país de usar todo o seu poder para efetivar a harmonização institucional pretendida. Outro recurso relevante tem a ver com a competência de empresas e associações de se relacionarem com o Governo dos Estados Unidos. Afinal, CEOs de empresas chegaram a coordenar o comitê que assessorava a USTR sobre temas dos direitos de propriedade intelectual, empresários participaram nas rodadas de negociação do GATT e garantiu-se que o Governo tivesse a assessoria técnica de organizações como o

Intellectual Property Committee (IPC), a International Intellectual Property Alliance (IIPA) e Business Software Alliance (BSA) (Braithwaite e Drahos, 2000).

Por sua vez, os Estados Unidos, como atores do processo, contavam com seu poderio econômico para convencer outros Estados a reverem sua legislação sobre o tema da propriedade intelectual através de negociações bilaterais. Afinal, a ameaça de retaliações comerciais tendia a ser persuasiva visto que os países pressionados, como o Brasil, tinham uma dependência significativa do mercado norte-americano para seus produtos. Já na Rodada Uruguai, a principal habilidade demonstrada pelos Estados Unidos foi sua capacidade de fazer alianças. No momento em que se formou uma coalizão que englobava Estados Unidos, Europa e Japão sobre o Acordo de TRIPS, ficou diminuída a capacidade de resistência de países em desenvolvimento, que não negociavam apenas o tema da propriedade intelectual, mas um conjunto de outros temas comerciais que lhes interessavam e precisavam ceder em alguns pontos para ter vantagens em outros. Pelo que se constatou, um ponto em que países como Brasil e Índia cederam foi no direito de propriedade intelectual, para conseguirem vantagens na exportação de produtos agrícolas.

O cenário local, como já foi demonstrado anteriormente, tinha atores com muito menos recursos do que aqueles que eram os protagonistas da grande mudança institucional em escala planetária. No começo dos anos 80, a reserva de mercado criou uma espécie de “redoma”, que protegeu os atores locais dos atores externos. Nesse ambiente protegido, havia uma indústria de software em crescimento, apesar das limitações da grande fragmentação do mercado local. A força dos atores desse campo organizacional mais restrito vinha da capacidade dessa “redoma” de protegê-los das pressões externas. Essa força, que vinha da aliança do Governo e de empresários, diminuiu gradualmente à medida que a unanimidade do Governo militar sobre o tema cedeu lugar às dissonâncias de diferentes setores do governo civil e democrático que se instaurou em 1985, bem como à contínua pressão exercida pelos Estados Unidos. Observa-se, assim, que, pelo menos neste caso, a posição de centralidade dos empreendedores institucionais no seu campo organizacional está associada à posse de muitos recursos. Pesquisas empíricas sobre empreendedorismo institucional nem sempre têm encontrado essas características nos protagonistas de mudanças institucionais. Ao contrário, há estudos que apontam atores com menos recursos como sendo os protagonistas de mudanças, o que é justificado com o argumento de que os arranjos institucionais tendem a não atendê-los prioritariamente (Leblebici et al., 1991; Greenwood e Suddaby, 2006; Hardi e Maguire, 2008). Cabe, porém, recordar que os estudos que apontam o sucesso de atores com

menos recursos tratam da implantação de novas rotinas, mudanças que não envolvem instituições formais ou que têm nas mudanças de instituições formais uma consequência de mudanças em práticas das organizações de um determinado campo organizacional. Não é difícil imaginar uma organização mais nova implantando novas práticas organizacionais que depois se disseminam da periferia para o centro por diversos motivos e meios. No caso aqui estudado, o objeto da mudança institucional não são rotinas ou práticas, mas uma regra sobre direito de propriedade. O sucesso dos empreendedores neste processo em particular deveu-se à posse e ao emprego de fartos recursos. A questão que se levanta é se é possível que mudanças nesse mesmo tipo de objeto institucional sejam feitas por atores que habitam a periferia de seu campo organizacional e não contam com muitos recursos.

5.1.3 Estratégias empregadas

A análise do processo de mudança institucional detém-se agora nas estratégias adotadas pelos empreendedores institucionais quanto ao nível (individual ou coletivo) de ação, à frequência de interação política, à relação entre estratégias e tipos de poder e, por fim, às etapas do processo em que os empreendedores participaram.

O empreendedorismo institucional tem sido considerado como um fenômeno de ação coletiva (Fligstein, 1996; Colomy, 1998; Seo e Creed, 2002; Greenwood e Suddaby, 2006). De fato, podem-se até imaginar situações em que uma mudança institucional pudesse ser planejada e executada por um único indivíduo ou organização, mas esses contextos hipotéticos têm um protagonista com poder quase absoluto, o que pode facilmente acontecer em regimes totalitários. Abandonando-se esse tipo de contexto, é mais difícil de conceber ações de empreendedorismo institucional executadas por uma única pessoa ou por uma organização de forma individual. Considerando todos os outros aspectos analisados do processo de mudança institucional aqui analisado, não restam dúvidas de que a harmonização institucional do direito de propriedade intelectual (do software e de outros bens e serviços) foi um processo de ação coletiva, seja na sua dimensão global, seja na sua dimensão local. Um projeto dessa ordem, com tal escala, necessita de muitas organizações para ser realizado. Há necessidade de contar com a parceria de muitos atores e, como se viu anteriormente, no caso aqui estudado, esses atores são majoritariamente organizações. Há, porém, uma questão que o exame do nível de ação, tal como proposto por Hilman e Hitt (1999), não chega a tratar e que assume importância quando se faz a distinção, proposta nesta tese, entre protagonistas e

coadjuvantes da ação empreendedora. Quando se combinam os papéis dos atores com o nível de ação, então um conjunto de perguntas se impõe: O protagonismo é individual ou coletivo? O que determina que seja individual ou coletivo?

Embora os estudos sobre empreendedorismo institucional concebam esse processo como fruto de uma ação coletiva, grande número de pesquisas na área se detém em analisar as ações empreendedoras que têm o protagonismo de um indivíduo ou de uma organização isolada (Déjean et al, 2004; Garud, Hardy e Maguire, 2007). Pouco exploradas são as causas que levam os atores a agirem de forma autônoma ou a atuarem coletivamente (Hilman e Hitt, 1999). Essa heterogeneidade se apresenta também nos estudos empíricos sob a perspectiva coevolucionária. Há investigações que exploram o protagonismo de organizações isoladas (Child e Rodrigues, 2011; Dieleman e Sachs, 2008), mas também há estudos que examinam movimentos coletivos (Murmman, 2003). De qualquer maneira, não têm sido examinadas as condições que favorecem um protagonismo individual ou coletivo.

Pela visão baseada em recursos, empresas que dispõem de mais recursos tenderiam a adotar ações políticas individuais, enquanto aquelas com menos recursos tenderiam a se valer de ações políticas coletivas, envolvendo, por exemplo, associações empresariais. Hilman e Hitt (1999), que investigam o tema na fronteira entre o institucionalismo organizacional e a visão baseada em recursos, consideram que o principal fator que influencia a escolha por um ou outro caminho é a quantidade de recursos de que a empresa dispõe. Empresas maiores, contando com mais recursos (financeiros ou intangíveis, como o conhecimento sobre como influenciar políticas públicas), tenderiam a agir individualmente. Por outro lado, empresas com menos recursos tenderiam a preferir ações coletivas.

No projeto institucional relativo ao direito de propriedade intelectual do software, não se consegue definir que o protagonismo estivesse com um único indivíduo ou uma única empresa. Desde o início, o planejamento e a execução desse grande projeto foram ações coletivas, inicialmente de dirigentes de grandes empresas, mas logo em seguida sendo assumido por entidades que organizaram os interesses de um conjunto de poderosos atores. Nem Microsoft, nem IBM foram protagonistas isoladas no processo. O protagonismo organizou-se em entidades que justamente foram criadas para organizar os interesses de uma coletividade. O protagonismo da mudança de legislação no Brasil era o mesmo, como se procurou demonstrar anteriormente. Mas, mesmo entre os atores coadjuvantes, não se vislumbram indivíduos, mas organizações que dão conta dos interesses de uma coletividade

de atores: é o caso da Abes e da Fiesp. No caso do Brasil, especialmente no momento em que era elaborada a Lei do Software de 1998, ganharam destaque as manifestações da Microsoft, mas pode-se afirmar que essa empresa aparece no processo como parte interessada, mas sem que fosse a protagonista. Cabe recordar que a Lei do Software de 1998 era uma inevitável decorrência da inclusão do Acordo de TRIPS na Rodada Uruguai do GATT. Não adaptar a legislação nacional sobre o tema implicaria o Brasil deixar a OMC e perder todas as vantagens de outros setores da economia nacional com a integração comercial.

Uma hipótese para explicar o protagonismo coletivo neste caso está relacionada ao planetário escopo do projeto e à grande quantidade de recursos necessários para viabilizá-lo. Porém, mais do que recursos financeiros, faltava um precioso recurso para qualquer grande empresa isolada nesse processo: a legitimidade. Organizados os interesses de um conjunto restrito de grandes empresas em associações como o IPC e BSA, esses interesses parecem mais legítimos do que se fossem individualizados. O Governo deixa de atender uma ou poucas empresas e passa a atender demandas de entidades empresariais que expressam a posição de um setor da economia. É preciso, porém, examinar um conjunto muito maior de ações de empreendedorismo institucional para se verificar quais as condições que possibilitam um bem-sucedido protagonismo individual e em que condições o esforço empreendedor deve ser necessariamente coletivo.

Outro aspecto da estratégia de ação política passível de exame diz respeito à frequência das relações que as organizações mantêm com os agentes políticos, como integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo (Hilman e Hitt, 1999). Se a interação se dá apenas pontualmente, para resolver uma questão institucional particular, a ação política das organizações tem caráter transacional. Se essa interação é contínua, adota-se então uma estratégia relacional de ação política. Em relação ao cenário internacional do caso aqui estudado, pode-se observar uma percepção, por parte do Governo dos Estados Unidos, de que os interesses de suas empresas coincidem em grande parte com os interesses econômicos do país. Assim, ao longo de quase duas décadas, percebeu-se uma relação extremamente próxima entre organizações empresariais e Governo, sugerindo o uso de uma estratégia relacional, mas não se tem elementos suficientes para indicar se essas empresas e suas entidades continuam mantendo ativo esse relacionamento. No Brasil, as entrevistas realizadas com dirigentes de associações empresariais e com diretores responsáveis pelas relações institucionais de empresas como IBM e Totvs sinalizam que se evoluiu, dos anos 80 e 90 para este século, de estratégias de ação política transacionais para estratégias relacionais.

Na análise feita até aqui, enfatizou-se a importância do poder no empreendedorismo institucional. Valendo-se da visão tridimensional de poder proposta por Lukes (1974), examina-se agora a inter-relação entre poder e estratégia ainda tomando como objeto de análise o projeto global de harmonização institucional, do qual a mudança institucional ocorrida no Brasil é uma pequena parte. A análise das estratégias adotadas por empresas, associações e o Governo norte-americano revelam ações em todas as dimensões de poder. Na dimensão mais observável do poder, constatou-se uma bem-sucedida utilização de medidas coercitivas, especialmente na fase das relações bilaterais. Considerando a grande dependência que a maioria dos países tem para com os Estados Unidos nas suas relações comerciais, o governo norte-americano empregou continuamente a ameaça de retaliações comerciais com o fim de alcançar seus intentos. A partir do momento em que o padrão de defesa da propriedade intelectual passou a constar nos acordos do GATT, a autoridade formal desse órgão que regula o comércio internacional impôs a obrigação de ajustes de legislação que anularam a possibilidade de ações soberanas por parte dos governos nacionais. A adequação da legislação nacional ao padrão definido no GATT passou a ser um dos requisitos para integrar a Organização Mundial do Comércio. Os argumentos apresentados para justificar a nova Lei do Software de 1998 confirmam a força dessa estratégia, que, de certa forma, eliminou a possibilidade de resistência, especialmente pela peculiaridade de que a submissão aos acordos do GATT não pode ser seletiva: deve ser absoluta. Entende-se, assim, o constrangimento por parte de alguns legisladores brasileiros que, frente a um acordo comercial internacional, apenas poderiam votar “sim” ou “não”, tanto quando esteve em votação a ata da Rodada Uruguai do GATT, como ao votar a proposta da Lei do Software de 1998. A autonomia legisladora de cada nação ficou extremamente restringida frente a um acordo que tem a assinatura de mais de uma centena de países, mas no qual se fez valer o poder superior dos Estados Unidos e seus aliados em relação aos países em desenvolvimento. Esse, porém, era o único caminho possível para um projeto que almejava promover uma homogeneidade institucional em nível internacional. De certa forma, aqui também se manifesta o exercício do poder em seu segundo nível. Afinal, as estratégias adotadas implicaram um controle sobre as agendas políticas, limitando o que poderia ou não ser feito em termos de legislação e políticas públicas. O nível mais sutil do exercício do poder, porém, também aconteceu, e a ação continua sendo realizada após a consecução da mudança institucional em sua dimensão mais formal, o que será demonstrado a seguir, numa análise das ações que visam garantir o cumprimento da lei.

A análise dos dados coletados nesta pesquisa leva à conclusão de que Abes, associada à BSA, e, em segundo plano, a Microsoft Brasil passaram a exercer uma função mais significativa na fase posterior à aprovação da Lei do Software de 1998, com ações que visam fazer cumprir a lei. Se simplesmente tivesse sido sancionada a Lei, sem haver contínuas ações de aplicação do instrumento legal, os índices de pirataria provavelmente teriam sido mantidos ou até aumentados. Um exame de dezenas de notícias referentes a ações antipirataria na área de software no Brasil entre 1999 e 2013 revela constante menção à Abes e a BSA. São elas que recebem denúncias, são elas que contatam as empresas denunciadas, são elas que atuam junto à Polícia e à Justiça em ações para coibir a pirataria do software. Trata-se de uma privatização da função do “law enforcement”, normalmente exclusiva do Estado, mas, neste caso, assumida por duas associações empresariais, uma nacional e outra estrangeira, mas ambas defendendo os interesses de grandes empresas multinacionais de software, e, mais recentemente, de algumas grandes empresas nacionais.

Porém, a participação da Abes, da BSA e, em menor grau, da Microsoft em ações posteriores à mudança institucional formal não se limitou à função de “law enforcement”. As duas entidades empresariais participam do Conselho de Combate à Pirataria, vinculado ao Ministério da Justiça. Além disso, têm se dedicado a campanhas educativas, como programas de conscientização e a promoção de campanhas publicitárias que visam estigmatizar a prática da pirataria. Revela-se aqui a dimensão mais sutil do exercício do poder, aquele em que se procura agir sobre as crenças e desejos dos demais atores. Curiosamente, essa estratégia política passou a ser empregada depois que a grande mudança institucional havia sido concretizada. Assim, estratégias políticas vinculadas ao primeiro e ao segundo nível de poder foram utilizadas ostensivamente para que houvesse a mudança institucional em seu nível formal. Porém, logo em seguida, para além das coercitivas ações de “law enforcement”, deu-se início ao emprego de uma estratégia mais suave, que busca agir na dimensão informal das instituições, visando à criação de novas práticas sociais, de respeito aos direitos de propriedade intelectual. Se a mudança formal pode ser considerada uma ocupação de território, então a ação sobre a dimensão informal das instituições é a posterior conquista das mentes daqueles que vivem no território ocupado.

É preciso destacar-se que ações posteriores à mudança formal não têm merecido a atenção nos estudos sobre empreendedorismo institucional. As pesquisas na área costumam considerar as ações que conduzem até a mudança institucional. O que este caso revela é que o processo de empreendedorismo institucional pode ter uma importante etapa, capaz de

perdurar por muito mais tempo, quando os empreendedores institucionais se responsabilizam, como neste caso, pela função de garantir a efetividade da mudança formal que foi conquistada. Nessa última etapa, as ações dos empreendedores institucionais têm buscado, por um lado, evitar que a nova norma legal se limite à “fria letra da lei”, sem expressão na vida cotidiana, e, por outro, moldar as práticas de indivíduos e organizações à mudança formal anteriormente conquistada, diminuindo a defasagem entre as dimensões formais e informais das instituições.

5.2 ANÁLISE DA MUDANÇA INSTITUCIONAL REFERENTE À DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

A desoneração da folha de pagamento das empresas da indústria de software e serviços caracteriza-se como uma mudança institucional com efeito sobre as empresas do setor. Não se trata de uma mudança com origem exógena a essa indústria, provocada por alguma grave crise ou por uma revolução, que se impõe sobre os atores de um campo organizacional como uma abrupta mudança das regras do jogo. Neste caso, se está diante de uma mudança institucional construída ao longo do tempo e que não pode ser explicada sem a ação intencional de sujeitos e organizações que buscam produzir arranjos institucionais adequados a seus interesses, como seriam, em regra, as mudanças institucionais, na visão de institucionalistas como North (1990) e Williamson (2000). Portanto, não se está frente a um evento isolado, mas diante de um processo, que deve ser analisado quanto a sua dimensão temporal, à dinâmica composição do campo organizacional, ao jogo de motivações convergentes e divergentes, à variável distribuição de poder entre os atores e as estratégias por eles empregadas.

Quanto à dimensão temporal dessa mudança institucional, cabe destacar-se que os primeiros movimentos para que ela acontecesse foram realizados vários anos antes, conforme revelaram os dirigentes de associações empresariais entrevistados para esta pesquisa. A primeira referência à necessidade de diminuição da tributação com base na folha de pagamento das empresas do setor, conforme as fontes documentais desta pesquisa, aparece em 2002, nas recomendações de estudo da Softex (Softex, 2002). Até que a desoneração se transformasse em lei, afetando toda essa indústria, transcorreram nove anos. Se for

considerado que, após a promulgação da Lei nº 12.546, em dezembro de 2011, continuaram sendo feitos ajustes na lei, sob pressão de empresas e associações empresariais, e que a desoneração está garantida em lei apenas até o final de 2014, sendo necessários novos esforços para garantir sua continuidade, o movimento em torno dessa regra institucional ainda não se encerrou. Em maio de 2014, doze anos após os primeiros sinais de que surgia uma demanda por uma mudança institucional, o tema continua vivo, exigindo a ação dos atores do campo organizacional da indústria de software e serviços a fim de garantir que o novo arranjo institucional se mantenha, sem retrocessos.

Da mesma forma como aconteceu em relação à mudança institucional referente à propriedade intelectual do software, o trabalho de análise deste novo caso de empreendedorismo institucional segue a estruturação do conjunto de construtos operacionais apresentados no capítulo sobre a metodologia.

5.2.1 Campo organizacional

Antes de se fazer a análise da composição do campo organizacional, cabe voltar ao significado desse construto. O conceito de campo organizacional não é equivalente ao de indústria, pois envolve mais do que as empresas de um setor industrial. Também não envolve todos os potenciais *stakeholders* de um conjunto de empresas, pois o campo tem natureza contingencial, constituindo-se como um espaço de diálogo e discussão em torno de um tema ou conjunto de temas (Hoffman, 1999). Assim, uma organização pode participar de um variado número de campos organizacionais. Empresas de software e serviços compõem com as universidades um campo organizacional, junto com o governo e outras entidades, quando se trata da formação de profissionais para esse setor industrial. Mas as universidades não aparecem como parte do campo organizacional em que se discute, por exemplo, a desoneração tributária das empresas de software.

Ao longo dos quase dez anos de esforços para promover a desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços, o campo organizacional correspondente não se manteve estável. Nos primeiros anos da primeira década do século XXI, ainda não havia a Brasscom, fundada apenas em 2004. Entre as entidades empresariais setoriais, destacavam-se a Assespro, representando apenas empresas nacionais, e a Abes, representando tanto empresas nacionais como estrangeiras. Cabe recordar que a Abes foi criada como uma dissidência da

Assespro, em 1986, pois esta entidade, àquela época, em plena vigência da reserva de mercado, não aceitava a filiação de empresas multinacionais. Quando se tornava mais aguda a disputa em torno da reserva de mercado, a Abes passou a ser a entidade empresarial que abrigava empresas estrangeiras e defendia a abertura do mercado, ao passo que a Assespro mantinha uma posição de proteção às empresas nacionais. Com a criação da Brasscom, os interesses das empresas multinacionais defendidos pela Abes ficaram mais restritos à defesa da propriedade intelectual e a ações de combate à pirataria de software. Uma nova agenda, especialmente voltada para o desenvolvimento do Brasil como um provedor de serviços de *offshoring* em software e serviços, passou a ser assumida pela Brasscom, entidade na qual as grandes empresas multinacionais não eram mais algumas dentre mais de mil empresas, como acontece na Abes. A Brasscom, desde o início, não manifestava interesse em representar a maioria das empresas do setor, pequenas e voltadas ao mercado interno. Ao contrário, seu foco sempre foi quase exclusivo em empresas estrangeiras do setor de software e serviços. Aos poucos, porém, começou a acolher grandes empresas nacionais com vocação multinacional, como Totvs e Stefanini. Assim, a partir de 2006, três associações empresariais nacionais passaram a ser a voz de diferentes segmentos do setor de software e serviços do Brasil. Já a Fenainfo, sendo uma federação que integra sindicatos patronais e não uma entidade à qual as empresas se associam diretamente, sempre atuou com papel coadjuvante em relação às demais associações empresariais do setor.

Havendo entidades nacionais que cumprem o papel de representação de todo o setor, não seria de se esperar a participação, em temáticas de abrangência nacional, de entidades regionais. Porém, a pesquisa revelou que nem sempre valeu a obediência de sindicatos patronais estaduais e de entidades regionais às posições das entidades nacionais às quais estão vinculados. Assim, entidades como a Assespro RS, Seprorgs e Seprosp aparecem, no curso do processo, agindo eventualmente como organizações com voz independente de suas contrapartidas nacionais, como a Assespro Nacional e Fenainfo. A esse conjunto de entidades, se somam a Softex e a Sucesu. A Softex não é uma organização que tem o papel de representar as empresas do setor, mas faz a gestão de um programa governamental de promoção das exportações de software, com participação de empresas e governo. Já a Sucesu é a mais antiga das entidades do setor, tendo sido criada em 1965. Tem participado da discussão de temas da área da tecnologia da informação, pois reúne empresas que são usuárias desses serviços.

Em 2009, o campo organizacional do setor de software e serviços testemunhou o surgimento de uma nova organização, embora de caráter informal: a FNTI – Frente Nacional de Entidades Empresariais de Software e Serviços de Tecnologia da Informação –, da qual passaram a participar Assespro, Abes, Fenainfo, Softex e Sucesu. A ausência da Brasscom é evidência de que a FNTI foi criada para dar maior peso à voz das entidades que representam as empresas nacionais e essencialmente voltadas ao mercado interno, em oposição à voz da Brasscom, que representa um conjunto pequeno de empresas, mas com a maior parte do faturamento do setor. Dessa forma, a FNTI veio a constituir-se em uma entidade sem sede nem presidente, mas que buscava demonstrar, junto ao Governo e ao Congresso, a unidade de vozes que pareceriam menos expressivas caso manifestadas de forma isolada.

O campo organizacional do setor, porém, não se restringe apenas a entidades empresariais; é composto por um conjunto muito mais amplo de atores, entre os quais se destacam milhares de empresas de software e serviços. Contudo, a análise do processo de empreendedorismo institucional relativo à desoneração não revela ações independentes de empresas. Assim, apesar de integrarem o campo organizacional, e serem o alvo das mudanças buscadas, mesmo as grandes empresas do setor não aparecem como atores independentes. Elas dão vida às entidades empresariais, que agem, a priori, para representá-las, mas numa relação que nem sempre é unívoca. Empresas maiores, como a Totvs, participam simultaneamente da Brasscom, Abes e Assespro, embora privilegiem sua atuação em uma delas. Para as empresas menores, porém, a tendência é que participem de apenas uma entidade nacional.

Quando o assunto é a tributação, o Governo (em seus diferentes níveis) integra inevitavelmente o campo organizacional, pois é parte diretamente interessada. Em se tratando da desoneração da folha de pagamentos, o assunto diz respeito ao Governo Federal. Porém, como ficou demonstrado no relato do capítulo anterior, o Governo Federal não participa do campo como entidade única. Há interesses opostos dentro do próprio Governo, com ministérios divergindo publicamente em relação a uma mesma demanda. Os dados das entrevistas e da pesquisa documental revelam que os principais atores vinculados ao Governo Federal na disputa pela desoneração são o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério da Previdência Social. Além do Governo, aparecem, como atores integrantes desse mesmo campo organizacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Durante parte do processo, de 2004 a 2008, um grupo de congressistas constituiu a

Frente Parlamentar de Informática, que tinha o objetivo de interagir com empresas e entidades empresariais do setor de tecnologia da informação e, assim, compreender e viabilizar suas demandas. Na relação das entidades empresariais com o Congresso, cabe citar ainda a participação de empresas de assessoria parlamentar que têm sido contratadas pelas associações empresariais como Assespro e Brasscom. Essas organizações cumprem o papel de acompanhar as atividades cotidianas do Congresso, informando as entidades empresariais sobre iniciativas legislativas que possam ser oportunidades ou ameaças às empresas do setor.

Outra categoria de atores que compõe o campo organizacional em estudo são os sindicatos de trabalhadores. Em outras disputas institucionais, como aquela que é travada em torno da terceirização no setor de software, entidades empresariais apresentam posição divergente em relação aos sindicatos de empregados. Porém, no caso específico da desoneração da folha de pagamento, as entidades empresariais tiveram o apoio explícito de um sindicato de trabalhadores: o Sindicato dos Trabalhadores de Processamento de Dados e Tecnologia da Informação (Sindpd).

Quando se trata de temas como direitos do consumidor ou proteção ambiental, é comum que organizações não governamentais participem ativamente. No caso desta disputa institucional, porém, não se encontra evidência de participação desse tipo de entidade ou mesmo o interesse da opinião pública sobre o tema. A consulta às bases de notícias de jornais como Folha de São Paulo revelam poucas notícias sobre este processo de mudança institucional. De qualquer forma, veículos de comunicação como os jornais Valor Econômico, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo aparecem, embora com menor proeminência, como atores do campo, seja pela veiculação de notícias, seja pela produção de editoriais com posicionamento das empresas jornalísticas sobre o tema da desoneração. Porém, muito maior cobertura veio de sites especializados em notícias sobre o universo corporativo das empresas de TI, como Convergência Digital, TI Inside, Baguete e IDG Now. Destes, destacam-se especialmente Convergência Digital e Baguete, que, ao contrário dos demais, veicularam vozes dissonantes, mesmo entre as associações empresariais, dando amplitude a disputas que poderiam alcançar menor repercussão, não fosse sua divulgação pela imprensa especializada.

Esses são os principais integrantes do campo organizacional existente em torno da questão da desoneração da folha de pagamento. Agora parte-se para uma análise do campo quanto a seu grau de maturidade e também à presença de características que, na literatura

sobre o tema, têm sido apontadas como inibidoras ou estimuladoras de ações de empreendedorismo institucional.

O campo organizacional da indústria de software no Brasil apresentava-se, nos momentos mais decisivos da mudança institucional da desoneração da folha, com um grau de maturidade muito maior do que o verificado quando se travavam as disputas em torno da primeira e da segunda Lei do Software, nos anos 80 e 90. Afinal, como a mudança conquistada aconteceu entre 2011 e 2012, a indústria do software já tinha cerca de três décadas de uma existência própria. Naquele momento, já não havia mais resquícios aparentes do período da reserva de mercado, dissolvida entre o final dos anos 80 e início dos anos 90. As grandes regras institucionais que atuam sobre essa indústria estavam estabilizadas há mais de uma década, com a abertura do mercado e a adaptação da legislação interna sobre propriedade intelectual ao padrão definido pelo GATT/OMC. Dessa forma, não se encontra, neste caso particular, a típica instabilidade institucional de um mercado em formação como uma característica do campo organizacional favorável à promoção de ações de empreendedorismo institucional. Porém, outras propriedades desse campo podem ajudar a entender a gênese desse movimento de mudança.

A literatura sobre empreendedorismo institucional tem identificado, para além do grau de maturidade do campo organizacional, outras propriedades que podem favorecer o surgimento do empreendedorismo institucional. Uma dessas características é o alto nível de incerteza verificado no ambiente, a clamar por processos de institucionalização ou mudanças institucionais que deem mais segurança aos agentes em relação ao comportamento dos demais atores e aos resultados de suas ações. Não se percebe essa propriedade no campo organizacional da indústria de software brasileira no final da primeira década do século XX, como igualmente não se percebia nos anos 80 e 90. Também não se identifica crise num setor que tem crescido sistematicamente bem acima da média da indústria nacional, o que faz descartar a possibilidade de que uma crise no setor industrial pudesse ser um fator que possa explicar a emergência de um clamor por mudanças institucionais. Porém, havia, desde pelo menos o início do século XX, a percepção de que algumas instituições específicas do contexto brasileiro impediam o aproveitamento de oportunidades em nível internacional. Quando o olhar transcende o cenário local, evidencia-se a presença de uma heterogeneidade institucional que pode, sim, explicar em grande parte a motivação para promover uma mudança nas “regras do jogo”. Frente ao crescimento das operações de *offshoring* na área de software como oportunidade para o crescimento econômico de países em desenvolvimento,

começou a ficar claro que o Brasil tinha uma grande indústria de software e serviços (entre as 10 maiores do planeta), mas com presença pouco relevante além-fronteiras. A comparação do quadro institucional brasileiro com os de países concorrentes nesse segmento revelava aos empresários e dirigentes de associações empresariais do setor que as regras vigentes no Brasil faziam com que o custo da mão de obra fosse superior ao da grande maioria dos outros países exportadores de software. Assim, a atenção a diferentes cenários institucionais – realidade cotidiana para as grandes empresas do setor com subsidiárias no Brasil – fez com que se evidenciasse que as instituições existentes não eram adequadas a um projeto que previa maior participação nacional no mercado internacional de software. Pode-se, pois, encontrar, neste movimento de mudança institucional, uma força motivadora advinda da exposição a uma heterogeneidade institucional, experimentada especialmente pelas grandes empresas exportadoras de software. A exposição a um heterogêneo e contraditório quadro de regras institucionais é uma das possíveis causas de ações de empreendedorismo institucional, conforme Seo e Creed (2002). A solução proposta para essa diversidade institucional, neste caso, não deixa de caminhar também na direção da harmonização institucional global, já que faz com que, no âmbito da indústria de software e serviços, o Brasil dirija-se para a adoção de regra institucional mais compatível com a de países concorrentes.

Essa heterogeneidade liga-se, por sua vez, a outra característica de campos organizacionais que favorecem iniciativas de mudança institucional: a percepção de uma tensão entre instituições existentes e a busca por eficiência. Já está de certa forma consolidada, tanto na economia institucional como no institucionalismo organizacional, a desvinculação entre mudança institucional e incremento de eficiência (North, 1990; Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983). Paradoxalmente, há certa tendência de que as mudanças institucionais sejam ancoradas em argumentos relativos à busca de maior eficiência (Hardy e Maguire, 2008). Não é diferente no processo de desoneração da folha de pagamento para o setor de software e serviços. Os argumentos de empresas e Governo convergem na ideia de que se vai substituir um modelo menos eficiente por um mais eficiente. E essa maior eficiência se desdobra em diminuição do nível de informalidade nas relações de trabalho e no aumento de competitividade das empresas nacionais em relação às suas concorrentes estrangeiras. Ao fim e ao cabo, apesar da renúncia fiscal, empresas, Governo e país sairiam ganhando com as mudanças. As luzes desse discurso, porém, são diminuídas com as sombras de outros discursos e com alguns dados de realidade. A maior eficiência é sistêmica, distribuída para o conjunto de atores, ou é limitada aos protagonistas da mudança? Do ponto

de vista das empresas, as resistências por parte de entidades empresariais regionais, já citadas neste trabalho, denunciam a percepção, por parte de alguns atores do campo organizacional, de que as novas regras geram uma vantagem competitiva para um grupo pequeno de empresas, vinculadas à Brasscom, que podem não precisar pagar o imposto sobre o faturamento, se este advier integralmente de exportações. Do ponto de vista de empresários e líderes de associações empresariais do Rio Grande do Sul entrevistados para esta pesquisa, essa vantagem para as exportadoras aumenta o desequilíbrio do setor, o que estaria em confronto com a busca de uma maior eficiência no nível da indústria. Do ponto de vista do Governo, a maior eficiência viria com o aumento do nível de formalidade das relações de trabalho e com a contribuição, para o PIB nacional, do crescimento da indústria de software e serviços. A expectativa de diminuição do nível de informalidade chegou a ser desafiada pela Assespro, que, por meio de um de seus dirigentes, questionou a informação, veiculada pela Brasscom, e repetida por integrantes do Governo, de que o índice de informalidade do setor estaria em torno de 50% (Mayer, 2011). Por outro lado, dirigente do Dieese também questionou publicamente a expectativa de que a desoneração produziria um incremento da formalização, considerando experiências similares feitas em outros países (Brasil, 2012). Até maio de 2014, não havia dados de que esse esperado efeito tivesse sido alcançado. Também não havia ainda comprovação de que os valores de renúncia fiscal estavam sendo compensados com aumento do número de empregos ou com crescimento da produção do setor. Mas pesquisa realizada pela CNI no começo de 2014 mostrava que a grande maioria dos empresários (não apenas do setor de software, mas de todos os setores que depois foram alvo do mesmo tipo de benefício fiscal) eram favoráveis à desoneração (CNI, 2014). Essa divergência de avaliações serve como sustentação, ainda que precária – dada a carência de dados sobre os reais efeitos da desoneração –, para a tese de que as mudanças institucionais tendem a favorecer mais o grupo dos seus protagonistas do que os demais atores do campo.

5.2.2 Propriedades dos atores

Na seção anterior, o campo organizacional foi analisado quanto à sua estrutura, seus integrantes, bem como algumas características que podem favorecer ou inibir ações de empreendedorismo. Nesta seção, o foco são as propriedades dos atores do campo organizacional em relação às de outros atores, com especial atenção aos empreendedores institucionais e seus aliados.

Retoma-se, aqui o pressuposto de que as noções de centro e de periferia levam em conta a capacidade dos atores centrais em uma estrutura social de estabelecer uma lógica institucional favorável a seus interesses bem como uma aceitação dessa lógica como sendo dada pelos diferentes integrantes do campo organizacional (Greenwood e Suddaby, 2006). A posição de centralidade está associada à posse de recursos, não necessariamente financeiros, incluindo também, por exemplo, a legitimidade e a capacidade de influenciar outros indivíduos ou organizações (Hardy e Maguire, 2008). Às noções de centro e periferia, tal como se fez na análise do caso relativo à propriedade intelectual, acrescentam-se as categorias de protagonistas, coadjuvantes e antagonistas, empregadas nas teorias das narrativas.

Os conceitos de centro e de periferia parecem mais facilmente aplicáveis quando se comparam empresas de um setor industrial. Empresas grandes e estabelecidas há mais tempo tenderiam a ser classificadas como ocupando o centro do campo organizacional em relação às menores e mais novas. Trata-se, porém, de uma classificação dinâmica, pois empresas que hoje não passam de *startups* podem vir a ser dominantes dentro de 5 ou 10 anos, especialmente em áreas tão dinâmicas como a da indústria de software. A dificuldade é maior quando se considera toda a diversidade de atores de um campo organizacional, como este que se constituiu em torno da desoneração da folha de pagamento. Afinal, há empresas, associações empresariais regionais e nacionais, sindicatos de trabalhadores, ministérios, legisladores, imprensa. Se o critério para definir o centro do campo tem a ver com o poder para realizar a mudança institucional sem necessidade de apoio dos outros autores ou com a menor dependência de apoio, então o Governo ocupa essa posição. Se o olhar se detiver exclusivamente dentro do Governo, então há também instâncias com maior e menor poder. MCTI e MDIC manifestaram apoio à causa das associações empresariais há muito tempo, conforme manifestações de ministros dessas pastas em 2007 e 2008. Mas, conforme entendimento de entrevistados como o secretário Virgílio Almeida, da SEPIN/MCTI, era o Ministério da Fazenda o setor do Governo sobre o qual cabia uma ação de convencimento mais intensiva. O MCTI é apontado, tanto por integrantes da SEPIN como por empresários e dirigentes de associações empresariais, como tendo o papel de suporte político, dentro do Governo, à demanda de desoneração do setor de software, papel que foi reconhecido por gestores da SEPIN/MCTI. Como a proposta das empresas acarretava, pelo menos no curto prazo, renúncia fiscal, então a palavra final cabia a quem faz a gestão da Receita Federal, o Ministério da Fazenda.

Também é inegável que se podem identificar, no âmbito empresarial, um centro e uma periferia. Conforme indicado no relato do capítulo anterior, não se identificou uma participação mais significativa de alguma empresa em particular. Assim, os atores que realmente importam nesse âmbito são as associações empresariais e, é claro, sua base de empresas associadas. Nesse segmento de atores do campo organizacional, é notável o desequilíbrio de forças. Como revelado anteriormente, o faturamento de 54% da indústria brasileira de software e serviços provém de 0,4% de empresas (Softex, 2012). Entre as entidades empresariais, a Brasscom, com pouco mais de 40 empresas associadas, apresenta-se como sendo responsável por 70% do PIB do setor. O conjunto de dados examinados sustenta a conclusão de que, neste processo de mudança institucional, o protagonismo e a posição central no campo estivessem com a Brasscom, cujo poder vem de duas fontes principais: o impacto econômico das empresas por ela representadas e a posse de recursos que permitem a contratação de estudos com informações decisivas para a tomada de decisão por parte do Governo.

Assim, ainda que Governo e Brasscom ocupassem o centro do campo organizacional, defende-se a interpretação que o protagonismo esteve com a Brasscom, cabendo ao Governo um papel de coadjuvante, da mesma forma que as demais entidades empresariais. Essa categorização dos atores decorre do fato de que não havia inicialmente a determinação do Governo em promover a mudança institucional que acabou se concretizando. No esforço de convencimento do Governo, tiveram grande influência os recursos alocados pela Brasscom. Além disso, eram as empresas por ela representadas as maiores interessadas na mudança institucional, já que a exportação de software passou a receber isenção total dos tributos que até eram cobrados sobre a folha de pagamento.

Nessa narrativa, há muitos coadjuvantes e poucos antagonistas. Quando houve, o antagonismo foi temporário ou pontual. Dentro do Governo, a oposição à mudança estava localizada especialmente no Ministério da Fazenda. Porém, convencido de que a alteração proposta poderia ajudar a resolver alguns dos problemas econômicos do Brasil, esse Ministério passou rapidamente da posição de antagonista para a de coadjuvante, exercendo o papel que constava no roteiro escrito pelos empreendedores institucionais. Já no âmbito das próprias associações empresariais, a oposição foi pontual, vinda de entidades regionais, e restrita a um artigo da nova lei, justamente aquele que dava um tratamento diferenciado às empresas exportadoras de software. Uma oposição exercida por atores periféricos, sem apoio de atores centrais, acabou não surtindo efeito, o que é mais um argumento a favor da tese de

que o empreendedorismo institucional tende a favorecer atores que ocupam posição central no seu campo organizacional, especialmente quando o projeto de mudança institucional prevê a necessidade de convencer atores políticos poderosos, como o Governo e o Congresso.

A análise das propriedades dos atores se complementa com a atenção dada aos recursos por eles utilizados ao longo do processo de mudança institucional. Foram identificados dois grupos de protagonistas principais, ainda que não homogêneos: as associações empresariais e o Governo. O esforço de empreendedorismo institucional, a vontade de criar novo arranjo institucional, de mudar as regras de jogo de forma que elas lhes fossem mais favoráveis, está presente de forma especial nas associações empresariais. Elas detêm poder, entendendo-se aqui o poder, genericamente, como a capacidade de se induzir pessoas e organizações a fazerem algo que, de outra forma, não fariam ou prevenir que façam algo que, de outra forma, escolheriam fazer (Child e Rodrigues, 2011). A posse de recursos financeiros é importante, mas não é tudo, pois o poder também pode ter dimensões intangíveis, como a legitimidade ou competências argumentativas. Se as associações empresariais detêm um poder muito superior ao de cada empresa isolada, também é verdade que muito poder está nas mãos do Governo. É dele – e não das empresas e associações empresariais – a prerrogativa de modificar a legislação tributária, aumentando ou diminuindo os encargos sobre os agentes econômicos. Esse poder do Governo é secundado pelo Congresso Nacional, que tem o poder de aprovar ou rejeitar projetos de lei sobre esse tema. Assim, ainda que as associações empresariais tenham muito poder, não conseguem, por si mesmas, promover as mudanças de legislação que lhes interessam. É preciso convencer outros atores do campo organizacional, especialmente aqueles que detêm a prerrogativa de fazer esse tipo de mudança. Pelos relatos dos dirigentes das associações empresariais, os esforços, neste processo em particular, foram primeiramente empreendidos para conseguir o apoio do Governo ou, melhor dizendo, dos diferentes atores dentro do Governo. O então presidente da Brasscom, Antônio Carlos Gil, chegou a usar a metáfora da “via sacra” (Brasil, 2007) para se referir à necessidade de visitar diversos ministérios para conseguir o convencimento de diferentes áreas do Governo.

Porém, como poderia o Governo aceitar promover uma mudança institucional que não lhe traria benefícios imediatos, pelo contrário: implicava uma renúncia fiscal? Era necessário, pois, convencer os diferentes setores do Governo de que a mudança institucional seria benéfica para o próprio Governo. O estudo elaborado pela Brasscom, que fazia uma comparação entre modelos tributários aplicados por diferentes países ao setor de software,

continha também uma simulação sobre ganhos que o Brasil poderia alcançar caso diminuísse sensivelmente a tributação do setor. Esse estudo apontava que a diminuição dos encargos trabalhistas na área de software e serviços traria uma diminuição direta na arrecadação de impostos no curto prazo, mas deveria trazer benefícios maiores para o Governo e para a economia nacional no médio e no longo prazo. Esses benefícios viriam, por exemplo, da atração de mais investimentos estrangeiros para operações de *offshoring* de software no Brasil e do aumento da competitividade das empresas exportadoras, capazes de, em médio prazo, gerar um superávit da balança comercial do setor. Além disso, a desoneração implicaria aumento de empregos formais. Esse conjunto de efeitos, no raciocínio do estudo apresentado pela Brasscom, produziria paulatino aumento de arrecadação, “sobretudo por Imposto de Renda das empresas e dos funcionários, em volume que cobrirá o custo da mudança e trará ganho líquido para o governo” (Brasscom, 2011).

Os estudos encaminhados pela Brasscom ao Governo que embasam as sugestões de políticas para o setor de software e serviços são contratados junto a empresas internacionais, como a Mc Kinsey & Company ou Frost & Sullivan, chegando a custar mais de um milhão de dólares, conforme revelado em entrevista por Nelson Wortsman, da Brasscom. E a dependência do Governo de estudos como esses é confirmada em entrevistas por integrantes da Sepin e por diretores de empresas como a IBM e Totvs. Uma entidade como a Assespro, apesar de contar com mais 1.400 empresas associadas, não reúne recursos para contratar estudos de empresas internacionais, conforme informações colhidas em entrevistas com dirigentes e ex-dirigentes da Assespro RS. Assim, ações de empreendedorismo institucional que envolvam a necessidade de mudança de regras formais que estão sob o monopólio do Estado tenderiam a ter o protagonismo de quem pode custear estudos que deem ao Governo informações com credibilidade que lhe assegurem que as mudanças propostas também vão ao encontro de seus interesses. De fato, poder e protagonismo, neste episódio de empreendedorismo institucional, aparecem com grande vinculação. Tentativas de entidades empresariais regionais de questionar a isenção da tributação sobre faturamento das exportações, ao provirem de atores periféricos, sem apoio de outros atores relevantes, não prosperaram.

5.2.3 Estratégias empregadas

Nesta seção, o processo de empreendedorismo institucional é analisado quanto às estratégias adotadas pelos protagonistas do processo, levando-se em conta o nível (individual ou coletivo) de ação, a frequência de interação política, a relação entre estratégias e tipos de poder e, por fim, as etapas do processo em que os empreendedores participaram.

A mudança institucional relativa à desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços foi um processo de ação coletiva, do qual, conforme depoimentos de integrantes do Governo, empresários e dirigentes de associações empresariais, não houve envolvimento direto de empresas. A expressão usada por alguns entrevistados (Fábio Rua, da IBM, e Saulo Porto, da Totvs, por exemplo) é de que falta legitimidade a empresas para tratar de forma isolada com o Governo de assuntos que tenham impacto sobre toda a indústria. O mesmo juízo aparece nos depoimentos de gestores da SEPIN. Aliás, nesta Secretaria do MCTI, há o entendimento de que cada associação empresarial representa diferentes segmentos do setor de software e serviços, havendo a necessidade de interagir com todas elas a fim de se tomar decisões que considerem os interesses nem sempre convergentes do setor. Assim, as empresas não aparecem como agentes isolados neste processo, mas agem por meio das suas associações empresariais. Isso não significa que o interesse de cada empresa será preservado por sua associação, pois nem sempre há consenso e, em certas ocasiões, o que é vantagem para um grupo de empresas é desvantagem para outro. No caso da desoneração, isso se tornou evidente quando as empresas que representam, distribuem ou revendem programas de computador manifestaram que o novo cenário legal lhes causaria grandes prejuízos, pois não são intensivas em mão de obra e, portanto, a substituição da base de tributação faria com que tivessem de pagar volume mais alto de impostos. Assespro e Abes conseguiram, em 2011, enquanto a Medida Provisória 540/2011 estava em tramitação no Congresso, que esses setores fossem excluídos da mudança de tributação.

O engajamento do Governo no processo também não foi resultado de ações de indivíduos isolados. Concebido neste estudo como um conjunto de atores, e não como um único ator, o Governo promoveu a mudança institucional a partir de um longo debate entre diferentes ministérios, e alguns aparecendo como explícitos aliados da causa das associações empresariais. A mais sintomática das ações coletivas encontradas foi o artigo, escrito em conjunto por dois ministros – da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento – e o presidente da Brasscom num momento em que a resistência interna no Governo, concentrada no

Ministério da Fazenda, era uma ameaça ao projeto de mudança institucional. Dessa forma, como já se havia identificado no processo de mudança institucional relativo à propriedade intelectual, também neste caso o empreendedorismo institucional não é executado por heróis individualizados, mas por um grande conjunto de atores, com especial protagonismo das entidades empresariais.

Conforme Hilman e Hitt (1999), a ação política também pode ser examinada quanto à frequência das relações que as organizações mantêm com os agentes políticos. A interação eventual, realizada com o fim de resolver uma questão institucional particular, é caracterizada como uma estratégia de ação política transacional. Se essa interação é contínua, adota-se então uma estratégia relacional. As entrevistas realizadas com dirigentes de associações empresariais e integrantes do MCTI revelam que, na indústria de software e serviços, a interação com os agentes políticos é constante, caracterizando uma deliberada estratégia por parte das entidades empresariais. Ministros e secretários comparecem em eventos e reuniões de diferentes associações, as entidades são convidadas para participarem de discussões sobre temas em discussão que podem impactar na indústria; associações contratam assessorias parlamentares que as mantêm informadas das atividades de legisladores, especialmente sobre projetos com potencial impacto no setor – esse conjunto de ações reiteradas evidencia que, no atual estágio da indústria de software e serviços, as grandes entidades nacionais entendem que a contínua relação com os agentes políticos é uma das suas principais atribuições. Confirma-se, pelo menos nesse setor industrial, uma tendência verificada, nos anos 90, por Hilman e Hitt (1999) em diferentes indústrias dos Estados Unidos.

A análise do processo de mudança institucional relativo à desoneração da folha de pagamento das empresas do setor de software e serviços também considera as estratégias adotadas a partir da visão tridimensional de poder proposta por Lukes (1974). Cabe recordar que, para esse cientista social, o poder é exercido em relação aos outros indivíduos e organizações não apenas por meio de dimensões observáveis. Dessa forma, para além da percepção de que o poder importou – e muito – neste processo de mudança institucional – o que já se demonstrou em outras seções deste capítulo – pode-se compreender como ele foi estrategicamente empregado.

A dimensão mais visível do poder é exercida, por exemplo, através da oferta de incentivos financeiros ou de outra natureza, da imposição de penalidades, da invocação de autoridade formal. Essa é uma dimensão que não parece ter sido empregada pelas associações

empresariais em suas ações de empreendedorismo institucional. A coerção não foi – e dificilmente poderia ser – usada em relação ao Governo ou ao Congresso. Nem mesmo chegou a ser utilizada nos casos em que houve manifestações de entidades regionais que estavam em desacordo com as entidades nacionais. Porém, quando se analisa o Governo como um ator poderoso em relação aos demais agentes, percebe-se que a coerção, como forma de moldar o comportamento dos demais atores, é intrínseca ao seu papel de Poder Executivo. Se as regras institucionais definem que a empresa deve pagar um imposto de 20% sobre sua folha de pagamento, o não cumprimento dessa regra será punido com multa e até prisão. O mesmo irá acontecer com a nova regra: se uma empresa se negar a pagar 2% de imposto sobre seu faturamento, terá de enfrentar as penalidades que o Estado, por lei, tem direito de aplicar. Porém, no movimento de mudança institucional, esse poder coercitivo não foi empregado. O Governo não precisava fazer grandes esforços para conquistar aliados dentro do campo organizacional, já que o novo arranjo institucional era uma demanda que vinha de empresas e associações empresariais, tinha o apoio até de sindicato de trabalhadores e nenhuma oposição da opinião pública. As eventuais vozes dissonantes eram isoladas e vinham da periferia do campo organizacional. Nem mesmo no Congresso o Governo parece ter enfrentado a necessidade de empregar maior energia para convencer parlamentares da situação e da oposição em relação à desoneração, que acabou sendo aprovada na Câmara Federal e no Congresso sem maiores dificuldades.

A segunda dimensão do poder manifesta-se de forma mais sutil e, conforme Hardy e Maguire (2008), pouco tem sido explorada na literatura sobre empreendedorismo institucional. Apesar disso, no processo concreto que se estudou, essa dimensão de poder é identificada quando se examinam as estratégias das associações empresariais, especialmente da Brasscom. Essa forma de poder é exercida particularmente na definição dos temas que são trazidos e são ocultados da agenda política. O tema da desoneração foi trazido à agenda política, desde 2002 pelo menos, pelas entidades empresariais do setor de software. Mais do que um simples pleito das empresas, o tema foi apresentado como sendo do interesse da sociedade, na medida em que o vigente modelo de tributação do setor, comparado ao adotado em outros países, foi apresentado como sendo a causa de problemas, como o alto índice de informalidade e a baixa competitividade da indústria. Essa habilidade de trazer o tema para o palco das discussões políticas apareceu como sendo um exercício de insistência, dado o largo tempo transcorrido entre o tema ser trazido à luz e a efetiva mudança institucional. Observa-se, porém, que um ponto importante da desoneração ficou longe dos holofotes: a desoneração

total sobre as exportações. Embora a redução do custo da mão de obra para atração de operações de *offshoring* no setor de software fosse demanda da Brasscom desde sua fundação, em 2004, o tema não foi discutido amplamente pela Brasscom com as outras entidades e, de certa forma, surpreendeu o setor quando a Medida Provisória 540/2011 foi publicada. Neste caso, o assunto foi tratado de forma mais direta entre Brasscom e Governo, não sendo buscado nem apoio nem discussão com outros atores do setor. Uma vez incluído esse benefício na Medida Provisória, as resistências localizadas enfrentadas pela Brasscom restringiram-se a manifestações de lideranças regionais, de forma que não houve dificuldade para aprovação de um item que trouxe significativo ganho para o segmento de empresas que exportam software e serviços. Observa-se, pois, que as entidades empresariais e, mais especialmente a Brasscom, usaram com eficiência a estratégia de influência sobre a agenda política.

Por fim, a terceira e mais sutil dimensão do poder envolve a capacidade de assegurar domínio sobre as crenças e desejos dos demais atores. Como exemplo do emprego dessa terceira dimensão de poder, Fligstein (2001) e Colomy (1998) referem-se ao uso estratégico, pelos empreendedores institucionais, de narrativas que apelam às identidades e interesses dos demais atores de seu campo organizacional, induzindo-os à cooperação. O exame das estratégias usadas pelos protagonistas da mudança institucional revela que, em grande parte, foi nesse nível de exercício de poder que foram concentrados mais esforços. Entre a percepção de que era necessário criar um novo arranjo institucional e sua efetiva conquista, desenvolveu-se um projeto de conquista de aliados, operado, em grande parte, como um processo discursivo. A contratação de onerosos estudos realizados por empresas internacionais que gozam de grande credibilidade, a apresentação de comparações que mostravam que o modelo vigente estava defasado e de simulações que mostravam que a mudança seria benéfica não apenas para as empresas demandantes, mas também para os empregados, para a economia nacional e para o Governo, a demonstração de que a demanda por mudança era unânime por parte do setor – esse conjunto de ações de natureza discursiva foi decisivo para o sucesso do projeto de mudança institucional. Afinal, através do exercício dessa habilidade, alcançou-se poder sobre as crenças e desejos de atores que, a priori, não seriam aliados da proposta. Essa transformação operada nas mentes dos demais atores é a forma mais sutil – e, neste caso, altamente eficiente – de exercer o poder para promover mudanças institucionais. O emprego de formas mais sutis de poder é coerente com os desafios

de uma empreitada que se produz de forma coletiva, exigindo a construção de alianças que, no contexto da indústria analisada, não se obtém pela coerção.

Por fim, concluindo-se a análise das estratégias de ação política, examina-se o envolvimento dos protagonistas da mudança institucional com o objetivo de entender se, tal como observado no processo de mudança relativo à propriedade intelectual, também neste caso se verifica uma atuação dos agentes após a mudança formal. É importante sinalizar que a formalização da desoneração da folha de pagamento das empresas de software e serviços não aconteceu a um só tempo. Tendo sido incorporada em uma medida provisória, em 2011, passou a ter efeito imediato, porém sofreu alguns ajustes no processo de discussão no Congresso Nacional. Depois, em 2012, nova medida provisória levou à redução da alíquota do imposto sobre o faturamento, atendendo ao apelo de entidades como a Abes e a Assespro. Assim, verificam-se ações das entidades empresariais depois que a mudança já havia sido consumada, mas com o objetivo de promover ajustes pontuais. Depois disso, porém, não se encontraram novos movimentos dos empreendedores institucionais, nem mesmo no sentido de fazer com que a mudança, garantida por lei apenas até o final de 2014, deixasse de ter o caráter provisório que tem. Ao contrário do que se verificou em relação à questão da propriedade intelectual, neste caso não se constataram ações para garantir o “law enforcement”. Compreende-se a diferença pelo fato de que a cobrança de tributos é uma prerrogativa do Governo. Essa prática é regulada por lei, e a lei foi modificada pela ação das entidades empresariais, estabelecendo uma regra que o Governo aceitou cumprir e que não pode ser quebrada unilateralmente pelo próprio Governo. Assim, não se tem, neste caso, que se usar de meios coercitivos para garantir que o Governo cumpra o que está na lei, nem é preciso, como acontece nas ações educativas contra a pirataria de software, garantir que a mudança formal seja seguida de uma mudança na dimensão informal das instituições, envolvendo uma mudança de valores.

Assim, a ação dos empreendedores institucionais parece ter-se encerrado quando os últimos ajustes formais foram alcançados. Curiosamente, nenhum dos entrevistados – nem empresários, nem dirigentes de associações, nem integrantes do Governo – manifestou preocupação com o fato de que uma mudança com efeito tão relevante para a indústria tivesse um prazo de validade tão curto. Essa aparente indiferença com uma flagrante insegurança jurídica pode dizer muito de como os problemas institucionais têm também uma dimensão interpretativa. Atores mergulhados demais em ambientes institucionais em que a insegurança jurídica faz parte da paisagem institucional talvez tenham mesmo mais dificuldade para se

desenraizarem de instituições que limitam o que conseguem ou não enxergar, como observam institucionalistas como Veblen (1899), North (1990) e DiMaggio e Powell (1983), entre tantos outros.

5.3 UMA INDÚSTRIA, TRÊS DÉCADAS E DUAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS: UMA VISÃO COEVOLUTIVA

As duas mudanças institucionais analisadas nas seções anteriores deste capítulo podem servir de referência para que se alcance uma compreensão sobre como têm coevoluído empresas, setor industrial e instituições no contexto da indústria de software e serviços no Brasil. Paralelamente, o estabelecimento de relações entre esses dois processos pode ajudar a responder a algumas questões teóricas sobre os processos de mudança institucional que têm sido compartilhadas pela economia institucional, o institucionalismo organizacional e a abordagem coevolucionária.

Os relatos e as análises dos dois processos de mudança institucional revelam instituições moldando empresas e indústria, mas, ao mesmo tempo, empresas e indústria buscando – e por vezes de fato conseguindo – moldar seu ambiente institucional. Tem-se defendido, nesta tese, a conciliadora abordagem coevolucionária sobre a relação entre organizações e instituições, que busca contemplar a existência de relações de causalidade multidirecionais entre esses diferentes componentes do ambiente organizacional. A economia institucional tem enfatizado a força das instituições sobre as organizações e os indivíduos, mas também tem estudado as mudanças institucionais e reconhecido o papel que essas mesmas organizações e indivíduos podem ter, sob certas circunstâncias, na criação, transformação e extinção de instituições. No âmbito do institucionalismo organizacional, há duas concepções que parecem, à primeira vista, diametralmente opostas e inconciliáveis: o isomorfismo institucional e o empreendedorismo institucional. Mas a interpretação adotada aqui é a de que o empreendedorismo institucional não implicou um rompimento radical em relação ao isomorfismo, apenas sua relativização, bem como uma mudança de enfoque: em vez de estudar prioritariamente os efeitos das instituições sobre as organizações e os indivíduos, passou-se a colocar o foco da atenção nas ações que estes têm sobre as instituições. Não há negação do poder das instituições, às vezes tão forte que nem é percebido ou admitido pelos sujeitos, mas a admissão de que os sujeitos possam não ser apenas vítimas indefesas das forças institucionais. Assim, entende-se que isomorfismo institucional e

empreendedorismo, para além das ênfases específicas de cada um, não são duas moedas diferentes: são duas faces da mesma moeda.

Nesta pesquisa, adotou-se a perspectiva do empreendedorismo institucional, o que significou observar de forma prioritária as ações de indivíduos e organizações para moldar suas instituições conforme seus interesses. Mas o exame das ações de empreendedorismo institucional revelou também o grande esforço que é necessário para transformar as instituições, o que confirma o poder que estas têm sobre a sociedade. As instituições são poderosas e é por isso que há atores buscando constantemente ter controle sobre elas.

Feitas essas considerações preliminares, observa-se que instituições e organizações que compõem o ambiente da indústria de software e serviços do Brasil influenciaram-se mutuamente ao longo das cerca de três décadas abarcadas neste estudo. Quando essa indústria começava a ter existência própria, nos anos 80, vigorava um quadro institucional de proteção às empresas nacionais e severas restrições à atuação de empresas estrangeiras no País, ausência de proteção legal ao direito de propriedade intelectual sobre o software, foco na produção para o mercado interno e um sistema tributário que penalizava as empresas que contratavam mais empregados, estimulando indiretamente a informalidade das relações de trabalho. Esse arranjo institucional favorecia um conjunto de atores, que perdeu força ante a pressão, externa e depois interna, por uma integração ao mercado global de software e pelo respeito a um padrão internacional de direitos sobre a propriedade intelectual. Os protagonistas da mudança institucional referente à propriedade intelectual do software passaram a ocupar o centro do campo organizacional remodelado. Sob o novo arranjo institucional, forjado entre 1987 e 1998, ganharam espaço empresas como Microsoft e IBM, seguidas por Oracle, SAP e Accenture, entre outras. A maioria das grandes empresas do setor de TI do período da reserva de mercado deixou de existir, em especial aquelas que, por processos de engenharia reversa, buscavam desenvolver soluções locais baseadas em programas de computador que eram sucesso comercial no exterior. Percebe-se, nesse processo de extinção de empresas adaptadas à reserva de mercado e à liberalidade em relação à propriedade intelectual, um fenômeno como o da extinção de espécies frente a uma mudança radical nas condições ambientais. Houve, é claro, mudanças tecnológicas, mas a mudança institucional, com certeza, cumpriu importante papel nessa rápida mudança do campo organizacional.

Nesse novo cenário, decorrente do fim da reserva de mercado e do acolhimento do Brasil a um padrão internacional de legislação sobre direito de propriedade intelectual, não apenas empresas estrangeiras foram favorecidas. O mercado brasileiro continuou crescendo, com uma grande quantidade de empresas nacionais. Estas, porém, mantinham a tendência, que já havia antes, de serem majoritariamente pequenas empresas. As maiores empresas, em sua maioria multinacionais estrangeiras, junto com as poucas grandes empresas nacionais do setor, como Totvs e Stefanini, criaram uma nova associação empresarial, a Brasscom, com uma pauta mais restrita, focada na melhoria da competitividade nacional na exportação de software. O arranjo institucional posterior a 1998 favorecera as grandes empresas estrangeiras, mas apresentava limitações, que levaram um conjunto de atores a buscarem uma mesma mudança institucional, mas nem sempre pelas mesmas razões.

O quadro institucional posterior a 1998 não era hostil à presença de empresas estrangeiras e garantia, pelo menos formalmente, o respeito aos direitos de propriedade intelectual. Mas, apesar de diversos programas de estímulo à exportação de software, o Brasil seguia com tímida participação como fornecedor para o mercado global de software e serviços, ao contrário de países como a Índia. A tributação elevada sobre a folha de pagamentos criara, ao longo do tempo, uma prática de muitas empresas do setor contratarem funcionários como pessoas jurídicas a fim de reduzir a quantidade de impostos a serem pagos. Essa prática gera resultados melhores para as empresas no curto prazo. Mas há vários riscos: autuação de fiscalização, processos trabalhistas, incerteza quanto ao valor da empresa numa eventual venda da organização. As grandes empresas, mais sujeitas à fiscalização do governo ou dos acionistas, não costumam adotar essa prática, tendo, portanto, custos mais altos do que as menores que adotam a contratação de funcionários como se estes fossem empresas prestadoras de serviço.

O fato de que uma parcela significativa de empresas faça contratações irregulares ou, no mínimo, sujeitas a gerarem passivos trabalhistas é um exemplo típico de prática organizacional que desconsidera instituições formais como meio para obter vantagens num contexto em que o “law enforcement” é precário. De qualquer forma, regular ou não, é capaz de produzir um desequilíbrio competitivo dessas empresas em relação àquelas que cumprem estritamente as regras e, então, pagam mais impostos. Assim, não surpreende que o protagonista da mudança institucional que culminou com a desoneração da folha de pagamento tenha sido a Brasscom, que representa as maiores empresas do setor, e com perfil exportador. No novo quadro institucional proposto, diminui consideravelmente a tributação

sobre a folha de pagamento, fazendo com que a informalidade deixe de ser uma vantagem competitiva. A substituição da base de tributação, que passou da folha para o faturamento, diminui o total de impostos a serem pagos pela maioria das empresas, o que garante o apoio quase consensual de outros segmentos da indústria. Somente isso já poderia ser altamente benéfico para as empresas associadas à Brasscom. Porém, essa entidade conseguiu uma vantagem adicional: a isenção de imposto sobre o faturamento advindo de exportações. O novo arranjo institucional não foi alcançado sem esforço, mas claramente não distribuiu benefícios entre todos os atores de forma equânime. Desse esforço empreendedor, resultou um cenário que é mais favorável para as empresas filiadas à Brasscom do que para a grande maioria das demais empresas, representadas pelas demais associações empresariais. As reais e duradouras consequências desse novo arranjo institucional ainda não puderam ser dimensionadas. Sabe-se, porém, que esses cerca de 30 anos de relações entre organizações e instituições, no âmbito da indústria de software e serviços no Brasil, são evidência de como as instituições podem favorecer determinados atores em detrimento de outros e, também, de como atores com recursos, tendo consciência do poder dessas instituições, buscam moldá-las a seus interesses. Na dinâmica por vezes tensa dessa interação, coevoluem empresas, associações empresariais, setores industriais e as próprias instituições.

O exame em conjunto dos dois processos de mudança institucional estudados também pode contribuir para o melhor entendimento de alguns aspectos teóricos, especialmente no âmbito do empreendedorismo institucional. O primeiro desses aspectos teóricos diz respeito a características do campo organizacional que podem favorecer ou inibir o empreendedorismo institucional. Entre todos os estados dos campos organizacionais listados como propícios para a ocorrência de mudanças institucionais, aquele que se fez presente nos dois casos é o da heterogeneidade institucional. Para autores como Hoffman (1999), Beckert (1999) e Seo e Creed (2002), a exposição dos atores a instituições diversas e/ou contraditórias poderia servir como uma forma de desautomatizar a consciência dos sujeitos, que costumam tomar como dadas as instituições. Como se tem argumentado nesta tese, essa explicação parece válida nos casos de instituições informais. Porém, neste estudo, as instituições investigadas são formais. A diversidade institucional, nos dois casos, não aparece como um fator que gera a consciência da existência das instituições, mas como um fator que leva à intenção de apagar diferenças consideradas adversas aos interesses dos atores que ocupam o centro do campo organizacional. No processo de mudança relativo à propriedade intelectual, a percepção de um cenário global marcado por diversas instituições contrariava o interesse de empresas que

atuavam ou pretendiam atuar globalmente e gerou um projeto de homogeneização institucional. No projeto mais local da desoneração da folha de pagamento, a comparação do quadro institucional brasileiro com o de outros países também levou a um projeto de apagamento de diferenças, com o Brasil adotando um modelo seguido por outros países, de diminuição dos custos de mão de obra. No caso da propriedade intelectual, o projeto envolveu uma padronização em escala planetária. No caso da desoneração da folha de pagamento, ocorreu um mimetismo institucional, com a adoção de um modelo adotado em outros países, uma prática que, de certa forma, também conduz à homogeneização das instituições.

Outro aspecto comum nos dois processos de empreendedorismo institucional reside na tensão entre instituições existentes e os interesses dos atores com maior nível de poder dentro do campo organizacional. Constata-se, nos dois casos, que a narrativa empregada para conquistar aliados é a superação de ineficiências, que esse discurso acaba sendo incorporado por outros atores, mas, consumada a mudança institucional pretendida, há dificuldade em identificar-se se foi alcançada uma sistêmica redução de ineficiência, especialmente no caso da desoneração da folha de pagamento. Muito mais fácil é perceber-se, nos dois casos, que os novos arranjos institucionais foram muito mais benéficos para os empreendedores institucionais do que para os demais atores.

Um aspecto que tem sido motivo de debate no empreendedorismo institucional é uma possível associação entre posição no campo organizacional e motivação para promoção de mudança institucional. Há autores que enxergam em atores periféricos os grandes interessados nas mudanças, já que os arranjos institucionais tenderiam a não atendê-los prioritariamente (Leblebici, 1991; Greenwood e Suddaby, 2006; Hardi e Maguire, 2008). Já para DiMaggio (1988), Colomy (1998) e Fligstein (2001), os eventos de empreendedorismo institucional tenderiam a ser conduzidos por aqueles que ocupam posição central, contando com mais recursos, num entendimento similar ao defendido no âmbito da economia institucional (North, 1990). Nos dois episódios examinados nesta tese, as mudanças institucionais aparecem como sendo concebidas, planejadas e protagonizadas por atores que possuem mais recursos do que os demais em sua mesma categoria (empresas, associações empresariais, etc.). A conquista de aliados poderosos, como foi o caso do suporte dado pelo Governo dos Estados Unidos ao projeto de uniformização dos direitos de propriedade intelectual em escala global, reforça o papel decisivo que a posse de recursos, próprios ou de aliados, tem para o sucesso das ações de empreendedorismo institucional. Atores periféricos que tentaram se opor ao projeto dos protagonistas, ou a fazer ajustes no projeto que lhes tirassem parte dos benefícios pretendidos,

não alcançaram sucesso nos dois casos estudados. Um exemplo desse insucesso dos atores periféricos é a iniciativa de líderes de entidades empresariais regionais de questionar vantagens adicionais a empresas exportadoras no setor de software, que não prosperou ao não contar com o apoio das entidades nacionais. Deve-se, porém, observar que a acomodação dos dois casos de empreendedorismo institucional à tese de que atores centrais tendem a ser aqueles com mais chance de sucesso não implica afirmar que a posse de recursos financeiros seja imprescindível em todos os episódios de mudança institucional. Nas entrevistas com lideranças de entidades empresariais, foram citadas outras disputas institucionais que as empresas do setor de software e serviços têm travado há muitos anos sem sucesso, como é o caso da legalização da terceirização, que não avança por uma forte rejeição dos sindicatos de empregados. Assim, recursos financeiros parecem ser muito importantes, mas legitimidade, capacidade persuasiva, habilidades relacionais também compõem o conjunto de recursos de que podem se valer os empreendedores institucionais.

Quando se estava nos estágios bem iniciais desta tese, acreditava-se que se poderiam encontrar empresas como protagonistas isoladas de mudanças institucionais no setor de software e serviços do Brasil. Essa expectativa se baseava em resultados de outros estudos, que haviam mostrado como organizações específicas conseguiam moldar seu ambiente institucional (Rodrigues e Child, 2008; Dieleman e Sachs, 2008). Mas, à medida que se foi reunindo informações a respeito das mudanças institucionais ocorridas no setor de software e serviços no Brasil, foi ficando evidente que, nesse ambiente, não havia espaço para “estrelas solitárias”. No âmbito do institucionalismo organizacional, há, de certa forma, um consenso no entendimento de que o empreendedorismo institucional pressupõe ação coletiva. Mas essa ação coletiva pode ser conduzida por alguns poucos indivíduos (Dorado, 2013) ou por algumas empresas (Garud, Hardy e Maguire, 2007; Déjean et al, 2004), que agem coletivamente ao mobilizar o apoio de outros atores para criar novos arranjos institucionais. Nos dois casos estudados nesta tese, não se encontra o protagonismo de nenhuma empresa ou pessoa de forma individual. As empresas, e seus gestores, obviamente estão envolvidos no processo, mas não aparecem como atores. O movimento que culminou com a padronização das regras sobre propriedade intelectual teve início num conjunto de empresas, mas sem que nenhuma delas assumisse com exclusividade um papel de liderança. Essas empresas logo se organizaram na forma de associações empresariais que defendessem seus interesses, e foram essas entidades, representando um conjunto determinado de empresas, que tiveram o protagonismo do processo de mudança institucional. Também no caso da desoneração, não

há, em nenhum momento, um papel relevante de alguma empresa em particular. São as associações empresariais, e mais especialmente uma delas, a Brasscom, que aparecem como interlocutoras junto ao Governo ou que se manifestam à imprensa. As entrevistas com integrantes do Governo, empresários e lideranças das entidades empresariais apontam a legitimidade como sendo a razão pela qual, nesse campo organizacional específico, o empreendedorismo institucional é conduzido por associações e não por empresas. De acordo com o raciocínio dos entrevistados, faltaria a qualquer empresa individual, por maior que ela fosse, a legitimidade representativa para pleitear uma mudança que tivesse efeito sobre todo um setor industrial. Assim, pelo menos nesse campo organizacional, há a expectativa de que não apenas haja uma mobilização coletiva, mas que a própria condução do movimento parta de coletivos e, neste caso, esses coletivos são as associações empresariais. Considerando-se os resultados desta pesquisa em relação ao caráter coletivo do protagonismo na ação empreendedora institucional, entende-se que um importante aspecto a ser analisado em pesquisas empíricas sobre empreendedorismo institucional são as condições que favorecem o protagonismo individual ou coletivo.

Outro aspecto comum nos dois episódios de mudança institucional é a contínua e reiterada ação política das associações empresariais junto aos agentes políticos. O fato de que as duas mudanças pretendidas envolviam alterações de legislação e políticas públicas faz com que integrantes do executivo e parlamentares sejam necessariamente participantes do processo. Identificou-se, na indústria de software e serviços do Brasil, a deliberada intenção das entidades empresariais de promover uma contínua relação com os agentes políticos, que transcende a discussão de um tema particular. Por parte das lideranças dessas entidades, há o entendimento de que o relacionamento contínuo, e não pontual, gera relações mais próximas, maior conhecimento entre as partes, maior nível de confiança mútua, favorecendo iniciativas de mudanças institucionais. Para Hilman e Hitt (1999), em países mais pluralistas, em que muitos grupos de interesse influenciam as decisões políticas, poder-se-ia esperar uma abordagem relacional, ao passo em que países mais corporativistas, em que o acesso ao poder é mais limitado, a estratégia tenderia a ser transacional. O uso da estratégia relacional na interação com os atores políticos estaria a indicar, de acordo com a tendência expressa por Hilman e Hitt, que o Brasil encontra-se situado entre os países mais pluralistas, em que o acesso ao poder não é restrito a um pequeno grupo de atores.

Na análise das estratégias adotadas pelos atores, adotou-se, nesta pesquisa, a visão tridimensional de poder proposta por Lukes (1974), pela possibilidade que essa concepção

oferece de se distinguir entre formas mais ostensivas e mais sutis de exercício do poder. Sob essa análise, os dois processos analisados diferem muito entre si. O sucesso do grande projeto de padronização internacional dos direitos de propriedade intelectual foi alcançado usando formas ostensivas e bastante evidentes de poder, sob a forma de retaliações comerciais e sob a forma de barganha nas discussões dos acordos da Rodada Uruguai, do GATT, onde pesou muito a dependência de países em desenvolvimento em relação aos Estados Unidos e Europa na comercialização de produtos agrícolas. Também se evidenciou, neste processo, o uso de outro tipo de poder, que envolve o controle da agenda política, executado em escala global. Ao trazer o tema do direito de propriedade intelectual ao GATT (futura WTO) e inscrevê-lo na Rodada Uruguai, os Estados Unidos e seus aliados conseguiram impor a necessidade de readequação das legislações sobre o tema do direito de propriedade intelectual em diversos países, inclusive o Brasil. A determinação da pauta da agenda política foi de tal ordem que não deixou alternativas para governantes, legisladores ou grupos de pressão interna de países como o Brasil. A hipotética não adaptação da legislação ao Acordo de TRIPS poderia implicar o risco de sanções pela Organização Mundial do Comércio ou mesmo a saída do país desta entidade, com todos os prejuízos comerciais disso decorrentes. As ações de entidades empresariais como Abes e BSA, especialmente após a aprovação da Lei do Software de 1998, podem ser interpretadas como uma privatização da função estatal do “law enforcement”, pois essas entidades passaram a exercer o papel de receber denúncias, de vistoriar empresas denunciadas, de atuar junto com a Polícia e a Justiça em ações para coibir a pirataria do software. Paralelamente, Abes e BSA também têm se dedicado a promover campanhas educativas que visam criar uma imagem negativa da pirataria de software, que era uma prática absolutamente comum até que ocorresse a mudança institucional formal. Esta é uma das poucas práticas de exercício mais sutil do poder, dentre todas as que compuseram o conjunto de estratégias adotadas pelos protagonistas dessa mudança institucional.

Já as estratégias adotadas pelas associações empresariais no caso da desoneração da folha de pagamento estiveram ligadas a formas mais sutis de poder. O convencimento dos outros atores, como o Governo e sindicato de trabalhadores do setor, deu-se por estratégias argumentativas que os convenceram de que todos sairiam beneficiados com a desoneração. Caracteriza-se, assim, a presença da terceira e mais sutil dimensão do poder, que envolve a capacidade de assegurar domínio sobre as crenças e desejos dos demais atores. Também se verificou, tal como no caso da propriedade intelectual, a intenção dos protagonistas de participar do processo de definição dos temas que compõem a agenda política, deixando

alguns mais visíveis e outros ocultos. Assim, a discussão pública envolveu a mudança da base de tributação, da folha de pagamento para o faturamento das empresas, enquanto uma agenda mais restrita, entre Brasscom e Governo, tratava da completa desoneração das exportações do setor. Essa habilidade de condicionar a agenda política, diferenciando temas públicos de outros mais privados, acabou sendo eficiente nesse episódio específico de empreendedorismo institucional. A grande diversidade de estratégias, que se modificam sensivelmente de um caso para outro, sinaliza a necessidade de mais investigações, que busquem identificar regularidades capazes de explicar os motivos que levam à adoção de uma ou outra forma de poder.

Por fim, encontrou-se, no processo de mudança institucional referente à propriedade intelectual de software, uma ação posterior à mudança institucional formal, possibilidade que não tem sido levantada nos estudos sobre empreendedorismo institucional. As campanhas educativas empreendidas por Abes e BSA, bem como suas ações de fiscalização, junto aos órgãos policiais, são evidência de que os projetos de mudança institucional podem, em algumas circunstâncias, envolverem uma etapa adicional, além do planejamento e da execução da mudança institucional formal: uma etapa na qual os protagonistas assumem para si pelo menos uma parte do trabalho de garantir que a mudança formal seja efetiva. De fato, se a prática da pirataria de software era corriqueira nos anos 80, uma nova lei, que tratasse a pirataria como crime, poderia ser insuficiente para mudar as práticas dos indivíduos e organizações. Assim, essas ações coercitivas e educativas, que continuam ocorrendo em 2014, passados 16 anos da aprovação da segunda Lei do Software, podem ser interpretadas como uma etapa de um projeto de mudança institucional ainda não finalizado. Essa descoberta empírica apresenta-se como um desafio à teoria institucional quanto à definição dos limites temporais da participação das organizações em processos de mudança institucional.

CONCLUSÃO

O objetivo central desta tese foi o de analisar a participação de empresas e associações empresariais em processos de mudança institucional em uma indústria intensiva em conhecimento, tomando-se como objeto empírico a indústria de software e serviços do Brasil. Essa análise compreendeu a identificação das motivações dos processos de empreendedorismo institucional, bem como das estratégias empregadas por empresas e associações empresariais na promoção de mudanças institucionais, além do exame das interações entre empresas e associações empresariais e a avaliação da possível relação entre grau de poder dos atores e o sucesso nas suas ações de empreendedorismo institucional. Como suporte teórico deste estudo, tomou-se como principal referência o institucionalismo organizacional, secundado por aportes da economia institucional e da abordagem coevolucionária aplicada aos estudos organizacionais.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, selecionaram-se, do conjunto de mudanças institucionais com efeito sobre a indústria de software e serviços, dois processos, considerando, entre outros fatores, seu impacto potencial sobre as organizações e sobre todo o setor industrial, e o distanciamento temporal entre os episódios. Os dois processos de empreendedorismo institucional explorados na pesquisa foram a mudança na legislação sobre direito de propriedade intelectual de software, materializada na Lei do Software de 1998, e a desoneração da folha de pagamento para empresas do setor, incorporada no plano governamental Brasil Maior, em 2011. Valendo-se de uma abordagem qualitativa com perspectiva longitudinal, selecionaram-se documentos e realizaram-se entrevistas que serviram como fontes de dados primários e secundários capazes de esclarecer a dinâmica dessas mudanças institucionais no ambiente da indústria de software e serviços do Brasil e de contribuir para revelar como empresas, instituições e indústria coevoluíram ao longo de cerca dos últimos vinte anos. Porém, a análise desses dados revelou a necessidade de se ampliar o escopo espacial e temporal da investigação, na medida em que se verificou que as raízes das mudanças estudadas eram muito mais profundas e tinham conexões que transcendiam as fronteiras nacionais.

Os estudos sobre as instituições têm gradualmente abandonado uma concepção determinista e unidirecional de sua relação com indivíduos e organizações, especialmente em função das contribuições teóricas e empíricas que provêm das pesquisas sobre empreendedorismo institucional e sobre a relação entre organizações e seu ambiente sob a abordagem coevolucionária. Os resultados desta investigação alinham-se com essa nova perspectiva, revelando que, para além do grande poder que as instituições exercem sobre as organizações, também estas reúnem, sob determinadas circunstâncias, condições de moldar seu ambiente institucional conforme seus interesses.

De fato, o exame da história da indústria de software e serviços do Brasil ao longo dos últimos 30 anos, apresentado neste trabalho, revelou que as instituições moldaram a indústria e influenciaram na sobrevivência de determinadas organizações e na extinção de outras. Mas também mostrou que, agindo coletivamente, as organizações podem promover mudanças nas instituições, livrando-se da condição de serem meros objetos moldados pelas condições ambientais, a exemplo do que já havia sido constatado em outros estudos sobre o tema (Murmman, 2003; Rodrigues e Child, 2008; Flier, Bosch e Volberda, 2003; Fligstein, 1996 e 2002; DiMaggio, 1988; Battilana et al, 2009). Para além dessa convergência identificada com os estudos sobre empreendedorismo institucional e sobre a coevolução entre organizações e seu ambiente, esta pesquisa produziu um conjunto de resultados que têm valor não apenas como contribuição para entendimento do objeto empírico de estudo, mas também como pequenas peças que ajudem a montar o largo mosaico teórico referente ao processo de mudança institucional. A seguir, busca-se sintetizar as conclusões mais significativas deste estudo: 1) a interação entre o campo organizacional local com o campo organizacional global em que está inserido; 2) o propósito comum, nos dois episódios de empreendedorismo institucional estudados, de transformar a heterogeneidade em homogeneidade institucional; 3) o protagonismo institucional situado no centro dos campos organizacionais; 4) o caráter coletivo do empreendedorismo institucional; 5) a conexão entre as estratégias empregadas pelos atores e o nível de poder destes em relação aos demais atores do campo organizacional; 6) a necessidade de se estudar a temporalidade dos projetos de mudança institucional para além do momento em que a mudança institucional formal é alcançada, haja vista a possibilidade de ações posteriores, que visam ao “law enforcement” por parte dos empreendedores institucionais.

Em primeiro lugar, o exame do processo de mudança institucional relativo à propriedade intelectual de software revelou a interação entre dois campos organizacionais, um

em nível local e outro em nível global. Inicialmente protegido das ameaças internas, o campo organizacional local contemplava um conjunto de instituições que favoreciam determinadas práticas, como o emprego da engenharia reversa de software, que visavam fomentar uma indústria nacional de software. O equilíbrio de forças desse campo organizacional local foi erodindo ante a crescente pressão de atores externos, do campo global, que detinham muito mais poder do que os mais poderosos atores locais. Primeiro as ameaças de retaliação comercial e depois a inclusão do direito de propriedade intelectual como um dos acordos comerciais do GATT/WTO dissolveram o campo organizacional local dentro do campo global, gerando um novo equilíbrio de forças. Essa absorção de um campo organizacional por outro, como se fosse uma galáxia maior que absorve uma menor que está próxima de sua órbita, não foi obra do acaso: decorreu da eficiente condução de um projeto de empreendedorismo institucional com escala global. Assim, uma mudança institucional em nível local, como o estabelecimento da Lei do Software de 1998, revela-se apenas como uma etapa dentre tantas outras que compunham um projeto em escala global, arquitetado e administrado por grandes empresas organizadas em associações empresariais. Mesmo as ações específicas que ocorreram na indústria de software aparecem como parte de um projeto maior, que envolveu conjuntamente outros setores industriais, como o farmacêutico e o de produtos transgênicos, todos interessados em deter a exclusividade sobre o conhecimento, matéria-prima de seus produtos.

A segunda conclusão diz respeito a uma convergência verificada nas características iniciais e finais dos campos organizacionais nos dois processos de mudança institucional estudados neste trabalho. Não são campos marcados por incertezas ou crises, mas pela heterogeneidade institucional. A existência de múltiplas e contraditórias instituições tem sido apontada, na literatura sobre empreendedorismo institucional, como uma característica dos campos organizacionais favorável ao surgimento de projetos de mudança institucional (Hoffman, 1999; Beckert, 1999; Seo e Creed, 2002). Porém, nos dois casos estudados, a heterogeneidade atua de forma diferente daquela que tem sido apontada nos estudos sobre empreendedorismo institucional, o que se explica em função do tipo de instituição investigada. Os estudos sobre o institucionalismo organizacional tendem a conceber as instituições como sistemas de regras ou programas socialmente construídos e reproduzidos por meio de rotinas tomadas pelo sujeito como dadas e, portanto, fugindo muitas vezes ao alcance de questionamentos. Não é esse o caso de instituições eminentemente formais como o direito de propriedade intelectual ou a forma de tributação sobre as empresas. Tanto no caso

da lei de propriedade intelectual como na da desoneração da folha de pagamento, a heterogeneidade percebida não funcionou como fator para aumentar o nível de consciência em relação a um hábito ou rotina que poderia passar despercebido se o contexto fosse mais homogêneo. Afinal, instituições formais têm a propriedade de serem mais facilmente percebidas como sendo mais mutáveis do que os hábitos e as rotinas. Dessa forma, a heterogeneidade institucional não serviu de inspiração para criar um modelo institucional alternativo ao existente, mas, sim, motivou, nos dois casos estudados, os atores centrais de cada campo organizacional a imporem seu modelo preferido aos demais atores. No caso da propriedade intelectual, a diversidade institucional era um obstáculo a um projeto de constituição de um mercado global dominado pelas maiores empresas do setor. No caso da desoneração da folha de pagamento, aconteceu o que se pode denominar de mimetismo institucional, com o Brasil adotando uma forma de tributação sobre o setor de software similar à adotada em outros países que disputam espaço no mercado global do *offshoring* de software.

A terceira conclusão desta tese diz respeito à posição ocupada pelos empreendedores institucionais nos seus respectivos campos organizacionais. Nos dois processos de mudança institucional estudados nesta tese, identificou-se que as mudanças institucionais não foram concebidas na periferia, mas sim no centro dos campos organizacionais, por atores que já detinham mais poder e que, com as mudanças consumadas, alcançaram posição ainda mais dominante. Essa constatação vai ao encontro dos resultados de outros estudos, que identificam nos atores com mais recursos o protagonismo de processos de empreendedorismo institucional (Fligstein, 2001; Rao et al, 2003; Greenwood e Suddaby, 2006). Essa, porém, é uma questão em debate no âmbito do institucionalismo organizacional, pois há estudos que evidenciam a condução de projetos de empreendedorismo institucional por parte de atores periféricos, que teriam a motivação para promover mudanças, dada a tendência de que os arranjos institucionais existentes não os atendam prioritariamente (Leblebici, 1991; Greenwood e Suddaby, 2006; Hardi e Maguire, 2008). Nos dois casos estudados, cabe lembrar que as mudanças institucionais envolviam mudanças de legislação e tinham que ter o apoio governamental para se concretizarem. Uma possível explicação para o fato de que o protagonismo ter sido de atores poderosos nos dois processos tem a ver justamente com a necessidade de mobilizar grande quantidade de recursos para sustentar entidades empresariais e financiar estudos com o objetivo de dar suporte técnico a uma demanda política. Estudos sobre empreendedorismo institucional podem explorar, em outros contextos, as condições que se fazem necessárias para que atores menos poderosos se tornem protagonistas de episódios

de empreendedorismo institucional. De qualquer maneira, acentua-se a necessidade de se distinguir os atores não apenas quanto à sua posição no campo, mas também quanto ao seu papel no processo de mudança. Afinal, em ambos os casos estudados, os Governos estão na centralidade do campo, mas não são os protagonistas, e sim coadjuvantes de projetos de mudança institucional concebidos por atores poderosos do meio empresarial.

O caráter coletivo do empreendedorismo institucional, que emergiu de forma convergente nos dois casos estudados, constitui a quarta conclusão desta pesquisa. Há certo consenso, entre aqueles que estudam mudanças institucionais, de que estas não ocorrem sem que haja ação coletiva. Porém, não se encontra a mesma convergência quanto ao caráter coletivo ou individual do protagonismo dos processos de empreendedorismo institucional. Quando um único ator individual – uma pessoa ou uma organização – consegue mobilizar outros atores para apoiá-lo num projeto de mudança institucional, ocorre uma ação coletiva, mas isso não implica que o protagonismo seja coletivo. Nos dois casos estudados nesta tese, não se encontra o protagonismo de nenhuma empresa ou pessoa de forma individual. As empresas são parte interessada, mas nenhuma em particular aparece como protagonista individual. O movimento que culminou com a padronização das regras sobre propriedade intelectual foi conduzido por entidades empresariais que representavam o interesse de um conjunto de empresas. Também no caso da desoneração, não há, em nenhum momento, um papel relevante de alguma empresa em particular. Assim, percebe-se mais do que uma ação coletiva, um protagonismo exercido coletivamente. A razão para isso seria a falta de uma qualidade que nenhum ator individual dispõe, por mais poderoso que seja: a legitimidade representativa para pleitear mudanças com efeito sobre todo um setor industrial. Porém, como há relatos de que organizações específicas conseguem moldar seu ambiente institucional (Dieleman e Sachs, 2008), cabe realizar mais estudos que busquem explicar quais as condições necessárias para que o empreendedorismo institucional possa ser protagonizado por um único indivíduo ou empresa.

A quinta conclusão deste estudo decorre do exame da conexão entre estratégias e tipos de poder, seguindo linha incipiente dos estudos sobre coevolução e mudança institucional, que têm procurado contemplar a dimensão política da relação entre organizações e instituições (Colomy, 1998; Fligstein, 2001; Child e Rodrigues, 2011). Nesta pesquisa, adotou-se a visão tridimensional de poder proposta por Lukes (1974), pela possibilidade que essa concepção oferece de se distinguir entre formas mais ostensivas e mais sutis de exercício do poder. Percebeu-se, na mudança institucional referente à propriedade intelectual, o

emprego de formas ostensivas e bastante evidentes de poder, sob a forma de retaliações comerciais e sob a forma de barganha nas discussões dos acordos da Rodada Uruguai, do GATT. Para além disso, outro tipo de poder, que envolve o controle da agenda política, foi executado em escala global, especialmente depois que o Acordo de TRIPS foi aprovado como um dos acordos comerciais constitutivos do GATT, logo em seguida transformado em WTO. Essas formas mais ostensivas de poder foram empregadas por um poderoso ator: o Governo dos Estados Unidos, que apoiou a reivindicação das empresas após convencer-se de que elas trariam benefícios mais amplos para a economia norte-americana. Já o episódio da desoneração da folha de pagamento envolveu a utilização de formas mais sutis de poder, como a capacidade de assegurar domínio sobre as crenças e desejos dos demais atores. As entidades empresariais do setor de software e serviços concentraram suas energias para conquistar aliados, desde sindicatos de trabalhadores até o mais importante deles: o Governo Federal. O vasto leque de estratégias encontradas e a diferença significativa entre as formas de poder adotadas nos dois casos de mudança institucional podem ter relação tanto com o nível de poder do protagonista em relação aos demais atores como com o tipo de instituição envolvida. Para avançar-se na compreensão dos motivos que levam à adoção de diferentes formas de poder, são necessários mais estudos sobre empreendedorismo institucional que explorem as diferenças de poder entre os atores que integram os campos organizacionais envolvidos.

Por fim, a sexta principal contribuição desta pesquisa diz respeito à temporalidade do envolvimento dos protagonistas no processo de mudança institucional. Nos dois casos estudados, viu-se que o empenho para que fosse produzido um novo arranjo institucional começou muitos anos antes da mudança formal. Porém, chamou a atenção o fato de que, no caso da mudança na legislação sobre direito de propriedade intelectual do software, a ação dos protagonistas manteve-se continuamente após a conquista da mudança formal. Entidades como Abes e BSA têm mantido até hoje um conjunto de ações coercitivas e educativas visando à prevenção e à punição de práticas de pirataria de software. Os estudos sobre empreendedorismo institucional têm dedicado atenção às etapas de planejamento e execução de projetos de mudança institucional, mas aqui se tem uma ação continuada numa outra etapa, na qual os protagonistas assumem para si pelo menos uma parte do trabalho de garantir que a mudança formal seja efetiva. O fato de que entidades empresariais assumam um papel tanto educativo como de “law enforcement” sugere que a mudança formal não foi suficiente e que não há confiança de que o Estado consiga exercer, com eficiência, seu papel de garantir o

cumprimento das leis e a aplicação das sanções cabíveis nos casos em que há afronta aos ditames legais. Não deixa de ser uma forma de privatização de um papel tipicamente estatal. Esse empenho de associações empresariais, passados 16 anos da mudança institucional formal, constitui uma descoberta empírica que sugere a necessidade de mais estudos sobre os limites temporais da participação das organizações em processos de mudança institucional.

As descobertas e conclusões da pesquisa devem ser temperadas com a percepção das limitações deste trabalho investigativo. Em primeiro lugar, os dois casos de mudança institucional dizem respeito a uma única indústria, em uma economia em desenvolvimento. A dinâmica da relação entre organizações e instituições pode ter significativas diferenças em outros contextos. Soma-se a isso o fato de que se exploraram apenas duas mudanças institucionais, selecionadas dentre várias outras que ocorreram ao longo dos últimos 30 anos na indústria de software e serviços do Brasil. Além disso, seguiu-se aqui o viés do sucesso, que caracteriza a quase totalidade dos estudos sobre empreendedorismo institucional, que exploram casos bem-sucedidos de mudança institucional, ignorando a riqueza empírica e teórica que pode advir do estudo de experiências que resultaram em fracasso. Outro aspecto que deve ser observado diz respeito ao conjunto de documentos a que se teve acesso. Apesar do grande e variado número de documentos examinados, encontrou-se, ao longo da pesquisa, resistência intransponível por parte de algumas entidades na liberação de acesso a determinados documentos, que poderiam acrescentar novas luzes sobre o objeto de estudo.

No caminho percorrido ao longo desta pesquisa, visualizaram-se possibilidades de novas investigações. As leis de propriedade intelectual sobre o software adotadas no Brasil em 1987 e 1998 apareceram como processos de mudança institucional em grande parte determinadas por um projeto institucional em escala global. Se é fato que a inserção das regras de propriedade intelectual nos acordos da Organização Mundial do Comércio levou a uma homogeneização institucional, então se devem encontrar, em outros países, e no mesmo período, movimentos similares ao verificado no Brasil. Uma pesquisa que comparasse a evolução das leis de propriedade intelectual do software em diferentes países poderia revelar as similaridades e peculiaridades das adaptações de cada país ante a força desse projeto de harmonização institucional. Por outro lado, a percepção de que entidades empresariais, após a mudança institucional formal, têm continuamente se empenhado em ações educativas e de repressão à pirataria de software gera a dúvida sobre se essa estratégia tem sido empregada por entidades empresariais do setor de software em outros países. Pesquisas que comparem a experiência brasileira com as de outros países podem revelar se a forma de atuação das

entidades empresariais em cada país após a mudança de legislação está vinculada à confiança que se tem na capacidade dos Estados garantirem a aplicação das leis, sem necessidade de privatização de parte das funções de “law enforcement”.

A mudança institucional referente à desoneração da folha de pagamento constituiu um movimento cujas consequências ainda não foram adequadamente avaliadas. Apesar da aprovação por parte dos empresários, conforme pesquisa realizada pela CNI no início de janeiro de 2014, integrantes do MCTI reconhecem que ainda não se realizou estudo que dimensione os impactos da desoneração. Além disso, a mudança institucional ainda tem, em maio de 2014, um caráter provisório, já que a lei em vigor garante a mudança na forma de tributação apenas até o final de 2014. Trata-se, pois, de um processo inconcluso, tanto quanto a sua temporalidade como quanto à avaliação do sucesso ou fracasso de sua implementação, em face de tantas promessas e expectativas que precederam a mudança institucional formal. Uma visão retrospectiva desse processo, realizada num futuro próximo, seria bem-vinda, pois pode revelar como reagem os atores de um campo organizacional quando um arranjo institucional se desfaz, retornando à antiga ordem, anterior à mudança, ou como reagem esses mesmos atores quando a mudança deixa de ter um caráter provisório para ser definitiva, ou, pelo menos, tão duradoura como podem ser as regras do jogo em países como o Brasil.

Apesar das limitações anteriormente mencionadas, acredita-se que esta pesquisa pode oferecer algumas contribuições para diferentes públicos. A análise de dois relevantes processos de mudança institucional lança luz sobre a evolução da indústria de software e serviços do Brasil ao longo dos últimos 30 anos, e mostra como as fronteiras entre a indústria nacional e o mercado global tornaram-se gradualmente menos perceptíveis. Ao mesmo tempo, o estudo realizado é uma pequena amostra das possibilidades de aproximação entre a economia institucional e o institucionalismo organizacional, o que raramente tem sido buscado por pesquisadores afiliados a esses dois campos teóricos. Além disso, esta pesquisa também evidencia importantes convergências e contribuições da abordagem coevolucionária em relação à economia institucional e ao institucionalismo organizacional para a compreensão das relações multidirecionais existentes entre organizações e instituições.

Entende-se, porém, que esta investigação pode oferecer contribuições que não se restringem aos interesses daqueles que pesquisam sobre empreendedorismo institucional e áreas afins. Empresários e dirigentes de associações empresariais podem, a partir das análises aqui apresentadas, perceber como a ação coletiva é capaz de promover mudanças

institucionais que jamais aconteceriam se dependessem de iniciativas individuais das empresas. Ao mesmo tempo, fica evidente para esse público como é importante para as empresas poderem ter controle sobre as instituições que as cercam, evitando mudanças ameaçadoras e promovendo arranjos institucionais que lhes sejam mais convenientes. Ter controle sobre as instituições significa ter poder, mas, paradoxalmente, alcançar esse controle também exige posse e exercício de poder. Para o cidadão comum, dar-se conta de como decisões políticas com alto impacto na sua vida cotidiana são influenciadas por grupos de pressão com fartos recursos, em arenas políticas pouco visíveis aos olhos da população, pode soar como um sinal de alerta quanto à distância que tem separado os cidadãos do poder político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABES; BSA. **Relatório Oficial CNI: Pirataria de Software no Brasil**. São Paulo: ABES e BSA, 2003.

ABES et al. **O Valor Estratégico da Tecnologia da Informação: Propostas da Indústria Brasileira de Software e Serviços de TI – IBSS**. São Paulo: [], ago. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.intepp.com.br/intepp/imgsite/artigos/32.pdf>>. (22 de janeiro de 2013).

ABES. **Mercado brasileiro de software: panorama e tendências, 2011**. São Paulo: ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software, 2011.

_____. **A ABES: História**. São Paulo: ABES, [2012?]. Referência obtida na Internet. <<http://www.abessoftware.com.br/a-abes/historia>>. (5 de janeiro de 2014).

_____. **Mercado brasileiro de software: panorama e tendências, 2013**. São Paulo: ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software, 2013.

AGÊNCIA SENADO. **Proteção da Propriedade de "Software" É Aprovada na CE e Vai ao Plenário na Quinta**. Brasília, 1998. Atualizado em 20/01/1998. Referência obtida na Internet. <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/1998/01/20/protecao-da-propriedade-de-software-e-aprovado-na-ce-e-vai-ao-plenario-na-quinta/imprimir_materia>. (15 de janeiro de 2014).

ALDRICH, Howard E. **Organizations and Enviroments**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

ALLEN, Douglas W. **The Institutional Revolution: Measurement and the Economic Emergence of the Modern World**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

ANDERSON, Philip. Complexity Theory and Organization Science. **Organization Science**, v. 10, n. 3, p. 216-232, may-jun 1999.

ARAGÃO, Marianna; MIOTO, Ricardo. Desoneração aumenta contratação formal, mas não cria novas vagas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 mai. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1271545-desoneracao-aumenta-contratacao-formal-dizem-setores-beneficiados.shtml>>. (02 de janeiro de 2014).

ASSESPRO. **Desoneração da Folha de Pagamento - Projeto de Lei de Conversão da MP 540/2011**. Assespro, São Paulo, 30 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/biblioteca/documentos/2011-11-30-desoneracao-da-folha-de-pagamento-projeto-de-lei-de-conversao-da-mp540-2001/>. (5 de janeiro de 2014).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, Maria-Ines. **Winning the Battle to Lose the War? Brazilian Electronics Policv**

Under US Threat of Sanctions. Ilford, Essex: Frank Cass and Company Limited, 1994.

BATTILANA, Julie; LECA, Bernard; BOXENBAUM, Eva. How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, v. 3, n. 1; p. 65–107, 2009.

BECKERT, Jens. Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change: The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. **Organization Studies**, v. 20, n. 5, p. 777-799, 1999.

BOISOT, Max; CHILD, John. Organizations as Adaptive Systems in Complex Environments: The Case of China. **Organization Science**, v. 10, n. 3, p. 237-252, may-jun. 1999.

BOMPAN, Fernanda. Desoneração da folha eleva formalização de setor de TI. **Diário Comércio, Indústria e Serviços**, São Paulo, 19 fev. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www.dci.com.br/politica-economica/desoneracao-da-folha-eleva-formalizacao-de-setor-de-ti-id332429.html>>. (28 de fevereiro de 2014).

BOTELHO, Antonio J. Junqueira; STEFANUTO, Giancarlo; VELOSO, Francisco. The Brazilian Software Industry. In: ARORA, Ashish; GAMBARDELLA, Alfonso (Eds). **From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland, and Israel.** Oxford: Oxford University Press, 2005.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, John G. (Ed.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education.** Westport: Greenwood Press, 1986.

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. **Global Business Regulation.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 8 dez. 1994.

_____. Projeto de Lei nº 200, de 1995. Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 21 abr. 1995. p. 7002-7014.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 20 mar. 1996.

_____. **Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19609.htm>. (22 de janeiro de 2013).

_____. **Diário do Senado Federal.** Brasília, 23 jan. 1998.

_____. **Nota Taquigráfica Seminário 4.12.07 - Exportação Software - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.** Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2007/notas-taquigraficas-2007/nt-sem.-4.12.07-exportacao-software>>. (28 de janeiro de 2014).

_____. **Medida Provisória 540/2011**. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência as contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=94252&tp=1>>. (10 de fevereiro de 2013).

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 27 out. 2011.

_____. **Ata da 48ª Reunião Extraordinária da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura, de 4 de Setembro de 2012** – Senado Federal. Referência obtida na Internet. <<http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/sessao/default.asp>>. (6 de fevereiro de 2014).

BRASSCOM. Informe Publicitário. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 ago. 2011, p. A-11.

BSA. **Mercado das Sombras: Estudo Global de Pirataria de software BSA 2011**. São Paulo: BSA, 2012.

BURGELMAN, Robert A. Strategy as Vector and the Inertia of Coevolutionary Lock-in. **Administrative Science Quarterly**, n. 2, p. 239-262, 2002.

CHANDLER JR., Alfred D. **Strategy and Structure: Shapters in the History of the American Industrial Enterprise**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1962.

CHARMAZ, Kathy. **Constructing Grounded Theory**. London: Sage, 2006.

CHILD, John. Organizational Structure, Environment and Performance: the Role of Strategic Choice. **Sociology**, v. 6, n. 1, p. 11-22, jan. 1972.

_____. Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 43-76, 1997.

_____; RODRIGUES, Suzana B. How Organizations Engage with External Complexity: A Political Action Perspective. **Organization Studies**, v. 32; n. 6, p. 803-824, 2011.

CNI. Consulta Sobre a Desoneração da Folha. **CNI**, Brasília, 29 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://pt.slideshare.net/CNI/consulta-cni-desonerao-da-folha-divulgao-04022014>>. (03 de março de 2014).

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

_____. The New Institutional Economics. **AEA Papers and Proceedings**, v. 88, n. 2, 1988.

COLOMY, Paul. Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in Institutional Change. **Sociological Forum**, v. 13, n. 2, p. 265-300, 1998.

COMMONS, John R. **Institutional Economics**. New York: Macmillan, 1934.

CONCEIÇÃO, Octávio A. R. O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul-dez. 2002.

_____. A Dimensão Institucional do Processo de Crescimento Econômico: Inovações e Mudanças Institucionais, Rotinas e Tecnologia Social. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 32, p. 85-105, abr. 2008.

CRESWELL, John W. **Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches**. Thousand Oaks: Sage, 2007.

D'AUNNO, Thomas; SUCCI, Melissa; ALEXANDER, Jeffrey. The Role of Institutional and Market Forces in Divergent Organizational Change. **Administrative Science Quarterly**, n. 45, p. 679-703, 2000.

DAVIS, John B. The Turn in Recent Economics and Return of Orthodoxy. **Cambridge Journal of Economics**, n. 32, p. 349-366, 2008.

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass C. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook Of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

DESONERAÇÃO Leva Indústria ao Congresso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <www.sintex.org.br/clipping/61884-desoneracao-leva-industria-ao-congresso>. (2 de fevereiro de 2013).

DIELEMAN, Marleen; SACHS, Wladimir M. Coevolution of Institutions and Corporations in Emerging Economies: How the Salim Group Morphed into an Institution of Suharto's Crony Regime. **Journal of Management Studies**, v. 45, n. 7, p. 1274-1300, 2008.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2 (Apr., 1983), p. 147-160, apr. 1983.

DIMAGGIO, Paul. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.). **Institutional Patterns and Organizations**. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988.

DJELIC, Marie-Laure; AINAMO, Antti. The Coevolution of New Organizational Forms in the Fashion Industry: A Historical and Comparative Study of France, Italy, and the United States. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 622-637, sep-oct. 1999.

DORADO, Silvia. Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. **Organization Studies**, v. 26, n. 3, p. 385-414, 2005.

_____. Small Groups as Context for Institutional Entrepreneurship: An Exploration of the Emergence of Commercial Microfinance in Bolivia. **Organization Studies** v. 34, n. 4, p.533-

57, apr. 2013.

DRAHOS, Peter. Securing the Future of Intellectual Property: Intellectual Property Owners and their Nodally Coordinated Enforcement Pyramid. **Case Western Reserve Journal of International Law**, n. 36, p. 53-78, 2004.

EISENHARDT, K. Buiding theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n; 4, p. 532-553, 1989.

EISENSTADT, Shmuel N. Institutionalization and change. **American Sociological Review**, n. 29, p. 235-247, 1964.

FLIER, Bert; BOSCH, Frans A. J. Van Den; VOLBERDA, Henk W. Co-evolution in Strategic Renewal Behaviour of British, Dutch and French Financial Incumbents: Interaction of Environmental Selection, Institutional Effects and Managerial Intentionality. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 8, p. 2163-2187, dec. 2003.

FLIGSTEIN, Neil. Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. **American Sociological Review**, v. 61, n. 4, p. 656-673, aug. 1996.

_____; MARA-DRITA, Iona. How to Make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union. **American Journal of Sociology**, v. 102, n. 1, p. 1-33, jul. 1996.

FLIGSTEIN, Neil. Social Skill and Institutional Theory. **American Behavioral Scientist**, v. 40, n. 4, p. 397-405, 1997.

_____. **The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

_____; SWEET, Stone A. Constructing Polities and Markets: An Institutionalist Account of European Integration. **American Journal of Sociology**, v. 107, n. 5, p.1206-1243, 2002.

FUSFELD, Donald. A Manifesto for Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 2, p. 257-265, jun. 2000.

GARCIA, Renato; ROSELINO, José Eduardo. Uma Avaliação da Lei de Informática e de seus Resultados como Instrumento Indutor de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial. **Gestão & Produção**, v. 11, n. 2, p. 177-185, mai-ago. 2004.

GARUD, Raghu; HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. **Organization Studies**, v. 28, n. 7. p. 957-969, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy; HININGS, C. R. Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. **The Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 58-80, feb. 2002.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy. Institutional Entrepreneurship in Mature Fields: The Big Five Accounting Firms. **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 1, p. 27-48, 2006.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Entidades não Fecham Consenso para Desoneração da Folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 24 mai. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26383>>. (28 de fevereiro de 2014).

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The Population Ecology of Organizations. **The American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 929-964, mar. 1977.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. Structural inertia and organizational change. **American Sociological Review**, v. 49, p. 149-164, apr. 1984.

HILLMAN, Amy J.; HITT, Michael A. Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. **The Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 825-842, 1999.

HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. Institutional Entrepreneurship. In: GREENWOOD, Royston et al. (Eds). **Handbook of Organizational Institutionalism**. London: Sage Publications, 2008.

HODGSON, Geoffrey M. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, n. 1, p. 166-192, mar. 1998.

_____. **The Evolution of Institutional Economics**. London e New York: Routledge, 2004.

_____. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, vol. 40, n. 1, p. 1-25, mar. 2006.

_____. Institutional economics into the twenty-first century. **Studi e Note di Economia**, anno XIV, n. 1, p. 03-26, 2009.

HOFFMAN, Andrew J. Institutional Evolution And Change: Environmentalism and The U.S. Chemical Industry. **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 4, p. 351-371, 1999.

HOLM, Petter. The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 398-422, 1995.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. (Eds.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

JONES, Candace. Co-evolution of Entrepreneurial Careers, Institutional Rules and Competitive Dynamics in American Film, 1895-1920. **Organization Studies**, v. 22, n. 6, p. 911-944, 2001.

JORGE, Miguel; REZENDE Sergio; GIL, Antônio. TI é Estratégica. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ti-e-estrategica,153472,0.htm>>. (17 de

fevereiro de 2014).

JULIEN, Heidi. Content Analysis. In: GIVEN, Lisa M. (Ed.). **The Sage encyclopedia of qualitative research methods**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2008.

KRUEGER, Anne O. Regulation in a Dynamic Setting. In: ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; NORTH, Douglass (Eds). **Empirical Studies in Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAHIRI, Somnath; KEDIA, Ben L. Co-evolution of Institutional and Organizational Factors in Explaining Offshore Outsourcing. **International Business Review**, n. 20, p. 252–263, 2011.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, apr. 1995.

LAWRENCE, Thomas B. Institutional Strategy. **Journal of Management**, v. 25, n. 2, p.161-187, 1999.

_____. Power, Institutions and Organizations. In: GREENWOOD, Royston et al (Eds). **Handbook of Organizational Institutionalism**. London: Sage Publications, 2008.

LEBLEBICI, Huseyin et al. Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 333-363, 1991.

LECA, Bernard; NACCACHE, Philippe. A Critical Realist Approach To Institutional Entrepreneurship. **Organization**, v. 13, n. 5, p. 627–651, 2006.

LEE, Chuan-Kai; SAXENIAN, A. Coevolution and Coordination: a Systemic Analysis of the Taiwanese Information Technology Industry. **Journal of Economic Geography**, v. 8, n. 2, p. 157-180, 2007.

LEE, Thomas W. **Using Qualitative Methods in Organizational Research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1999.

LEVY, David; SCULLY, Maureen. The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields. **Organization Studies**, v. 28, n. 7, p. 971-991, 2007.

LEWIN, Arie Y.; MASSINI, Silvia; PEETERS, Carine. Why are Companies Offshoring Innovation? The Emerging Global Race for Talent. **Journal of International Business Studies**, n. 40, p. 901–925, 2009.

LEWIN, Arie Y.; VOLBERDA, Henk W. Prolegomena on Coevolution: a Framework for Research on Strategy and New Organizational Forms. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 519-534, sep.-oct 1999.

LOBO, Ana Paula. Setor alerta para "guerra fiscal" mundial na área de software. **Convergência Digital**, São Paulo, 10 abr. 2008. Referência obtida na

Internet.<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13304>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Software: Desoneração da folha prometida na PDP não foi regulamentada. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 mai. 2009. Referência obtida na Internet.<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=18795>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Política industrial : Governo novo, divergências antigas. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 jan. 2011. Referência obtida na Internet.<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=24803>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. CNS sugere nova CPMF pela desoneração da folha de pagamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 3 fev. 2011. Referência obtida na Internet.<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25076>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Fazenda joga água fria na desoneração da folha de pagamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 10 fev. 2011. Referência obtida na Internet.<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25178>>. (27 de fevereiro de 2014).

LUKES, Steven. **Power: a Radical View**. New York: Palgrave Macmillan, 1974.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; VIZEU, Fábio. Análise Institucional de Práticas Formais de Estratégia. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 1, p.1-12, out-dez. 2007.

MAGUIRE, Steve; HARDY, Catherine; LAWRENCE, Thomas B. Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: Hiv/Aids Treatment Advocacy in Canada. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 5, p. 657-679, 2004.

MARX, Karl. **Capital, the Communist Manifesto and Other Writings**. New York: Modern Library, 1959.

MATTHEWS, R. C. O. **The economics of institutions and the sources of growth**. The Economic Journal, n. 96, p. 903-918, 1986.

MAYBURY, Neil. Business Software Alliance: Industry Protector or Bully? **Computer Fraud & Security**, v. 1999, n. 4, p. 8-9, apr. 1999.

MAYER, Roberto Carlos. Informalidade no Setor de TI. **Assespro**, Brasília, 03 out. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/artigos/2011-10-03-informalidade-no-setor-de-ti/>. (03 de fevereiro de 2014).

McCULLOCH, Gary. **Documentary Research: In Education, History and the Social Sciences**. London: Taylor & Francis, 2004.

McKELVEY, Bill. **Managing Coevolutionary Dynamics**. 18th EGOS Conference, Barcelona, Spain, July 4–6, 2002.

MCGAUGHEY, Sara L. Institutional Entrepreneurship in North American Lightning Protection Standards: Rhetorical History and Unintended Consequences of Failure. **Business History**, v. 55, n. 1, p. 73-97, 2013.

MDIC. Exportadoras de software economizam R\$ 120 milhões com desoneração da folha. **MDIC**, Brasília, 04 nov. 2009. Referência obtida na Internet. <www.pdp.gov.br/Paginas/DetalhamentoNoticia.aspx?ItemID=11>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. **Brasil Maior**. MDIC, Brasília, 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. (29 de janeiro de 2013).

MENDONÇA, Francine de. Novo cálculo do INSS isenta receita oriunda da exportação, diz Brasscom. **IP News**, São Paulo, 12 jan, 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/PortuguesdetNoticia.php?>. (02 de janeiro de 2014).

MEYER, John; ROWAN Brian W. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony**. The American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, sep. 1977.

MICROSOFT. **Presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona nova Lei de Software**. São Paulo: Microsoft, 1998. Atualizado em 23 de março de 1998. Referência obtida na Internet. <<https://www.microsoft.com/brasil/pr/fhclei.htm>>. (5 de fevereiro de 2013).

_____. **Microsoft anuncia programa de combate a pirataria no Brasil**. São Paulo: Microsoft, 1999. Atualizado em 13 de maio de 1999. Referência obtida na Internet. <https://www.microsoft.com/brasil/pr/ms_pirataria.htm>. (5 de fevereiro de 2013).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Desoneração da Folha de Pagamentos: Perguntas e Respostas**. Ministério da Fazenda, Brasília, 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www1.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/cartilhadesoneracao.pdf>>. (28 de fevereiro de 2014).

MITCHELL, Wesley Clair. **Business Cycles: The Problem and its Setting**. New York: National Bureau of Economic Research, 1927.

MORRIS, Joseph. **Software Industry Accounting**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2001.

MUNIR, Kamal A. The Social Construction of Events: a Study of Institutional Change in the Photographic Field. **Organization Studies**, v. 26, n. 1, p. 93-112, 2005.

MUNIR, Kamal A.; PHILLIPS, Nelson. The Birth of the 'Kodak Moment': Institutional Entrepreneurship and the Adoption of New Technologies. **Organization Studies**, v. 26, n. 11, p. 1665–1687, 2005.

MURMANN, Johann Peter. **Knowledge and competitive advantage: the coevolution of firms, technology, and national institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

NELSON, Richard R. Bringing Institutions into Evolutionary Growth Theory. **Journal of Evolutionary Economics**, n. 2, p. 17-28, 2002.

_____. What Enables Rapid Economic Progress: What are the Needed Institutions? **Research Policy**, n. 37, p. 1-11, 2008.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: The Belknap Press, 1982.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OLIVEIRA, Gisele. Senac: Uma Ameaça às MPEs de TI. **Baguete**, Porto Alegre, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/colunistas/colunas/29/gisele-oliveira/14/05/2008/senacuma-ameaca-as-mpes-de-ti>>. (26 de fevereiro de 2014).

OLIVER, Christine. Strategic Responses to Institutional Processes. **The Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, jan. 1991.

OMS, Carolina. Desafiando o novo tributário. **IstoÉ Dinheiro**, São Paulo, 03 fev. 2014. Referência obtida na Internet. <<https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/ImprimeMateria.asp?cod=945740>>. (10 de março de 2014).

OTTA, Lu Aiko. Setores querem alterar desoneração da folha. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 5 set. 2011. Referência obtida na Internet. <blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/setores-querem-alterar-desoneracao-da-folha/>. (05 de janeiro de 2014).

PACHECO, Desirée F. et al. The Coevolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories. **Journal of Management**, v. 36, n. 4, p. 974-1010, 2010.

PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. New York: Random House, 1986.

PETTIGREW, Andrew M. Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. **Organization Science**, v. 1, n. 3, p. 267-292, aug. 1990.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. **The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

PNG, I. P. L. On the Reliability of Software Piracy Statistics. **Electronic Commerce Research and Applications**, n. 9, p. 365-373, 2010.

PORTAL CIDADE BIZ. Exportadores de software terão desoneração de folha de pagamentos. **Portal Cidade Biz**, São Paulo, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <cidadebiz.ig.com.br/imprimir.asp?id=43058>. (07 de fevereiro de 2014).

PORTER, T. B. Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural

Environment. **Organization & Environment**, v. 19, n. 4, p. 479-504, 2006.

PROSPECTIVA. **Estudo Comparativo Sobre o Ambiente Institucional e de Negócios de TIC em 6 Países da América Latina**: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México. São Paulo: Prospectiva, 2012.

QUEIROZ, Luiz. Silêncio geral no software. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13823>>. (7 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração de Software: Sérgio Rezende diz que Brasscom gostou. **Convergência Digital**, São Paulo, 21 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13996>>. (9 de fevereiro de 2014).

RAO, Hayagreeva; MONIN; Philippe; DURAND, Rodolphe. Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 4, p. 795-843, 2003.

RENNER, Maurício. Desoneração sai, mas não é unanimidade. **Baguete**, Porto Alegre, 25 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/negocios-e-gestao/25/11/2011/desoneracao-sai-mas-nao-e-unanimidade>>. (5 de janeiro de 2014).

ROBERTS, Peter W. Charting Progress at the Nexus of Institutional Theory and Economics. In: GREENWOOD, Royston et al (Eds). **Handbook of Organizational Institutionalism**. London: Sage Publications, 2008.

RODRIGUES, Suzana B.; CHILD, John. **Corporate Co-Evolution: a Political Perspective**. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 2008.

ROLFINI, Fabiana. Abes quer maior desoneração da folha para setor de software. **TI Inside**, São Paulo, 26 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <convergecom.com.br/tiinside/26/03/2012/abes-quer-maior-desoneracao-da-folha-para-setor-de-software/>. (28 de fevereiro de 2014).

ROMER, Paul M. Increasing Returns and Long-Run Growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, oct. 1986.

ROSELINO, José Eduardo. Análise da Indústria Brasileira de Software com Base em uma Taxonomia das Empresas: Subsídios para a Política Indústria. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 5, n. 1, p. 157-201, jan-jun. 2006.

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, Ed. Esp 2010, n. 1, p. 173-198, 2010.

SAMUELS, Warren J. The Present State of Institutional Economics. **Cambridge Journal of Economics**, n. 19, p. 569-590, 1995.

_____. Institutional Economics after One Century. **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 2, p. 305-315, jun. 2000.

SAMUELSON, Larry. Evolution and Game Theory. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, p. 47–66, 2002.

SCANDURA, Terri; WILLIAMS, Ethlyn. Research Methodology in Management: Current Practices, Trends and Implications for Future Research. **Academy of Management Journal**, vol. 43, n. 6, p. 1248-1264, 2000.

SCHMITZ, Hubert; HEWITT, Tom. Uma Avaliação da Reserva de Mercado na Indústria Brasileira de Computadores. **Ensaio FEE**, v. 13, n.1, p. 131-165, 1992.

SCHMITZ, Hubert; CASSIOLATO, José (Eds.). **Hi-Tech for Industrial Development: Lessons from the Brazilian Experience in Electronics and Automation**. New York: Routledge, 1992.

SCOTT, Richard W. **Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities**. Thousand Oaks: SAGE, 1995.

SELL, Susan K. **Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SEO, Myeong-Gu; CREED, W. E. Douglas. Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: a Dialectical Perspective. **Academy of Management Review**, v. 27, n. 2, p. 222-247, 2002.

SETOR de TI tem nova desoneração a partir do dia 1º de agosto. **Convergência Digital**, São Paulo, 31 jul. 2012. Referência obtida na Internet. < <http://wap.convergenciadigital.com.br/cgi>>. (28 de fevereiro de 2014).

SHADLEN, Kenneth C.; SCHRANK, Andrew; KURTZ, Marcus J. The Political Economy of Intellectual Property Protection: The Case of Software. **International Studies Quarterly**, n. 49, p. 45–71, 2005.

SIMON, Herbert A. Rationality in Psychology and Economics. **The Journal of Business**, v. 59, n. 4, oct. 1986.

SIWEK, Stephen E. Copyright Industries in the U.S. Economy: The 2013 Report. International Intellectual Property Alliance (IIPA), Washington, 2013. Referência obtida na Internet. < http://www.iipa.com/pdf/2013_Copyright_Industries_Full_Report.PDF>. (26 de fevereiro de 2014).

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SOBRINHO, Guilherme Xavier. A Reserva de Mercado para Informática e a Automação no Brasil: Considerações à Porta de Saída. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 2, n. 2, p. 181-197, 1994.

SOFTEX. **A Indústria de Software no Brasil 2002**: fortalecendo a economia do

conhecimento. Campinas: SOFTEX, 2002.

_____. **Perfil das Empresas Brasileiras Exportadoras de Software.** (Relatório de Pesquisa). Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica/Unicamp, 2005.

_____. **Software e Serviços de TI: A indústria brasileira em perspectiva - n. 2 - Observatório SOFTEX.** Campinas: Softex, 2012.

SOLOW, Robert M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, feb. 1956.

STEFANUTO, Giancarlo Nuti. **O Programa Softex e a indústria de software no Brasil.** Campinas: Unicamp, 2004. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Unicamp, 2004.

STEINMUELLER, W. Edward. The U.S. Software Industry: An Analysis and Interpretive History. In: MOWERY, David C. (Ed.). **The International Computer Software Industry.** New York: Oxford University Press, 1996.

SWAN, Trevor. Economic Growth and Capital Accumulation. **Economic Record**, v. 32, n. 2, p. 334-361, nov. 1956.

TENDÊNCIAS. **Tributação e Desenvolvimento no Setor de Software Brasileiro.** São Paulo: Tendências, 2006.

THOMPSON, James. **Organizations in action.** New York: Transaction Publishers, 2008.

TI INSIDE. Empresas de TI terão folha de pagamento desonerada. **TI Inside**, São Paulo, 12 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/12/05/2008/empresas-de-ti-terao-folha-de-pagamento-desonerada/>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Setor de TI reivindica maior desoneração tributária. **TI Inside**, São Paulo, 8 jan. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/08/01/2010/setor-de-ti-reivindica-maior-desoneracao-tributaria/#.U3k2qPldWSo>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Sindicato dos trabalhadores de TI defende mudanças no regime tributário. **TI Inside**, São Paulo, 9 set. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/09/09/2010/sindicato-dos-trabalhadores-de-ti-defende-mudancas-no-regime-tributario/#.U3k5CPldWSo>>. (27 de fevereiro de 2014).

VEBLEN, Thorstein. Why is Economics Not an Evolutionary Science. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 12, 1898.

_____. **The Theory of the Leisure Class:** an economic study in the evolution of institutions. New York: Macmillan, 1899.

VILLAVERDE, João. Desoneração faz cada emprego custar R\$ 140 mil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 out. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,desoneracao-faz-cada-emprego-custar-r-140-mil,167544,0.htm>>. (10 de março de 2014).

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organization**. Oxford: Oxford University Press, 1947.

WEICK, Karl E., SUTCLIFFE, Kathleen; OBSTFELD, David. Organizing and the Process of Sensemaking. **Organization Science**, v. 16, n. 4, p. 409-421, jul-ago 2005.

WILLIAMSON, Oliver E. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. **American Economic Association**, v. 63, n. 2, 1973.

_____. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, p. 595-613, sep. 2000.

WIZIACK, Julio. Desoneração é insuficiente para tecnologia cumprir meta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1405200821.htm>>. (08 de fevereiro de 2014).

ZILBER, T. B. Stories and the Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-tech after the Bubble. **Organization Studies**, v. 28, n. 7, p. 1035–1054. 2007.

ANEXO:

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

ABDENUR, Roberto. **O barato sai caro**. São Paulo: Portal da Abes, 2013. Atualizado em 13 de novembro de 2013. Referência obtida na Internet. <www.abessoftware.com.br/noticias/o-barato-sai-caro>. (3 de janeiro de 2014).

ABES comemora 25 anos de história e conquistas em prol do fortalecimento e crescimento do setor de software brasileiro. **Maxpress**, São Paulo, 17 out. 2011. Referência obtida na Internet. <www.maxpressnet.com.br/Conteudo/1,450824,ABES_comemora_25_anos_de_historia_e_conquistas_em_prol_do_fortalecimento_e_crescimento_do_setor_de_software_brasileiro>. (3 de janeiro de 2014).

ABES completa 18 anos na ativa. **Baguete**, Porto Alegre, 1 out. 2004. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/geral/01/10/2004/abes-completa-18-anos-na-ativa>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES destrói 115 mil mídias em janeiro. **Baguete**, Porto Alegre, 11 mar. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/31527>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES e BSA em campanha massiva contra a pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 7 mar. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/15637>> (28 de fevereiro de 2014).

ABES e BSA investem R\$ 1 milhão para combater pirataria de software. **Cidade Biz**, São Paulo, 31 jul. 2002. Referência obtida na Internet. <www.cidadebiz.com.br/paginas/13001_14000/13279-1.html>. (3 de janeiro de 2014).

ABES e BSA lançam site para denúncias anônimas sobre pirataria. **IDG Now**, São Paulo, 5 nov. 2012. Referência obtida na Internet. <idgnow.uol.com.br/internet/2012/11/05/abes-e-bsa-lancam-site-para-denuncias-anonimas-sobre-pirataria/>. (5 de janeiro de 2014).

ABES e BSA revelam balanço de ações anti-pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 4 jul. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/11343>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES encerra fevereiro com 35 mil mídias ilegais apreendidas em todo país. **S2Publicom**, São Paulo, 5 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <www.s2publicom.com.br/imprensa/ReleaseTextoS2Publicom.aspx?press_release_id=26486#Usi61vRDt8E>. (4 de janeiro de 2014).

ABES et al. **O Valor Estratégico da Tecnologia da Informação: Propostas da Indústria Brasileira de Software e Serviços de TI – IBSS**. São Paulo, [], ago. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.intepp.com.br/intepp/imgsite/artigos/32.pdf>>. (22 de janeiro de 2013).

ABES integra Conselho de Combate à Pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 20 ago. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/software/20/08/2007/abes-integra-conselho-de-combate-a-pirataria>>. (28 de janeiro de 2014).

ABES participa de programa de conscientização para agentes públicos. **Convergência Digital**, São Paulo, 1 ago. 2011. Referência obtida na Internet.

<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27102>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES quer maior desoneração da folha para setor de software. **JusBrasil – Notícias**, [s.d.], 27 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/3068621/abes-quer-maior-desoneracao-da-folha-para-setor-de-software?print=true>. (5 de janeiro de 2014).

ABES registra apreensão de mais de 1 milhão de CDs no 1º semestre. **Convergência Digital**, São Paulo, 18 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26947>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES retira 34 sites do ar. **Baguete**, Porto Alegre, 22 out. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/28332>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES, Assespro, Brasscom, Fenainfo, Softex e Sucesu apresentam propostas a candidatos ao governo. **SP4**, São Paulo, 20 ago. 2010. Referência obtida na Internet. <sp4com.com.br/index/?p=705>. (4 de fevereiro de 2014).

ABES. **A ABES: História**. São Paulo: ABES, [2012?]. Referência obtida na Internet. <<http://www.abessoftware.com.br/a-abes/historia>>. (5 de janeiro de 2014).

_____. **Comunicado ABES: Lançamento Plano Brasil Maior**. São Paulo: ABES, 2011. Atualizado em 4 de agosto de 2011. Referência obtida na Internet <governo.acate.com.br/noticia/comunicado-abes-lancamento-plano-brasil-maior>. (5 de janeiro de 2014).

_____. **É lançado 3º Plano Nacional de Combate à Pirataria**. São Paulo: ABES, 2013. Atualizado em 14 de maio de 2013. Referência obtida na Internet <www.abessoftware.com.br/noticias/e-lancado-3o-plano-nacional-de-combate-a-pirataria>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Estudo da BSA mostra os impactos do uso de software pirata**. São Paulo: ABES, 2013. Atualizado em 21 de maio de 2013. Referência obtida na Internet. <www.abessoftware.com.br/noticias/estudo-da-bsa-mostra-os-impactos-do-uso-de-software-pirata>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Evento debate combate à corrupção e defesa da propriedade intelectual**. São Paulo: ABES, 2013. Atualizado em 11 de julho de 2013. Referência obtida na Internet. <www.abessoftware.com.br/noticias/evento-debate-combate-a-corrupcao-e-defesa-da-propriedade-intelectual>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Mercado brasileiro de software: panorama e tendências**, 2011. São Paulo: ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software, 2011.

_____. **Mercado brasileiro de software: panorama e tendências**, 2013. São Paulo: ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software, 2013.

_____. **Novo portal recebe denúncias de pirataria de software.** São Paulo: ABES, 2012. Atualizado em 5 de novembro de 2012. Referência obtida na Internet. <www.abessoftware.com.br/noticias/novo-portal-recebe-denuncias-de-pirataria-de-software>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Perguntas e respostas sobre o combate à pirataria do software.** Tudo sobre segurança. São Paulo: ABES, 2014. Atualizado em 28 de fevereiro de 2014. Referência obtida na Internet. <http://tudosobreseguranca.com.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=257&Itemid=140>. (13 de março de 2014).

ABES: Computador Para Todos estimula pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 21 nov. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/software/21/11/2006/abes-computador-para-todos-estimula-pirataria>>. (28 de fevereiro de 2014).

ABES; BSA. **Relatório Oficial CNI: Pirataria de Software no Brasil.** São Paulo: ABES e BSA, 2003.

AGÊNCIA CÂMARA. **Software: governo espera CPMF para decidir desoneração.** Brasília, 2007. Atualizado em 4 de dezembro de 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/114863-SOFTWARE:-GOVERNO-ESPERA-CPMF-PARA-DECIDIR-DESONERACAO>>. (19 de março de 2014).

AGÊNCIA SENADO. **FHC sanciona lei do direito autoral.** Brasília, 1998. Atualizado em 19 de fevereiro de 1998. Referência obtida na Internet. <www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/02/19/fhc-sanciona-lei-do-direito-autoral/imprimir_mate>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Lei de proteção ao direito autoral de "softwares" é sancionada.** Brasília, 1998. Atualizado em 19 de fevereiro de 1998. Referência obtida na Internet. <www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/02/19/lei-de-protecao-ao-direito-autoral-de-softwares-e-sancionada/imprimir_materia>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Para Requião, parecer sobre propriedade intelectual de software protege usuários.** Brasília, 1998. Atualizado em 14 de janeiro de 1998. Referência obtida na Internet. <www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/01/14/para-requiao-parecer-sobre-propriedade-intelectual-de-software-protege-usuarios/imprimir_materia>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Propriedade intelectual de software será discutida na comissão de educação.** Brasília, 1998. Atualizado em 16 de janeiro de 1998. Referência obtida na Internet. <www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/01/16/propriedade-intelectual-de-software-sera-discutida-na-comissao-de-educacao/imprimir_materia>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Proteção da Propriedade de "Software" É Aprovada na CE e vai ao Plenário na Quinta.** Brasília, 1998. Atualizado em 20/01/1998. Referência obtida na Internet. <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/1998/01/20/protecao-da-propriedade-de-software-e-aprovado-na-ce-e-vai-ao-plenario-na-quinta/imprimir_materia>. (15 de janeiro de 2014).

_____. **Senado aprova projeto de proteção ao direito autoral de "softwares"**. Brasília, 1998. Atualizado em 22 de janeiro de 1998. Referência obtida na Internet. <www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/01/22/senado-aprova-projeto-de-protacao-ao-direito-autoral-de-softwares/imprimir_materia>. (3 de janeiro de 2014).

AGOPIAN , Tatiana. Os desafios da pirataria de software no Brasil. **Computerworld**, São Paulo, 18 ago. 2013. Referência obtida na Internet. <computerworld.uol.com.br/blog/opiniao/2013/08/16/os-desafios-da-pirataria-de-software-no-brasil/>. (3 de janeiro de 2014).

ALVES, Victor Hugo Cardoso. Desoneração garante maior competitividade ao setor de software, dizem entidades. **Convergecom**, São Paulo, 2 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <[grosshttp://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F02%2F08%2F2011%2Fdesoneracao-garante-maior-competiv...](http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F02%2F08%2F2011%2Fdesoneracao-garante-maior-competiv...)>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Governo desonera folha de pagamento para o setor de software. **Convergecom**, São Paulo, 2 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F02%2F08%2F2011%2Fgoverno-desonera-folha-de-pagament...>>. (28 de fevereiro de 2014).

AMCHAM e ABES anunciam Projeto Escola 2008. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13388>>. (28 de fevereiro de 2014).

ANDRADE, Adauto de. **A ABES e a caça às bruxas**. [s.d.]: Legal– Filosóficas de um velho causídico. Atualizado em 1 de agosto de 1999. Referência obtida na Internet. <<http://www.legal.adv.br/19990801/a-abes-e-a-caca-as-bruxas/>>. (13 de março de 2014).

APREENSÃO de software pirata cresceu 120% no Brasil. **Baguete**, Porto Alegre, 11 jul. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/17872>>. (28 de fevereiro de 2014).

APREENSÃO de software pirata sobe 486% no país. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27276>>. (28 de fevereiro de 2014).

APREENSÃO de software pirata sobe 82% no país. **Convergência Digital**, São Paulo, 18 out. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=24042>>. (28 de fevereiro de 2014).

APREENSÕES de CDs piratas sobem 106% em maio no Brasil. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 jun. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26604>>. (28 de fevereiro de 2014).

APROVADA desoneração da folha de pagamento de TI até 2014. **Computerworld**, São Paulo, 27 out. 2011. Referência obtida na Internet. <computerworld.uol.com.br/telecom/2011/10/27/aprovada-desoneracao-da-folha-de-pagamento-de-ti-ate-2014>. (5 de janeiro de 2014).

APROVADA desoneração da folha de pagamento de TI até 2014. **Convergecom**, São Paulo, 27 out. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F27%2F10%2F2011%2Faprovada-desoneracao-da-folha-de-p...>>. (28 de fevereiro de 2014).

ARAGÃO, Marianna; MIOTO, Ricardo. Desoneração aumenta contratação formal, mas não cria novas vagas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 mai. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1271545-desoneracao-aumenta-contratacao-formal-dizem-setores-beneficiados.shtml>>. (2 de janeiro de 2014).

ARAYA, Elizabeth Roxana Mass, VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregório. **Criação, proteção e uso legal de informação em ambientes da World Wide Web**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 144p.

ASSESPRO chama a atenção para a necessidade da desoneração da folha de pagamento das empresas de TI. **IPNews Magazine**, [s.d], 27 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <www.ipnews.com.br/telefonaiip/index.php?option=com_content&view=article&id=21794%3Aassespro-chama-a-atencao-para-a-necessidade-da-desoneracao> (5 de janeiro de 2014).

ASSESPRO. **Assespro Nacional comemora a Lei da desoneração da folha de pagamento das empresas de TIC**. Assespro, Brasília, 19 dez. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/releases/2011-12-19-assespro-nacional-comemora-a-lei-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-das-empresas-de-tic/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Assespro Nacional frisa a importância da desoneração da folha de pagamento das empresas de TI**. Assespro, Brasília, 20 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2011-07-27-assespro-nacional-frisa-importancia-da-desoneracao-folha-pagamento-empresas-ti/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Com desoneração, software promete ampliar em 10 vezes as exportações**. Assespro, Brasília, 2 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2011-08-02-com-desoneracao-software-promete-ampliar-em-10-vezes-as-exportacoes/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Desoneração da Folha de Pagamento - Projeto de Lei de Conversão da MP 540/2011**. Assespro, Brasília, 30 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/biblioteca/documentos/2011-11-30-desoneracao-da-folha-de-pagamento-projeto-de-lei-de-conversao-da-mp540-2001/>. (5 de janeiro de 2014).

_____. **Desoneração da folha é vitória para TI, diz Assespro**. Assespro, Brasília, 2 de ago. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2011-08-02-desoneracao-da-folha-e-vitoria-para-ti-diz-assespro/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Desoneração garante maior competitividade ao setor de software, dizem entidades.** Assespro, Brasília, 2 de ago. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2011-08-02-desoneracao-garante-maior-competitividade-ao-setor-de-software-dizem-entidades/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Desoneração tributária das empresas de TI.** Assespro. Brasília, 18 mai. 2012. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2012-05-18-desoneracao-tributaria-das-empresas-de-ti/>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Semana em Brasília (1 a 5 de agosto de 2011).** Assespro. Brasília, 5 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/semana-em-brasilia/2011-08-01-a-05-semana-em-brasilia/>. (7 de janeiro de 2014).

_____. **Semana em Brasília (26 de dezembro de 2011 a 6 de janeiro de 2012).** Assespro. Brasília, 6 jan. 2012. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/semana-em-brasilia/2011-12-26-a-2012-01-06-semana-em-bras-237-lia/>. (7 de janeiro de 2014).

_____. **Seprosp na Justiça contra a desoneração.** Assespro. Brasília, 1 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/clipping/2012-03-01-seprosp-na-justica-contra-a-desoneracao/>. (5 de janeiro de 2014).

AUMENTA o cerco aos softwares piratas no Brasil. **Convergência Digital**, São Paulo, 17 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=28376>>. (28 de fevereiro de 2014).

BASTOS, Maria-Ines. **Winning the Battle to Lose the War? Brazilian Electronics Policy Under US Threat of Sanctions.** Ilford, Essex: Frank Cass and Company Limited, 1994.

BATIDA em lans paulistas apreende nove PCs. **Baguete**, Porto Alegre, 22 fev. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/7790>>. (28 de fevereiro de 2014).

BECK, Martha . Desoneração da folha de pagamento pode ser feita setorialmente. **Câmara Brasileira da Indústria de Construção – Clipping**, Brasília, 24 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <blogs.odiario.com/dinizneto/2011/07/24/desoneracao-da-folha-de-pagamento-pode-ser-feita-setorialmente/>. (5 de janeiro de 2014).

BOMPAN, Fernanda. Desoneração da folha eleva formalização de setor de TI. **Diário Comércio, Indústria e Serviços**, São Paulo, 19 fev. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www.dci.com.br/politica-economica/desoneracao-da-folha-eleva-formalizacao-de-setor-de-ti-id332429.html>>. (28 de fevereiro de 2014).

BORDOLOI, B. et al. Copyrighting computer software: The "look and feel" controversy and beyond . **Information & Management** . Vol. 30, p. 211-2210, 1996.

BORGES, André. Combate à pirataria pede mais legislação, diz Mercado Livre. **Computerworld**, São Paulo, 24 jan. 2009. Referência obtida na Internet.<http://computerworld.com.br/negocios/2003/07/02/idgnoticia.2006-05-15.2729393405/IDGNoticiaPrint_view>. (18 de março de 2014).

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. **Global Business Regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BRASIL Maior: desoneração não deve refletir no bolso do consumidor. **Info Money**. São Paulo, 3 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <economia.uol.com.br/ultimas-noticias/infomoney/2011/08/03/brasil-maior-desoneracao-nao-deve-refletir-no-bolso-do-consumidor.jhtm>. (5 de janeiro de 2014).

BRASIL. **Ata da 48ª Reunião Extraordinária da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura, de 4 de Setembro de 2012** – Senado Federal. Referência obtida na Internet. <<http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/sessao/default.asp>>. (6 de fevereiro de 2014).

_____. **Decreto no 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1355-30-dezembro-1994-449684-publicacaooriginal-1-pe.htm>>. (19 de março de 2014).

_____. **Decreto nº 92.779, de 13 de Junho de 1986**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Informática e Automação - CONIN. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92779-13-junho-1986-443608-publicacaooriginal-1-pe.html>>. (19 de março de 2014).

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 15 mar. 1996.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 out. 1998.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 18 jan. 1996.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 19 jan. 1996.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 20 mar. 1996.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 24 jan. 1996.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 5 fev. 1998.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 12 jul. 2012.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 13 jul. 2012.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 17 jul. 2012.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 27 out. 2011.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 1 abr. 1995.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 10 ago. 1994.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 21 abr. 1995.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 23 jun. 1995.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 8 dez. 1994.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção II, 15 dez. 1994.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 21 jan. 1998.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 23 jan. 1998.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 23 nov. 2011.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 8 ago. 2012.

_____. **Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011**. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12546-14-dezembro-2011-612002-norma-pl.html>>. (22 de janeiro de 2013).

_____. **Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012**. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nºs 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12715-17-setembro-2012-774180-norma-pl.html>>. (20 de janeiro de 2013).

_____. **Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19609.htm>. (22 de janeiro de 2013).

_____. **Medida Provisória 540/2011**. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência as

contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=94252&tp=1>>. (10 de fevereiro de 2013).

_____. **Medida Provisória nº 563, de 3 de Abril de 2012 - Nota Descritiva** (Abr. 2012). Referência obtida na Internet. <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/medidasprovisorias/2012_6011.pdf>. (13 de fevereiro de 2013).

_____. **Medida Provisória nº 563, de 3 de Abril de 2012**. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica, institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, restabelece o Programa Um Computador por Aluno, altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, e dá outras providências. Referência obtida na Internet. <www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2012/medidaprovisoria-563-3-abril-2012-612648-publicacaooriginal-135688-pe.htm>. (13 de fevereiro de 2013).

_____. **Mensagem nº 115/2012**. Presidência da República. 3 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=550730>>. (12 de janeiro de 2014).

_____. **Mensagem nº 297/2011**. Presidência da República. 2 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516294>>. (11 de janeiro de 2014).

_____. **Nota Taquigráfica Seminário 4.12.07 - Exportação Software - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática**. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2007/notas-taquigraficas-2007/nt-sem.-4.12.07-exportacao-software>>. (28 de janeiro de 2014).

_____. **Notas taquigráficas CPI Pirataria de Produtos Industrializados**. Câmara de Deputados. Atualizado em 9 de junho de 2004. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpipirat/notas.htm>>. (19 de março de 2014).

_____. Projeto de Lei nº 200, de 1995. Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 21 abr. 1995. p. 7002-7014.

_____. **Proposição MSC-498/1994 do Poder Executivo, de 1 de julho de 1994**. Submete à consideração do Congresso Nacional os textos, já traduzidos para o idioma português, dos acordos incorporados a Ata Final da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais. Referência obtida na Internet. <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=164309&st=1>. (15 de janeiro de 2013).

_____. **Reformulação do parecer do relator, pela comissão mista, em 26 de novembro de 2011, à Medida Provisória nº 540, de 2011, e às emendas a ela apresentadas. (projeto de lei de conversão.)** Referência obtida na Internet. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933889&filename=Tramitacao-MPV+540/2011>. (10 de fevereiro de 2013).

_____. **Requerimento do Dep. Renato Molling à Presidência da Câmara de Deputados em 19 de setembro de 2011.** Requer a retirada de Emendas à Medida Provisória nº 540, de 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=513512>>. (10 de fevereiro de 2013).

BRASSCOM se reúne com Ministro Miguel Jorge. **Convergecom**, São Paulo, 22 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F22%2F04%2F2008%2Fbrasscom-se-reune-com-ministro-mi...>>. (28 de fevereiro de 2014).

BRASSCOM. **Brasil possui os menores encargos sobre a folha da América Latina após desoneração.** São Paulo: Brasscom, 2012. Atualizado em 27 de junho de 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/detNoticia.php?codArea=2&codCategoria=25&codNoticia=40>. (2 de janeiro de 2014).

_____. **Brasscom estima ganhos de R\$ 1 bi ao ano às empresas de tecnologia.** São Paulo: Brasscom, 2012. Atualizado em 3 de abril de 2012. Referência obtida na Internet <<http://www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/detNoticia.php?codArea=2&codCategoria=26&codNoticia=59>>. (3 de janeiro de 2014).

_____. Informe Publicitário. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 ago. 2011, p. A-11.

BRAUN, Daniela. Pirataria no Brasil preocupa secretário de Comércio dos EUA. **Computerworld**, São Paulo, 28 fev. 2003. Referência obtida na Internet. <http://computerworld.com.br/gestao/2003/02/28/idgnoticia.2006-05-15.4824660756/IDGNoticiaPrint_view>. (18 de março de 2014).

BRIGATTO, Gustavo; DRSKA, Moacir. Setor de TI comemora incentivo à formalização. **Valor Econômico**, São Paulo, 3 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.valor.com.br/brasil/971464/setor-de-ti-comemora-incentivo-formalizacao>>. (3 de março de 2014).

BSA. **Agenda Antipirataria.** São Paulo: BSA. Referência obtida na Internet. <<http://www.bsa.org/anti-piracy/anti-piracy-agenda>>. (9 de março de 2014).

_____. **Brasil acumula redução de 11 pontos percentuais em sua pirataria de software em 6 anos.** São Paulo: BSA, 2012. Atualizado em 15 de maio de 2012. Referência obtida na Internet.<<http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2012/05152012-idc-globalpiracystudy>>. (9 de março de 2014).

_____. **Brasileiro apoia propriedade intelectual, mas pirateia software sem saber.** São Paulo: BSA, 2011. Atualizado em 9 de julho de 2011. Referência obtida na Internet.<<http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2011/09072011-ipsos>>. (9 de março de 2014).

_____. **BSA Lança Nova Marca, Refletindo Rápida Evolução e Impacto Transformador da Indústria Global de Software.** São Paulo: BSA, 2012. Atualizado em 11 de outubro de 2012. Referência obtida na Internet.<<http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2012/en10112012bsarebrandr>>. (9 de março de 2014).

_____. **BSA torna-se membro da Associação Brasileira de Propriedade Intelectual.** São Paulo: BSA, 2011. Atualizado em 19 de abril de 2011. Referência obtida na Internet.<<http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2011/ptbr04192011ipr>>. (9 de março de 2014).

_____. **Com a Audaces, Brasil entra na BSA.** São Paulo: BSA, 2011. Atualizado em 19 de abril de 2011. Referência obtida na Internet.< <http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2011/ptbr04192011audaces>>. (9 de março de 2014).

_____. **Defesa da Propriedade Intelectual e Incentivo à Inovação.** São Paulo: BSA, 2011. Atualizado em 19 de abril de 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.bsa.org/news-and-events/news/news-archive/2011/ptbr04192011audaces>>. (9 de março de 2014).

_____. **Mercado das Sombras: Estudo Global de Pirataria de software BSA 2011.** São Paulo: BSA, 2012.

CAETANO, José Roberto. Os piratas nunca fizeram tanto estrago. **Revista Exame**, São Paulo, 17 jun. 1998. Referência obtida na Internet. <exame.abril.com.br/noticia/os-piratas-nunca-fizeram-tanto-estrago-m0053810/imprimir>. (5 de janeiro de 2014).

CAPUCIO, Ricardo. Desoneração tributária em TIC: Saiba como agir. **Convergência Digital**, São Paulo, 5 de jun. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=111&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=30...>>. (28 de fevereiro de 2014).

CASSANIGA, Douglas. Setor TIC tem alíquota de desoneração da folha novamente reduzida. **Blumenau TI**. Blumenau, São Paulo, 4 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <www.blumenauti.com.br/noticia/setor-tic-tem-aliquota-de-desoneracao-da-folha-novamente-reduzida>. (5 de janeiro de 2014).

CENTRAL de Softwares alerta contra avanço da pirataria. **Convergência Digital**, São Paulo, 29 jan. 2009. Referência obtida na Internet.

<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=17568>>. (28 de fevereiro de 2014).

CHEROBINO, Vinicius. Incentivos do governo federal colocam Brasil no mapa de software, defende associação. **Computerworld**, São Paulo, 21 jan. 2009. Referência obtida na Internet. <computerworld.uol.com.br/negocios/2008/05/12/incentivos-do-governo-federal-colocam-brasil-no-mapa-de-software-defende-associacao/IDGNoticia>. (5 de janeiro de 2014).

CIVA, Gláucia. Abes: 256 mil mídias piratas apreendidas. **Baguete**, Porto Alegre, 10 out. 2008. Referência obtida na Internet. <www.baguete.com.br/noticias/software/10/10/2008/abes-256-mi-1-midias-piratas-Apreendidas>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Ações contra pirataria crescem 61% em março. **Baguete**, Porto Alegre, 11 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/software/11/04/2008/acoes-contr-pirataria-crescem-61-em-marco>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Com 94%, Sul e Sudeste lideram pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 20 abr. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/40670>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Pirataria cresce no mundo e cai no Brasil. **Baguete**, Porto Alegre, 12 maio 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/32984>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Pirataria rouba cofres do RS. **Baguete**, Porto Alegre, 27 ago. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/26617>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Pirataria: guerra em Santa Catarina. **Baguete**, Porto Alegre, 29 jan. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/30750>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. PR, RJ e MG lideram pirataria, diz ABES. **Baguete**, Porto Alegre, 12 abr. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/48156>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. RS é 4º estado que mais perde com pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 26 abr. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/40805>>. (28 de fevereiro de 2014).

CNI. **Consulta Sobre a Desoneração da Folha**. Brasília: CNI, 29 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://pt.slideshare.net/CNI/consulta-cni-desonerao-da-folha-divulgao-04022014>>. (3 de março de 2014).

COIMBRA, Marcos. Após um semestre da desoneração da folha de pagamento, como isso tem impactado na mão de obra de TI. **Convergecom**, São Paulo, 3 jul. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2Fservices%2F03%2F07%2F2013%2Fapos-um-semester-da>>. (28 de fevereiro de 2014).

COM Desoneração da folha, empresas reavaliam terceirização e demissões. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 set. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1153173-com-desoneracao-da-folha-empresas-reavaliam-terceirizacao-e-demissoes.shtml>>. (3 de janeiro de 2014).

COMBATE à pirataria: 375 ações no semestre. **Baguete**, Porto Alegre, 10 jul. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/25425>>. (28 de fevereiro de 2014).

COMBATE à pirataria: Operações crescem 5% em 2008. **Convergência Digital**, São Paulo, 12 jan. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=17375>>. (28 de fevereiro de 2014).

CPI da Pirataria recebe especialistas. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 30 jun. 2003. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/33167-CPI-DA-PIRATARIA-RECEBE-ESPECIALISTAS.html>>. (18 de março de 2014).

CRISPANI, André. Empresa pagará multa por uso de software pirata. **Infosfera**, Porto Alegre, 31 ago. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://wp.clicrbs.com.br/infosfera/2009/08/31/empresa-pagara-multa-por-uso-de-software-pirata/?topo=13,1,1,,13>>. (10 de fevereiro de 2014).

DANTAS, Iuri; VILLAVÉRDE, João. Governo amplia desoneração da folha. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2012. Referência obtida na Internet. <economia.estadao.com.br/noticias/economia,governo-amplia-desoneracao-da-folha,126493,0.htm>. (5 de janeiro de 2014).

DE cada dez softwares no Brasil, seis são piratas. **Baguete**, Porto Alegre, 19 maio 2005. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/2868>>. (28 de fevereiro de 2014).

DECISÃO do TCU pode prejudicar lei de desoneração da folha e competitividade em TI. **Convergecom**, São Paulo, 21 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F21%2F01%2F2014%2Fdecisao-tcu-pode-prejudicar-lei-de-d...>>. (28 de fevereiro de 2014).

DECRETO reduz impostos de empresas de TI. **Convergecom**, São Paulo, 31 ago. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F31%2F08%2F2009%2Fdecreto-reduz-impostos-de-empresas...>>. (28 de fevereiro de 2014).

DENÚNCIAS de softwares falsos crescem 31%. **Baguete**, Porto Alegre, 10 ago. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/4325>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO caótica - Editorial. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 28 abr. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fopiniao%2F2013%2F04%2F1269944-editorial-desoneracao-caotica.shtml&site=e...>>. (5 de janeiro de 2014).

DESONERAÇÃO da folha de pagamento de empresas de software é aprovada pelo Senado. **Convergecom**, São Paulo, 23 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <http://convergecom.com.br/tiinside/23/11/2011/desoneracao-da-folha-de-pagamento-de-empresas-de-software-e-aprovada-pelo-senado/#.UxFBr_ldWSo>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO da folha de pagamento para empresas de TI é regulamentada. **Convergecom**, São Paulo, 17 out. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F17%2F10%2F2012%2Fdesoneracao-da-folha-de-pagamento>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO da folha de pagamentos no setor de software: impactos e desafios. **Convergecom**, São Paulo, 7 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F07%2F11%2F2011%2Fdesoneracao-da-folha-de-pagamento>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO da folha é prioridade para Ministério do Desenvolvimento. **Convergência Digital**, São Paulo, 17 jan. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=24842>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO da folha não aumenta competitividade, afirmam especialistas. **Convergecom**, São Paulo, 5 set. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F05%2F09%2F2012%2Fdesoneracao-da-folha-nao-aumenta>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO de impostos poderá ser encaminhada por Medida Provisória. **Convergência Digital**, São Paulo, 8 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13767>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO do software está além da capacidade do setor. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13832>>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO é grande demais para os resultados, dizem analistas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 out. 2013. Referência obtida na Internet. <http://www.estadao.com.br/noticia_imp.php?req=impresso,desoneracao-e-grande-demais-para-os-resultados-dizem-analistas,1086258,0.htm>. (10 de abril de 2014).

DESONERAÇÃO fiscal não garante inovação tecnológica, afirmam especialistas. **Convergecom**, São Paulo, 15 fev. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside>>

%2F15%2F02%2F2012%2Fdesoneracao-fiscal-nao-garante-inovacao>. (28 de fevereiro de 2014).

DESONERAÇÃO leva indústria ao Congresso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <www.sintex.org.br/clipping/61884-desoneracao-leva-industria-ao-congresso>. (2 de fevereiro de 2013).

DILMA sanciona lei que desonera folha de pagamento em TI. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 dez 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=28741>>. (28 de fevereiro de 2014).

DRAHOS, Peter. Derechos globales de propiedad sobre la información: La historia del TRIPS en el GATT. **Mientras Tanto**, n. 113, p. 35-54, invierno 2009.

DRAHOS, Peter. Global Law Reform and Rent-Seeking: The Case of Intellectual Property. **Australian Journal of Corporate Law**, v. 7, n. 1, p. 45, dec. 1996.

DRAHOS, Peter. Securing the Future of Intellectual Property: Intellectual Property Owners and their Nodally Coordinated Enforcement Pyramid. **Case Western Reserve Journal of International Law**, n. 36, p. 53-78, 2004.

EMPRESAS de TI terão folha de pagamento desonerada. **Convergecom**, São Paulo, 12 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F12%2F05%2F2008%2Fempresas-de-ti-terao-folha-de-pagam>>. (28 de fevereiro de 2014).

EMPRESAS já se beneficiam com redução de alíquota na desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 jan. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=71&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=327>>. (28 de fevereiro de 2014).

ENTIDADES de TI apresentam alternativas para garantir competitividade do setor. **Convergecom**, São Paulo, 23 jan. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F23%2F01%2F2009%2Fentidades-de-ti-apresentam-alternativ>>. (28 de fevereiro de 2014).

ENTIDADES firmam "Pacto por TI" e levam reivindicações ao Governo Lula. **Convergência Digital**, São Paulo, 22 abri. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13480>>. (28 de fevereiro de 2014).

ENTRA em vigor nova desoneração para setor de TI pelo Plano Brasil Maior. **Convergecom**, São Paulo, 1 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F01%2F08%2F2012%2Fentra-em-vigor-nova-desoneracao>>. (28 de fevereiro de 2014).

ESTUDOS da BSA e Abes reafirmam crescimento da pirataria de software. **IT Web**, São Paulo, 11 jun. 2002. . Referência obtida na Internet. <itweb.com.br/17273/estudos-da-bsa-e-abes-reafirmam-crescimento-da-pirataria-de-software/>. (4 de janeiro de 2014).

EXPORTADORES de software terão desoneração de folha de pagamento. **Cidade Biz**, São Paulo, 14 maio 2008. Referência obtida na Internet. <cidadebiz.ig.com.br/imprimir.asp?id=43058>. (5 de janeiro de 2014).

FEITOSA, Mayra. Setor de distribuição de tecnologia não vê impactos com desoneração do setor de TI. **IP News Magazine**, 9 jul. 2013. Referência obtida na Internet. <http://www.ipnews.com.br/telefonaiip/index.php?option=com_content&view=article&id=27371:setor-de-distribuicao-de-tecnologia-nao-ve-impactos-com-desoneracao-do-setor-de-ti&catid=76:consulta-publica&Itemid=542> (5 de janeiro de 2014).

FENAINFO espera que a desoneração da folha seja incluída no PAC. **Convergecom**, São Paulo, 19 jan. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F19%2F01%2F2007%2Ffenainfo-espera-que-a-desoneracao>>. (28 de fevereiro de 2014).

FENAINFO quer que PAC inclua desoneração da folha. **Baguete**,. Porto Alegre, 19 jan. 2007. Referência obtida na Internet. <www.baguete.com.br/print/noticias/software/19/01/2007/fenainfo-quer-que-pac-inclua-desoneracao-da-folha>. (4 de fevereiro de 2013).

FISCHER, Georges Charles. The software law. **Latin American Law & Business Report**. Concord, p. 6-12, sep. 1994.

FRANZON , Juliana. Schmitt assume presidência da ABES. **Baguete**, Porto Alegre, 6 abr. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/40327>>. (28 de fevereiro de 2014).

FREITAS, Camila. Abes pede reformas para TI. **Baguete**, Porto Alegre, 4 abr. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/negocios-e-gestao/04/04/2011/abes-pede-reformas-para-ti>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. BR tem 90% dos softwares piratas apreendidos. **Baguete**, Porto Alegre, 10 maio 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/48680>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Combate à pirataria tem alta de 106% no BR. **Baguete**, Porto Alegre, 13 jun. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/49358>>. (28 de fevereiro de 2014).

FRENTE debate indústria do software e plano de combate à pirataria. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 15 maio 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/seguranca/442433-frente-debate-industria-do-software-e-plano-de-combate>> (14 de março de 2014).

FUOCO, Taís. Empresas de software pedem desoneração da carga tributária do setor. **IDG Now**, São Paulo, 7 fev. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://idgnow.uol.com.br/mercado/2007/02/07/idgnoticia.2007-02-07.2104652397>>. (5 de janeiro de 2014).

FURLAN diz que governo irá desonerar os setores de tecnologia e comunicação. **Convergecom**, São Paulo, 15 mar. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F15%2F03%2F2007%2Ffurlan-diz-que-governo-ira-desonerar>>. (28 de fevereiro de 2014).

FUSCO, Camila. Condenação por pirataria é inferior a 1% no Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, 1 abr. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://exame.abril.com.br/blogs/zeros-e-uns/2009/04/01/158075/>>. (9 de março de 2014).

_____. Redução da pirataria pode gerar US\$ 2,9 bi para indústria no Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, 22 jan. 2008. Referência obtida na Internet. <exame.abril.com.br/noticia/reducao-da-pirataria-pode-gerar-us-2-9-bi-para-industria-no-brasil-m0149743/imprimir>. (5 de janeiro de 2014).

GALINDO, Hercília. ABES denuncia pirataria de software. **Jornal do Commercio**, Recife, 8 jul. 1999. Referência obtida na Internet. <<http://www2.uol.com.br/JC/1999/0807/ec0807f.htm>>. (13 de março de 2014).

GONTIJO, Cícero Ivan Ferreira. Propriedade intelectual no GATT traz implicações para o Brasil. **Princípios**, n. 36, p.33-36, fev. 1995.

GOVERNO começa a delinear desoneração da folha de pagamentos. **Fenainfo**, São Paulo, 3 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <www.fenainfo.org.br/noticias_ver.php?id=248>. (2 de janeiro de 2014).

GOVERNO define proposta para desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 maio 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26250>>. (28 de fevereiro de 2014).

GOVERNO estuda desonerar software. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 5 de nov. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/>>. (3 de janeiro de 2014).

GOVERNO insiste num grupo nacional forte na área de serviços de TI. **Convergência Digital**, São Paulo, 12 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13808>>. (28 de fevereiro de 2014).

GOVERNO não incluirá novos setores na desoneração da folha de pagamento. **Convergecom**, São Paulo, 8 de maio de 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F08%2F05%2F2012%2Fgoverno-nao-inclui-novos-setores->>. (28 de fevereiro de 2014).

GOVERNO sanciona lei que desonera folha de pagamento para empresas de TI. **Convergecom**, São Paulo, 15 dez. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F15%2F12%2F2011%2Fgoverno-sanciona-lei-que-desonera>>. (28 de fevereiro de 2014).

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Com desoneração da folha, empresas de TI são pressionadas a renegociar preços. **Convergência Digital**, São Paulo, 20 mar. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=33302&sid=119>>. (13 de fevereiro de 2014).

_____. Começa a valer desoneração da folha em TI. **Convergência Digital**, São Paulo, 1 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=101&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&inford=31...>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Decreto regulamenta desoneração da folha de TICs. **Convergência Digital**, São Paulo, 17 out. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=81&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&inford=321>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração da folha aumenta competitividade da TI brasileira. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 jun. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=111&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&inford=30>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração da folha deve ser regulamentada em 60 dias. **Convergência Digital**, São Paulo, 2 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27117>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração de TI exige alíquota inicial maior sobre o faturamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 25 maio 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26392>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração na folha esfria e projeto piloto para software é adiado. **Convergência Digital**, São Paulo, 21 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26986>>. (28 de fevereiro de 2010).

_____. Desoneração para exportadores de software chega à Casa Civil. **Convergência Digital**, São Paulo, 29 jun. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=19385>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Entidades não fecham consenso para desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 24 mai. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26383>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Governo promete Política Nacional de Software para maio. **Convergência Digital**, São Paulo, 11 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=121&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=30>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Para Brasscom, 4% sobre o faturamento é muito para compensar desoneração. **Convergência Digital**, São Paulo, 31 maio 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26479>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Política industrial em risco com falta de acordo no Congresso. **Convergência Digital**, São Paulo, 16 jul. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=101&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=31>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Senado aprova desoneração da folha e benefícios fiscais para TICs. **Convergência Digital**, São Paulo, 8 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=101&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=31>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Suporte de informática terá desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 set. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=91&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=317>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. TCU manda órgãos públicos revisarem contratos de TI por conta de desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 8 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=11&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=357>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____; QUEIROZ, Luiz. Governo discute desoneração da folha de TI em projetos-piloto. **Convergência Digital**, São Paulo, 18 abr. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25954>>. (28 de fevereiro de 2014).

GUROVITZ, Helio. Somos todos piratas. **Exame.com**, São Paulo, 25 abr. 2002. Referência obtida na Internet. <exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0623/noticias/somos-todos-piratas-m0054012>. (5 de janeiro de 2014).

IMPOSTO pago pelas empresas de TI cai de 2,5% para 2% a partir de hoje, 1º de agosto. **Fenainfo**, São Paulo, 1 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <www.fenainfo.org.br/noticias_ver.php?id=495>. (2 de janeiro de 2014).

ÍNDICE de pirataria de software no Brasil cai para 55% em 2002, diz Abes. **Revista Exame**, São Paulo, 3 jun. 2003. Referência obtida na Internet. <exame.abril.com.br/noticia/indice-de-pirataria-de-software-no-brasil-cai-para-55-em-2002-diz-abes-m0076334>. (5 de janeiro de 2014).

INDÚSTRIA aperta cerco contra pirataria. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 nov. 1999. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2411199922.htm>>. (3 de janeiro de 2014).

INTEL. **Software Livre**. Santa Clara: Portal Intel Diálogo TI, 2009. Referência obtida na Internet. <<http://rdswebsolutions.blogspot.com.br/search?q=software+livre+hoje+%C3%A9+uma+realidade>>. (15 de janeiro de 2014).

JORGE, Miguel; REZENDE Sergio; GIL, Antônio. TI é estratégica. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ti-e-estrategica,153472,0.htm>>. (17 de fevereiro de 2014).

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, apr. 1995.

LOBO, Ana Paula; QUEIROZ, Luiz. Só país subdesenvolvido taxa faturamento das empresas. **Convergência Digital**, São Paulo, 2 jun. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26510>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Brasil Maior: Fazenda diz que desoneração só entra em vigor em novembro. **Convergência Digital**, São Paulo, 3 ago. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27143>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Brasscom: Formalização em TI renderá até R\$ 600 milhões ainda em 2012. **Convergência Digital**, São Paulo, 3 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=29908&sid=7>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. CNS sugere nova CPMF pela desoneração da folha de pagamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 3 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25076>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração da folha fica fora da lista de prioridades da política industrial. **Convergência Digital**, São Paulo, 20 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26984>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração x TCU: Empresas devem ir à Justiça para garantir contratos. **Convergência Digital**, São Paulo, 10 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=11&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=357>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Fazenda joga água fria na desoneração da folha de pagamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 10 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25178>>. (27 de fevereiro de 2014).

_____. Governo começa a delinear desoneração da folha de pagamentos. **Convergência Digital**, São Paulo, 3 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25074>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Justiça endurece contra empresa mineira por uso pirata de software. **Convergência Digital**, São Paulo, 18 set. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31823&sid=16&tp> l>. (2 de maio de 2014).

_____. Na Senior, desoneração trouxe economia de R\$ 200 mil/mês. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=131&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=29>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. PDP: Impasse na desoneração da folha de pagamento. **Convergência Digital**, São Paulo, 1 jun. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=19042>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Política industrial: Governo adia divulgação de medidas para final de maio. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 abr. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26043>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Política industrial: Governo adia divulgação de medidas para final de maio. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 abr. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26043>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Política industrial: Governo novo, divergências antigas. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 jan. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=24803>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Pressão pode tirar desoneração da folha da nova política industrial. **Convergência Digital**, São Paulo, 17 mar. 2011. Referência obtida na Internet.

<<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25583>> (28 de fevereiro de 2014)

_____. Setor alerta para "guerra fiscal" mundial na área de software. **Convergência Digital**, São Paulo, 10 abr. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13304>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Software: Desoneração da folha prometida na PDP não foi regulamentada. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 mai. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=18795>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Software: Mercadante defende novo marco regulatório para Software. **Convergência Digital**, São Paulo, 28 mar. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25687>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____; GROSSMANN, Luis Osvaldo. Para Brasscom, mudar contratos elimina competitividade da desoneração. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=11&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoID=357....>>. (28 de fevereiro de 2014).

LUNA FILHO, Eury Pereira. **Notas sobre a lei de proteção a programas de computador**. São Paulo: IBDI - Instituto Brasileiro de Direito da Informática, 1999. Atualizado em 26 de outubro de 1999. Referência obtida na Internet. <<http://www.ibdi.org.br/site/artigos.php?id=188>>. (1 de março de 2014).

MANTEGA garante que desoneração da folha continua na agenda econômica. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27041>>. (28 de fevereiro de 2014).

MARIN, Denise Chrispim. Brasil deixa de ser "suspeito" para EUA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 maio 1998. Referência obtida na Internet. <www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi05059806.htm>. (3 de janeiro de 2014).

MÁXIMO, Wellton. Empresas de TI não enfrentam prejuízos com desoneração da folha de pagamento. **Brasscom na mídia**, 11 fev. 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/detNoticia.php?codArea=2&codCategoria=26&codNoticia=50> (2 de janeiro de 2014).

MAYBURY, Neil. Business Software Alliance: Industry protector or bully? **Computer Fraud & Security**, v. 1999, n. 4, p. 8-9, apr. 1999.

MAYER, Roberto Carlos. Informalidade no Setor de TI. **Assespro**, Brasília, 3 out. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro.org.br/na-midia/artigos/2011-10-03-informalidade-no-setor-de-ti/>. (3 de fevereiro de 2014).

MAYER, Roberto; SIQUEIRA, Marcello. TCU encolhe o Plano Brasil Maior. **Convergecom**, São Paulo, 4 fev. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F04%2F02%2F2014%2Ftcu-encolhe-o-plano-brasil-maior%2F...>>. (28 de fevereiro de 2014).

MDIC. **Brasil Maior**. MDIC, Brasília, 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. (29 de janeiro de 2013).

_____. **Exportadoras de software economizam R\$ 120 milhões com desoneração da folha**. MDIC, Brasília, 4 nov. 2009. Referência obtida na Internet. <www.pdp.gov.br/Paginas/DetailamentoNoticia.aspx?ItemID=11>. (28 de fevereiro de 2014).

MELLO, Jessica. Portal tem 31 mil denúncias de pirataria. **Baguete**. Porto Alegre, 22 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/76200>>. (28 de fevereiro de 2014).

MENDONÇA, Francine de. Novo cálculo do INSS isenta receita oriunda da exportação, diz Brasscom. **IP News**, São Paulo, 12 jan. 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/PortuguesdetNoticia.php?>. (2 de janeiro de 2014).

MERCADO de Software Brasileiro comemora Plano Brasil Maior. **S2Publicom**, São Paulo, 4 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <http://www.s2publicom.com.br/imprensa/ReleaseTextoS2Publicom.aspx?press_release_id=25353#.U4P9uHJdVME>. (5 de janeiro de 2014).

MESQUITA, Renata. Abes já apreendeu 32 mil programas piratas. **Exame.com**, São Paulo, 6 jun. 2002. Referência obtida na Internet. <exame.abril.com.br/noticia/abes-ja-apreendeu-32-mil-programas-piratas-m0075940>. (5 de janeiro de 2014).

MICROSOFT faz busca por softwares piratas em seus maiores parceiros. **Linux Place**, São Paulo, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <noticias.linuxplace.com.br/squish_place/961758318/index_html>. (3 de janeiro de 2014).

MICROSOFT. **ABES e BSA prorrogam por mais 30 dias trégua à pirataria em São Paulo**. São Paulo: Microsoft, 1999. Atualizado em 2 de setembro de 1999. Referência obtida na Internet. <<https://www.microsoft.com/brasil/pr/tregua.htm>>. (13 de março de 2014).

_____. **Microsoft anuncia programa de combate a pirataria no Brasil**. São Paulo: Microsoft, 1999. Atualizado em 13 de maio de 1999. Referência obtida na Internet. <https://www.microsoft.com/brasil/pr/ms_pirataria.htm>. (5 de fevereiro de 2013).

_____. **Microsoft intensifica campanha contra a pirataria de software no Brasil**. São Paulo: Microsoft, 2000. Atualizado em 27 de agosto de 2000. Referência obtida na Internet. <www.microsoft.com/brasil/pr/ms_antipirata.htm>. (3 de janeiro de 2014).

_____. **Presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona nova Lei de Software.** São Paulo: Microsoft, 1998. Atualizado em 23 de março de 1998. Referência obtida na Internet. <<https://www.microsoft.com/brasil/pr/fhclei.htm>>. (5 de fevereiro de 2013).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Desoneração da Folha de Pagamentos: Perguntas e Respostas.** Ministério da Fazenda, Brasília, 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www1.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/cartilhadesoneracao.pdf>> (28 de fevereiro de 2014).

MINISTÉRIO quer reduzir custo de mão-de-obra da tecnologia. **Convergecom,** São Paulo, 4 de dez. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F04%2F12%2F2007%2Fministerio-quer-reduzir-custo-de-ma...>>. (28 de fevereiro de 2014).

MOTA, Camila Veras. Empresas divergem sobre a desoneração de salários. **Valor Econômico,** São Paulo, 25 mar. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www.valor.com.br/brasil/3058248/empresas-divergem-sobre-desoneracao-de-salarios>>. (18 de janeiro de 2014).

_____. Impacto da desoneração da folha varia dentro de um mesmo setor. **Valor Econômico,** São Paulo, 25 mar. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://publicidade-valordigital.valor.com.br/brasil/3058132/impacto-da-desoneracao-da-folha-varia-dentro-de-um-mesmo-setor>>. (18 de janeiro de 2014).

MOTA, Daniele. Desoneração da folha já eleva exportação de TI. **Brascom na Mídia,** 23 jul. 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/detNoticia.php?codArea=2&codCategoria=26&codNoticia=212>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Desoneração da folha já eleva exportação de TI. **Brasscom na mídia,** 23 jul. 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/detNoticia.php?codArea=2&codCategoria=26&codNoticia=212> (2 de janeiro de 2014).

NAZARENO, Cláudio. O software, a legislação brasileira proposições em andamento na Câmara. **Câmara dos Deputados.** Brasília, out 2004.

NEVES, Guilherme. Apreensão de CDs piratas cresce 565%. **Baguete,** Porto Alegre, 16 ago. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/50570>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Apreensão de software pirata crescem 97%. **Baguete,** Porto Alegre, 14 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/475547872>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Software pirata: multa é 10x preço do original. **Baguete,** Porto Alegre, 25 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/software/25/02/2011/software-pirata-multa-e-10x-preco-do-original>>. (2 de maio de 2014).

_____. Softwares piratas apreendidos crescem 106%. **Baguete**, Porto Alegre, 13 jun. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/49353>>. (28 de fevereiro de 2014).

NOVA desoneração da folha terá alíquota menor que a do setor de TI, diz Mantega. **Convergecom**, São Paulo, 26 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F26%2F03%2F2012%2Fnova-desoneracao-da-folha-tera-aliquota>>. (28 de fevereiro de 2014).

NOVA lei ataca a pirataria. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 mar. 1998. Referência obtida na Internet. <www1.folha.uol.com.br/fsp/informat/fr04039815.htm>. (3 de janeiro de 2014).

OLIVEIRA, Gisele. Senac: Uma Ameaça às MPEs de TI. **Baguete**, Porto Alegre, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/colunistas/colunas/29/gisele-oliveira/14/05/2008/senacuma-ameaca-as-mpes-de-ti>>. (26 de fevereiro de 2014).

OMS, Carolina. Desafiando o novelo tributário. **IstoÉ Dinheiro**, São Paulo, 3 fev. 2014. Referência obtida na Internet. <<https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/ImprimeMateria.asp?cod=945740>>. (10 de março de 2014).

OTTA, Lu Aiko. Setores querem alterar desoneração da folha. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 5 set. 2011. Referência obtida na Internet. <blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/setores-querem-alterar-desoneracao-da-folha/>. (5 de janeiro de 2014).

PAÍS precisa desonerar mão-de-obra para ser competitivo na terceirização offshore, diz Brasscom. **Convergecom**, São Paulo, 29 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F29%2F05%2F2008%2Fpais-precisa-desonerar-mao-de-obr>>. (28 de fevereiro de 2014).

PARA Brasscom, 4% sobre o faturamento é muito para compensar desoneração. **Convergência Digital**, São Paulo, 31 maio 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=26479>> (28 de fevereiro de 2014).

PARA Brasscom, desoneração de folha salarial é muito positiva para o setor. **TeleSíntese**, [s.d.], 4 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <www.telesintese.com.br/index.php/plantao/77-plantao-2011/plantao-2011/7291-para-brasscom-desoneracao-de-folha-salarial-e-muito-positiva-para-o-setor4>. (5 de janeiro de 2014).

PARA Fenainfo desoneração da folha pode gerar mais de 200 mil empregos. **Convergecom**, São Paulo, 28 nov. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F28%2F11%2F2006%2Fpara-fenainfo-desoneracao-da-folha>>. (28 de fevereiro de 2014).

PEREIRA, Mário. **SOFTEX classifica como positivas as medidas do Plano Brasil Maior**. Curitiba: ASSESPRO Paraná, 2011. Atualizado em 2 de agosto de 2011. Referência obtida na Internet. < www.assespropr.org.br/noticias/286-softex-classifica-como-positivas-as-medidas-do-plano-brasil-maior.html>. (5 de janeiro de 2014).

PIRATARIA de Software causou perda de US\$ 2,25 bilhões no Brasil. **Convergência Digital**, São Paulo, 15 set. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=23734>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA de software: Índice no Brasil ainda é elevado, mas taxa já é a menor entre os BRICs. **Convergência Digital**, São Paulo, 12 maio 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=18780>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA gera condenação: Empresa é condenada por ofensa aos direitos autorais. **Route News**, Goiânia, 7 out. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://routenews.com.br/index/?p=4554>>. (10 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA leva Brasil a importar 1 bilhão de CDs e DVDs. **Convergência Digital**, São Paulo, 19 nov. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=21064>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA sai do CD e vai para web. **Baguete**. Porto Alegre, 13 jan. 2010. Referência obtida na Internet. < <http://www.baguete.com.br/print/38018> >. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA: 115 mil CDs apreendidos em maio. **Baguete**. Porto Alegre, 10 jun. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/24555>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA: ABES destrói mais 1,2 milhão de mídias ilegais. **Convergência Digital**, São Paulo, 28 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=28476>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA: condenação de R\$ 7 bi em SP. **Baguete**. Porto Alegre, 7 ago. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/26164>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATARIA: o fim da inocência. **Baguete**. Porto Alegre, 17 jul. 2004. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/11>>. (28 de fevereiro de 2014).

PIRATAS atacam. **Novo Milênio: Bips**, Santos, 22 maio 1985. Referência obtida na Internet <<http://www.novomilenio.inf.br/ano00/0005cbps.htm>>. (18 de março de 2014).

PNG, I. P. L. On the reliability of software piracy statistics. **Electronic Commerce Research and Applications**, n. 9, p. 365–373, 2010.

POR falta de acordo, desoneração da folha pode ser feita setorialmente. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 22 jul. 2011. Referência obtida na Internet. <www.cbic.org.br/print/6542>. (5 de janeiro de 2014).

PORTAL CIDADE BIZ. Exportadores de software terão desoneração de folha de pagamentos. **Portal Cidade Biz**, São Paulo, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <cidadebiz.ig.com.br/imprimir.asp?id=43058>. (7 de fevereiro de 2014).

POSSETI, Helton. Bernardo: decretos de desoneração estão com a presidenta Dilma. **Convergecom**, São Paulo, 18 dez. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F18%2F12%2F2012%2Fbernardo-decretos-de-desoneracao>>. (28 de fevereiro de 2014).

PRESIDENTE sanciona a Lei do Software. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 fev. 1998. Referência obtida na Internet. <www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi20029809.htm>. (3 de janeiro de 2014).

PRITSCH, Ita. Combate à pirataria bate recorde em janeiro. **Baguete**, Porto Alegre, 10 fev. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/46936>>. (28 de fevereiro de 2014).

PROGRAMA pode ser registrado no Inpi. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 abr. 1998. Referência obtida na Internet. <www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi21049810.htm>. (3 de janeiro de 2014).

PROSPECTIVA. **Estudo comparativo sobre o ambiente institucional e de negócios de TIC em 6 países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México**. São Paulo: Prospectiva, 2012. Atualizado em 26 de junho de 2012. Referência obtida na Internet. <www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/download.php?cod=366>. (2 de janeiro de 2014).

PRO-TESTE: Desoneração de software e Plano Nacional de Telefonia. **Convergência Digital**, São Paulo, 5 jan. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=24728>> (28 de fevereiro de 2014).

QUEIROZ, Luiz. Brasil perde R\$ 30 bilhões em arrecadação de impostos/ano. **Convergência Digital**, São Paulo, 19 nov. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=21070>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração de Software: Sérgio Rezende diz que Brasscom gostou. **Convergência Digital**, São Paulo, 21 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13996>>. (9 de fevereiro de 2014).

_____. Hardware ganha incentivos à Inovação. Software faz as contas e percebe que terá pouca desoneração. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13824>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Revendas de software escapam da desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 18 set. 2012. Referência obtida na Internet. <convergiadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31840&sid=7&tpl=printerview&utm%2525255Fmedium=>>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Sai o Decreto que desonera encargos previdenciários no setor de TICs. **Convergência Digital**, São Paulo, 24 ago. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergiadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=20034>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Sem desoneração, Software pede apoio nas compras e qualificação de pessoal. **Convergência Digital**, São Paulo, 26 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergiadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=1402>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Silêncio geral no software. **Convergência Digital**, São Paulo, 13 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergiadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=13823>>. (7 de fevereiro de 2014).

_____; LOBO, Ana Paula. SEPIN prioriza Política Nacional de Software. **Convergência Digital**, São Paulo, 29 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergiadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25721>>. (28 de fevereiro de 2014).

RECEITA admite imposto para compensar desoneração. **Convergência Digital**, São Paulo, 4 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergiadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=27144>> (28 de fevereiro de 2014).

RECEITA pode criar imposto para compensar desoneração da folha de pagamento. **Convergecom**, São Paulo, 4 ago. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/04/08/2011/receita-pode-criar-imposto-para-compensar-desoneracao-da-folha-de-pagamento/#.UxFBIvldWSo>>. (28 de fevereiro de 2014).

REHDER, Marcelo. Desoneração de folha eleva carga em alguns setores. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 6 fev. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,desoneracao-de-folha-eleva-carga-em-alguns-setores,831920,0.htm>>. (2 de janeiro de 2014).

RENNER, Maurício. Brasscom abre fogo contra Seprorgs. **Baguete**, Porto Alegre, 11 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <www.baguete.com.br/print/noticias/negocios-e-gestao/11/11/2011/brasscom-abre-fogo-contra-seprorgs>. (4 de fevereiro de 2014).

_____. Desoneração sai, mas não é unanimidade. **Baguete**, Porto Alegre, 25 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/noticias/negocios-e-gestao/25/11/2011/desoneracao-sai-mas-nao-e-unanimidade>>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Mais críticas contra desoneração da folha. **Baguete**, Porto Alegre, 6 fev. 2012. Referência obtida na Internet. <www.baguete.com.br/print/5352>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Portal oferece denúncia anônima de pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 6 nov. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/5734>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Sepin pede proposta única para setor de TI. **Baguete**, Porto Alegre, 25 mai. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/48996>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Seprorgs contra a ação do Seprosp. **Baguete**, Porto Alegre, 6 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/53936>>. (28 de fevereiro de 2014).

_____. Sul perde R\$ 448 mi com pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 28 nov. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/20461>>. (28 de fevereiro de 2014).

RIO de Janeiro lidera apreensão de software piratas. **Convergência Digital**, São Paulo, 14 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www3.convergenciadigital.com.br/busca/vermateria.php?infoID=25524>>. (28 de fevereiro de 2014).

RODRIGUES, Flávia Couto Ruback, BERBERT, João Otávio de Barro, TEIXEIRA, Maria Luiza Firmiano. Proteção intelectual para programas de computador – Considerações acerca da possibilidade de patenteamento do software. **Revista de Direito Empresarial - RDEmp**. Belo Horizonte, ano 10, n.1, jan./abr.2013.

ROLFINI, Fabiana. Abes quer maior desoneração da folha para setor de software. **TI Inside**, São Paulo, 26 mar. 2012. Referência obtida na Internet. <convergecom.com.br/tiinside/26/03/2012/abes-quer-maior-desoneracao-da-folha-para-setor-de-software/>. (28 de fevereiro de 2014).

RS na liderança das ações contra pirataria. **Baguete**, Porto Alegre, 24 jan. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/7020>>. (28 de fevereiro de 2014).

SAKAMOTO, Marcos. Desoneração da folha de pagamento. **Administradores. com**, João Pessoa, 20 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <<http://www.administradores.com.br/noticias/negocios/desoneracao-da-folha-de-pagamento-assunto-entra-em-debate-novamente/43502/>>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Desoneração da folha de pagamento. **Diário do Comércio**, São Paulo, 24 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=desoneracao_da_folha_de_pagamento&id=44045>. (5 de janeiro de 2014).

_____. Desoneração da folha de pagamento: assunto entra em debate novamente. **Assespro**, Brasília, 20 mar. 2011. Referência obtida na Internet. <assespro-sp.org.br/imprensa/clipping/2011-03-20-administradores-desoneracao-da-folha-de-pagamento-assunto-entra-em-debate-novamente/>. (5 de janeiro de 2014).

SALÁRIO mais leve. **IstoÉ Dinheiro**, São Paulo, 27 jul. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20120727/salario-mais-leve/108325.shtml>>. (10 de março de 2014).

SANTOS, Ceila. Grupo Grendene é flagrado usando software pirata. **Computerworld**, São Paulo, 23 mai. 2001. Referência obtida na Internet. <computerworld.uol.com.br/negocios/2001/05/23/idgnoticia.2006-05-15.6621178555/>. (5 de janeiro de 2014).

SCHMITT, Gérson. **Risco da colonização tecnológica do Brasil**. São Paulo: Portal da Abes, 2013. Atualizado em 28 de fevereiro de 2013. Referência obtida na Internet. <www.abessoftware.com.br/noticias/risco-da-colonizacao-tecnologica-do-brasil>. (3 de janeiro de 2014).

SCHMITZ, Hubert; CASSIOLATO, José (Eds.). **Hi-Tech for Industrial Development: Lessons from the Brazilian Experience in Electronics and Automation**. New York: Routledge, 1992.

SCHREIBER, Mariana. Governo inclui outros 25 setores em lista de desoneração da folha. **Fenacon**, Brasília, 25 mar. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://www.fenacon.org.br/noticias-completas/47>>. (3 de janeiro de 2014).

SCOCUGLIA, Livia. Condenação por uso de programa pirata é dupla. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 jan. 2014. Referência obtida na Internet. <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-18/uso-programa-pirata-gera-indenizacao-pena-privativa-liberdade?imprimir=1>>. (9 de março de 2014).

SELL, Susan K. **Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SEMINÁRIO discute desoneração fiscal em serviços de TI. **Convergecom**, São Paulo, 23 set. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F23%2F09%2F2009%2Fseminario-discute-desoneracao-fiscal>>. (28 de fevereiro de 2014).

SENAC: uma ameaça às MPes de TI. **Baguete**, Porto Alegre, 14 maio 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www.baguete.com.br/print/64293>>. (5 de abril de 2014).

SENADO aprova Lei do Software que dá proteção por 50 anos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 jan. 1998. Referência obtida na Internet. <www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi230112.htm>. (3 de janeiro de 2014).

SETOR de TI reivindica maior desoneração tributária. **Convergecom**, São Paulo, 8 jan. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F08%2F01%2F2010%2Fsetor-de-ti-reivindica-maior-desonera...>>. (28 de fevereiro de 2014).

SETOR de TI tem nova desoneração a partir do dia 1º de agosto. **Convergência Digital**, São Paulo, 31 jul. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://wap.convergiadigital.com.br/cgi>>. (28 de fevereiro de 2014).

SETOR TIC tem alíquota de desoneração da folha novamente reduzida. **Convergecom**, São Paulo, 3 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F03%2F04%2F2012%2Fsetor-tic-tem-aliquota-de-desoneracao>>. (28 de fevereiro de 2014).

SHADLEN, Kenneth C.; SCHRANK, Andrew; KURTZ, Marcus J. The Political Economy of Intellectual Property Protection: The Case of Software. **International Studies Quarterly**, n. 49, p. 45–71, 2005.

SINDICATO dos trabalhadores de TI defende mudanças no regime tributário. **Convergecom**, São Paulo, 9 set. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F09%2F09%2F2010%2Fsindicato-dos-trabalhadores-de-ti-def>>. (28 de fevereiro de 2014).

SINDPD. **Desoneração da folha de pagamento é aprovada pela Câmara**. São Paulo: SINDPD, 2011. Atualizado em 28 de outubro de 2011. Referência obtida na Internet <<http://www.sindpd.org.br/sindpd/noticia.jsp?Desoneracao-da-folha-de-pagamento-e-aprovada-pela-Camara&id=1158>>. (3 de janeiro de 2014).

SINDPDCE. **Entidades não fecham consenso para desoneração da folha**. São Paulo: ABES, 2010. Fortaleza: SINDPDCE . Atualizado em [s.d]. Referência obtida na Internet. <www.sindpdce.org.br/imprimir.php?id=687&mg=&sb=&pst=>>. (16 de março de 2014).

SINDPD-SP defende proposta de desoneração da folha salarial. **Convergecom**, São Paulo, 2 abr. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Ftiinside%2F02%2F04%2F2012%2Fsindpd-sp-defende-proposta-de>>. (28 de fevereiro de 2014).

SIWEK, Stephen E. **Copyright Industries in the U.S. Economy: The 2013 Report**. International Intellectual Property Alliance (IIPA), Washington, 2013. Referência obtida na Internet. <http://www.iipa.com/pdf/2013_Copyright_Industries_Full_Report.PDF>. (26 de fevereiro de 2014).

SOFTEX. **A indústria de software no Brasil 2002**: fortalecendo a economia do conhecimento. Campinas: SOFTEX, 2002.

_____. **Perfil das Empresas Brasileiras Exportadoras de Software**. (Relatório de Pesquisa). Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica/Unicamp, 2005.

_____. **Software e Serviços de TI: A indústria brasileira em perspectiva - n. 2 - Observatório SOFTEX**. Campinas: [s.n.], 2012.

SOFTWARE theft is bad; so is misstating the evidence. **The Economist**, Londres, 21 may. 2005, p. 69. Referência obtida na Internet.

<http://link.periodicos.capes.gov.br/ez101.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_tim=2014-03-03T07%3A4>. (10 de fevereiro de 2014).

STEINMUELLER, W. Edward. The U.S. Software Industry: An Analysis and Interpretive History. In: MOWERY, David C. (Ed.). **The International Computer Software Industry**. New York: Oxford University Press, 1996.

STJ condena dez universidades por pirataria de software; indenização pode chegar a R\$250 mi. **Última instância**, [s.d.], 26 out. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/48938/stj+condena+dez+universidades+por+pirataria+de+software+indenizacao+pode+chegar+a+r250>>. (10 de fevereiro de 2014).

STJ condena empresa do Paraná a pagar multa alta por pirataria de software. **Techlider**, [s.d.], 31 ago. 2009. Referência obtida na Internet. <<http://www.techlider.com.br/2009/08/stj-condena-empresa-do-parana-a-pagar-multa-alta-por-pirataria-de-software/>>. (2 de maio de 2014).

STJ. **Indenização por uso de cópia pirata de programa não se restringe a valor de mercado**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2011. Atualizado em 25 de fevereiro de 2011. Referência obtida na Internet. <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=100907>. (12 de março de 2014).

STRIPOLI, Gabriela. Medida que desonera folha pode ser prejudicial a empresas de Ticom muitos PJs. **Convergecom**, São Paulo, 30 ago. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://www.printfriendly.com/print?url=http%3A%2F%2Fconvergecom.com.br%2Finside%2F30%2F08%2F2012%2Fmedida-que-desonera-folha-pode-ser>> (28 de fevereiro de 2014).

SUKARIE, Jorge. Desoneração da folha de pagamentos no setor de software: impactos e desafios. **Tudo do MS**, Campo Grande, 7 nov. 2011. Referência obtida na Internet. <www.tudodoms.com.br/noticia/geral/25,14736,desoneracao-da-folha-de-pagamentos-no-setor-de-software-impactos-e-desafios#>. (5 de janeiro de 2014).

SUPREMO condena empresa por uso de software pirata. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 out. 2006. Referência obtida na Internet. <<http://www.estadao.com.br/arquivo/tecnologia/2006/not20061023p70860.htm>>. (10 de fevereiro de 2014).

TECNOLOGIA e comunicação terão desoneração em 90 dias, diz Furlan. **IDG Now**, São Paulo, 16 mar. 2007. Referência obtida na Internet. <<http://idgnow.com.br/mercado/2007/03/16/idgnoticia.2007-03-16.6904817387//pagina-impressao>>. (28 de fevereiro de 2014).

TEIXEIRA, Duda. Patrulha do software. **ISTO É Dinheiro**, São Paulo, 13 abr. 2001. Referência obtida na Internet. <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/12837_PATRULHA+DO+SOFTWARE> (4 de janeiro de 2014).

TENDÊNCIAS. **Tributação e Desenvolvimento no Setor de Software Brasileiro**. São Paulo: Tendências, 2006.

TI INSIDE. Empresas de TI terão folha de pagamento desonerada. **TI Inside**, São Paulo, 12 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <[converge.com.br /tiinside/12/05/2008/empresas-de-ti-terao-folha-de-pagamento-desonerada/](http://converge.com.br/tiinside/12/05/2008/empresas-de-ti-terao-folha-de-pagamento-desonerada/)>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Setor de TI reivindica maior desoneração tributária. **TI Inside**, São Paulo, 8 jan. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/08/01/2010/setor-de-ti-reivindica-maior-desoneracao-tributaria/#.U3k2qPldWSo>>. (25 de fevereiro de 2014).

_____. Sindicato dos trabalhadores de TI defende mudanças no regime tributário. **TI Inside**, São Paulo, 9 set. 2010. Referência obtida na Internet. <<http://convergecom.com.br/tiinside/09/09/2010/sindicato-dos-trabalhadores-de-ti-defende-mudancas-no-regime-tributario/#.U3k5CPldWSo>>. (27 de fevereiro de 2014).

TI Rio e Fenainfo pedem apoio ao relator da MP 612/2013 para aprovar emenda. **Fenainfo**, São Paulo, 4 jun. 2013. Referência obtida na Internet. <www.fenainfo.org.br/noticias_ver.php?id=713>. (2 de janeiro de 2014).

TIGRE, Paulo Bastos; MARQUES, Felipe Silveira. Apropriação tecnológica na economia do conhecimento: inovação e propriedade intelectual de software na América Latina. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 547-566, dez. 2009.

TREINAMENTO em Informática pode entrar na desoneração da folha. **Convergência Digital**, São Paulo, 6 nov. 2012. Referência obtida na Internet. <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&from%5Finfo%5Findex=81&from%5Fmonth=&from%5Fyear=&infoid=322>>. (28 de fevereiro de 2014).

UEMURA, Tatiana. Campanha "vacina" empresas contra pirataria de softwares. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 set. 2000. Referência obtida na Internet. <tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Finformatica%2Fult124u1651.shtml&site=emcimadahora>. (3 de janeiro de 2014).

VILLAVERDE, João. Desoneração faz cada emprego custar R\$ 140 mil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 out. 2013. Referência obtida na Internet. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,desoneracao-faz-cada-emprego-custar-r-140-mil,167544,0.htm>>. (10 de março de 2014).

RODRIGUES, Flávia Couto Ruback; BERBERT, João Otávio de Barros; TEIXEIRA, Maria Luiza Firmiano. Proteção intelectual para programas de computador - Considerações acerca da possibilidade de patenteamento do software. **Revista de Direito Empresarial**. Belo Horizonte, ano10, n.1, jan./abr. 2013.

WACHOWICZ, M. A Informática e os Direitos Autorais no Brasil. **Alfa-Redi -Derecho y Nuevas Tecnologías**, Lima, 7 nov. 2005. Referência obtida na Internet.<<http://alfa-redi.org/node/9563>>. (18 de março de 2014).

WIZIACK, Julio. Desoneração é insuficiente para tecnologia cumprir meta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mai. 2008. Referência obtida na Internet. <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1405200821.htm>>. (8 de janeiro de 2014).