

O INPI e a transferência de tecnologia: uma análise das políticas de controle sobre as contratações tecnológicas durante o regime militar brasileiro¹

Leandro Miranda Malavota – PPG-UFRJ

Introdução

A promoção de um acelerado e efetivo processo de desenvolvimento científico-tecnológico e industrial constituiu-se em um dos principais objetivos estratégicos estabelecidos pelos sucessivos governos militares instalados após a derrubada da democracia populista no Brasil. Partindo de uma concepção em que ciência, tecnologia e indústria são tomadas como elementos inextrincáveis e cujo fortalecimento – na condição de promotores do progresso econômico e do bem-estar social — era essencial à segurança nacional, buscou o regime construir as condições propícias para seu avanço a partir da implementação de políticas específicas para tal fim. Neste sentido, dentre os diferentes campos englobados por uma ampla ação estratégica, um dos mais destacados teria sido o da transferência de tecnologia, tendo recebido um tratamento governamental privilegiado. Neste trabalho, embora sem maiores aprofundamentos em função dos limites a que se submete, procuraremos analisar alguns dos aspectos concernentes às políticas desenvolvidas pelo regime militar para o campo da transferência de tecnologia, estabelecendo como objeto específico de estudo o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), agência federal responsável pelo controle das contratações tecnológicas estabelecidas entre empresas nacionais e estrangeiras. Deve-se salientar que as reflexões aqui desenvolvidas constituem-se em resultados preliminares de uma pesquisa ainda em andamento, sendo passíveis, portanto, de posteriores aperfeiçoamentos ou revisões.

O INPI e a transferência de tecnologia no Brasil (1970-1984): notas de pesquisa

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial foi criado durante o governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), através da Lei n.º 5.648, de 11 de dezembro de

1970, como uma autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, cujas atribuições seriam a execução das normas reguladoras da propriedade industrial e a efetuação do controle e regulação sobre o comércio de tecnologia no Brasil. A criação do novo órgão e as funções a ele atribuídas podem ser compreendidas como parte de um reordenamento efetuado pelo regime militar do aparato jurídico-institucional de controle sobre o mercado tecnológico, que passava a se constituir em uma área-chave dentro uma ampla estratégia de desenvolvimento científico-tecnológico e industrial. Essencialmente, eram três as atividades-fim da autarquia: concessão de privilégios oferecidos por patentes de invenção e registros de marcas (função herdada de seu antecessor, o Departamento Nacional da Propriedade Industrial); controle e regulação do comércio de tecnologia entre o Brasil e o exterior; disponibilização e divulgação de informação tecnológica. Para efeitos deste trabalho, centraremos nossa análise na segunda das atribuições citadas, procurando, ainda que sucintamente, discutir o papel exercido pela instituição de intervenção nas relações entre empresas nacionais e estrangeiras no mercado tecnológico.

A despeito de suas distintas atribuições, pode-se afirmar que a criação do INPI teria representado principalmente uma tentativa de solução para problemas de setores da indústria nacional concernentes à contratação de tecnologia externa.² Encarregado pelo controle e regulação do comércio de tecnologia entre empresas nacionais e estrangeiras, teriam sido estas funções exercidas a partir de duas linhas gerais de atuação: fiscalização dos contratos de tecnologia e assessoria ao empresariado nacional para obtenção das melhores condições possíveis para negociação e utilização de tecnologia importada. Neste sentido, assumiu a autarquia um papel de direta intervenção no mercado de tecnologia, ficando responsável pela execução do *screening* dos contratos tecnológicos, ou seja, a apreciação e avaliação das transações tecnológicas efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras, tendo poderes para modificação ou veto dos termos contratuais.³

Um exame preliminar das políticas de controle sobre a contratação de tecnologia estrangeira durante o regime militar permite a identificação de dois momentos distintos. Uma fase inicial, compreendida aproximadamente entre os anos de 1972 e 1978⁴ — abrangendo

as três primeiras administrações do INPI —, caracterizar-se-ia por uma ênfase por parte dos agentes estabelecidos na instituição aos aspectos internos dos contratos, isto é, as condições de negociação das tecnologias. A prioridade da avaliação contratual era dada essencialmente para a apuração de valores, fiscalização de procedimentos e eliminação de cláusulas restritivas. Desta forma, procurava-se assessorar as empresas nacionais no processo de negociação, fortalecendo seu poder de barganha perante os ofertantes internacionais, oferecendo-lhes uma visão mais ampla da oferta e dos preços, bem como apontando alternativas mais interessantes (quando existentes) dentro do próprio mercado. Como órgão responsável pela averbação dos contratos tecnológicos, passaria então o INPI a se constituir em uma importante instância formuladora de políticas, dispondo de fartos recursos — financeiros, institucionais e de poder — que conferiam a seus agentes relevante grau de autonomia para o exercício de suas funções.⁵

A primeira grande intervenção sobre as contratações tecnológicas deu-se no setor hoteleiro, estabelecendo-se uma regulamentação específica para as contratações entre empresas nacionais e estrangeiras envolvendo instalação e operação de hotéis e estabelecimentos afins, essencialmente licenças para uso de marcas estrangeiras, assistência técnica e serviços administrativos.⁶ Um ano depois, no ano de 1975, seria expedido o Ato Normativo nº 15 (AN 15/75), que estipulava conceitos básicos e normas gerais para averbação de contratos tecnológicos. Por ele foram estabelecidos, entre outras coisas, os efeitos da averbação, a classificação dos contratos conforme seus objetos e objetivos, os prazos contratuais, os valores máximos permitidos, as cláusulas obrigatórias e aquelas consideradas restritivas (sendo por isso proibidas), etc.⁷ Destacam-se ainda como instrumentos efetivos de intervenção sobre as contratações tecnológicas o AN 30/78, que estipulava normas para averbação de contratos no setor de veículos automotivos,⁸ e o AN 32/78, que instituía a obrigatoriedade de consulta prévia ao INPI para determinados tipos de contratos.⁹ O primeiro, entre outras providências, proibia, especificamente no setor automobilístico, contratos de *know-how* classificados na categoria Fornecimento de Tecnologia Industrial (FTI) — tecnologias para a fabricação de bens de consumo ou

insumos em geral —, bem como limitava as contratações classificadas nas demais categorias somente aos casos em que não houvesse disponibilidade de tecnologias semelhantes no mercado nacional. Já o último, por sua vez, embora aparentemente voltado a aspectos puramente formais do processo de averbação, reforçava o poder de intervenção da instituição sobre as negociações tecnológicas, evitando que a avaliação do INPI fosse feita sobre contratos já consumados.¹⁰

A partir de 1979 a política institucional começaria a sofrer uma inflexão, adicionando-se aos controles sobre as formas de contratação de tecnologia estrangeira a criação de instrumentos de promoção da plena absorção das tecnologias importadas pela indústria nacional, bem como de incentivo ao desenvolvimento da estrutura tecnológica do país. Os primeiros esboços desta nova diretriz política são construídos ainda no ano anterior, quando através do AN 30/78 estabeleceu-se, especificamente para o setor automobilístico, a proibição da importação de tecnologias em caso de existência de similares no mercado nacional. Era este setor um dos líderes na remessa de capitais para o exterior, boa parte deles provenientes de *royalties* tecnológicos. Se por um lado a ação interventora visava principalmente limitar este tipo de remessa, aliviando seu peso sobre o balanço de pagamentos, por outro, ao obrigar as indústrias estabelecidas no setor a priorizarem o consumo de tecnologia disponível internamente, beneficiava setores industriais nacionais que começavam a se capacitar tecnologicamente, oferecendo-lhes uma reserva de mercado. A partir do ano seguinte esta linha política se tornaria mais explícita, sendo incorporados progressivamente novos setores ao rol de proteção da política governamental. A avaliação da necessidade de importação era a nova prioridade, restringindo-se contratações que envolvessem objetos que fossem produzidos por empresas nacionais. De fato, esta diretriz foi consolidada principalmente após a expedição dos Atos Normativos n^{os} 60/82 e 64/83: o primeiro estabelecia novas normas para a contratação de serviços técnicos especializados, entre os quais estavam incluídos os contratos de serviço de engenharia, redefinindo os tipos de serviços passíveis de importação, as condições gerais de contratação, valores para remuneração, prazos, garantias e vedações;¹¹ já o último, entre

várias outras providências, estabelecia como condição para a averbação de contratos que os ofertantes de tecnologia (empresas estrangeiras) implementassem programas de investimentos em infra-estrutura tecnológica e pesquisa junto à própria empresa contratante ou a instituições de pesquisa ou universidades.¹²

De acordo com as estatísticas publicadas anualmente pela instituição através de seus Relatórios de Atividades, entre 1972 e 1984 foram encaminhados ao INPI 25.385 pedidos de averbação de contratos. Deste total apenas 21.424 teriam sido submetidos a algum tipo de decisão (deferimento, indeferimento ou arquivamento), ou seja cerca de 84% dos pedidos apresentados. Do total de pedidos decididos, cerca de 87% teriam sido aprovados, podendo-se perceber ainda que este alto percentual de aprovações ter-se-ia mantido constante durante praticamente todo o período. Os setores líderes em encaminhamento de contratos ao INPI foram, respectivamente, os de metalurgia, mecânica (máquinas e equipamentos), extração de minerais (com destaque para o petróleo), química (incluindo a petroquímica), têxtil, energia elétrica, engenharia, transporte e comunicações, concentrando cerca de 70% do total de contratos averbados. Tratava-se, portanto, de setores industriais ligados a atividades industriais de alto grau de complexidade, compostos por empresas privadas e estatais cujo desenvolvimento demandava a utilização progressiva de máquinas e técnicas sofisticadas. A manutenção de um processo acelerado de expansão atrelava-se, portanto, ao acesso a essas tecnologias de ponta, que poderiam ser obtidas tanto através da importação quanto por meios do desenvolvimento de tecnologia própria. Neste sentido, a utilização dos instrumentos de intervenção do Estado no mercado tecnológico era uma forma de garantir a esses grupos o atendimento de seus interesses de obtenção mais fácil e barata das tecnologias necessárias a suas atividades. Ao mesmo tempo, alguns desses setores começavam a avançar na criação de tecnologia própria e à medida que desenvolviam suas atividades passavam a disputar mercados com as empresas estrangeiras. Desta forma, para além de apoio nas negociações para obtenção de tecnologia, tais setores passavam a demandar alguma margem de proteção a suas atividades frente à concorrência externa, papel que só poderia ser exercido por uma

intervenção específica do governo, através de seus instrumentos de política econômica, nas relações estabelecidas entre empresas nacionais e estrangeiras no mercado de tecnologia.

Partindo-se desta constatação, torna-se importante a análise dos mecanismos de representação de interesses no interior da instituição. Um exame inicial nos permite perceber que desde os primeiros anos de funcionamento da autarquia alguns setores já se mostravam mais fortemente representados no processo de tomada de decisões. Uma das formas mais significativas de representação dos interesses empresariais junto ao INPI seria a participação ativa de algumas entidades de classe no processo de tomada de decisões. O setor de engenharia seria um exemplo destacado: além de ter estado amplamente presente nos quadros da instituição em todo o período, marcaria também sua participação no processo decisório a partir da atuação direta de suas entidades representativas, tais como a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) e a Associação Brasileira de Engenharia e Montagens Industriais (ABEMI), na avaliação dos pedidos de averbação de contratos, o que seria viabilizado e oficializado com a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para o setor.¹³ Para além de uma atuação puramente técnica e restrita ao *screening* contratual, o GT de engenharia teria sido responsável por uma ampla reformulação das normas concernentes a este tipo de contratação, consolidada a partir expedição do AN 60/82. Este ato redefiniria algumas das disposições do AN 15/75, especificamente no que tange aos contratos de serviços técnicos especializados, estabelecendo novas regras para remunerações, prazos, garantias e vedações. Destaca-se entre as normas criadas pelo AN 60/82 o condicionamento das contratações de serviços de engenharia e consultoria junto a empresas estrangeiras à inexistência de capacitação nacional. As contratações no setor, desta forma, deveriam ser prioritariamente estabelecidas junto a ofertantes internos, sendo que apenas mediante a ausência de empresas brasileiras aptas a realizar os serviços requeridos se poderia apelar à importação. Posteriormente, outros Grupos Setoriais seriam implementados, englobando os setores químico e petroquímico, de bens de capital, farmacêutico e de informática, todos eles envolvendo associações empresariais e de classe diretamente interessadas, além de outros órgãos do governo e instituições de pesquisa.¹⁴

Conclusão

Diante das constatações efetuadas nesta fase específica da pesquisa, é possível perceber que longe de ter sido motivado por uma racionalidade puramente técnica, calcada em critérios tecnocráticos de eficiência e eficácia, o tratamento governamental para a área de importação de tecnologia teria apresentado um relevante conteúdo político. Tomando-se como referência a concepção de política de Estado como “resultado das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”,¹⁵ podemos interpretar as políticas implementadas pelo INPI como resultantes materiais das disputas ocorridas no campo tecnológico entre diferentes grupos empresariais. A supremacia de um determinado projeto e a ocupação por parte das forças sociais a ele integradas de um lugar privilegiado na rede de relações de poder disponibilizaria aos agentes envolvidos a utilização dos recursos especiais oferecidos pela máquina do Estado para o atendimento de suas principais demandas. Logo, sendo os aparelhos de Estado lugares por excelência de cristalização das disputas entre forças divergentes, constituindo-se — em função de seus resultados — em sedes do poder de determinadas frações do bloco hegemônico, as políticas de controle sobre a importação de tecnologia desenvolvidas durante o regime militar teriam atendido aos anseios de setores dinâmicos do empresariado brasileiro que procuravam desenvolver suas atividades nos padrões avançados do capitalismo internacional. Tal processo demandava amplo acesso a tecnologias de ponta, o que, no entanto, era muitas vezes dificultado devido às características do mercado internacional de tecnologia, que, em face de seu alto grau de oligopolização, reservava aos compradores condições de negociação muitas vezes desvantajosas. Neste sentido, a ação de regulação sobre o capital estrangeiro nas contratações tecnológicas, exercida por um arcabouço jurídico-institucional próprio para a matéria, antes de ter atuado na contramão dos interesses econômicos de uma burguesia industrial avançada, ter-se-ia constituído em uma de suas demandas, uma vez que assegurava meios de proteção e apoio a suas atividades. O INPI — peça principal do sistema de controle —, portanto, funcionaria como um espaço

privilegiado de articulação de grupos empresariais nacionais tendo em vista sua plena inserção no sistema produtivo capitalista moderno. Seria a autarquia uma face da aparelhagem institucional do Estado dotada de instrumentos específicos de política econômica que permitiriam a seus agentes intervirem nas relações entre capitais nacionais e estrangeiros no mercado de tecnologia, não de forma exterior, a partir de uma função de mediação ou arbitragem, mas organizando e representando os interesses de setores específicos da indústria nacional, fundamentalmente os de máquinas e equipamentos, metalurgia, química e petroquímica, petróleo e serviços de engenharia e consultoria.

Notas

¹ Este artigo é um desdobramento das pesquisas desenvolvidas pelo Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política (LEMP), ligado ao Departamento de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenado pelo Prof. Renato Lemos. As reflexões aqui desenvolvidas baseiam-se nos resultados preliminares do projeto de pesquisa intitulado *Patentes, marcas e transferência de tecnologia durante o regime militar: um estudo sobre a atuação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (1970-1984)*, vinculado ao curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ (PPGHIS).

² Os argumentos que alicerçam tal afirmação são apresentados em CRUZ FILHO, Murillo. "History of the industrial property strategies and transfer of technology administrative system in Brazil: 1950-1997". *ADM.MADE*, Rio de Janeiro, Universidade Estácio de Sá, ano 1, n.2, p.117-33, jul. 2001.

³ Para maiores informações a respeito das funções e dos efeitos do *screening* dos contratos de tecnologia, ver BARBOSA, Antônio L. F. *Propriedade e quase-propriedade no comércio de tecnologia*. Brasília: CNPq, 1981, p. 119, 140-4.

⁴ Embora tenha sido criado em 1970, somente a partir de 1972, com a entrada em vigor da Lei nº 5772/71 — que estabelecia um novo Código da Propriedade Industrial — começaria o INPI a exercer o *screening* sobre os contratos de tecnologia.

⁵ Para uma conceituação sobre os recursos de que dispõem as agências públicas para o exercício de suas funções, ver ABRANCHES, Sérgio H. "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975". In: LIMA JÚNIOR, Olavo B., ABRANCHES, Sérgio H. (coord.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1987, p. 165-7.

⁶ Portaria n.º 471, de 9 de dezembro de 1974.

⁷ Ato Normativo n.º 15, de 16 de setembro de 1975. Para uma descrição mais detalhada deste documento legal, ver GRUPO INDEPENDENTE. *Atos normativos sobre transferência de tecnologia: evolução e impactos*, Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1985 p. 10-9. CARDOZO, Arthur C. *A implantação de leis e regulamentos sobre transferência de tecnologia: a experiência do Brasil*. Rio de Janeiro: INPI, 1988. BARBOSA, Antônio L. F. *Sobre a propriedade do trabalho intelectual: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999, p.359-60.

⁸ Ato Normativo n.º 30, de 19 de janeiro de 1978.

⁹ Ato Normativo n.º 32, de 5 de maio de 1978.

¹⁰ Ver FONSECA NETTO, Henrique P. *Liberalização do Sistema de controle e regulação da transferência de tecnologia no Brasil — Implicações e prováveis conseqüências sobre a questão*. Rio de Janeiro: INPI, 1986, p. 31-3. CARDOZO, Arthur C. *Op cit.*, p.5.

¹¹ Ato Normativo n.º 60, de 24 de março de 1982.

¹² Ato Normativo n.º 64, de 16 de setembro de 1983.

¹³ O Grupo Trabalho para o setor de engenharia e consultoria foi criado através da Portaria nº 19, de 25 de janeiro de 1980. Composto por técnicos do INPI e por representantes de entidades de classe do setor, o GT teria como atribuição principal a análise dos contratos de importação de serviços técnicos especializados (projetos, estudos de planejamento, gerenciamento e execução de empreendimentos, montagens, programas de computador, consultorias, etc.).

¹⁴ Outros exemplos de entidades de classe diretamente envolvidas na apreciação de contratos e formulação de políticas são a ABDIB, a ABIMAQ — ambas no setor de bens de capital — e a ABIQUIM — no setor químico e petroquímico. Entre os órgãos governamentais incluíam-se instituições de financiamento (FINEP, FINAME, BNDES), planejamento (CDI, SEI), fiscalização (Receita Federal, Banco Central), pesquisa (especialmente o Instituto de Pesquisas de São Paulo) e empresas estatais (com destaque para a Petrobrás).

¹⁵ POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981, p. 152.