

# O INPI E A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE CONTROLE SOBRE AS CONTRATAÇÕES TECNOLÓGICAS DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

Leandro Miranda Malavota

PPGHIS/UFRJ

## 1. Introdução

A internacionalização do mercado interno e a incorporação progressiva de setores industriais avançados constituíram-se em características fundamentais do processo nacional de desenvolvimento durante o regime militar. A convergência entre a expansão de novas formas de capitalismo — baseadas em uma nova divisão internacional do trabalho, cuja principal expressão foi a transferência de parte do sistema industrial do centro para a periferia através das grandes empresas transnacionais — e o avanço do processo de industrialização no país teriam provocado efeitos contundentes sobre a estrutura social brasileira no período, engendrando novos padrões de articulação entre economia e política. Introduziremos este trabalho observando alguns aspectos importantes referentes a este fenômeno, contextualizando o tema a ser desenvolvido.

Em sua fase inicial, a industrialização brasileira ter-se-ia baseado na produção de bens de consumo não-duráveis em substituição a gêneros até então importados — sob estímulo de estrangulamentos do setor externo e com a garantia de proteções cambiais e tarifárias.<sup>1</sup> Neste primeiro período, compreendido fundamentalmente entre o início da década de 30 e meados da década de 50, devido à própria natureza das atividades implementadas, o modelo teria sido financiado fundamentalmente por capitais nacionais públicos e privados, ainda que contando com o apoio de investimentos estrangeiros, tanto em forma de ajuda direta quanto de inversões privadas.<sup>2</sup> Entretanto, à medida que o processo se expandia aceleradamente e era definida a opção (política) por sua continuidade dentro de moldes capitalistas modernos, sua própria dinâmica de desenvolvimento passava a exigir a integração progressiva de novos setores, atividades com maior grau de complexidade. Este movimento, por sua vez, dependia de uma integração mais profunda da economia brasileira ao sistema produtivo internacional, uma vez que para se atingir o avançado estágio de desenvolvimento em que este se encontrava, incorporando setores “de

---

<sup>1</sup> Ver TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

<sup>2</sup> HIRSCHMAN, Albert. “A mudança para o autoritarismo na América Latina e a busca de suas determinantes econômicas”. In: COLLIER, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p.76

ponta”, seriam necessárias abundantes fontes de capitais e de tecnologia que dificilmente seriam supridas internamente. O avanço e complexificação da industrialização brasileira, portanto, tornaram-se sujeitos à presença maciça do investimento estrangeiro, configurando no interior do sistema produtivo nacional um quadro de dupla dependência: financeira e tecnológica.

Considerando as dinâmicas econômica e política de uma dada estrutura social como esferas interligadas, indissociáveis, elementos imanentes e complementares que compõem uma mesma “realidade”, única e global,<sup>3</sup> não podemos deixar de observar que as transformações no perfil do processo brasileiro de industrialização, com destaque para a integração cada vez mais estreita entre capitais nacionais e estrangeiros, estaria atrelada também a mudanças flagrantes na disposição das forças sociais, nas alianças de classe, afinando-se a uma reconfiguração das relações de poder estabelecidas no seio do sistema social brasileiro. O padrão inicial do desenvolvimento industrial brasileiro havia sido promovido dentro de um determinado tipo de sistema político — o “Estado populista” —, controlado por uma aliança composta por setores agro-exportadores, uma burguesia industrial “tradicional”<sup>4</sup> e setores médios com inclinações estatistas e desenvolvimentistas.<sup>5</sup> Sob a égide de uma aparelhagem corporativa de controle sobre as massas trabalhadoras, ainda que estas mantivessem uma determinada margem de manobra organizacional e reivindicatória, esta aliança populista logrou direcionar o processo de crescimento econômico de acordo com seus interesses específicos, ocupando, através do controle da máquina do Estado, um lugar privilegiado no sistema de relações de poder entre as classes e frações de classe sociais. À medida que a atividade industrial se expande, principalmente a partir da década de 50, vai criando novas e progressivas demandas, que suscitam o surgimento e fortalecimento de grupos industriais mais modernos, que aos poucos vão ganhando espaço no sistema produtivo nacional. Neste contexto se estabelece uma clara convergência entre os interesses destes setores emergentes do empresariado nacional e do grande capital oligopólico internacional. O dinamismo das novas atividades em expansão

---

<sup>3</sup> Adotamos uma concepção unificada de economia, política e cultura (ainda que neste trabalho, em função de seus limites, enfatizemos apenas os dois primeiros aspectos) baseados no conceito de *bloco histórico* presente na obra de Antonio Gramsci. Para maiores detalhes ver Antonio Gramsci. *A concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p.20-30; 61-63. \_\_\_\_\_. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 31-30.

<sup>4</sup> Utilizamos esta terminologia para diferenciarmos os grupos industriais ligados a atividades de menor grau de complexidade, surgidos e consolidados nos primeiros estágios da industrialização nacional, daqueles envolvidos em atividades mais complexas e modernas, estreitamente inseridas na dinâmica do capitalismo internacional.

<sup>5</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político Brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

permitiu um rápido fortalecimento dos grupos econômicos nelas envolvidos, que na medida em que seu sucesso se consolidava passavam a exigir uma participação mais significativa no processo de tomada de decisões, um maior acesso aos centros de poder, enfim, a ocupação de um espaço dentro do sistema político que lhes permitisse ter seus principais interesses econômicos contemplados. Formou-se assim uma aliança entre o capital internacional e frações do empresariado nacional a ele associado, um “bloco econômico multinacional e associado”,<sup>6</sup> cuja articulação visava essencialmente à transformação de seu fortalecimento econômico em poderio político.

A derrubada da democracia populista através de um golpe militar e o regime de exceção construído em sua função surgem como um desdobramento — embora não o único possível — das disputas entre distintas forças sociais, cujas contradições teriam chegado a uma situação limite.<sup>7</sup> Expressam uma modificação no eixo hegemônico do sistema de poder, cujo centro teria migrado do bloco populista para o bloco multinacional e associado, em função tanto dos confrontos diretos entre os blocos antagônicos quanto da incapacidade do bloco no poder (populista) em contornar suas contradições internas, o que teria minado sua coesão e permitido uma reconfiguração das alianças de classe. Em suma, os novos grupos sociais que emergiram em um contexto de internacionalização da economia e dinamização do sistema produtivo buscaram construir um novo sistema político que materializasse e garantisse a sua hegemonia. O novo regime implementado consistiria, enfim, na materialização de uma forma de dominação própria, sob circunstâncias históricas específicas, ao conjunto de forças sociais que compunham um novo bloco hegemônico, sendo propiciadora da implantação de um modelo econômico que atendia a seus interesses, ratificando a inserção do país no sistema produtivo capitalista internacional. Consolidava-se, desta forma, a hegemonia de um novo conjunto de forças

---

<sup>6</sup> Tomamos o termo emprestado das análises de René Armand Dreifuss sobre o golpe de Estado de março de 1964. Ver DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981. Em uma leitura particular, conceberemos esta “associação” entre setores da burguesia nacional e o capital estrangeiro de uma forma bem ampla, englobando ligações do tipo matriz-filial, participações acionárias, relações vendedor-cliente (fornecimento de insumos, equipamentos e tecnologia), etc. O termo “empresariado nacional associado” deve ser entendido, portanto, como os setores da burguesia nacional estreitamente vinculados ao capital estrangeiro, vinculações estas que, ainda que materializadas de distintas formas, favorecem uma maior afinidade política e ideológica entre tais grupos.

<sup>7</sup> Dentre a vasta literatura sobre o processo de crise, golpe e instauração do regime autoritário nos anos sessenta, podem ser identificadas diversas variáveis explicativas, sendo o tema abordado a partir dos mais diferentes ângulos (ideológico, militar, institucional, etc.). Mesmo optando por uma análise mais voltada aos aspectos socioeconômicos, não desconsideramos em momento algum os elementos levantados por estas distintas perspectivas; abstermo-nos de os discutir devido aos limites a que se submete este trabalho, não por considerá-los secundários.

sociais, impondo o bloco multinacional e associado sua supremacia sobre o conjunto da sociedade.<sup>8</sup>

A despeito das convergências de interesses que agregavam diferentes frações das classes dominantes em um projeto político comum, não se pode ignorar a natureza multifacética deste novo bloco hegemônico, ou seja, a heterogeneidade dos distintos segmentos sociais que o integravam. A grande aliança antipopulista construída no início dos anos sessenta havia agregado elementos bastante diversificados em torno de um primeiro grande objetivo comum, que seria a derrubada de João Goulart. Alcançado o objetivo inicial e montado um novo regime como tentativa de superação da ordem anterior, evidenciaram-se as contradições internas da aliança golpista. As relações entre as diferentes frações de classe presentes no novo bloco no poder também estavam sujeitas a atritos, conflitos constantes, que embora não fossem dotados de uma natureza estrutural mostravam-se significativos, manifestando-se conjuntural e localizadamente em torno de questões específicas. Um dos campos mais propícios à observação de choques entre os interesses dos segmentos sociais que compunham o multinacional e associado é o tecnológico. Caracterizada a relação entre os empresariados nacional e internacional a partir de uma dupla dependência do primeiro em relação ao último — financeira e tecnológica — constituem-se ambos os elementos em questões fundamentais nas relações estabelecidas no seio do bloco hegemônico. Voltaremos nossas atenções ao segundo dos fatores citados, procurando mostrar, ao longo de nossa análise, de que maneira o campo tecnológico ter-se-ia constituído em um espaço de conflitos entre capitais nacionais e estrangeiros e de que forma tais disputas se apresentavam.

O objetivo deste estudo,<sup>9</sup> em suma, é efetuar uma análise sobre uma área fundamental da economia nacional no pós-64, a de transferência de tecnologia. Neste intuito, procuraremos estabelecer uma breve análise sobre as políticas desenvolvidas pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) — instância principal de tomada de decisões para o setor— para o controle sobre as contratações tecnológicas entre empresas

---

<sup>8</sup> Tomamos como base para o desenvolvimento desta reflexão o conceito de hegemonia presente na obra de Antonio Gramsci. Na impossibilidade de maiores aprofundamentos, definiremos hegemonia como a supremacia de um grupo social sobre os demais, que se manifesta sob a forma de dominação (coerção) e direção intelectual e moral (consenso). Para maiores detalhes ver GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978

<sup>9</sup> 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).

nacionais e estrangeiras. Conceberemos o sistema de controle sobre a transferência de tecnologia — constituído por um amplo arcabouço jurídico-institucional — como um espaço de conflitos envolvendo frações do bloco hegemônico, setores específicos do empresariado nacional associado e capitais estrangeiros, conflitos estes que se mantinham restritos aos limites da área tecnológica, não sendo dotados de uma natureza estrutural. Neste sentido, procuraremos compreender a lógica da atuação dos agentes econômicos no mercado tecnológico a partir da dinâmica de forças sociais dispostas no seio do bloco hegemônico e de sua disposição no interior daquela autarquia. Ordenaremos este estudo, enfim, a partir de um conceito-chave, o de política de Estado como “resultado das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”,<sup>10</sup> ou seja, em sua própria materialidade institucional, que muito mais do que perpassada pelas lutas de classe, por elas seria constituída.

## **2. A importação de tecnologia: do *laissez-faire* aos primeiros mecanismos de controle**

A característica fundamental do comércio de tecnologia no Brasil até meados do século XX foi o contundente grau de liberdade desfrutado pelos agentes econômicos nele envolvidos. Mesmo após a formulação das primeiras normas legais de regulação sobre o trânsito de capitais estrangeiros e seus rendimentos, estabelecidas pelo Decreto-lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, não foi promovida nenhuma providência específica em relação a pagamentos de *royalties* de patentes ou de tecnologia, mantendo-se o campo desprovido de maiores regulamentações.<sup>11</sup> Era, portanto, a inexistência de instrumentos efetivos de controle sobre as atividades exercidas neste tipo de mercado que dava o tom das relações econômicas envolvendo objetos tecnológicos, prevalecendo, na prática, uma clara opção governamental por permitir ampla margem de manobra para o trânsito de capitais no setor. Escassos são os registros disponíveis sobre as transações tecnológicas até 1947 — ano a partir do qual a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) começaria a incluir esta rubrica em seus levantamentos estatísticos — o que talvez já denote a pouca preocupação com seu controle. A atuação do Departamento Nacional da

---

<sup>10</sup> POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981, p. 152.

<sup>11</sup> BIATO, Francisco de Almeida; GUIMARÃES, Eduardo Augusto, FIGUEIREDO, Maria Helena P. *A transferência de tecnologia no Brasil*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1973, p.215-7.

Propriedade Industrial (DNPI)<sup>12</sup> pode servir como um bom exemplo da frouxidão dos controles governamentais: órgão responsável pelo patenteamento de invenções e registro de marcas no período, era também uma de suas incumbências legais a exigência das notificações de licenciamento junto aos titulares estrangeiros como prova de uso do objeto da patente no mercado brasileiro, imposição estabelecida pelo Código da Propriedade Industrial de 1945.<sup>13</sup> As anotações referentes aos contratos, entretanto, não eram efetuadas de uma forma sistemática, sendo costumeiramente anexadas ao próprio processo de registro, sem maiores detalhamentos sobre objetos, valores ou condições contratuais.<sup>14</sup>

A partir da segunda metade da década de 50 este contexto começaria a sofrer modificações. Marcado por uma vertiginosa aceleração do processo de substituição de importações, o período é também caracterizado por um considerável crescimento do fluxo de transações tecnológicas entre o Brasil e o exterior, contribuindo fortemente para a configuração de um progressivo quadro de desequilíbrio no balanço de pagamentos. Esse peso exercido pelo comércio de tecnologia no *deficit* comercial passa, a partir de então, a suscitar a adoção de algumas medidas por parte do governo brasileiro. Estudos promovidos pela Divisão do Imposto de Renda da Receita Federal e pela SUMOC durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) demonstraram a sangria de divisas resultante do comércio tecnológico, incluindo tanto a importação de tecnologia implícita (inserida nos bens de capital adquiridos durante a montagem do parque industrial nacional) quanto de tecnologia explícita (os objetos tecnológicos propriamente ditos, negociados por meio de licenciamento de patentes, assistência técnica, etc.).<sup>15</sup> Com base em tais informações, o governo passou a esboçar, ainda que timidamente, a intenção de exercer algum tipo de regulação sobre tais transações. A Lei n.º 3.471, de 28 de novembro de 1958 — que

---

<sup>12</sup> Ainda na República Velha surgiria o primeiro órgão governamental especificamente para o tratamento das questões concernentes à propriedade industrial (patenteamento de invenções e registros de marcas), a Diretoria Geral da Propriedade Industrial (DGPI), criada através do Decreto n.º 16.264, de 19 de dezembro de 1923. Este órgão seria extinto dez anos depois, através do Decreto n.º 22.989, de 26 de julho de 1933, sendo transformado em Departamento Nacional da Propriedade Industrial (DNPI), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que seria o predecessor do INPI.

<sup>13</sup> Decreto-lei n.º 7.903, de 27 de agosto de 1945.

<sup>14</sup> FONSECA NETO, Henrique P. FONSECA NETTO, Henrique Pereira da. *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. 10-11.

<sup>15</sup> O relatório do Diretor da Divisão do Imposto de Renda, datado de 30 de novembro de 1957, mostrava que enquanto as empresas de capital majoritariamente nacional pagavam ao exterior, em média, cerca de 4% de seu faturamento por *royalties* de patentes e marcas, as empresas de capital majoritariamente estrangeiro pagavam por *royalties* valores que chegavam até a 27% de seu faturamento no mercado nacional. Evidenciava-se, assim, uma clara distorção no comportamento das filiais de empresas estrangeiras no Brasil, que envolvia também suspeitas de ocultação de lucros e, conseqüentemente, de sonegação fiscal. Para mais informações sobre os estudos efetuados pela Receita Federal e pela SUMOC, ver FONSECA NETTO, Henrique P. *Op. cit.*, p. 11-5.

alterava a legislação do imposto de renda, especialmente no que dizia respeito à dedutibilidade fiscal de pagamentos por *royalties* de patentes e marcas, bem como por contratação de assistência técnica — e a Portaria n.º 340 do Ministério da Fazenda, de 30 de dezembro de 1958 — que fixava os valores percentuais de dedutibilidade —, são exemplos de um novo tipo de tratamento para a matéria; entretanto, tais iniciativas não significavam ainda um controle efetivo sobre a ação do capital externo no mercado tecnológico, mas apenas se constituíam em instrumentos de desestímulo ao envio abusivo de divisas ao exterior.<sup>16</sup>

Somente a partir do governo João Goulart (1961-1964) seriam estabelecidos instrumentos legais significativos de controle sobre o trânsito de capitais no comércio tecnológico. O agravamento do *deficit* do balanço de pagamentos no início da década de 60, inserido em um quadro de forte crise monetária, levaria o Executivo a agir energicamente de forma a corrigir as distorções existentes. Com este intuito, lançaria mão de dois instrumentos jurídicos de larga abrangência: a Lei n.º 4.131/62, — o Estatuto dos Capitais Estrangeiros — e a Lei n.º 4.137/62 — Lei *Anti-trust* —, que, juntamente com a criação de um sistema institucional fiscalizador, composto por órgãos como a SUMOC, a Divisão do Imposto de Renda da Receita Federal e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), passavam a marcar uma inflexão no tratamento governamental para o campo do comércio de tecnologia.<sup>17</sup> Abandonava-se, a partir de então, uma relativa frouxidão no controle sobre os fluxos de capitais no mercado de tecnologia, implementando-se uma política de controle e restrição das remessas promovidas no setor.

A criação dos primeiros mecanismos de controle sobre as contratações tecnológicas coincidia com a aceleração da entrada do grande capital transnacional nos mercados periféricos. Embora os processos de desenvolvimento industrial na periferia e de expansão dos capitais oligopólicos estivessem intimamente interligados — ocorrendo uma forte convergência entre os interesses das grandes empresas transnacionais e do empresariado

---

<sup>16</sup> Para discussões mais aprofundadas sobre a Lei 3.470/58 e a Portaria MF n.º 436, ver BARBOSA, Antônio L. F. *Propriedade e quase-propriedade no comércio de tecnologia*. Brasília: CNPq, 1981, p. 134-6.

<sup>17</sup> A Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, foi elaborada com intuito de regulamentar a entrada e saída de capitais estrangeiros do país. Especificamente em relação ao comércio tecnológico, estabeleceu a obrigatoriedade do registro dos contratos que justificassem remessas na SUMOC; proibição de remessas de *royalties* por licenciamento de patentes e marcas por empresa cujo controle acionário pertencesse ao licenciante; estipulação de limite máximo para remessa de *royalties*; fixação de prazos para pagamentos de *royalties* de patentes, marcas e assistência técnica; etc. Já a Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, foi criada com o intuito de regular a repressão ao abuso de poder econômico, apresentando como novidade no que concerne ao comércio tecnológico a proibição de determinadas práticas comerciais restritivas. Para maiores aprofundamentos, ver BIATO, Francisco, GUIMARÃES, Eduardo A. e FIGUEIREDO, Maria Helena P. *Op. cit.*, p. 218-20.

periférico associado —, não estavam imunes a eventuais atritos, a determinadas áreas de choque, sendo talvez o mercado tecnológico o setor em que mais tenham se explicitado. Atendo-nos ao caso brasileiro: é certo que um processo acelerado de desenvolvimento industrial e uma plena inserção do país no sistema produtivo internacional demandava, devido à dupla dependência comentada na primeira parte deste estudo, um alto grau de associação entre os setores mais modernos do empresariado nacional e os capitais internacionais; entretanto, tal tipo de associação, ainda que tenha se transformado em um dos principais pilares do modelo nacional de desenvolvimento na segunda metade do século XX, não excluía conflitos no seio do bloco multinacional e associado. A construção de instrumentos que visavam limitar a liberdade de ação do grande capital — demanda de frações específicas do empresariado nacional — constituía-se em uma tentativa de equilíbrio nas relações centro-periferia, de reconfiguração das posições ocupadas por compradores e ofertantes no mercado tecnológico internacional. Uma das conseqüências deste conflito localizado entre capitais nacionais associados e internacionais oligopólicos — a criação de instrumentos legais de limitação da liberdade de ação dos agentes no mercado tecnológico — gera uma reação por parte das grandes empresas transnacionais, caracterizada pelo progressivo abandono das contratações tecnológicas através de objetos de propriedade (principalmente as patentes), alvos preferenciais dos controles governamentais, e pela priorização de transações através de contratos de quase-propriedade (*know-how, trade-secret, confidential information, etc.*), objetos desprovidos de maiores definições jurídicas até então, não estando, desta forma, sujeitos a regulamentações específicas tanto por parte da legislação nacional quanto dos tratados internacionais sobre a matéria.<sup>18</sup> A lógica da mudança dos objetos de contratação tecnológica por parte das empresas transnacionais seria de se aproveitar de um posicionamento privilegiado no mercado internacional de tecnologia — marcado por seu alto grau de oligopolização — para contornar os dispositivos de controle adotados pela legislação brasileira e desta forma preservar seus interesses de acumulação. A adoção de tal estratégia por parte das grandes empresas transnacionais ofertantes de tecnologia seria percebida claramente ao longo da década de 60; a despeito de todo o aparato jurídico-institucional construído durante o governo Goulart e a princípio não modificado, pelo menos em sua essência, pelo regime

---

<sup>18</sup> Para efeitos deste trabalho, definiremos o objeto de quase-propriedade como uma informação tecnológica de natureza secreta, aplicável economicamente e passível de transmissão, não protegida por direitos de propriedade industrial. Para uma discussão mais aprofundada sobre a quase-propriedade e uma explicação sobre a natureza de tais objetos de contratação tecnológica, bem como das vantagens que sua utilização