

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

BRUNO DIAS ROHDE

A COEVOLUÇÃO ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROPRIEDADE
INTELLECTUAL E O INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE
INTELLECTUAL: estudo de caso sobre a China

RIO DE JANEIRO

2025

Bruno Dias Rohde

A COEVOLUÇÃO ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROPRIEDADE
INTELLECTUAL E O INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE
INTELLECTUAL: estudo de caso sobre a China

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Tereza
Leopardi Mello
Coorientadora: Profa. Dra. Renata Lèbre
La Rovere

Rio de Janeiro
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

R737c Rohde, Bruno Dias
A coevolução entre a política pública de propriedade intelectual e o Instituto nacional de propriedade intelectual: estudo de caso sobre a China / Bruno Dias Rohde. -- Rio de Janeiro, 2025.
177 f.

Orientadora: Maria Tereza Leopardi Mello.
Coorientadora: Renata Lèbre La Rovere.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2025.

1. Propriedade Intelectual. 2. China. 3. Política Pública. 4. Coevolução. I. Mello, Maria Tereza Leopardi , orient. II. La Rovere, Renata Lèbre , coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

BRUNO DIAS ROHDE

A COEVOLUÇÃO ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E O INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL: estudo de caso sobre a China

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovador por:

Profa. Dra. Maria Tereza Leopardi Mello – Orientadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Renata Lèbre La Rovere – Coorientadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Ana Celia Castro – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Allan Rocha de Souza – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Sergio Luiz Monteiro Salles Filho – Membro Externo
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Araken Alves de Lima – Membro Externo
Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Prof. Dr. Sergio Medeiros Paulino de Carvalho – Membro Externo
Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Rio de Janeiro
2025

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, meu maior agradecimento vai para minha esposa pelos incentivos e pela compreensão nessa jornada. Sua parceria foi a minha maior fonte de força.

Agradeço imensamente aos meus pais por me inspirarem a buscar conhecimento e a ter coragem diante de desafios. Obrigado também por, assim como meus irmãos, saberem entender minhas ausências e por celebrarem comigo as conquistas da vida.

Manifesto minha gratidão às minhas orientadoras, Professora Dr^a Renata Lèbre La Rovere e Professora Dr^a Maria Tereza Leopardi Mello. À professora Renata, faço um registro especial pela condução desse processo de forma objetiva, diligente, colaborativa e paciente. Serei sempre agradecido por isso.

Transmito, ainda, meu reconhecimento aos professores e colegas do PPED pelas valiosas lições e trocas ao longo deste percurso acadêmico.

Registro, igualmente, meu agradecimento aos colegas e chefes do INPI, que me apoiaram durante essa longa caminhada.

Finalmente, manifesto minha gratidão àqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

RESUMO

DIAS ROHDE, Bruno. **A Coevolução entre a Política Pública de Propriedade Intelectual e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual: Estudo de Caso sobre a China**. Rio de Janeiro, 2025. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

O regime internacional de propriedade intelectual é um componente central da economia contemporânea. Nesse contexto, observa-se o fenômeno recente da estruturação de políticas públicas ou Estratégias Nacionais de Propriedade Intelectual (ENPIs) em diversos países. A China vem adquirindo um lugar de destaque nesse processo, a partir de uma série de transformações em seu sistema nacional de propriedade intelectual ao longo das últimas décadas. Assim, este trabalho concentra-se nas transformações da política de propriedade intelectual do país e na inter-relação com a instituição responsável por conceder direitos nessa área e por exercer função central nessa política nacional: a atual CNIPA e antigo SIPO. A pesquisa verificou o problema motivador da política de propriedade intelectual chinesa, bem como os objetivos estabelecidos. Em seguida, identificou os atores envolvidos na construção e na implementação dessa política. Buscou-se, ainda, mapear as capacidades técnico-administrativas e política do arranjo institucional da ENPI chinesa. A contribuição da inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual também foi investigada, principalmente a partir de seu ingresso na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e na Organização Mundial do Comércio (OMC). Constatou-se, portanto, um processo coevolutivo, em que diferentes agentes – públicos e privados – interagem e se transformam via política pública, ambiente e instituições.

Palavras-chave: propriedade intelectual; política pública; estratégia nacional; coevolução; SIPO; CNIPA; China.

ABSTRACT

DIAS ROHDE, Bruno. **A Coevolução entre a Política Pública de Propriedade Intelectual e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual: Estudo de Caso sobre a China**. Rio de Janeiro, 2025. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

The international intellectual property regime is a central component of the contemporary economy. In this context, several countries have recently begun structuring public policies or National Intellectual Property Strategies (NIPS). China has gained prominence in this process, based on a series of transformations in its national intellectual property system over the last few decades. Thus, this study focuses on these transformations and their interrelationship with the institution responsible for granting intellectual property rights and exercising a central role in this national policy: the current CNIPA and former SIPO. The research examined the problem that motivated Chinese intellectual property policy, as well as its objectives. Then, it identified the actors involved in building and implementing this policy. The study also mapped the technical, administrative, and political capacities of the Chinese NIPS institutional arrangement. The contribution of the country's engagement into the international intellectual property regime was also investigated, mainly based on its accession to the World Intellectual Property Organization (WIPO) and the World Trade Organization (WTO). The study observed a co-evolutionary process in which different agents—both public and private—interact and transform themselves through public policy, the environment and institutions.

Keywords: intellectual property; public policy; national strategy; coevolution; SIPO; CNIPA; China.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas	27
Figura 2 – Etapas do modelo lógico.....	28
Figura 3– Capacidades estatais em arranjos institucionais	34
Figura 4 – Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais	34
Figura 5 – Modelo Sistêmico de Dye.....	38
Figura 6 – Mapa da Literatura.....	52
Figura 7– Resumo das Etapas Metodológicas	59
Figura 8– Índice Nacional de Desenvolvimento da Propriedade Intelectual (2010-2020).....	81
Figura 9 – Estrutura do SIPO em 2001	111
Figura 10 – Estrutura da CNIPA em 2023	112
Figura 11– Número de depósitos de pedidos de patente na China por residentes e não-residentes (2001-2023).....	134
Figura 12 – Número de depósitos pedidos de registro de marca, em número de classes, por residentes e não-residentes (2004-2023).....	135
Figura 13 – Depósitos de patentes via PCT dos cinco principais países de origem (1978-2024) ...	139
Figura 14 – Depósitos de marcas via Sistema Madri dos cinco principais países de origem (2010-2024)	140
Figura 15 – Exportação de serviços de propriedade intelectual da China em milhões de dólares ..	146
Figura 16 – Importação de serviços de propriedade intelectual da China em milhões de dólares ..	146

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Categorias e Subcategorias para a análise de dados	57
Quadro 2 – Subcategorias de análise e perguntas	57
Quadro 3 – Membros da Conferência Interministerial	71
Quadro 4 – Participação da China nos tratados da OMPI.....	89
Tabela 1– Revisão de Literatura.....	50
Tabela 2 – Indicadores para a implementação da ENPI (2014 a 2020)	68
Tabela 3– Resultados da implementação da ENPI (2020).....	130
Tabela 4 – Empresas nacionais com mais patentes de invenção concedidas na China em 2023.....	135
Tabela 5– Maiores depositantes de patentes via PCT em 2024	137
Tabela 6 – Universidades com mais depósitos de patentes via PCT em 2024.....	138
Tabela 7– Clusters com mais depósitos de patentes via PCT (2020-2024)	138
Tabela 8– Metas da ENPI para 2025 e resultados parciais	144
Tabela 9 – Empresas estrangeiras com mais patentes de invenção concedidas em 2023	145

LISTA DE SIGLAS

ACPAA – Associação de Advogados de Patentes da China
AD – Agenda para o Desenvolvimento
AQSIQ – Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena
ARIPO – Organização Regional Africana de Propriedade Intelectual
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
BIRPI – Escritório Internacional Unificado para a Proteção da Propriedade Intelectual
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATI – Centro de Apoio à Tecnologia e à Inovação
CCTV – Televisão Central da China
CDIP – Comitê de Desenvolvimento e Propriedade Intelectual
CGTN – Rede Global de Televisão da China
CIPTC – Centro de Treinamento em Propriedade Intelectual da China
CIPS – Sociedade de Propriedade Intelectual da China
CNIPA – Administração Nacional de Propriedade Intelectual da China
CNPAT – Centro de Informação de Patentes da China
CPCC – Centro de Proteção de Direitos Autorais da China
CPES – Sistema de Exame de Patentes na Nuvem
CPS – Certificado de Proteção Suplementar
CUP – Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial
DPMA – Escritório de Patentes e Marcas da Alemanha
EAPO – Escritório de Patentes Eurasiático
ENPI – Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual
EPO – Escritório Europeu de Patentes
EUIPO – Escritório de Propriedade Intelectual da União Europeia
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GCEE – Grandes Conglomerados Empresariais Estatais
INAPI – Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
IG – Indicação Geográfica
INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPEA – Autoridade Internacional de Exame Preliminar
IPPH – Editora de Propriedade Intelectual
IPRCHN – Notícias de Propriedade Intelectual da China
IPSCC – Centro de Consultoria e de Busca em Propriedade Intelectual

ISA – Autoridade Internacional de Busca
ISO – Organização Internacional de Normalização
JPO – Escritório de Patentes do Japão
KIPO – Escritório Coreano de Propriedade Intelectual
MOFCOM – Ministério de Comércio
MOFTEC – Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica
NCA – Administração Nacional de Direitos Autorais
NIPSO – *National Intellectual Property Strategy Office*
OAPI – Organização Africana de Propriedade Intelectual
OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
OHIM – Instituto de Harmonização do Mercado Interno
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
PCT – Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes
PIB – Produto Interno Bruto
PPH – Procedimento Acelerado de Patentes
PSS – Sistema de Busca e de Análise de Patentes
RCEP – Parceria Econômica Regional Abrangente
RNB – Renda Nacional Bruta
SARS – Síndrome Respiratória Aguda Grave
SAIC – Administração Estatal da Indústria e do Comércio
SAMR – Administração Estatal de Regulamentação de Mercado
SIPO – Escritório Estatal de Propriedade Intelectual
SPP – Suprema Procuradoria Popular da China
TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação
TRIPS – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
USPTO – Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos
USTR – Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.3 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
1.4 JUSTIFICATIVAS.....	19
1.5 ESTRUTURA DA TESE.....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2 INSTITUCIONALISMO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E COEVOLUÇÃO.....	30
2.3 REGIME DE PROPRIEDADE INTELECTUAL.....	40
3 METODOLOGIA	49
3.1 REVISÃO DE LITERATURA.....	49
3.2 TIPO DE PESQUISA.....	52
3.3 DESENHO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	53
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	54
3.5 ANÁLISE DE DADOS.....	56
3.6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	58
4 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA	60
4.1 INTRODUÇÃO À POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA.....	60
4.2 ANÁLISE.....	63
4.2.1 A Propriedade Intelectual e os Planos Quinquenais.....	63
4.2.2 Política Pública – Estratégia Nacional.....	66
4.2.2.1 Problema Motivador	66
4.2.2.2 Escopo e Objetivos	67
4.2.3 Atores.....	69
4.2.4 Governança.....	73
4.2.4.1 Leis	73
4.2.4.2 Coordenação	77
4.2.4.3 Monitoramento	80
4.2.4.4 Capacidades	83
5 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA NO REGIME INTERNACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL	87
5.1 INTRODUÇÃO.....	87
5.2 INSERÇÃO NA OMPI.....	87
5.3 INSERÇÃO NA OMC E NO SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	93
5.4 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL.....	97

6 A COEVOLUÇÃO ENTRE O INSTITUTO NACIONAL E A POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA.....	106
6.1 ANÁLISE.....	106
6.1.1. História.....	106
6.1.2 Estrutura e Atribuições	109
6.1.3 Capacidades	114
6.1.4 Atividades.....	121
6.2 RESULTADOS DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA E NO INSTITUTO NACIONAL	127
7 CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158
APÊNDICE.....	176
ROTEIRO BASE DE ENTREVISTAS	176
QUESTIONÁRIO ENPI.....	177
QUESTIONÁRIO CNIPA	178

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Empunhando uma pequena bandeira vermelha estrelada na mão esquerda e a fâmula da Organização das Nações Unidas (ONU) na mão direita, a imagem do astronauta Yang Liwei percorreu o mundo em outubro de 2003. Liwei havia acabado de partir do deserto de Gobi a bordo da Shenzhou-5 para, pouco depois, orbitar a terra e integrar a China ao seleto grupo de países capazes de levar o homem ao espaço. Alguns anos mais tarde, em setembro de 2008, seu compatriota, Zhai Zhigang, deixou a cápsula da Shenzhou-7 para ser o primeiro cidadão do país a caminhar no espaço. Ambas as proezas foram fruto de décadas de investimentos em ciência e tecnologia, simbolizando muito do que a China traça como prioridade: modernidade como sinal de progresso, inovação como caminho para vanguarda tecnológica e relações exteriores como meio de afirmação.

Diante de suas cifras superlativas, não é exagero entender que qualquer avaliação sobre a conjuntura internacional contemporânea precisa considerar a posição da China. Com aproximadamente 1,4 bilhão de habitantes, quarta maior extensão territorial mundial, o país é considerado de renda média alta¹. Segundo o Banco Mundial, a classificação refere-se a países cuja Renda Nacional Bruta (RNB)² *per capita* está na faixa de 4.496 a 13.935 dólares (World Bank, 2025). Nem sempre foi assim. Ao longo das últimas décadas, o processo de desenvolvimento do país retirou quase 800 milhões de pessoas da pobreza. Desde que iniciou uma dinâmica de modernização e de abertura, no final da década de 1970, a China acumula dados socioeconômicos contundentes. A partir de então, o crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) foi, em média, superior a 9% ao ano. O PIB do país em 2023 registrou o valor de 17 trilhões de dólares, o que representa cerca de 16 % da economia mundial. As relações comerciais cumprem uma importante contribuição. A China é o país que mais exporta e o segundo que mais importa bens. Em relação ao comércio de serviços, o país é o quinto maior exportador e o segundo maior importador (World Bank, 2023; WTO, 2024).

No percurso para alcançar o progresso e figurar entre os que atuam na fronteira tecnológica, o país vem galgando posições no ranking do Índice de Inovação Global – produzido anualmente pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) desde 2011. Em 2013, a China ocupava o 35º lugar e, em 2024, figurou em 11º lugar, entre os 133 participantes. Embora a OMPI alerte que disponibilidade de dados e mudanças metodológicas possam ter efeitos sobre comparações anuais, o país claramente vem se destacando no referido índice. Dentre as nações de renda média alta, por exemplo, a China está na primeira posição dos inovadores globais. O país é aquele que mais acumula

¹ Os países são classificados pelo Banco Mundial como sendo de renda baixa, renda média baixa, renda média alta e renda alta. Neste trabalho, as três primeiras categorias serão sinônimas de país em desenvolvimento e a última de país desenvolvido.

² Rendas dos setores público e privado somadas às transferências de recursos entre o país e o resto do mundo.

clusters – cidades ou regiões – de ciência e tecnologia listados pela publicação: são 26 dos 100 catalogados (WIPO, 2024b).

O aperfeiçoamento de seu sistema nacional de inovação foi acompanhado por transformações em seu sistema nacional de propriedade intelectual ao longo das últimas décadas. Historicamente, países desenvolvidos ou de renda alta tendem a advogar por patamares mais robustos de proteção de direitos de propriedade intelectual. Isso porque já apresentam um sistema de inovação maduro, com capacidades tecnológica e produtiva avançadas. Tais Estados – líderes tecnológicos – dispõem de um maior interesse pela preservação e pela ampliação dos direitos sobre ativos intangíveis. Países em desenvolvimento ou de renda média e baixa, por seu turno, tendem a apresentar um menor ou até nenhum interesse na proteção desses ativos. Em várias dessas realidades nacionais, o setor produtivo carece da pujança necessária para competir no mercado global, tornando-se, no máximo, um seguidor tecnológico (May; Sell, 2006). A China vem fazendo uma transição do segundo para o primeiro grupo.

Após décadas sem resguardar direitos de propriedade intelectual, o país promulgou sua lei de marcas em 1982³ e sua lei de patentes em 1984⁴. Também em 1984, a China aderiu à Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (CUP). Da década de 1980 em diante, associou-se, gradualmente, a uma série de tratados de propriedade intelectual da OMPI. Em 2001, ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC) – entidade responsável por administrar o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). As adesões mais recentes ocorreram em 2022 em relação a dois tratados da OMPI: Acordo de Haia sobre o Registro Internacional de Desenhos Industriais e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso.

Assim como outros países vêm buscando definir expressamente políticas e estratégias nesse campo temático, a China lançou sua “Diretriz de Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual”, em 2008. O documento foi concebido com o objetivo “de melhorar a capacidade da China de criar, utilizar, proteger e administrar a propriedade intelectual, tornando a China um país inovador e atingindo o objetivo de construir uma sociedade moderadamente próspera em todos os aspectos” (China, 2008, p.1, tradução própria). Em 2021, o governo atualizou sua política, por meio da “Diretriz para a Construção de uma Potência em Propriedade Intelectual”. A primeira diretriz estabeleceu as bases e os objetivos nessa área, enquanto a segunda definiu uma direção de mais longo prazo (CNIPA,

³ Emendada em 1993, 2001, 2013 e 2019.

⁴ Emendada em 1992, 2000, 2008 e 2020.

2025). O planejamento contempla ações até 2035 e prevê que “A China liderará o mundo em termos de competitividade geral de propriedade intelectual” (CNIPA, 2021, p. 9, tradução própria).

As transformações em curso repercutem nos números da participação do país no regime internacional de propriedade intelectual – onde a China também já ocupa posição de destaque. A receita com a exportação de serviços de propriedade intelectual já passa de 10 bilhões de dólares anualmente, colocando o país em 11º lugar dentre os que mais arrecadam nessa área (WTO, 2024). De acordo com o Centro de Dados Estatísticos e com o “*World Intellectual Property Indicators 2024*” da OMPI, o instituto nacional de propriedade intelectual⁵ chinês está em primeiro lugar dentre os que mais recebem pedidos de patente⁶; em primeiro no que se refere aos que mais recebem pedidos de registro de marca⁷; e também em primeiro em relação aos que mais recebem pedidos de registro de desenho industrial⁸ (WIPO, 2024e). Há, portanto, uma demanda expressiva pela proteção de ativos de propriedade intelectual no território chinês. Ademais, em todos esses segmentos, mais de 90% dos pedidos foram depositados por residentes.

Mesmo quando se observa o número de pedidos apresentados pelos residentes do país em relação à população (depósitos *per capita*), a China segue performando entre os líderes. Nos depósitos de patentes de residentes por milhão de habitantes, a China está em quarto lugar. No que diz respeito ao número de classes nos pedidos de marcas feitos por residentes por milhão de habitantes, o país está na primeira colocação. Com relação ao número de desenhos contidos nos pedidos de desenho industrial feitos por residentes por milhão de habitantes, os chineses estão em quinto lugar (WIPO, 2024).

A ampliação da participação chinesa no regime internacional de propriedade intelectual está vinculada a mudanças institucionais internas que reverberam em suas leis, políticas e organizações. Em 2008, por exemplo, estabeleceu-se uma conferência interministerial para gerir a implementação da estratégia nacional de propriedade intelectual. Em 2018, no contexto de uma ampla reforma

⁵ Como esta pesquisa abrange o período de existência tanto do SIPO (1998 a 2018) quanto da CNIPA (2018 até o momento presente), além de mencionar o antigo “Escritório de Patentes” (1980 a 1998), será adotado o termo “instituto nacional” ou “instituto nacional de propriedade intelectual” para fazer referência a essa organização, independentemente de sua denominação específica.

⁶ O instituto chinês recebeu mais de 1,6 milhão de pedidos de patente em 2023. O segundo colocado, o escritório dos Estados Unidos, recebeu cerca de 600 mil pedidos. Os demais integrantes do ranking dos dez escritórios com mais pedidos são Japão, Coreia do Sul, Escritório Europeu, Índia, Alemanha, Canadá, Austrália e Rússia (WIPO, 2024e).

⁷ O instituto chinês recebeu mais de 7,1 milhões de pedidos de registro de marca, por número de classes, em 2023. O segundo colocado, o escritório dos Estados Unidos, recebeu pouco mais de 700 mil pedidos. Completam o ranking dos dez escritórios com mais pedidos Rússia, Índia, Escritório Europeu, Brasil, Turquia, Reino Unido, Japão e Irã (WIPO, 2024e).

⁸ O instituto chinês recebeu mais de 800 mil pedidos de registro de desenho industrial, conforme quantidade de desenhos em cada pedido, em 2023. O segundo colocado, o Escritório Europeu, recebeu pouco mais de 100 mil pedidos. Os outros escritórios, dentre os dez que mais receberam pedidos, são Reino Unido, Estados Unidos, Coreia do Sul, Turquia, Itália, Japão, França e Alemanha (WIPO, 2024e).

administrativa empreendida pelo governo, foi criada a Administração Nacional de Propriedade Intelectual da China (CNIPA, na sigla em inglês). A organização uniu as então distintas entidades responsáveis por examinar os pedidos de marcas – o Escritório de Marcas da Administração Estatal da Indústria e do Comércio (SAIC) – e os pedidos de patentes – o Escritório Estatal de Propriedade Intelectual (SIPO), consolidando as atividades em um só instituto.

Ciclos de inovação institucional fazem parte do processo chinês de desenvolvimento e de consolidação de capacidade estatal. Como resultado, há um aumento qualitativo do papel do Estado e um crescimento quantitativo do setor privado. Nesse contexto, é preciso considerar peculiaridades de seu modelo, uma vez que não há outro país em que grandes e numerosas empresas estatais integram o núcleo produtivo nacional como na China, nem em que o Estado tenha tanta capacidade de coordenação do investimento por meio de empresas públicas. Valendo-se dos Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE), o Estado atua como “empreendedor em chefe”. Pacotes fiscais e políticas industriais vêm sendo implementados para que o país, por meio de suas empresas estatais ou de um setor privado auxiliar, opere na fronteira tecnológica. Outra característica da construção de capacidade estatal chinesa é a utilização de bancos de desenvolvimento para financiar projetos públicos e privados (Jabbour; Gabriele, 2021).

A política “*Made in China 2025*” é ilustrativa. Seu objetivo é transformar o país em uma potência industrial nas próximas décadas. O plano mira em dez setores-chave: tecnologia da informação; robótica; equipamento aeroespacial; engenharia oceânica e de embarcações; transporte ferroviário; automóveis e novas energias; equipamentos elétricos; maquinário agrícola; novos materiais; e biomedicina e equipamentos médicos (China, 2015). Caso seja bem-sucedida, a política promoverá modernização e autossuficiência da indústria do país.

O protagonismo das empresas chinesas, por sinal, já é uma realidade. Em 2024, o ranking anual produzido pela revista *Fortune* com as 500 maiores empresas do mundo, em termos de receitas totais, contou com 133 companhias chinesas – estatais e privadas (Fortune, 2024). Uma vez que essas firmas passam a operar no mercado global, é natural que busquem a proteção de seus ativos de propriedade intelectual. Assim, das dez empresas que mais utilizam o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT)⁹ no mundo quatro são chinesas, incluindo a primeira colocada: a Huawei, da área de telecomunicação (WIPO, 2025). É razoável supor, portanto, que essas empresas defendam uma agenda com vistas à otimização da proteção de seus ativos intangíveis.

Diante desse panorama, investigações sobre a conformação do sistema de propriedade intelectual chinês abrem caminho para instigantes objetos de estudo. É possível entender, por exemplo, que há um indicativo da ocorrência de um processo coevolutivo no sistema de propriedade

⁹ Tratado da OMPI que facilita a tramitação de um pedido de patente em vários países ao mesmo tempo.

intelectual do país, em que diferentes agentes – públicos e privados – interagem e se transformam via política pública, ambiente e instituições.

O instituto nacional de propriedade intelectual do país – CNIPA –, aliás, é uma organização que pode auxiliar nessa compreensão, pois é objeto e sujeito desse processo. Por um lado, a instituição sofreu mudanças e reformulação por parte do governo central, além de ter precisado se adequar a regras estabelecidas em tratados internacionais negociados previamente à adesão chinesa. Por outro lado, a entidade é responsável por “formular e implementar a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual” do país, assim como por “coordenar assuntos de propriedade intelectual vinculados às relações exteriores” (CNIPA, 2024, tradução própria). Compreender essa dinâmica coevolutiva, a partir da CNIPA, é, portanto, o rumo desta pesquisa.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da contextualização exposta, esta tese busca investigar o seguinte problema de pesquisa: quais aspectos caracterizam o arranjo institucional da política de propriedade intelectual da China e a coevolução dessa política com a CNIPA?

Esta tese parte do pressuposto de que a implementação de uma política de propriedade intelectual não está necessariamente vinculada ao protagonismo do seu instituto nacional, podendo ser influenciada por outros elementos do arranjo institucional do país. Algumas suposições preliminares da pesquisa podem, assim, ser mencionadas. A primeira é a de que, no caso da China, esse processo coevolutivo teve uma causalidade multidirecional, com organizações afetando umas às outras e o ambiente em uma perspectiva bidirecional. Ademais, acredita-se que o fenômeno se deu em múltiplos níveis, com mudanças ocorrendo na CNIPA, em um plano micro, e também no governo chinês e no cenário internacional, em um plano macro. Entende-se também que tal processo não foi necessariamente linear. Finalmente, considera-se a influência da dependência da trajetória e da história.

1.3 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre a política de propriedade intelectual implementada pela China, principalmente a partir de 2001¹⁰ – com mudanças no seu quadro regulatório e com a inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual –, e as transformações na CNIPA. Outrossim, a pesquisa consiste, de forma específica, em:

¹⁰ A China ingressou em 2001 na OMC. Esse é, portanto, um importante marco para seu sistema de propriedade intelectual. Além disso, a disponibilidade de documentos digitalizados e de informações na internet é mais consistente a partir dos anos 2000. De todo modo, sempre que possível e pertinente, este trabalho também utilizou fontes e documentos de anos anteriores.

- a) Identificar o problema motivador da política de propriedade intelectual e os objetivos estabelecidos.
- b) Caracterizar os atores envolvidos na construção e na implementação dessa política.
- c) Mapear a governança do arranjo institucional – recursos, mecanismos de coordenação dos atores, relação com a sociedade, sistema de monitoramento e avaliação, respaldo legal, capacidades e controle.
- d) Verificar a inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual.
- e) Investigar as mudanças institucionais ocorridas, notadamente em relação à CNIPA, a partir da sua coevolução com a política de propriedade intelectual.

Sendo assim, o presente trabalho configura-se em um estudo de caso para analisar as características do arranjo institucional da política de propriedade intelectual da China e a coevolução entre essa política e a CNIPA. A metodologia do trabalho será detalhada no capítulo 3.

1.4 JUSTIFICATIVAS

A propriedade intelectual é um componente central da economia capitalista moderna. As grandes corporações empresariais precisam desse instrumento legal para garantir os direitos sobre seus ativos intangíveis. Desse modo, conseguem diferenciar-se perante o público consumidor, ao mesmo tempo em que também buscam bloquear a operação da concorrência. A atuação transnacional dessas empresas reforça a necessidade de um arcabouço normativo padronizado. Granstrand (2007) identifica que, a partir do fim do século XX e do início do século XXI, especialmente após o advento do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, inaugura-se a “Era Pró-Patente” ou “Pró-Propriedade Intelectual”. A demanda por uma homogeneização normativa e procedimental nessa área busca facilitar o resguardo dos direitos de empreendedores para além das fronteiras nacionais.

Tal fenômeno gera repercussão em diferentes campos, tais como do arcabouço jurídico, da administração pública, da economia, da ciência e da saúde pública. Sendo assim, em função de seu caráter multidisciplinar, a propriedade intelectual está relacionada, por exemplo, a políticas industriais, políticas comerciais, políticas de ciência, tecnologia e inovação e políticas de saúde. Essa vinculação evidencia que a abordagem estatal da propriedade intelectual precisa levar em consideração múltiplos fatores. Uma determinada medida de proteção de direito de propriedade intelectual pode apresentar efeitos diversos, de acordo com o país e o setor tecnológico em que é aplicada. Não há, portanto, uma solução “*one size fits all*”.

Ao longo de sua história, a proteção à propriedade intelectual, intencionalmente ou não, sempre foi uma forma de política pública. Os direitos de propriedade intelectual podem servir a objetivos de desenvolvimento específicos ou podem frustrá-los. (...) Um líder tecnológico geralmente prefere uma forte proteção de suas inovações, enquanto um seguidor tecnológico favorecerá o acesso frente à proteção (May; Sell, 2006, p. 109, tradução própria).

Nesse sentido, é relevante refletir sobre as abordagens possíveis, de acordo com as distintas realidades nacionais. A perspectiva de um país emergente, como a China, pode auxiliar a fornecer contrapontos, uma vez que o atual regime de propriedade intelectual foi construído a partir de uma concepção majoritariamente oriunda de países desenvolvidos. Ademais, o protagonismo do país asiático neste campo, bem como a crescente internacionalização de suas empresas, como explicitado na seção de contextualização, compõem um cenário singular.

O processo de industrialização não ocorre por acaso. Trata-se de uma dinâmica de longo prazo voltada à acumulação de conhecimento e de capacidades tecnológicas, resultando em transformações da estrutura produtiva do país. Esse fenômeno é fruto de políticas e da atuação em rede de atores como empresas, institutos de pesquisa e governo. Dentre os fatores que colaboraram para o processo de industrialização de vários países esteve um sistema de propriedade intelectual pouco rígido. Estados Unidos, Japão e países europeus beneficiaram-se da possibilidade de acúmulo de capacidades por meio da emulação tecnológica (Burlamaqui; Cimoli, 2014). A partir do advento do TRIPS e de regras de propriedade intelectual implementadas por meio de acordos de livre comércio, essa é uma realidade superada. Países de renda média que miram o desenvolvimento econômico, via industrialização e uma ciência inovadora, precisam lidar com uma conjuntura que impõe restrições inexistentes no passado. A utilização das flexibilidades¹¹ do TRIPS é uma possibilidade. Entretanto, há que se considerar outras opções.

As políticas públicas, conforme será detalhado no capítulo 2, compõem um campo de atuação governamental de fundamental importância para solucionar problemas públicos, fornecer bens e serviços à população, garantir um ambiente regulatório adequado e promover desenvolvimento socioeconômico. Diante do exposto, depreende-se que políticas de propriedade intelectual não devem limitar-se à “promoção do uso do sistema” e ao “*enforcement*” (observância). No primeiro caso, o foco está na divulgação de informação sobre as particularidades dos ativos existentes e no estímulo ao aumento do número de pedidos. No segundo caso, a essência está em ações para prevenir e remediar infrações. Todas essas medidas são válidas. Todavia, há que se considerar também que, uma vez que

¹¹ Margem oferecida pelo acordo para a implementação das leis nacionais, assim como para a facilitação do acesso ao conhecimento, a tecnologias e a bens.

a propriedade intelectual impõe barreiras ao acesso, é preciso ter ações do Estado voltadas para equilibrar o sistema, de forma que os benefícios da proteção não sejam suplantados pelas restrições que institui. Nesse sentido, é essencial que a construção e a implementação de políticas de propriedade intelectual sejam feitas de forma plural para a melhor conjugação possível dos interesses dos diversos atores envolvidos nesse campo.

Há um fenômeno recente de estruturação de políticas ou de estratégias de propriedade intelectual em diversos países. A China, como já mencionado, inclui-se nesse contexto. Além disso, a OMPI também está engajada nesse processo, impulsionando essa agenda em seus estados-membros. Em 2021, 24 países da América Latina e do Caribe, dentre eles o Brasil, já haviam recebido suporte da OMPI para formulação e implementação de Estratégias Nacionais de Propriedade Intelectual (ENPIs) (WIPO, 2022). De acordo com a OMPI, uma ENPI:

(...) é um conjunto de medidas políticas formuladas e implementadas por um governo para aperfeiçoar seu ecossistema de propriedade intelectual e inovação, em alinhamento com metas de desenvolvimento social, cultural e econômico. É transversal por natureza: vincula a propriedade intelectual a uma ampla gama de áreas de políticas públicas para intensificar a coerência e a coordenação governamental na produção de leis e na formulação de políticas (WIPO, 2023b, p.1, tradução própria).

No contexto da implantação da Agenda para o Desenvolvimento – conjunto de medidas voltadas para promover a perspectiva de países em desenvolvimento na atuação da OMPI –, a organização publicou, em 2012, um guia com uma metodologia para a formulação de ENPIs. A partir da experiência de alguns países, em 2019, o guia foi revisado. O material pretende subsidiar atores governamentais interessados na elaboração e na implementação de políticas de propriedade intelectual. Em 2024, a partir de uma proposta do Brasil, o Comitê de Desenvolvimento e Propriedade Intelectual (CDIP) da OMPI pactuou a criação de um centro de informações e de intercâmbio de experiências sobre ENPIs. Assim, a atualidade do fenômeno do estabelecimento dessas políticas em vários países, o estímulo dado por uma organização internacional e a representatividade da China fortalecem a motivação para a realização da presente investigação.

Para além do que já foi pesquisado e escrito sobre o sistema de propriedade intelectual da China, este trabalho pretende ofertar originalidade. Por conseguinte, estará concentrado nas transformações da política de propriedade intelectual do país e na inter-relação com a instituição responsável por conceder direitos nessa área e por exercer função central nessa política nacional: a atual CNIPA e antigo SIPO.

Ao perseguir a vanguarda tecnológica valendo-se do fortalecimento do seu sistema de inovação, a China colocou a propriedade intelectual como um dos recursos prioritários desse processo. Segundo as autoridades do país, “Fortalecer a proteção dos direitos de propriedade intelectual sempre

foi uma parte importante do trabalho do governo chinês para acelerar a construção de um país inovador” (WTO, 2012, p.245, tradução própria). Investigar essa dinâmica, com seus acertos e erros, convergências e contradições, contribui para entender o regime de propriedade intelectual. Ainda que a propriedade intelectual seja um campo do conhecimento distante da atenção do grande público, seu impacto na sociedade contemporânea é inescapável. Sendo assim, esta tese propõe-se a colaborar para os estudos da área, notadamente sob o prisma das políticas públicas e sob a perspectiva de países em desenvolvimento.

Ao fim e ao cabo, o trabalho pretende trazer contribuições para futuras análises sobre o Brasil. Tal fato é particularmente relevante, uma vez que o país vem passando por transformações em seu sistema nacional de propriedade intelectual. Dentre essas, o país instituiu sua Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual, por meio do Decreto nº 10.886, de 7 de dezembro de 2021. O período de vigência dessa política se estende até 2030, sendo implementada por meio de planos de ação bienais.

Finalmente, há que se mencionar a conexão deste pesquisador com o tema em análise. Como integrante da Coordenação de Relações Internacionais do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) do Brasil, este pesquisador é testemunha de algumas dinâmicas e tem interesse em aprofundar o conhecimento em outras tantas. A partir do resultado desta tese, espera-se um aperfeiçoamento do exercício de suas atribuições como servidor público.

Sinteticamente, diante da importância da propriedade intelectual para a sociedade capitalista contemporânea; do lugar de destaque adquirido pela China no regime internacional de propriedade intelectual; do papel das políticas públicas para o desenvolvimento; da estruturação recente de estratégias de propriedade intelectual em diferentes países, inclusive na China; das transformações no ambiente institucional chinês inter-relacionadas com seu instituto nacional de propriedade intelectual; e de possíveis lições para o Brasil nessa área, verifica-se um contexto dinâmico e desafiador que merece ser estudado. A partir da análise da experiência de um país representativo socioeconomicamente, como a China, este estudo busca contribuir para o debate sobre a coevolução. Assim, mais do que tratar do sistema de propriedade intelectual de um país específico, esta tese pretende compreender a dinâmica interativa entre política pública, ambiente e instituições.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está constituída por sete capítulos. O primeiro, conforme exposto, é uma introdução composta pela contextualização do problema de pesquisa; formulação do problema de pesquisa; de-

finição dos objetivos geral e específicos; e apresentação das justificativas para a realização deste trabalho. O segundo capítulo traz o referencial teórico para embasar a pesquisa e situar o leitor. O referido capítulo está dividido em três seções: políticas públicas; institucionalismo, arranjos institucionais e coevolução; e regime de propriedade intelectual. O terceiro capítulo expõe a metodologia empregada para a implementação deste trabalho. Sendo assim, o capítulo evidencia procedimentos da revisão de literatura, apresenta o tipo de pesquisa, define o desenho e a estratégia de pesquisa, especifica as técnicas e os instrumentos de coleta de dados, indica o processo de análise de dados e aponta o procedimento de descrição e de análise de resultados. O quarto capítulo trata do arranjo institucional da política de propriedade intelectual da China. As categorias de análise “política pública”, “atores” e “governança” auxiliam a guiar o estudo. O quinto capítulo aborda a “inserção internacional” do país no regime de propriedade intelectual. O sexto capítulo versa sobre a coevolução entre a política chinesa e o seu instituto nacional. As categorias de análise “coevolução” e “SIPO/CNIPA” conferem o direcionamento e as subcategorias “história”, “estrutura e atribuições”, “capacidades” e “atividades” referenciam as seções deste capítulo. A investigação está fundamentada em uma análise documental, bem como em respostas obtidas via questionários e entrevistas. Sendo assim, em seguida, expõe-se a consolidação dos resultados do trabalho, levando-se em consideração subcategorias representativas da coevolução, tais como “restrição de nível superior”, “evento iniciador”, “dependência da trajetória e da história”, “não-linearidade”, “agentes heterogêneos”, “feedback positivo”, “causalidade multidirecional”, “aprendizagem adaptativa” e “efeito multinível”. Finalmente, o capítulo sete apresenta as conclusões desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Proporcionar habitação popular, ampliar áreas irrigadas para a agricultura, democratizar o acesso à cultura, reduzir o tabagismo e estimular a inovação tecnológica. Essas ações tão diversas entre si são objetivos de políticas públicas presentes nas atribuições governamentais contemporâneas. Por um lado, quando bem-sucedidas, essas políticas promovem desenvolvimento e bem-estar social. Por outro lado, políticas frustradas provocam desperdício de recursos, descrédito social e retrocesso. A sistematização dos estudos sobre políticas públicas é, portanto, uma consequência natural da necessidade de coordenar esforços técnicos acurados.

O campo de conhecimento das políticas públicas começou a estruturar-se formalmente nos Estados Unidos, a partir da Ciência Política, nos anos 1940, tendo como foco a ação dos governos e a resolução de problemas públicos (Birkland, 2011; Souza, 2006). A literatura de política pública traz uma série de definições possíveis para essa matéria. Assim, primeiramente, cabe tentar caracterizá-la, compreendendo as distintas perspectivas existentes. Dye (2017) expressa que “política pública é o que os governos escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 2017, p.1, tradução nossa). O termo também pode ser entendido como “um conjunto de ações do governo que inclui fazer leis, mas não está limitado a isso, e está definido em termos de um objetivo ou propósito comum” (Cochran *et al*, 2012, p.1, tradução nossa). Peters (2016), por sua vez, afirma que se trata da “soma das atividades do governo, sejam elas exercidas diretamente ou por meio de agentes, uma vez que essas atividades influenciam a vida dos cidadãos” (Peters, 2016, p.21, tradução nossa). Já Souza (2006) explica que é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p.26). Seu escopo envolve também entender “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Laswell, 1958 *apud* Souza, 2006, p. 24). Finalmente, Birkland (2011) destaca que, dentre outros atributos, a política pública contém uma resposta governamental a um problema público que requer atenção.

As políticas públicas podem ter uma natureza explícita ou implícita. Birkland (2011) considera que as políticas implícitas são aquelas que não estão formalmente declaradas. Seria, portanto, aquilo que o Estado escolhe não fazer, como, por exemplo, a ausência de um serviço público de saúde nos Estados Unidos. Bittencourt e Rauhen (2021), ao tratarem especificamente de políticas de inovação, definem essa dicotomia do seguinte modo:

Sendo assim, as políticas explícitas de inovação são todas aquelas formalmente constituídas como tal e que estão presentes nos conhecidos instrumentos de fomento creditício, investimento direto, subvenção, criação de infraestrutura, dentre outras, sua

expressão mais aplicada. (...) Por outro lado, as políticas implícitas de inovação seriam aquelas que influenciam diretamente a geração e difusão de inovações a partir dos grandes objetivos macro e microeconômicos nacionais. Elas são expressas pela política fiscal e monetária, pelas estratégias educacionais, pela orientação diplomática, pelas regras de controle e *accountability*, etc. (Bittencourt; Rauen, 2021, p. 523).

Mazzucato e Penna (2016), também analisando políticas de inovação, com foco na realidade brasileira, compreendem que as políticas explícitas são aquelas conduzidas por órgãos governamentais, como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de um planejamento. Enquanto isso, as políticas implícitas estão refletidas no regime macroeconômico do país e em políticas complementares – saúde, defesa, inclusão social, educação, clima, meio ambiente e energia.

Rattner (1981), em uma reflexão sobre política tecnológica, apresenta a seguinte forma de qualificá-las:

Para este objetivo, é conveniente adotar-se a distinção entre a política tecnológica explícita e implícita, sendo que a primeira abrange todas as medidas, leis e diretrizes adotadas pelo governo com o intuito de exercer um impacto sobre a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos no país. A segunda categoria refere-se àquelas medidas, planos e diretrizes, decorrentes da política de desenvolvimento econômico e industrial, com efeitos profundos – positivos ou negativos – sobre o desenvolvimento da capacidade tecnológica autônoma do país (Rattner, 1981, p.15).

Para efeitos deste trabalho, políticas explícitas de propriedade intelectual são aquelas que estão formalmente codificadas e guardam relação direta com essa matéria. É o caso das ENPIs, por exemplo. As políticas implícitas, por seu turno, são: i) aquelas que não estão formalmente instituídas, mas guardam relação direta com o assunto ou ii) estão formalmente expressas e apresentam relação indireta ou complementar com o assunto.

A eficácia da intervenção estatal por meio de uma política pública depende, primordialmente, da correta definição do problema a ser enfrentado. Ideologias e valores tendem a influenciar a forma como um problema é definido ou até se determinada situação é encarada realmente como um problema. A existência de uma política pública específica (explícita) para tratar de propriedade intelectual, por exemplo, não é necessariamente um imperativo em qualquer país. De todo modo, a partir dessa identificação, é preciso que o problema mobilize atenção suficiente dos tomadores de decisão. A construção de uma agenda em torno de um tema pode se dar em função da mobilização da sociedade, da atuação da mídia e da ação de grupos de pressão. Ademais, o clima político e o humor público têm influência direta na emergência de um tema como prioridade (Kraft; Furlong, 2018). Uma vez que o problema tenha adquirido o espaço necessário na agenda pública, os formuladores de políticas passam a atuar buscando possíveis soluções.

A formulação de políticas públicas baseia-se no desenvolvimento de propostas de ação para atenuar ou resolver um problema público. Trata-se de um processo técnico e político. Assim, atores governamentais desempenham função essencial. Além deles, grupos de interesse costumam atuar

provendo informações técnicas, mas também tentando influenciar decisões, de acordo com suas necessidades econômicas e políticas (Kraft; Furlong, 2018).

A legitimação ocorre com a decisão do governo de levar adiante uma proposta de política pública. Em termos mais amplos, essa se dá também quando há suporte social para sua implementação. A ausência de legitimação pode gerar questionamentos de certos grupos da sociedade. Em seguida, a implementação traz a real intervenção do Estado e os resultados para a comunidade (Kraft; Furlong, 2018).

Alguns dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para implementar suas políticas são: o estabelecimento de leis ou normas, criando direitos, regulando o ambiente socioeconômico e instituindo benefícios, encargos ou sanções; a prestação direta de serviços, como saúde e educação; a transferência de recursos financeiros, por exemplo, via seguridade social ou concessão de crédito; a cobrança ou isenção de imposto para desincentivar ou incentivar uma atividade; e a execução de campanhas educativas e informativas (Peters, 2016; Kraft; Furlong, 2018). Segundo Charles Jones (1984), para que a implementação seja bem-sucedida é preciso organização, interpretação e aplicação. Organização é o estabelecimento de recursos, estruturas e métodos para administrar um programa. Interpretação é a tradução da linguagem contida em leis, regulamentos e programas para o público-alvo. Aplicação é a prestação rotineira de serviços, pagamentos ou outros objetivos ou instrumentos acordados do programa.

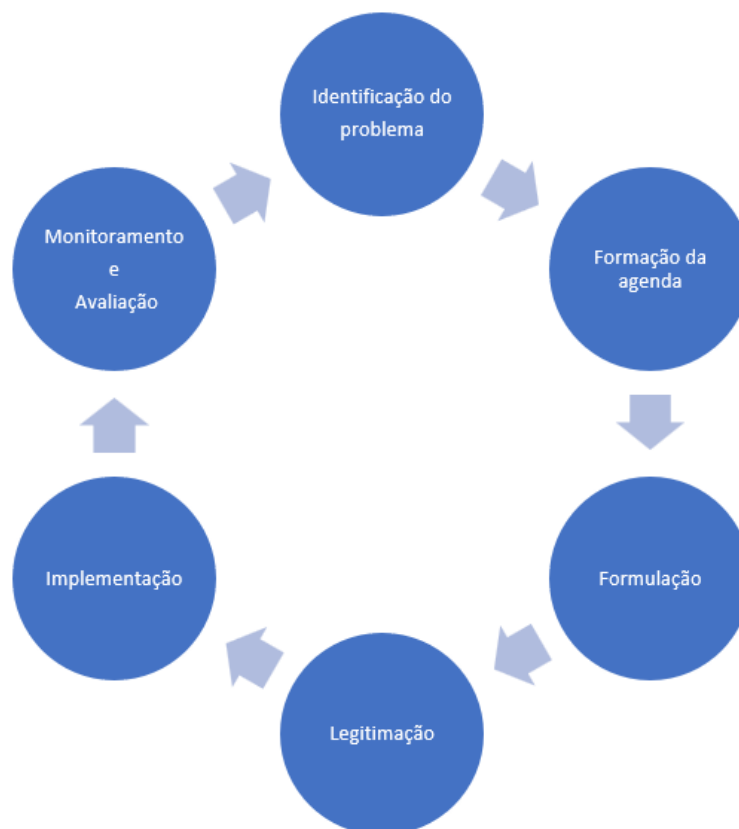
O monitoramento e a avaliação buscam verificar se a política pública está funcionando conforme planejado, ou seja, se os resultados perseguidos estão sendo alcançados. A percepção dos resultados em função dos custos envolvidos em uma determinada política costuma ser relevante. Além do Poder Executivo ou dos próprios implementadores da política, a avaliação também pode ser empreendida pelo Poder Legislativo ou mesmo pela sociedade civil (Kraft; Furlong, 2018).

O supracitado processo – conhecido como “ciclo de políticas públicas” – é uma forma de organizar as etapas entendidas como necessárias para a operacionalização dessas políticas. Sua descrição conta com nuances, de acordo com a perspectiva de distintos autores, sendo Harold Lasswell (1950) seu precursor. Cumpre esclarecer, todavia, que nem sempre essas fases ocorrem de forma sequencial e organizada. Assim, resumida e idealmente, é possível compreender política pública como o campo de atuação governamental em que ocorre a identificação de um problema, a construção de uma agenda, a formulação de uma solução, a legitimação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações (Figura 1).

De forma complementar a essa noção, de acordo com o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1984), há três fluxos processuais paralelos que, quando se encontram, propiciam uma “janela de oportunidade” para a emergência de uma determinada política pública. São eles: problemas

(*problems*), dimensão técnica das políticas públicas (*policies*) e processo político (*politics*). O problema entra na agenda quando os formuladores de políticas públicas reconhecem sua existência e passam a considerar a possibilidade de enfrentá-lo. A dimensão técnica trata de alternativas plausíveis para solucionar o problema. Já o fluxo político refere-se a negociações, barganhas e poder envolvidos (Birkland, 2011).

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas

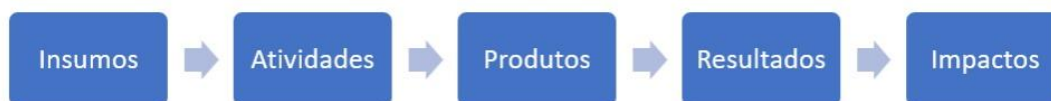


Fonte: Elaboração própria a partir de Kraft e Furlong (2018).

Outra ferramenta metodológica pertinente para a compreensão de políticas públicas é o “modelo lógico”. Essa representação é composta por: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os insumos são os recursos financeiros, físicos e humanos. As atividades são tanto as ações indiretas que garantem a realização da política, como aquelas diretamente relacionadas aos beneficiários. Os produtos são os frutos das atividades. Os resultados são as mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições. Os impactos, por sua vez, são mudanças de mais longo prazo (Brasil, 2018) (Figura 2). De forma simplificada, em uma política de propriedade intelectual, por exemplo, o insumo pode se referir aos profissionais do instituto nacional mobilizados para realizar uma atividade tal como uma consulta pública. O produto, nesse caso, seriam os subsídios obtidos junto à sociedade, enquanto o resultado seria uma determinada alteração legislativa. O

impacto viria da criação de um ambiente regulatório mais eficiente para os empreendedores nacionais e estrangeiros depositarem seus pedidos de marcas, patentes, desenhos industriais e indicações geográficas.

Figura 2 – Etapas do modelo lógico



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2018).

Dye (2017) indica que os modelos conceituais em políticas públicas são úteis para simplificar e esclarecer, comunicar elementos essenciais, apresentar explicações, identificar aspectos importantes, direcionar esforços e prever consequências. Assim, o “ciclo de políticas públicas” e o “modelo lógico” são concepções convenientes tanto em termos acadêmicos como também operativos para técnicos da área.

Como já exposto, em função dos diversos espaços da atividade estatal, as políticas públicas compreendem uma área do conhecimento interdisciplinar por natureza. De acordo com a tipologia de Theodore Lowi (1966), as políticas podem ser agrupadas em três categorias: distributiva, regulatória e redistributiva. As políticas distributivas resultam na concessão de um benefício dado pelo Estado a um determinado grupo da sociedade. Como exemplo, é possível citar obras de infraestrutura em uma região do país ou subsídios a produtores agrícolas. As políticas regulatórias, por sua vez, guiam a condução dos negócios. Podem ser subdivididas em duas categorias. A política regulatória competitiva limita a oferta de bens e de serviços a certo grupo de fornecedores, como ocorre com as leis de concessão de emissoras de rádio e TV, assim como com as leis que regem o exercício profissional, por meio do credenciamento junto a um conselho específico. A política regulatória protetora, por seu turno, resguarda a sociedade de eventuais efeitos negativos do mercado, como fornecimento de produtos prejudiciais à saúde ou que gerem degradação ambiental. Já a política redistributiva altera a alocação de riqueza, propriedade ou direitos de um determinado grupo em favor de outro grupo. A política tributária e a reforma agrária são alguns exemplos (Birkland, 2011).

As políticas de propriedade intelectual tendem a se enquadrar como políticas de viés regulatório competitivo e protetor. No primeiro caso, ao garantir o direito de exclusividade de exploração de uma patente ou de um desenho industrial, por um determinado período de tempo, o Estado está limitando a concorrência, em troca de um incentivo à inovação. No segundo caso, ao

garantir o uso exclusivo de uma marca ou de uma indicação geográfica, o Estado está auxiliando o consumidor a identificar a origem, as características e a qualidade de um produto ou serviço. A dinâmica em torno dessas políticas de propriedade intelectual pode apresentar distintos conflitos. Talvez o maior deles se dê na implementação de uma política de viés redistributivo, notadamente no campo das patentes. Assim, como exemplo, o Estado pode retirar o direito de exclusividade de exploração e permitir que outros agentes atuem no mercado, mediante uma remuneração ao titular, por meio de um licenciamento compulsório.

Uma política pública pode ser, ainda de acordo com a literatura, entendida como material ou simbólica. A distinção entre elas é delicada, mas a primeira tende a resultar em um benefício tangível para a sociedade, enquanto a segunda apenas atua para atender valores ou princípios de um grupo social, sem envolver esforços estatais reais (Birkland, 2011). Há que se refletir, portanto, se há casos em que políticas e estratégias de propriedade intelectual assumem materialidade e outros em que há mero simbolismo.

Com relação ao conceito de estratégia, apesar de sua origem militar, as definições e os usos contemporâneos do termo estão mais alinhados à realidade empresarial. Mesmo assim, é factível identificar abordagens em que se pode entender o conceito como aplicável às organizações de forma geral, incluindo entidades governamentais. Estratégia pode ser definida como uma forma de estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação a serem seguidos para alcançar objetivos, metas e desafios estabelecidos (Oliveira, 2007). É possível também compreender que “estratégia é um conjunto de objetivos e de políticas relevantes” (Tiles, 1963, p.3, tradução própria) ou ainda como a “determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa, e a adoção das linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas” (Chandler, 1962, p.13, tradução própria).

O “Manual de políticas e estratégias para a qualidade dos cuidados de saúde” da Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, sustenta que “política” e “estratégia” devem ser tratadas de forma integrada. Embora seja complexo fornecer uma diferenciação taxativa entre elas, até por poder haver coincidência no processo de elaboração e no conteúdo, é factível compreender que a política fornece as linhas gerais de ação (o quê) e que a estratégia indica sua forma de implementação (como) (OMS, 2020). Nesse sentido, políticas e estratégia são complementares e serão tratadas como “faces de uma mesma moeda” neste trabalho. Ambas definem um direcionamento para as ações do Estado, no caso a ser analisado, no campo da propriedade intelectual. Assim, entenderemos que o termo “política pública de propriedade intelectual” abrange a “estratégia nacional”.

A complexificação das atividades estatais exige planejamento, recursos e capacidades. As investigações sobre políticas públicas têm, portanto, um amplo campo para prosperarem. Há reflexões

baseadas em variados modelos teóricos, examinando as políticas públicas considerando cada uma das fases de seu ciclo. Assim, pode haver, por exemplo, trabalhos sobre os motivos de alguns problemas entrarem na agenda governamental e outros não, os modos como as soluções são construídas, os fatores influenciadores das decisões e as dinâmicas de implementação. Há também estudos que promovem a comparação entre políticas. Ademais, há produção voltada para análises *ex ante* – sobre a criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas – e *ex post* – ao longo da execução de políticas. Em função da limitação de espaço e da necessidade de manutenção de foco, não cabe entrar em maiores detalhes sobre essa variada gama de abordagens. De todo modo, a próxima seção fornece as informações pertinentes sobre as escolhas teóricas desta pesquisa.

2.2 INSTITUCIONALISMO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E COEVOLUÇÃO

Para além das políticas expressamente formuladas na forma de ENPIs, há que se observar também seus instrumentos conexos como diretrizes, leis e, principalmente, medidas efetivamente adotadas no campo da propriedade intelectual. Uma perspectiva abrangente, portanto, não se limita ao estabelecido nos documentos das políticas oficiais. Este trabalho pretende compreender esse cenário valendo-se da contribuição institucionalista para interpretar o fenômeno da coevolução entre a política de propriedade intelectual da China e o seu instituto nacional de propriedade intelectual – a atual CNIPA.

Em sua expressão mais recente, o neoinstitucionalismo, independentemente de sua corrente, busca revelar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Considera-se que a organização institucional da comunidade política ou a economia política atuam como principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a gerar determinados resultados (Hall; Taylor, 2003). Convencionou-se categorizar o neoinstitucionalismo em três vertentes: histórica, sociológica e escolha racional. Cada uma delas dispõe de suas particularidades. Entretanto, há também estudos que buscam integrar aspectos dessas três perspectivas. Assim, os limites entre essas nem sempre são absolutos.

Sob a perspectiva do institucionalismo histórico, “instituição” pode ser definida como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p.196). Por sua vez, sob o prisma do institucionalismo sociológico, a definição de instituição é ampliada pela inclusão de sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais. Considera-se também, portanto, o aspecto cultural (Hall; Taylor, 2003). Segundo o institucionalismo histórico, o Estado não é um agente neutro atuando entre interesses concorrentes, mas sim um conjunto de instituições capazes de

estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre distintos grupos. Assim, deve-se dar atenção à distribuição de poder e às relações assimétricas, uma vez que as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Se determinados atores estão em posição de impor regras a outros, o emprego do poder pode ser autorreforçado fazendo com que a autoridade política resulte em assimetrias de poder (Pierson, 2000; Hall; Taylor, 2003).

Mantzavinos, North e Shariq (2004) manifestam que o maior desafio para as ciências sociais é explicar a “mudança”, seja ela social, política, econômica ou organizacional. Para eles, deve-se partir da compreensão do processo de aprendizagem individual, que leva a uma aprendizagem coletiva e promove a emergência de instituições. A emergência de instituições (regras do jogo) tem como um dos efeitos a criação de organizações (jogadores) (Mantzavinos; North; Shariq, 2004).

Adicionalmente, destaca-se também a causalidade social dependente da trajetória percorrida. O componente da dependência da trajetória é fator central para analisar o processo político a partir do institucionalismo histórico. De forma ampla, o conceito trata da relevância causal de estágios prévios em uma sequência temporal de eventos. Nesse aspecto, arranjos políticos seriam difíceis de mudar. Dois fatores contribuiriam para isso: o curto prazo temporal dos mandatos políticos e a forte tendência de manutenção do *status quo* referente às regras que governam as instituições políticas (Hall; Taylor, 2003; Pierson, 2000).

A perspectiva institucionalista auxilia a compreender que certas políticas são adotadas por Estados não necessariamente por serem as mais funcionais, mas sim porque há um senso comum de que sua adoção seria apropriada. Desse modo,

as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente constituídas aparecem com nitidez. Afirmam alguns que conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais ‘desenvolvidos’, e onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais (Hall; Taylor, 2003, p.212).

Assim, cabe considerar a conjuntura em que uma política de propriedade intelectual é instituída. A constatação de que as normas formais existentes não atendem às necessidades dos agentes econômicos leva-os a conceber novas normas. A aceitação dessas normas, contudo, está condicionada a um conjunto de regras informais que definem a aplicação das normas formais (Wang, 2001).

A partir desse contexto, emana-se o conceito de ambiente institucional. Davis e North (2008) o definiram da seguinte forma:

O ambiente institucional é o conjunto de regras básicas políticas, sociais e legais que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição. As regras que regem as eleições, os direitos de propriedade e o direito de contrato são exemplos do tipo de

regras básicas que compõem o ambiente econômico (Davis; North, 2008, p. 6, tradução própria).

Com relação à repercussão desse conceito em políticas de propriedade intelectual, é possível entender que há um certo encadeamento em mais de um nível de ambiente institucional: nacional e internacional. O primeiro pode influenciar o segundo a depender do poder do Estado e também da conjuntura. Por seu turno, o ambiente institucional internacional repercute nas mais distintas realidades nacionais. Países de renda alta tendem a ter maior poder para impor normas internacionais de acordo com seus interesses. Entretanto, também pode haver articulação de países de renda média ou baixa para defender uma agenda. Ambos os níveis de ambiente institucional, portanto, influenciam-se.

Diretamente relacionada ao ambiente está a concepção de arranjo institucional, uma vez que o primeiro estabelece as condições para o funcionamento desse segundo. De acordo com Davis e North (2008), “Um arranjo institucional é um acordo entre agentes econômicos que rege as formas pelas quais esses agentes podem cooperar e/ou competir” (Davis; North, 2008, p. 7, tradução própria). Em uma análise similar, Fiani (2014) entende que “(...) arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade” (Fiani, 2014, p. 57). Sob um prisma mais próximo do objeto deste estudo, arranjo institucional pode ser compreendido como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014b, p. 19). De modo complementar:

Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015, p.173).

Finalmente, o “Guia prático de análise *ex ante*”, editado pelo governo brasileiro, adota a seguinte perspectiva:

Os arranjos institucionais de implementação são a combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores, sejam eles os copartícipes na decisão, parceiros de implementação, beneficiários, responsáveis pela fiscalização e interessados na transparência e na avaliação (Brasil, 2018, p.129)

A abordagem das políticas públicas sob a concepção de arranjos institucionais mostra-se útil, pois permite uma compreensão sistematizada e transversal de sua implementação. A perspectiva considera uma relação que envolve burocracias de diferentes poderes e níveis de governo; atores do sistema representativo (parlamentares); atores do sistema participativo (organizações da sociedade civil, como sindicatos de trabalhadores, associações empresariais e movimentos sociais) e atores do sistema de controle (administrativo, legislativo, judiciário e social). Os arranjos institucionais

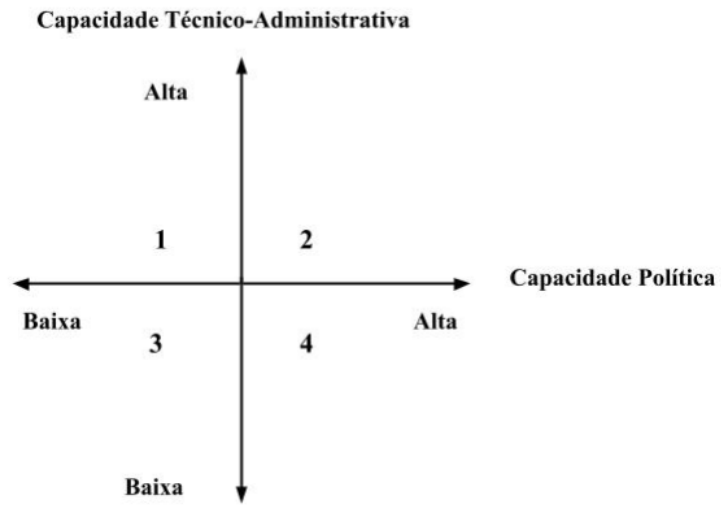
determinam a capacidade de o Estado implementar políticas públicas – capacidades essas que podem ser de natureza técnico-administrativa ou política. A primeira refere-se às competências e aos instrumentos dos agentes estatais para gerar resultados. Assim, são considerados elementos tais como: i) a presença de burocracias governamentais profissionalizadas; ii) o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental; e iii) a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (Gomide; Pires, 2014a, 2014b; Pires; Gomide, 2016).

A capacidade política, por seu turno, trata da atuação do Poder Executivo para promover canais de interlocução e de negociação com partes interessadas, dirimindo conflitos e evitando captura por interesses específicos. Essa última capacidade está relacionada à articulação e à promoção da legitimidade da política pública. Desse modo, consideram-se i) as interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos do sistema representativo (parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais e partidos políticos); ii) a existência e funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas); e iii) a presença da fiscalização de agências de controle (Gomide; Pires, 2014a, 2014b; Pires; Gomide, 2016).

A partir desse entendimento, é possível combinar tais elementos em um gráfico do tipo plano cartesiano (Figura 3). O quadrante 1 apresenta arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Há, portanto, competência técnica e capacidade organizacional, enquanto faltam mecanismos de inclusão, transparência e controle. Como exemplo, Gomide e Pires (2014a) mencionam Estados desenvolvimentistas clássicos, potencialmente eficazes, mas permeados por autoritarismo político. De forma oposta, o quadrante 4 apresenta arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Neste caso, há participação da sociedade e legitimidade das políticas, mas também há problemas de gestão. O quadrante 3 é o pior cenário, pois reúne arranjos com limitações nas duas capacidades. Finalmente, o quadrante 2 apresenta arranjos que dispõem de alta capacidade política e de alta capacidade técnico-administrativa, permitindo uma ação estatal efetiva e com legitimidade (Gomide; Pires, 2014a).

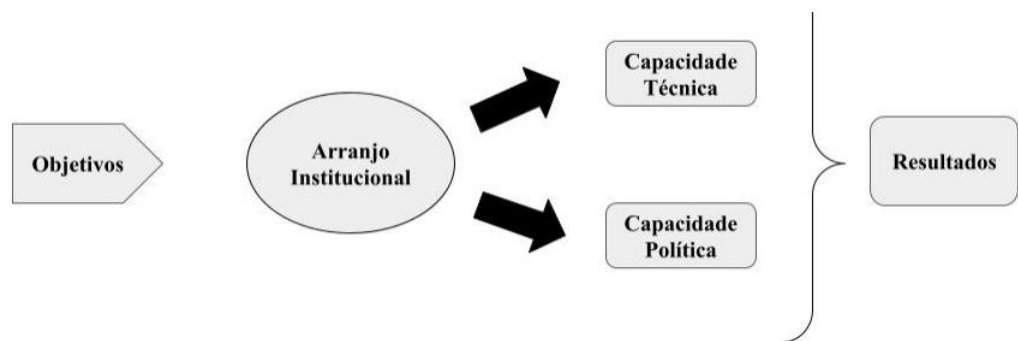
A análise a partir do modelo proposto por Gomide e Pires (2014b) pode ser subdividida nas seguintes etapas i) identificação dos objetivos, metas e produtos da política; ii) descrição dos atores envolvidos; iii) exame das capacidades técnico-administrativas – recursos humanos, financeiros e tecnológicos / mecanismos de coordenação / estratégias de monitoramento; iv) exame das capacidades políticas – interações da burocracia do Executivo com os agentes do sistema político-representativo / participação social / atuação dos órgãos de controle; e v) descrição dos resultados – verificação da execução das metas e do aspecto inovador da implementação (novidades e aperfeiçoamentos). A abordagem pode ser condensada conforme disposto na Figura 4.

Figura 3– Capacidades estatais em arranjos institucionais



Fonte: Elaboração própria a partir de Gomide e Pires (2014a).

Figura 4 – Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais



Fonte: Elaboração própria a partir de Gomide e Pires (2014b).

Lotta e Vaz (2015) compreendem que a abordagem da gestão de políticas públicas via arranjos institucionais permite otimização no uso de recursos públicos, ampliação na oferta de serviços e aperfeiçoamento na transparência e na participação social. O modelo tem sido aplicado na análise de distintos tipos de políticas públicas. Gomide e Pires (2014a, 2014b) e Lotta e Favareto (2016) valeram-se dessa perspectiva para investigar uma série de iniciativas do governo federal, com propósitos diversos, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, o Programa de Aceleração do Crescimento e a Revitalização da Indústria Naval. Filgueiras e Queiroz (2021), por sua vez, investigaram os arranjos institucionais pelos quais são conduzidas as avaliações de políticas públicas

em distintos países. Utilizando abordagem aproximada, Cavalcante (2023) refletiu sobre mudanças nos instrumentos do arranjo de governança da política de inovação brasileira.

Este trabalho entende que a abordagem dos arranjos institucionais também é pertinente para investigar as políticas de propriedade intelectual. Uma vez que a propriedade intelectual tem natureza transversal, enseja uma perspectiva de política pública com viés intersetorial e participativo. Por isso, o referido modelo é uma possibilidade como concepção teórica de análise, assim como instrumento a ser colocado em prática com vistas ao aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas. A partir dessa perspectiva analítica que vem sendo desenvolvida por autores brasileiros, pretende-se alcançar uma melhor compreensão sobre o caso da política de propriedade intelectual da China.

Algumas adaptações, entretanto, podem ser necessárias. A abordagem de arranjo institucional não pressupõe um modelo único e perfeito. Lotta e Favareto (2015), tratando de arranjos institucionais brasileiros, identificam uma heterogeneidade em sua essência. Nesse sentido, “dependendo de sua motivação, cada arranjo institucional acaba tendo características específicas em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, dos distintos papéis existentes, e em que momento o envolvimento aconteça” (Lotta; Vaz, 2015, p.182). No caso de políticas de propriedade intelectual, diferentemente de outras políticas, há um significativo componente internacional. Deve-se considerar, assim, a atuação de atores estrangeiros, sejam eles governos de outros Estados, organizações internacionais ou agentes privados transnacionais. Observa-se também que na área de propriedade intelectual há a tendência a uma menor descentralização – em razão de uma menor presença de entes locais nesses arranjos¹². Feitas essas ponderações ao modelo, os demais componentes de análise permanecem válidos.

O conceito de arranjo institucional de política pública apresenta proximidade com o de rede de política pública. Assim, tanto na formulação quanto na implementação da política, estão envolvidos – direta ou indiretamente – atores do Estado e da sociedade com diferentes capacidades de poder e de influência. Isso inclui a atuação de firmas e de organizações internacionais que promovem uma “transnacionalização das políticas públicas” (Schneider, 2005, p 51).

(...) o conceito de redes de políticas públicas implica uma visão da realidade na qual as políticas públicas não são formuladas e implementadas apenas por um único ator público (o Estado), mas que também atores privados ou sociais participam nesse processo de produção e oferta de bens públicos. Além disso, está compreendido aí que o Estado não é mais entendido como uma “hierarquia pública” sempre integrada, senão que ele próprio representa uma rede de organizações relativamente autônomas (Schneider, 2005, p. 49).

¹² A China, entretanto, é uma exceção nesse aspecto, pois conta com instituições regionais incumbidas de ações na área de propriedade intelectual.

Ambas as abordagens, portanto, remetem a uma governança compartilhada de política pública – ainda que haja uma liderança. A concepção de governança tem diferentes formulações, incluindo uma vertente privada – governança corporativa – e uma mais alinhada à atuação estatal – governança pública. Os primeiros estudos nessa área remontam, pelo menos, à década de 1970. No primeiro caso, o foco está em garantir resultados e transparência para os acionistas. No segundo caso, a ênfase está no aperfeiçoamento da gestão pública, com a otimização do uso dos recursos, da participação e dos benefícios sociais. Este trabalho está alinhado à segunda abordagem.

O termo passou a se popularizar na década de 1980, por meio de relatórios produzidos por organismos internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Após atualizações, a versão mais recente promovida pelo Banco Mundial é a de que:

A governança pode ser definida de forma ampla como o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui (1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, (2) a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (World Bank, 2025, p.1).

Na década de 1990, o conceito de governança pública foi caracterizado por autores da escola de nova gestão pública (*new public management*), tal como Hood, (1991). Em seguida, continuou a ser seguidamente desenvolvido por distintos autores e abordagens da administração pública – como, por exemplo, Kickert (1997); Osborne (2006); Bovaird (2007); Klijn e Koppenjan (2012); e Lindsay et al. (2014) –, discutindo temas como governança de redes, coprodução do controle, monitoramento e serviços, bem como uma nova governança pública (Machado de Freitas *et al*, 2022).

A governança pode ser compreendida sob o prisma da formulação de políticas e do monitoramento contínuo para sua implementação, bem como dos processos de tomada de decisão (Siyal; Hobbs, 2022). No Brasil, o Decreto nº 9.203, de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, definindo que governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). Arranjos institucionais são, portanto, estruturas de governança (Fiani, 2014).

De forma complementar ao modelo dos arranjos institucionais, esta tese utiliza como base o conceito de coevolução. Originário das ciências naturais, o termo aponta para situações em que espécies diferentes interagem influenciando-se reciprocamente em seu processo evolutivo. Embora outros autores já tivessem trabalhado com essa perspectiva, Ehrlich e Raven (1964) foram os responsáveis por cunhar e popularizar o conceito a partir de um estudo sobre a interação entre borboletas e plantas. A relação coevolutiva na natureza pode ocorrer, por exemplo, entre predador e

presa, entre parasita e hospedeiro, entre espécies competitivas ou entre espécies mutualísticas (Berkeley, 2024).

As ciências sociais absorveram o conceito de coevolução e, já na década de 1970, alguns estudos passaram a se valer dessa abordagem. Todavia, foi somente na década de 1990 – com produções de Nelson (1994); Haveman e Rao (1997); Koza e Lewin (1998); Lewin, Long e Carroll (1999); Lewin e Volberda (1999); e Van den Bosch, Volberda e Boer (1999) – que o conceito ganhou maior destaque na produção científica da área. A partir daí investigações desse tipo foram consolidando-se. A média, de 1978 até 2000, era a publicação de três artigos por ano contendo a perspectiva coevolutiva. Entre 2001 e 2018, por sua vez, foram publicados, em média, 39 artigos por ano (Petrin; Ornela; Duarte, 2019).

Lewin, Long e Carroll (1999) defenderam uma teoria de coevolução organização-ambiente, buscando generalizar um modelo de adaptação organizacional. O foco do trabalho deles estava direcionado para empresas, mas parte das considerações pode ser aplicada a outros tipos de organizações. Segundo os autores, a coevolução das organizações seria resultado da interação entre forças internas e externas aos ambientes organizacionais. Assim, o sistema institucional específico de cada país, ao mesmo tempo, fomenta a adaptação e o desenvolvimento de certas formas organizacionais, enquanto restringe outras. Algumas das forças de mudança exógenas mencionadas pelos autores são interdependência econômica global, aspectos demográficos, avanços das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e movimentos sociais e políticos centrados em ideologias individualistas. Nesse sentido, as adaptações estratégicas e organizacionais coevoluem com as mudanças no ambiente (dinâmica competitiva, tecnológica e institucional) e com a população e formas organizacionais. A coevolução não implica necessariamente melhorias, mas sim mudanças conjuntas. Avanços sistêmicos são uma possibilidade, mas não são garantidos.

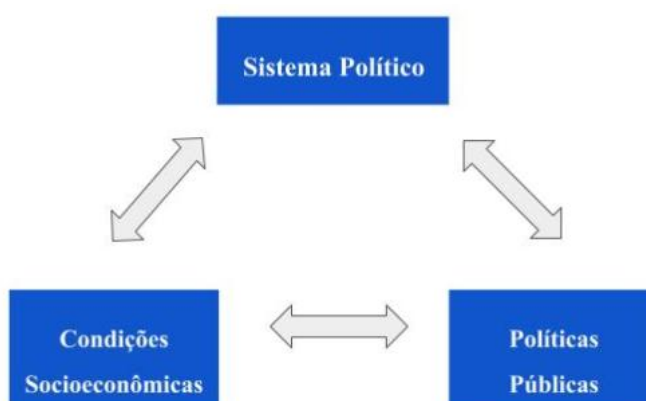
Também de acordo com Lewin, Long e Carroll (1999), a perspectiva de uma coevolução, ainda que não exatamente com a mesma denominação, já estava presente em certa medida na produção de autores pretéritos. Seria o caso, por exemplo, do pensamento weberiano ao tratar do surgimento e da consolidação da burocracia. Características típicas da administração burocrática já ocorriam em sociedades como o antigo Egito ou o Império Romano. Com a ascensão do Estado Moderno, a burocracia torna-se fundamental. O núcleo do Estado Moderno caracteriza-se pela introdução de um sistema tributário, de um comando militar, de um monopólio do uso da violência e de uma administração burocrática. A tendência burocrática foi consolidada pela necessidade da criação de exércitos e forças policiais permanentes, pelo desenvolvimento das finanças públicas, pela introdução de políticas de bem-estar social, pela difusão de novos meios de transporte e de comunicação e pela crescente complexidade da civilização (Weber, 1982).

As inovações institucionais adotadas pela China ao longo das últimas décadas também estão vinculadas a um processo interativo.

Isso quer dizer que cada um dos modos de produção que coabitam a nova formação econômico-social que vem emergindo na China reflete uma unidade de contrários que tanto confere estabilidade ao organismo econômico quanto faz o próprio organismo se transformar em uma forma de dinâmica, de movimento (Jabbour; Gabriele, 2021, p. 172).

Embora não faça uso do termo coevolução, Dye (2017) apresenta um modelo sistêmico cujo teor é similar ao conceito, pois evidencia causas e efeitos advindos da interação entre as políticas públicas; o sistema político (instituições, processos e comportamentos); e as condições socioeconômicas (desigualdades, taxa de desemprego, expectativa de vida etc.) (Figura 5).

Figura 5 – Modelo Sistêmico de Dye



Fonte: Elaboração própria a partir de Dye (2017).

A coevolução existe entre dois ou mais atores que se adaptam em resposta à pressão imposta em relacionamentos mutualísticos e competitivos (Chan; Pattnaik, 2021). A mudança promovida pela coevolução não é só produto da adaptação gerencial ou da seleção ambiental, mas sim um resultado conjunto da intencionalidade, do ambiente e de efeitos institucionais. A abordagem da coevolução é útil a qualquer pesquisa em estudos organizacionais que envolva níveis de análises e adaptação ao longo do tempo. A perspectiva tem o potencial de integrar a evolução nos níveis micro (organização) e macro (ambiente) (Lewin; Volberda, 1999). Aborda-se, portanto, a relação entre organização e ambiente em uma perspectiva bidirecional e de longo prazo, buscando compreender que uma organização sofre adaptações em função do ambiente e também exerce influência nesse.

Ao caracterizarem o fenômeno da coevolução, Lewin e Volberda (1999) elencaram algumas propriedades recorrentes: i) dependência da trajetória e da história – as mudanças organizacionais estão atreladas ao caminho percorrido no passado; ii) não-linearidade – alterações em uma variável podem produzir alterações contraintuitivas em outra variável; iii) feedback positivo – a perspectiva

unidirecional das relações de causa e efeito dá lugar a uma visão bidirecional recursiva de causalidade mútua entre organizações; iv) causalidade multidirecional – as organizações coevoluem umas com as outras e com o ambiente; e v) efeito multinível – a mudança ocorre em distintos níveis dentro da organização e entre organizações.

Além dessas características, Petrin, Duarte e Miura (2022), valendo-se dos conceitos de Lewin e Volberda (1999) e de McKelvey (2002), mencionam também as seguintes: i) evento iniciador – fenômeno que causa uma reconfiguração em um sistema e/ou em padrões de interação, como mudanças regulatórias ou inovações tecnológicas; ii) restrição de nível superior – limitação de recursos que motiva o processo coevolucionário; iii) agentes heterogêneos – diferentes organismos que estabelecem uma relação mútua e causal; iv) aprendizagem adaptativa – os agentes podem aprender, adaptar-se e alterar o ambiente.

Estudos que utilizam o conceito de coevolução consideram que as variáveis ambientais estabelecem uma relação de mútua influência com a mudança tecnológica das empresas, em um contexto de políticas industriais e de inovação (Câmara; Brasil, 2015). A presente tese busca explorar essa perspectiva no âmbito da administração pública. Ademais, a coevolução pode ocorrer no nível micro – em uma ou mais organizações – e no nível macro – no ambiente institucional (Lewin; Volberda, 1999). Há autores que consideram também em suas análises um nível meso – setor ou área de conhecimento específica (Rodrigues; Child, 2003). Esta pesquisa trabalha com as perspectivas micro – referente ao SIPO/CNIPA – e macro – relativa ao ambiente institucional nacional e internacional.

A perspectiva coevolutiva, no caso do objeto desta tese, pressupõe que as transformações no sistema de propriedade intelectual da China guardam relação com a interação do governo central com outros atores, tais como empresas nacionais, empresas multinacionais estrangeiras, Estados estrangeiros, governos locais e organizações internacionais. O modelo de arranjos institucionais será útil para direcionar o mapeamento de atores, bem como objetivos, capacidades e resultados envolvidos, tendo como foco as transformações relacionadas ao instituto nacional de propriedade intelectual. Nesse contexto, a referida instituição pode atuar tanto como “sujeito” responsável pelas mudanças, assim como “objeto” desse processo.

A teoria institucionalista, com distintas abordagens, já foi utilizada em outros estudos sobre propriedade intelectual. Refletindo sobre a história dos direitos de propriedade intelectual, a partir de uma visão institucionalista, Peng *et al* (2017) identificaram três mecanismos teóricos subjacentes: dependência da trajetória, processos de longo prazo e transições institucionais. Nesse contexto, traçaram a transformação dos Estados Unidos de um dos principais violadores para um dos principais defensores dos direitos de propriedade intelectual. Brandl, Darendeli e Mudambi (2019) analisaram a influência de empresas multinacionais de países desenvolvidos e de organizações internacionais na

adoção mais rápida e rigorosa dos padrões de proteção do TRIPS, a partir de estudo com dados de 60 países em desenvolvimento. Por meio do institucionalismo histórico, Sell (2010) buscou explicar o surgimento de um regime global de proteção à propriedade intelectual como reflexo de mudanças institucionais ocorridas nos Estados Unidos. Kshetri (2009) avaliou o processo de transformação dos direitos de propriedade intelectual na China analisando instituições reguladoras, normativas e cognitivas do país. Aproximando-se da perspectiva econômica de arranjos institucionais, Ghei (2009) abordou o impacto dos direitos de propriedade intelectual na criação de vantagens comparativas para a indústria farmacêutica da União Europeia e dos Estados Unidos. Sendo assim, espera-se que o modelo analítico dos arranjos institucionais de políticas públicas e a perspectiva da coevolução possam, também, contribuir para o referencial teórico institucionalista aplicado à propriedade intelectual.

2.3 REGIME DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

O período do Renascimento, entre o fim do século XIV e o século XVI, é apontado por alguns autores como marco inicial para o estabelecimento dos conceitos que levaram à formulação das primeiras normativas nacionais de proteção da propriedade intelectual (Barbosa, 2003; Gandelman, 2004). Para outros autores, o Iluminismo, no século XVIII, é uma demarcação inicial mais adequada para a compreensão da noção de que o conhecimento poderia ser apropriável e comercializável (Grau-Kuntz, 2015; Hesse, 2002). Granstrand (2007), por sua vez, classifica o período da Idade Média até o Renascimento como “Era Pré-Patente” e o momento que vai do final do século XV até o final do século XVIII como “Era Nacional da Patente”. Independentemente do período interpretado como fundador, o fato concreto é que o regime de propriedade intelectual se estabeleceu como um dos pilares da sociedade contemporânea.

A OMPI define a sua matéria finalística da seguinte forma: “Propriedade intelectual refere-se a criações da mente, como invenções; obras literárias e artísticas; desenhos; e símbolos, nomes e imagens usados no comércio” (WIPO, 2023c, tradução própria). Em uma acepção mais detalhada, é possível definir direitos de propriedade intelectual como direitos privados que possibilitam a exclusividade sobre uma determinada matéria intangível com a consequente proteção em relação a usos não autorizados por terceiros. Tais direitos, em geral, dispõem de uma limitação territorial e de uma vigência temporal.

O ramo da propriedade intelectual mais diretamente relacionado à indústria e ao comércio é denominado de propriedade industrial. Essa regulamentação foi erigida, dentre outros argumentos, com a justificativa de ser uma forma de respaldar o investimento da empresa em seus bens imateriais:

o seu nome, a marca de seus produtos ou serviços e a sua tecnologia (Barbosa, 2003). Em geral, tal direito abrange a patente, o desenho industrial, a marca e a indicação geográfica. O segundo ramo da propriedade intelectual é o dos direitos autorais, cujo objetivo é garantir guarida para as obras literárias, artísticas e científicas. Para a proteção das criações advindas do direito de autor não há necessidade de qualquer ato formal. Os direitos de propriedade industrial, por seu turno, são atribuídos aos seus detentores por meio de um ato administrativo estatal (Dreyfuss; Pila, 2018). Cumpre explicitar, desde já, que o foco desta pesquisa está no campo da propriedade industrial, apesar do uso frequente do termo geral “propriedade intelectual”.

A propriedade intelectual não é um campo óbvio para a construção de políticas públicas, em comparação com áreas como saúde, educação e segurança pública, por exemplo. Em função de sua natureza transversal e estratégica, há algumas particularidades em relação a outras áreas de atuação do Estado. Como a propriedade intelectual apresenta interseção com diferentes campos, pode não haver uma política formalmente estabelecida (política explícita), mas sim ações separadas implementadas de forma convergente ou mesmo divergente. Ademais, pode também não ser de interesse de um país expor categoricamente seu planejamento nessa área. Nesse último caso, todavia, é cada vez mais difícil ocultar ações, em função do avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e também da necessidade de posicionamento em foros internacionais. Os sistemas nacionais de propriedade intelectual apresentam correlação com o regime internacional de propriedade intelectual.

Um regime internacional pode ser compreendido como um “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área” (Krasner, 1982, p.185, tradução própria). Keohane (1982) entende que um regime internacional é estabelecido como resultado do comportamento racional de atores – principalmente dos Estados – com vistas a facilitar a coordenação e a celebração de acordos, reduzindo custos de transação. Assim, dentre as possíveis matérias abrangidas pelos distintos regimes internacionais, está a propriedade intelectual.

Ao longo de seu período de consolidação, as normas de propriedade intelectual chegaram a sofrer abalos. Foi o que ocorreu com as fundamentações contrárias, principalmente, ao sistema de patentes, na Europa, entre 1850 e 1875. O movimento anti-patentes tinha como argumentos o entendimento de que as patentes constituíam uma espécie de “monopólio” e obstruíam o livre comércio. Entretanto, os defensores de que as patentes representavam um direito natural, uma retribuição justa ao inventor, uma forma de incentivar a inovação e uma maneira de tornar públicos os inventos conseguiram obter o apoio necessário para estabelecer essa perspectiva (Machlup; Penrose, 1950). Alguns anos depois, em 1883, a Convenção da União de Paris para a Proteção da

Propriedade Industrial (CUP) já se apresentava como marco inicial do regime internacional de propriedade intelectual.

A CUP concretizou-se em um contexto em que vários países adotavam leis de patentes, mas cada um deles com suas especificidades. A tarefa de proteger um invento em mais de um país exigia o conhecimento e o cumprimento de procedimentos em cada local. Mesmo assim, havia lacunas nas legislações nacionais que poderiam fazer com que terceiros utilizassem ou mesmo patenteassem um invento estrangeiro. Assim, advogados e industriais passaram a defender uma norma internacional que incluísse não só as patentes, mas também marcas, desenhos e modelos industriais (Penrose, 1973). Conforme Barbosa (2003) aponta, “Se há um sistema de propriedade dos bens intelectuais, ele deve ser, necessariamente, internacional” (Barbosa, 2003, p. 137). A CUP começou a ganhar forma por meio do Congresso de Viena de 1873 e da Conferência de Paris de 1878. Nos dois casos, as reuniões ocorreram na esteira das Exposições Universais realizadas nessas cidades. Havia ali uma mobilização para uma ampliação da proteção às invenções expostas nesse tipo de feira, em função do temor da realização de cópias. Apesar de terem sido reuniões extraoficiais – sem a chancela de negociadores governamentais –, ambas serviram para encaminhar uma série de conceituações que seriam contempladas pelo tratado (Penrose, 1973).

Finalmente, na Conferência de Paris de 1880, desta vez de modo oficial, 19 países, incluindo o Brasil, discutiram a minuta de um texto apresentado pelo governo francês. Com o aval dos países, a convenção foi aprovada e assinada em nova Conferência na capital francesa, em 1883 (Penrose, 1973). A CUP foi, portanto, o primeiro tratado multilateral com intuito de facilitar a garantia da proteção de ativos de propriedade intelectual em países estrangeiros. Assim, estabeleceram-se alguns princípios fundamentais como o tratamento nacional para estrangeiros¹³, o direito de prioridade¹⁴, a territorialidade¹⁵ e a independência das patentes¹⁶. Bélgica, Brasil, Espanha, França, Itália, Holanda, Portugal e Suíça são os signatários originais da CUP. El Salvador, Guatemala e Sérvia também assinaram o tratado, mas denunciaram o acordo anos mais tarde. Atualmente, a convenção conta com 181 membros (WIPO, 2025a). A China, como será detalhado posteriormente, aderiu à CUP apenas em 1984.

Pouco depois do estabelecimento da CUP, houve também o advento da Convenção da União de Berna para a Proteção de Obras Literárias e Artísticas, em 1886. Assim, já no final do século XIX,

¹³ O tratamento nacional permite que os cidadãos dos estados-membros da CUP recebam as mesmas proteções, vantagens e direitos concedidos aos nacionais de cada país.

¹⁴ A prioridade unionista garante que, a partir de um pedido efetuado em um país da CUP, o depositante beneficie-se de uma prioridade, que varia de 6 meses a 1 ano, para apresentar o mesmo pedido nos outros países integrantes do acordo.

¹⁵ A territorialidade determina que a proteção é válida apenas no território daquele país que a concedeu.

¹⁶ O princípio da independência das patentes dispõe que as patentes requeridas em mais de um país são independentes no que se refere às causas de nulidade, caducidade e duração.

os dois ramos da propriedade intelectual – propriedade industrial e direitos autorais – passaram a ser cobertos por normativas internacionais. Para administrar esses tratados foi instituído na Suíça o Escritório Internacional Unificado para a Proteção da Propriedade Intelectual (BIRPI)¹⁷. No século seguinte, a Convenção que instituiu a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) – sucessora do BIRPI – foi assinada em 1967 e entrou em vigor em 1970. Quatro anos depois, a entidade tornou-se agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU). A OMPI, atualmente, conta com 194 estados-membros (WIPO, 2025). Sediada em Genebra, a organização mantém sete escritórios externos, sendo um deles na China – que ingressou na entidade em 1980.

A OMPI administra vinte e oito tratados, divididos em três grupos: Tratados de Proteção da Propriedade Intelectual, Tratados do Sistema de Proteção Global e Tratados de Classificação. O primeiro grupo congrega tratados que definem padrões básicos de proteção, como a CUP e Berna. O segundo grupo facilita a operacionalização do depósito de pedidos, a concessão e a manutenção de direitos em vários países ao mesmo tempo. O terceiro grupo reúne os tratados que organizam em categorias os dados de ativos de propriedade intelectual, permitindo sua identificação, limitação e gerenciamento. A China é parte de quinze desses acordos.

O regime internacional de propriedade intelectual não se limita aos tratados da OMPI. Ao contrário da CUP, cujo conteúdo conferiu maior liberdade normativa a seus membros, o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecido em 1994, impôs patamares mínimos de proteção e certo grau de harmonização normativa. Por meio do referido acordo, a OMC retirou, em parte, o protagonismo da OMPI. O TRIPS significou o início de uma “nova era” no regime de propriedade intelectual. Sua internalização pelos membros da OMC promoveu a expansão da proteção de direitos nessa área. Os padrões estabelecidos pelo acordo tratam tanto da disponibilidade de direitos quanto da sua observância (*enforcement*). Um exemplo de mudança foi a obrigatoriedade da proteção de invenções em todos os campos tecnológicos, inclusive o farmacêutico. Outro fator relevante foi o estabelecimento de um sistema de solução de controvérsias capaz de ensejar retaliação de um país em relação a outro, no caso de adoção de práticas consideradas incompatíveis com os acordos dessa organização internacional. Assim, um país pode aplicar sanção em relação a outro, sob a autorização da OMC (Abbott, 1996; Correa, 2001).

O TRIPS não deve ser entendido, entretanto, como um tratado isolado, mas sim como um acordo que se baseia, integra e aprofunda normas provenientes de convenções oriundas da OMPI. Os países em desenvolvimento, inicialmente, resistiram à negociação do acordo, pois previam resultados economicamente indesejáveis (Abbott, 1996; Correa, 2001). Todavia, o TRIPS acabou impondo-se

¹⁷ No original, *Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle*.

como uma realidade. Yu (2006) aponta para a existência de quatro narrativas dominantes sobre as origens do TRIPS. A primeira e mais aceita seria a da “barganha”. Por essa perspectiva, os países desenvolvidos obtiveram um nível de proteção mais forte para os direitos de propriedade intelectual, bem como uma facilitação para a realização de investimentos estrangeiros diretos. Os países em desenvolvimento, por sua vez, conseguiram, em troca, tarifas mais baixas para a comercialização de produtos têxteis e agrícolas, além de um sistema de solução de controvérsias que daria proteção contra a aplicação de sanções unilaterais. Abbott (1996) concorda, em boa medida, com essa análise. Nenhuma narrativa, entretanto, é perfeita. Há ponderações sobre as diferenças do poder de barganha de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ademais, há que se considerar também a influência de atores privados nesse processo. Grupos industriais de países desenvolvidos entendiam que estariam ameaçados, caso seus ativos de propriedade intelectual não pudessem ser protegidos globalmente. Por isso, exerceram papel relevante na negociação (Abbott, 1996; Yu, 2006).

Há também a narrativa da “coerção”, cujo entendimento é de que o TRIPS foi imposto pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, resultando em um acordo injusto. Essa pressão teve como origem, principalmente, os Estados Unidos, por meio de uma política comercial agressiva contra nações em desenvolvimento. Na visão norte-americana não haveria proteção adequada a direitos de propriedade intelectual nesses países. A perspectiva da “coerção”, porém, não leva em consideração ganhos obtidos pelos países em desenvolvimento em outros acordos da OMC (Abbott, 1996; Yu, 2006).

A narrativa da “ignorância” pressupõe que os países em desenvolvimento não compreenderam as consequências dos níveis de proteção de propriedade intelectual acordados no TRIPS. Embora isso até possa ser realidade para alguns Estados, Yu (2006) indica que países em desenvolvimento já detinham compreensão suficiente sobre o regime de propriedade intelectual a ponto de demandar reformas na Convenção de Berna e na CUP, desde os anos 1960. Finalmente, Yu (2006) destaca que há quem advogue uma narrativa do “interesse próprio”, baseada na premissa de que os países em desenvolvimento concordaram com o TRIPS porque o acordo iria ao encontro de seus interesses. Novamente, essa não é uma explicação definitiva, uma vez que é irreal compreender a íntegra do acordo como sendo conveniente a tais países.

Independentemente da perspectiva de compreensão da Rodada Uruguai – negociação realizada entre 1986 e 1994 que levou à criação da OMC – ou mais especificamente do TRIPS, o discurso dos países desenvolvidos era de que o alto nível de proteção de propriedade intelectual era um dos componentes da existência de sua indústria inovadora. Sendo assim, se os países em desenvolvimento adotassem níveis superiores de proteção, sua indústria também tenderia a ser mais inovadora, além de haver maior fomento a investimentos estrangeiros. A ausência de adoção de tal

proteção, por seu turno, estimularia a saída de cientistas e de empresas inovadoras, impediria a transferência de tecnologia e inibiria investimentos estrangeiros (Abbott, 1996). Se a argumentação oficial dos países desenvolvidos convenceu algum país em desenvolvimento ou se outros fatores foram preponderantes, depende da perspectiva de análise. De todo modo, para Abbott (1996), fato é que a Rodada Uruguai provavelmente teria fracassado se o TRIPS não tivesse sido aceito.

A partir do acordado na Rodada Uruguai, permitiu-se que países em desenvolvimento usufruíssem de um período de transição para harmonizar suas normas de propriedade intelectual. Com relação à necessidade do patenteamento de produtos e processos farmacêuticos e agroquímicos, por exemplo, a OMC concedeu prazo de até dez anos para as mudanças legislativas. O Brasil não utilizou a integralidade do período. Assim, a partir de 1997, começou a conceder patentes nesses campos tecnológicos. A China passou a oferecer a possibilidade de concessão de patentes em todos os campos tecnológicos já em 1993 – antes mesmo da efetivação da OMC, mas já no contexto da discussão do texto do TRIPS.

É complexo fazer uma avaliação global do impacto do acordo, pois isso varia em função do nível de desenvolvimento econômico e tecnológico do país e do setor. Para países em desenvolvimento, o TRIPS tende a gerar efeitos no acesso à tecnologia, no padrão de desenvolvimento industrial e nos preços de produtos. Ademais, em alguma medida, pode-se considerar que o TRIPS aumenta as vantagens econômicas dos detentores de direitos de propriedade intelectual, em sua boa parte oriundos de países desenvolvidos. O sistema de patentes funciona como incentivo à inovação nos países onde já há uma infraestrutura científica e tecnológica impulsionada por grandes empresas. Em países em que essas condições não estão dadas, dificilmente haverá tal incentivo. No que se refere à transferência de tecnologia, por um lado, os padrões do TRIPS criam condições favoráveis para que tal processo ocorra. Por outro lado, resultam em custos mais elevados com *royalties* e outros pagamentos, reduzindo os recursos disponíveis para a P&D local (Abbott, 1996; Correa, 2001). Apesar de o TRIPS ter permitido que países desenvolvidos universalizassem as normativas de seus sistemas de propriedade intelectual, o acordo também garantiu a possibilidade da adoção de medidas para facilitar o acesso a produtos e tecnologias, tais como: importação paralela, faculdade de não proteção de algumas matérias, exceções aos direitos de exclusividade e licenças compulsórias (Correa, 2001).

Se o regime de propriedade intelectual conseguiu estabelecer-se como uma realidade, isso não significa que as controvérsias cessaram, especialmente na área da saúde. Uma referência importante é a Declaração da OMC sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, de 2001 – conhecida como Declaração de Doha. O documento surgiu da articulação de países em desenvolvimento como reação a fatores como a pressão dos Estados Unidos e da União Europeia por uma implementação do TRIPS

célere e ampla; a ameaça de empresas farmacêuticas de litígios judiciais, em função do uso das flexibilidades do TRIPS; a existência de uma epidemia de HIV/AIDS com vítimas fatais, especialmente africanas, por falta de acesso a medicamentos; a constatação de que o ingresso de medicamentos genéricos reduz os preços praticados no mercado; e a percepção de que o TRIPS não auxilia a incentivar a inovação no campo das doenças negligenciadas. Ao final do processo negociador do texto, a declaração foi produzida de modo a garantir que o TRIPS não deve ser um obstáculo para os membros da OMC abordarem questões de saúde pública, de acordo com suas necessidades. Além disso, a declaração fortaleceu a possibilidade de adoção de licença compulsória e é balizadora da interpretação do acordo, permitindo sua implementação com uma perspectiva mais próxima à dos países em desenvolvimento (Abbott, 2002).

Ainda no que se refere à relação entre propriedade intelectual e saúde, Índia e África do Sul submeteram, em outubro de 2020, uma proposta ao Conselho do TRIPS com o objetivo de implementar uma dispensa temporária de certas obrigações do acordo (*waiver*) para facilitar o combate à pandemia da Covid-19. Após quase dois anos de resistência dos países desenvolvidos, em junho de 2022, a proposta foi aprovada na 12ª Conferência Ministerial da OMC, mas com alcance menor do que aquele apresentado originalmente (WTO, 2022). O texto final sobre um *waiver* para patentes foi elaborado de forma a coibir que países em desenvolvimento de maior capacidade, notadamente a China, se valessem da medida para fabricar e exportar vacinas.

Apesar de o regime de propriedade intelectual vigente poder trazer benefícios no longo prazo, países em desenvolvimento tendem a carecer de recursos, infraestrutura e base tecnológica para obter proveitos mais imediatos. A implementação do TRIPS trouxe consequências e preocupação com seu impacto na restrição ao acesso em áreas como agricultura, saúde, meio ambiente, educação e cultura. Atualmente, todavia, tal inquietude não se limita ao TRIPS, uma vez que se tornou usual a negociação de acordos de livre comércio com cláusulas TRIPS *Plus* – dispositivos que aprofundam a proteção preconizada no acordo da OMC (Yu, 2006).

No centro desse processo estão os Institutos Nacionais de Propriedade Intelectual (INAPIs) – entidades estatais responsáveis pela análise e concessão de direitos nesse campo. Atualmente, espera-se que essas instituições, além de realizarem exames com eficiência e qualidade, também atuem na difusão de conhecimento e na promoção da transferência de tecnologia; na produção de dados, estudos estatísticos e econômicos; na implementação de políticas públicas; na articulação com órgãos de defesa da concorrência; e na participação ativa no regime internacional de propriedade intelectual, cooperando com suas congêneres estrangeiras (Santa Cruz; Olivos, 2019).

O sistema de propriedade intelectual é um dos meios de apropriabilidade disponíveis para que a firma inovadora possa reter a maior parte dos ganhos decorrentes da introdução no mercado de um

novo produto ou processo e, assim, obtenha uma recompensa pelo esforço realizado. É um sistema que pretende incentivar a inovação, mas pode também restringir a concorrência e limitar o acesso a certos bens. Por conseguinte, é um desafio do regime internacional de propriedade intelectual equilibrar a promoção da inovação com o combate à manutenção e ao aprofundamento de um sistema de países “detentores” e “não detentores” de tecnologia. Atores pujantes da economia global exercem forte demanda pelo robustecimento das normas existentes. Nesse sentido, o Estado deve atuar, por meio de políticas públicas, para promover “um equilíbrio entre a formação de capital privado altamente útil e o bem-estar social geral da humanidade” (Abbott, 1996, p. 405, tradução própria). Nações em desenvolvimento socioeconomicamente representativas – como a China e o Brasil – têm um importante papel nesse aspecto. Tais países têm potencial para apresentar demandas se fazendo ouvir em fóruns internacionais, assim como para impor limites em matérias prejudiciais a seus interesses nacionais.

Yang (2003) defende que, dentre as principais razões para a formação e o aperfeiçoamento do sistema de propriedade intelectual da China, pós-1979, estiveram: i) incentivo ao investimento direto estrangeiro e à transferência de tecnologia; ii) proteção às inovações nacionais; iii) pressão de países desenvolvidos, especialmente dos Estados Unidos; e iv) influência de organizações internacionais, notadamente OMPI e OMC.

A comunidade internacional tem frequentemente classificado a China como uma violadora de normas de propriedade intelectual. Um “infrator de normas” é aquele que se recusa ou falha em atender normas estabelecidas. Por outro lado, a China também pode ser encarada como uma “tomadora de normas”, uma vez que seu sistema de propriedade intelectual moderno foi, em boa medida, baseado em leis e modelos desenvolvidos no exterior. A adoção da sua ENPI, em 2008, foi uma inflexão nessa trajetória (Yu, 2019). O lançamento da ENPI representou um momento em que, pela primeira vez, a China empreendeu mudanças em seu sistema de propriedade intelectual com um foco maior em questões internas do que em demandas estrangeiras (Zhang, 2019; Yu, 2018).

Ainda não está claro, porém, se o país passará a atuar de forma mais incisiva como “agitador” ou “produtor” de normas. Um “agitador de normas” enfraquece, desafia ou perturba o estabelecido pela comunidade internacional. Já o “produtor” ou “normatizador” cria normas. Os dois perfis, inclusive, podem operar juntos (Yu, 2019). Tais conceitos vão além do campo da propriedade intelectual. Jinnah (2017) mapeou diferentes autores que trabalharam com, pelo menos, parte dessas categorizações, na compreensão da atuação de economias emergentes e da construção do Direito Internacional. Sendo assim, o “produtor” de normas pode abranger o “criador”, o “empreendedor” e o “modelador”. O “tomador de normas” pode incluir o “aceitador” e o “defensor”. O “infrator”, por sua vez, pode

abranger o “violador”, o “resistente” e o “evitador”. Sem entrar nas minúcias e sutilezas que as classificações podem apresentar, o que é importa é a nitidez sobre o papel geral exercido por um Estado no sentido de seguir, recusar ou criar normas.

Diante do exposto nesta seção, depreende-se que a propriedade intelectual é uma matéria de natureza transversal, cujo conteúdo vem se ampliando e complexificando a partir da consolidação de uma economia globalizada. É fundamental, na sociedade contemporânea, que o Estado se dedique a refletir sobre a relação entre propriedade intelectual e políticas públicas. Investigar, portanto, a experiência de países representativos, como a China, faz-se pertinente. Em função de suas características, a China transita entre posições de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento – o que torna tal análise ainda mais rica. Um exemplo dessa dicotomia é a participação da China no IP BRICS¹⁸ e também no IP5¹⁹.

Embora diversos autores já tenham abordado a legislação de propriedade intelectual e a atuação da China nesse campo, ainda são escassas as análises sobre suas políticas públicas formalmente estruturadas – implementadas em 2008 e 2021 –, assim como produções sobre seu instituto nacional de propriedade intelectual. Além disso, há carência de estudos que adotem uma perspectiva coevolutiva na propriedade intelectual. Vislumbra-se, assim, uma lacuna de investigação sobre a política de propriedade intelectual da China no século XXI sob o prisma da inter-relação entre os atores que operam nesse sistema, as transformações institucionais ocorridas e as capacidades existentes. A partir do resultado desta pesquisa, espera-se colaborar para reflexões sobre políticas públicas no campo da propriedade intelectual, identificando caminhos possíveis para outros países.

¹⁸ O BRICS é um foro de cooperação composto por onze países. Os cinco membros originais são África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia. Os novos membros são Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã. O grupo mantém cooperação em diversas áreas, inclusive em propriedade intelectual.

¹⁹ Foro de cooperação que reúne os cinco maiores Institutos Nacionais de Propriedade Intelectual (INAPIs): Escritório Europeu de Patentes (EPO), Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPTO), Escritório Coreano de Propriedade Intelectual (KIPO), Escritório de Patentes do Japão (JPO) e CNIPA.

3 METODOLOGIA

3.1 REVISÃO DE LITERATURA

O referencial teórico desta pesquisa foi construído a partir do preconizado por Creswell (2007), por meio de buscas com palavras-chave, de priorizações e de um mapa da literatura. Ademais, mencionam-se as contribuições advindas do modelo de revisão sistemática da literatura. Esse tipo de revisão se dá por meio de determinados protocolos, conferindo maior logicidade à tarefa e explicitando limitações. Assim, permite sua reprodução por outros pesquisadores, “apresentando de forma explícita as bases de dados bibliográficos que foram consultadas, as estratégias de busca empregadas em cada base, o processo de seleção dos artigos científicos, os critérios de inclusão e exclusão dos artigos e o processo de análise de cada artigo” (Galvão; Ricarte, 2019, p. 58).

Inicialmente, buscou-se delimitar a questão e os objetivos norteadores desta tese. Em seguida, foram definidas as bases de dados em que a pesquisa bibliográfica se daria. A opção foi por Scopus, Science Direct, Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Scielo, em função de suas amplas coberturas em ciências humanas. A partir disso, foram delimitadas as seguintes palavras-chave para as buscas: “China” and “intellectual property” and “public policy”; “China” and “intellectual property”; “National Intellectual Property Rights Policy”; “National Intellectual Property Policy”; “Intellectual Property Policy”; “National Intellectual Property Strategy”; “coevolution” and “intellectual property”; “coevolution” and “China”; “coevolution” and “policy”; “China National Intellectual Property Administration”; “CNIPA”; e “State Intellectual Property Office”. Cada palavra-chave foi buscada em, pelo menos, três bases de dados distintas.

Informações sobre os critérios de busca utilizados e sobre os resultados podem ser verificados na Tabela 1. A seleção dos textos ocorreu, principalmente, a partir da leitura dos resumos, de modo a identificar a pertinência do conteúdo em relação ao objeto deste trabalho. Uma parte do material repetido foi descartada de pronto e outra parte no momento da organização dos textos. Complementarmente, também foram incluídos nas referências bibliográficas artigos, livros e manuais coletados pelo autor ao longo de sua trajetória acadêmica, além de textos mencionados nos artigos identificados pela revisão de literatura.

Em síntese, a busca de literatura identificou 4428 documentos, dos quais 149 foram aproveitados. A partir dessa revisão, é pertinente apresentar o mapa da literatura, conforme indicado por Creswell (2007) (Figura 6). O referido mapa expõe, de forma esquematizada, os achados bibliográficos, facilitando a compreensão do leitor a respeito do referencial teórico. Ademais, aponta também para a lacuna de pesquisa a ser sanada.

Tabela 1– Revisão de Literatura

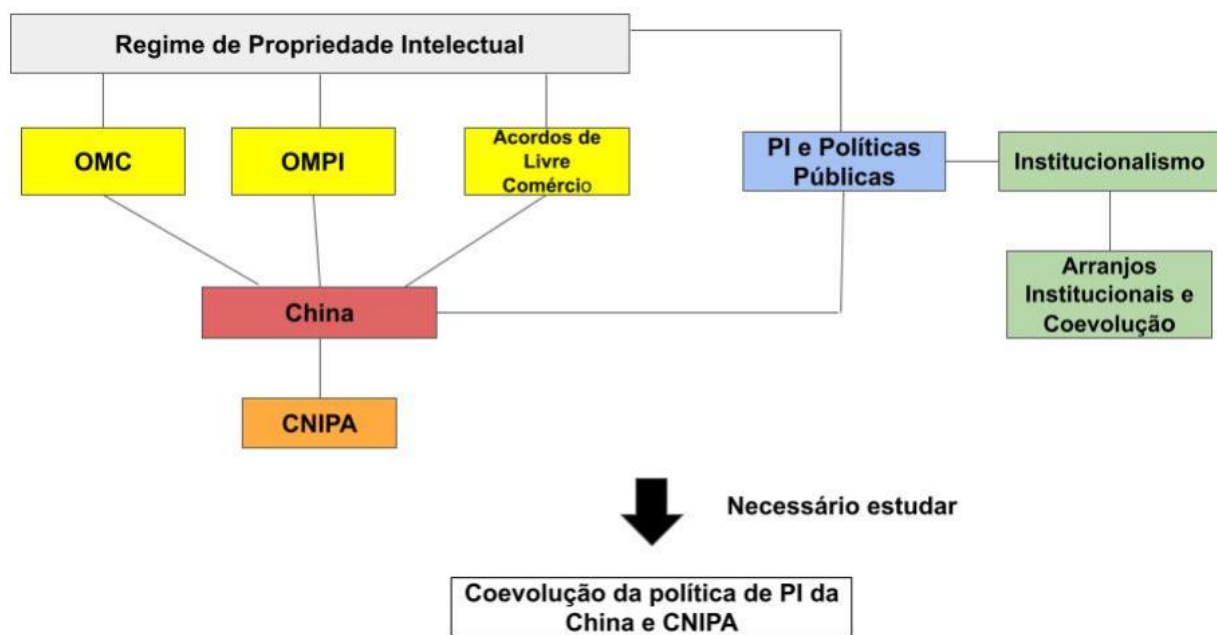
Base	Palavras-Chave	Critério de Busca	Resultado
Scopus	"China" and "intellectual property" and "public polic*"	Título, Resumo, Palavra-chave	51 documentos encontrados. 4 aproveitados
	"China" and "intellectual property"	Título, Resumo, Palavra-chave, Apenas artigos	1516 documentos encontrados. 35 aproveitados
	"National Intellectual Property Rights Policy"	Título de artigo, Resumo, Palavra-chave	4 documentos encontrados. 2 aproveitados
	"National Intellectual Property Policy"	Título de artigo, Resumo, Palavra-chave	3 documentos encontrados. 2 aproveitados
	"Intellectual Property Policy"	Título de artigo, Resumo, Palavra-chave	223 documentos encontrados. 5 aproveitados
	"National Intellectual Property Strategy"	Título de artigo, Resumo, Palavra-chave	13 documentos encontrados. 2 aproveitados
Portal CAPES	"China" and "intellectual property" and "public policy"	Em qualquer campo	291 documentos encontrados. 3 aproveitados
	"China" and "intellectual property"	Assunto ou título em artigos revisados por pares	1159 documentos encontrados. 31 aproveitados
	"National Intellectual Property Rights Policy"	Em qualquer campo	1 documento encontrado. 1 aproveitado
	"National Intellectual Property Policy"	Em qualquer campo	3 documentos encontrados. Nenhum aproveitado
	"Intellectual Property Policy"	Em qualquer campo. Artigos revisado por pares	193 documentos encontrados. 9 aproveitados
	"National Intellectual Property Strategy"	Em qualquer campo	10 documentos encontrados. 1 aproveitado
	"coevolution" and "intellectual property"	Em qualquer campo	21 documentos encontrados. Nenhum aproveitado
	"coevolution" and "China"	Assunto ou título	72 documentos encontrados. 5 aproveitados
	"coevolution" and "policy"	Assunto ou título	129 documentos encontrados. 9 aproveitados
	"CNIPA"	Em qualquer campo	42 documentos encontrados. 3 aproveitados
	"China National Intellectual Property Administration"	Em qualquer campo	34 documentos encontrados. 1 aproveitado
	"State Intellectual Property Office "	Em qualquer campo	118 documentos encontrados. 7 aproveitados

Science Direct	"China" and "intellectual property" and "public policy"	Título, Resumo, Palavra-chave	1 documento encontrado. Nenhum aproveitado
	"China" and "intellectual property"	Título, Resumo, Palavra-chave	302 documentos encontrados. 12 aproveitados
	"National Intellectual Property Rights Policy"	Título, Resumo, Palavra-chave	Nenhum resultado
	"National Intellectual Property Policy"	Título, Resumo, Palavra-chave	Nenhum resultado
	"Intellectual Property Policy"	Título, Resumo, Palavra-chave	23 resultados. 3 aproveitados
	"National Intellectual Property Strategy"	Título, Resumo, Palavra-chave	Nenhum resultado
	"coevolution" and "intellectual property"	Título, Resumo, Palavra-Chave	Nenhum documento encontrado
	"coevolution" and "China"	Título, Resumo, Palavra-Chave	91 documentos encontrados. 4 aproveitados
	"coevolution" and "policy"	Título, Resumo, Palavra-Chave	83 documentos encontrados. 1 aproveitado
	"CNIPA"	Título, Resumo, Palavra-Chave	8 documentos encontrados. 1 aproveitado
	"China National Intellectual Property Administration"	Título, Resumo, Palavra-Chave	8 documentos encontrados. Nenhum aproveitado
	"State Intellectual Property Office "	Título, Resumo, Palavra-Chave	23 documentos encontrados. 6 aproveitados
Scielo	"coevolution" and "intellectual property"	Título ou Resumo	Nenhum documento encontrado
	"coevolution" and "China"	Título ou Resumo	1 documento encontrado. 1 aproveitado
	"coevolution" and "policy"	Título ou Resumo	1 documento encontrado. 1 aproveitado
	"CNIPA"	Título ou Resumo	Nenhum resultado
	"China National Intellectual Property Administration"	Título ou Resumo	Nenhum resultado
	"State Intellectual Property Office "	Título ou Resumo	4 documentos encontrados. Nenhum aproveitado

Fonte: Elaboração própria.

Assim, considerando o tópico inicial “regime de propriedade intelectual”, foi possível delimitar sua conformação por meio das regras estabelecidas por “OMC”, “OMPI” e “Acordos de Livre Comércio”. A China, como qualquer outro país que participa ativamente do sistema de comércio global, está, cada vez mais, inserida no contexto dessas regras. Sendo assim, seu instituto nacional de propriedade intelectual vem passando por transformações. Nessa dinâmica, há uma inter-relação entre o regime de propriedade intelectual e as políticas públicas. Essa conexão será examinada neste trabalho por meio de uma abordagem institucionalista, valendo-se do modelo analítico dos arranjos institucionais de políticas públicas e da perspectiva da coevolução.

Figura 6 – Mapa da Literatura



Fonte: Elaboração própria.

3.2 TIPO DE PESQUISA

O trabalho está fundamentado em uma pesquisa qualitativa. Esse tipo de investigação vincula-se à análise de processos e de fenômenos na busca pela compreensão de um problema social ou humano. Creswell (2007) descreve algumas características dessa modalidade de pesquisa: i) tende a coletar dados em campo, em detrimento de um trabalho realizado em laboratório; ii) a coleta de dados se faz pessoalmente, examinando documentos, realizando observações ou conduzindo entrevistas; iii) trabalha com múltiplas fontes de dados; iv) realiza uma análise de dados indutiva, criando padrões e

categorias; v) trabalha com um projeto emergente – as etapas e o conteúdo da pesquisa podem sofrer ajustes durante o processo de realização; vi) frequentemente se vale de uma concepção teórica para direcionar a pesquisa; vii) apresenta um trabalho interpretativo acerca da realidade; viii) faz uma análise holística, em função da existência de múltiplos fatores relacionados ao problema.

Rueda (1999), por sua vez, aponta que o emprego do método qualitativo requer uma atenção a quatro dimensões: histórica, cultural, política e contextual. Ademais, a pesquisa qualitativa pode ser entendida como um ato subjetivo de construção da realidade (Flick *et al.* 2000 *apud* Günther, 2006). Diante desse quadro, o método qualitativo é, portanto, indicado para analisar o fenômeno relacionado aos aspectos institucionais que caracterizariam a coevolução entre a política de propriedade intelectual da China no século XXI e o seu instituto nacional de propriedade intelectual.

A investigação caracteriza-se ainda por ser exploratória e descritiva. O estudo exploratório é aquele que visa examinar um tema ou problema pouco estudado. O estudo descritivo busca descrever fenômenos, situações, contextos e eventos (Collado; Lucio; Sampieri, 2013).

3.3 DESENHO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Hartley (2004) entende que o desenho da pesquisa é a base para as etapas lógicas que serão seguidas para vincular a(s) questão(ões) de pesquisa e os problemas à coleta, análise e interpretação de dados de modo coerente. Outros autores destacam também a importância de a pesquisa qualitativa adotar um desenho flexível, em função de o contexto social apresentar imprevisibilidade (Hammersley; Atkinson, 1995 *apud* Cassel *et al.*, 2009).

As estratégias de investigação podem ser entendidas como “tipos de projetos ou modelos de métodos qualitativos, quantitativos e mistos que proporcionam uma direção específica aos procedimentos em um projeto de pesquisa” (Creswell, 2007, p. 35). Com relação às estratégias qualitativas, Creswell (2007) menciona, de forma não exaustiva, possibilidades como etnografia, teoria fundamentada, estudos de caso, pesquisa fenomenológica, pesquisa narrativa, pesquisa de ação participativa e análise do discurso.

Este trabalho realiza um estudo de caso para analisar as características do arranjo institucional da política de propriedade intelectual da China e o que seria a coevolução entre essa política e o seu instituto nacional de propriedade intelectual. Estudos de caso geralmente são empregados quando há questões de pesquisa relativas a “como” e “por que”; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos estudados; e quando o foco está em um fenômeno contemporâneo em um contexto da vida real (Yin, 1984). Adicionalmente, compreende-se que estudos de casos são aqueles “nos quais o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas. Os casos são agrupados por tempo e atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo

prolongado” (Stake, 1995 *apud* Creswell, 2007, p. 32). Normalmente, os estudos de caso tratam de uma unidade – indivíduo, grupo, instituição, evento ou programa –, embora também possa haver estudos de casos múltiplos (Alves-Mazzotti, 2006).

Flick (2009) indica que, em tais estudos, deve-se apresentar a descrição exata ou a reconstrução de um caso. Ademais, menciona que é preciso identificar um caso significativo e explicar sua representatividade. Desse modo, não se deve ignorar a conexão do estudo com uma discussão acadêmica mais ampla (Alves-Mazzotti, 2006). Entende-se que o caso escolhido pelo pesquisador, portanto, não é um fim em si mesmo, mas um meio de contribuir para a discussão em um determinado campo teórico. Sendo assim, a análise da transformação do sistema de propriedade intelectual chinês e da inter-relação entre a política pública e o seu instituto nacional está calcada em um caso representativo, pela importância socioeconômica desse país. Ao final do estudo, espera-se contribuir para o debate sobre a coevolução entre políticas e instituições, bem como identificar lições para outros países.

É importante destacar que há diversas perspectivas possíveis para a condução de uma pesquisa como esta. Seria plausível, por exemplo, direcionar um foco para o histórico da Administração Estatal da Indústria e do Comércio (SAIC)²⁰ ou adotar uma ênfase no funcionamento do sistema judiciário ou mesmo empreender uma análise sobre a atuação dos escritórios regionais de propriedade intelectual da China. Existem vários caminhos possíveis, mas a investigação acadêmica requer escolhas. Embora esta pesquisa apresente o quadro geral do desenvolvimento recente da política de propriedade intelectual da China, seu cerne está nas características gerais desse arranjo institucional e nas transformações relacionadas ao seu instituto nacional de propriedade industrial. Certas matérias do campo da propriedade intelectual, tais como observância (*enforcement*), direitos de autor e proteções *sui generis*²¹ não são objeto de maiores análises, em função da configuração dos objetivos desta investigação.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Hartley (2004) menciona, de forma não exaustiva, a existência das seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa em documentos, observação, entrevistas e participação em reuniões. Ele lembra também que os dados coletados precisam ser sistemáticos e não *ad hoc*. Collado, Lucio e Sampieri (2013) citam a utilização de documentos, registros, materiais e artefatos; biografias; observação; entrevistas; e grupos focais. Günther (2006) deixa claro que há grande variedade de técnicas descritas na literatura e classifica, de modo mais amplo, técnicas de coleta de dados em visuais e verbais.

²⁰ Instituição responsável pela gestão do Escritório de Marcas até a criação da CNIPA.

²¹ Proteção de novas variedades vegetais, por exemplo.

A pesquisa documental consiste no “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares” (Godoy, 1995, p. 21). Neste trabalho, foi realizada uma pesquisa documental baseada em publicações oficiais disponíveis na internet, tais como: planos quinquenais, políticas/estratégias de propriedade intelectual, leis e relatórios oriundos das autoridades governamentais chinesas. Ademais, também serviram como fonte de informação documentos da OMPI e a seção de propriedade intelectual da Revisão de Política Comercial da China na OMC. Os documentos foram selecionados intencionalmente a partir dos seguintes critérios: conteúdo relacionado ao objeto desta pesquisa; autoria de entidades governamentais ou de organizações internacionais; acesso público; e atualidade. A partir do levantamento realizado, a amostra de documentos identificada para análise foi a seguinte:

- Planos Quinquenais – 10º (2001-2005), 11º (2006-2010), 12º plano (2011-2015), 13º (2016-2020) e 14º (2021-2025);
- *White Papers*²² de propriedade intelectual da China – 1998 a 2023;
- Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual – 2008 e 2021;
- Relatórios Anuais de Gestão da SIPO/CNIPA – 1999 a 2023;
- Relatórios de Revisão da Política Comercial da China na OMC – 2006 a 2024;
- Leis;
- Textos de sites especializados.

Também foram utilizados dois questionários – um sobre a ENPI e outro sobre a CNIPA – para a obtenção de informações junto às autoridades chinesas, por intermédio da própria CNIPA. Os questionários foram enviados após a leitura e a análise dos documentos supracitados, permitindo confirmar e aprofundar algumas informações. As respostas elaboradas pelo corpo técnico da CNIPA foram obtidas via contato por correio eletrônico. As informações coletadas serão referenciadas como “Respondente Q1” para o primeiro questionário e “Respondente Q2” para o segundo.

Adicionalmente, realizaram-se oito entrevistas individuais semiestruturadas, por meio de videoconferência, com servidores públicos e advogados brasileiros atuantes na área de propriedade intelectual. Essa margem numérica buscou garantir um mínimo de subsídio para a investigação, assim como prevenir um excesso de informação. O critério para seleção desses participantes foi algum tipo de contato com o sistema de propriedade intelectual da China e a CNIPA. De modo a auxiliar a condução das entrevistas, utilizou-se um roteiro, sem que isso impedisse a ocorrência de perguntas adicionais. Os participantes não foram identificados para garantir maior liberdade nas respostas e para preservar a privacidade dos entrevistados.

²² Documento oficial publicado pelo governo para detalhar diretrizes, prestar contas e apresentar resultados.

Finalmente, é preciso explicitar que esta pesquisa enfrentou algumas limitações na coleta de dados. A primeira foi, certamente, a barreira idiomática. É evidente que o desconhecimento do idioma chinês impede o contato com materiais que poderiam ser valiosos. De todo modo, essa dificuldade foi parcialmente superada em função da boa quantidade de material publicado em inglês sobre a China. Ademais, ferramentas eletrônicas de tradução foram também utilizadas para permitir a compreensão de certos documentos e páginas virtuais oficiais cujo conteúdo estava disponível apenas em chinês. Outra limitação existente refere-se ao fato de que há pouco material digital disponível sobre os escritórios de patentes e de marcas da China nos anos 1980 e 1990. Esse problema é minimizado a partir de 1998, quando a China passa a publicar anualmente “*white papers*” sobre seu sistema de propriedade intelectual e, no ano seguinte, o instituto nacional de propriedade intelectual inicia a publicação de seus Relatórios de Gestão. Em função dessa menor disponibilidade de documentos digitalizados oriundos das décadas supracitadas, bem como do marco do ingresso da China na OMC, em 2001, esta pesquisa centra-se no século XXI. Sem embargo, sempre que possível e pertinente, este trabalho também utilizou fontes e documentos de anos anteriores para atenuar os desafios desta investigação.

3.5 ANÁLISE DE DADOS

Mayring (2002 *apud* Günther, 2006, p. 206) aponta para sete maneiras de analisar dados qualitativos: *grounded theory*, análise fenomenológica, paráfrase social-hermenêutica, análise de conteúdo qualitativa, hermenêutica objetiva, interpretação psicanalítica de textos e análise tipológica. Os dados coletados neste trabalho foram objeto de análise de conteúdo. “A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para fazer inferências replicáveis e válidas de textos (ou outra matéria significativa) para os contextos de seu uso” (Krippendorff, 2004, p. 18, tradução própria.). Nesse mesmo sentido, é o “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 2011, p. 44).

Collado, Lucio e Sampieri (2013) orientam que a codificação dos dados em estudos qualitativos é importante para resumir, eliminar informação irrelevante e facilitar o entendimento do material analisado. As categorias são conceitos, experiências, ideias e fatos relevantes. Assim, os dados foram coletados e analisados a partir de determinadas categorias e subcategorias estabelecidas pelo autor do trabalho, conforme disposto no Quadro 1.

As categorias de análise “política pública”, “atores” e “governança” orientaram a investigação refletida no capítulo 4 – sobre o arranjo institucional. O capítulo 5 foi calcado na categoria de análise de “inserção internacional” do país no regime de propriedade intelectual. As categorias referentes ao “SIPO/CNIPA” e à “coevolução” guiaram o capítulo 6 sobre a coevolução. Além de referenciar a pesquisa documental, as categorias e subcategorias de análise balizaram as entrevistas

(Quadro 2). Assim, um roteiro auxiliou na condução dos questionamentos. De todo modo, perguntas extras foram formuladas, de acordo com a dinâmica e o perfil de cada participante.

Quadro 1 – Categorias e Subcategorias para a análise de dados

Categorias de Análise	Subcategorias
Política Pública	Planos Quinquenais, Leis, Políticas de Propriedade Intelectual e Estratégias de Propriedade Intelectual
Atores	Partes Interessadas, Sociedade Civil, Órgãos e Agentes
Governança	Aplicação de leis, Mecanismos de Coordenação, Monitoramento, Controle, Prestação de Contas, Capacidade Técnico-Administrativa e Capacidade Política
Inserção Internacional	OMPI, OMC, Tratados de Propriedade Intelectual e Acordos de Livre Comércio
SIPO/CNIPA	História, Estrutura, Atribuições, Capacidades, Atividades e Inserção Internacional
Coevolução	Restrição de nível superior, Evento iniciador, Dependência da trajetória e da história, Agentes heterogêneos, Feedback positivo, Não-linearidade, Causalidade multidirecional, Aprendizagem adaptativa e Efeito multinível

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Subcategorias de análise e perguntas

Subcategorias de Análise	Perguntas
Planos Quinquenais, Leis, Políticas de Propriedade Intelectual e Estratégias de Propriedade Intelectual	Quais aspectos positivos e dificuldades destacaria do sistema de PI chinês? O que acredita que ainda precisa ser aperfeiçoado no sistema de PI do país? Qual é sua visão sobre o sistema de <i>enforcement</i> de PI? Como avalia a atuação do Judiciário em PI?
Partes Interessadas, Sociedade Civil, Órgãos e Agentes	Quais atores destacaria no sistema de PI da China?
Aplicação de leis, Mecanismos de Coordenação, Monitoramento, Controle, Prestação de Contas, Capacidade Técnico-Administrativa e Capacidade Política	Como avalia a construção e a implementação da Estratégia Nacional de PI da China? Considera que os recursos estruturais e financeiros necessários estão disponíveis?
OMPI, OMC, Tratados de Propriedade Intelectual e Acordos de Livre Comércio	Como avalia a inserção do país no regime internacional de PI? Considera que a China, em negociações de PI, se coloca como propositiva ou participativa? Por quê? Como vê a participação do CNIPA no IP5? Como percebe a atuação do Escritório da OMPI na China?

	Continuação do Quadro 2
	Por que as empresas brasileiras depositam patente ou registram suas marcas na China?
História, Estrutura, Atribuições, Capacidades, Atividades e Inserção Internacional	Qual é a sua avaliação sobre a estruturação e a atuação do CNIPA? Observa algum aspecto interessante ou peculiar? Considera que os recursos estruturais e financeiros necessários estão disponíveis? Como avalia os procedimentos administrativos do CNIPA em termos de custo, clareza e qualidade?
Restrição de nível superior, Evento iniciador, Dependência da trajetória e da história, Agentes heterogêneos, Feedback positivo, Não-linearidade, Causalidade multidirecional, Aprendizagem adaptativa e Efeito multinível	Como vê as mudanças recentes no sistema de PI da China? Como vê a relação entre as mudanças no CNIPA e as mudanças no sistema de PI do país?

Fonte: Elaboração própria.

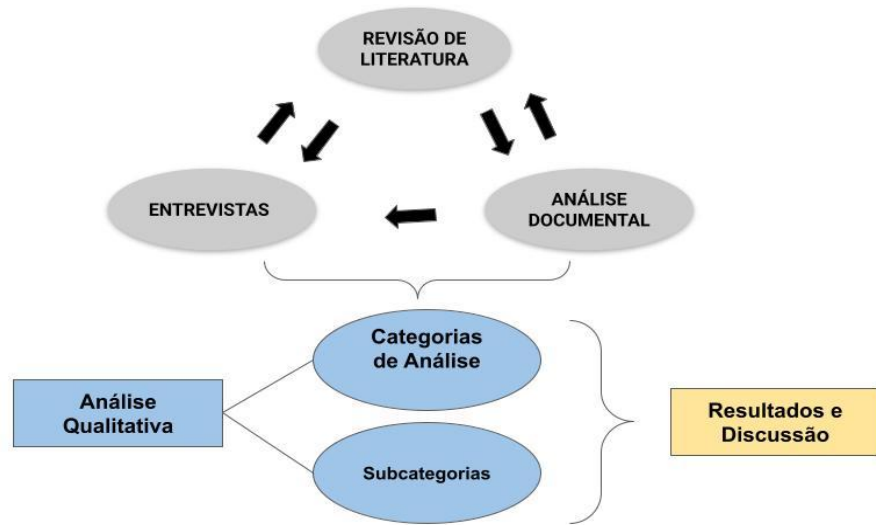
3.6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa vale-se da teoria institucionalista para embasar a descrição e a análise dos resultados. A utilização da abordagem dos arranjos institucionais permitiu identificar os objetivos, os atores, a governança e as capacidades da China para implementar sua política de propriedade intelectual. A forma como se dá a gestão dessa política – a partir das capacidades técnico-administrativas e políticas – tem repercussão direta em seus resultados. “Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública” (Gomide; Pires, 2014b, p. 21).

A investigação contemplou um exame sobre o contexto de surgimento e de desenvolvimento da política de propriedade intelectual chinesa, seu arranjo institucional e inter-relação com o instituto nacional de propriedade intelectual. Nesse contexto, destaca-se a perspectiva da coevolução com suas respectivas propriedades. A partir desses direcionadores teóricos, a análise dos documentos, questionários e entrevistas concretiza-se nos capítulos 4, 5 e 6. As etapas metodológicas seguidas neste trabalho podem ser exemplificadas na Figura 7.

Durante a realização deste estudo foi preciso considerar, na medida do possível, particularidades da realidade histórica, econômica e política do país, já que essa conjuntura repercute na análise empreendida. Cumpre esclarecer que este trabalho não pretendeu fazer uma avaliação sobre os “acertos” e os “erros” da política de propriedade intelectual chinesa. Espera-se, mais concretamente, contribuir, empírica e teoricamente, para o estudo de políticas públicas, mais especificamente sobre a propriedade intelectual, ampliando a compreensão sobre a realidade da China em um contexto coevolutivo.

Figura 7– Resumo das Etapas Metodológicas



Fonte: Elaboração própria.

4 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA

4.1 INTRODUÇÃO À POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA

A garantia de privilégios de exclusividade da produção de bens e do uso de nomes ou símbolos concedida por monarcas a comerciantes ocorreu em distintos momentos da história da China Imperial e remonta a, pelo menos, dois mil anos (Yu, 2015). Todavia, é possível ir ainda mais longe. De acordo com Cheng (2023), o conceito de especialidade regional, por meio do uso de nomes de localidades associadas a produtos, perdurou por mais de três mil anos na China, até o final da dinastia Qing, em 1912. Tais produtos – alimentos, tecidos, animais, medicamentos tradicionais e instrumentos musicais – eram conferidos como tributos aos imperadores. A concepção guarda certa semelhança com o atual ativo de indicação geográfica.

As marcas também tiveram seus predecessores. Assim como ocorreu em outras civilizações antigas, símbolos visuais foram utilizados em produtos na China Imperial para indicar, por exemplo, qualidade e procedência. Em 2700 A.C., cerâmicas já eram marcadas com a identidade do fabricante. Na dinastia Tang (618-906), o governo estipulou regulamentos para que uma ampla gama de artigos fosse marcada com os nomes dos produtores antes da comercialização. Marcas com texto e logotipos simbólicos remontam, pelo menos, à dinastia Song (960-1127) (Eckhardt; Bengtsson, 2009). Esse era, portanto, o prelúdio de um sistema que seria estabelecido séculos mais tarde.

Em uma conjuntura de relações de poder desequilibradas com potências do século XX, o governo chinês firmou tratados comerciais com Reino Unido, em 1902, Estados Unidos, em 1903, e Japão, em 1903, com cláusulas de propriedade intelectual impostas por esses países (Cheng, 2023; Yu, 2015; Zhang, 2019). A lógica que prevaleceu foi a de pressão externa. Tais acordos foram assinados pela China no contexto do intitulado “século da humilhação” (1839-1949), em que o país perdeu guerras, teve territórios ocupados e foi explorado economicamente por potências imperialistas estrangeiras. As consequências desse período, aliás, alimentam, até os dias de hoje, segundo alguns, o sentimento nacionalista e a busca por autossuficiência.

Em 1912, a Dinastia Qing foi derrubada e proclamou-se a República no país. As décadas seguintes foram marcadas por conflitos internos. Ainda assim, três leis de direitos autorais, quatro leis de patentes e três leis de marcas foram editadas na China na primeira metade do século XX. Essas leis, no entanto, eram, eminentemente, textos transplantados de outros países e contavam com uma limitada estrutura para implementação. A partir de 1949, com a ascensão do governo comunista, em um primeiro momento, houve a previsão da proteção de patentes e de marcas, ainda que de forma incipiente. Com a consolidação do regime e a Revolução Cultural, nos anos 1960, as garantias à

propriedade intelectual foram retiradas. A proteção da inovação, por meio da propriedade privada, passou a ser encarada como contrária aos objetivos de uma sociedade comunista (Cheng, 2023; Yu, 2015; Zhang, 2019).

O início da década de 1970 marcou um período em que o governo comunista da China se empenhou para consolidar sua legitimidade nas relações exteriores. Nesse sentido, em 1971, a República Popular da China foi admitida na ONU – retirando a representação conduzida até então por Taiwan. Pouco depois, ainda sob o comando de Mao Tsé-Tung, em 1973, o governo chinês enviou, pela primeira vez, uma delegação à OMPI. A partir disso, começou a avaliar a possibilidade de reestabelecer uma lei de patentes. Todavia, foi somente alguns anos mais tarde, já sob o comando de Deng Xiaoping, que o país de fato iniciou o processo de estruturação do seu sistema de propriedade intelectual contemporâneo (Mertha, 2005).

Um processo de reforma econômica com o intuito de promover maior abertura do país foi iniciado no final dos anos 1970. Ao contrário de Mao Tsé-Tung e de sua Revolução Cultural, que perseguiram as cabeças pensantes do país, Deng Xiaoping acreditava que o desenvolvimento da ciência e da tecnologia era um elemento primordial. Sendo assim, permitiu a propriedade privada, abrindo caminho para que os direitos de propriedade intelectual fossem reconhecidos novamente. Nesse contexto, a China ingressou na OMPI, em 1980 (Mertha, 2005; Yu, 2015). Gao Lulin, presidente²³ do Escritório de Patentes da China, do final da década de 1980 até 1998, e primeiro presidente do Escritório Estatal de Propriedade Intelectual (SIPO), foi testemunha desse processo:

Naquela época, os formuladores de políticas em nosso governo consideraram necessário estabelecer o sistema de patentes sob as circunstâncias prevalecentes nas quais a ciência e a tecnologia estavam se tornando *commodities*. Tivemos que pagar o preço para realizar o avanço tecnológico da sociedade como um todo e promover o desenvolvimento da indústria nacional e da economia. De fato, ganhou-se mais do que se perdeu (WIPO, 1993, p.42, tradução própria).

A lei de patentes do país começou a ser elaborada ainda 1978. Entre 1978 e 1980, a China empreendeu missões para conhecer o sistema de patentes de Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental, Brasil, Romênia e Iugoslávia (Zhang, 2019). Além disso, a China também recebeu subsídios da OMPI e cooperou com Áustria, França e Escritório Europeu de Patentes (EPO) durante o processo de redação de sua lei (WIPO, 1993). No total, foram compiladas e avaliadas leis de patentes de cerca de trinta países (CGTN, 2020).

²³ Em inglês, os chineses utilizam o termo “*comissioner*” que, em uma tradução literal para o português, seria “comissário”. Neste trabalho utilizamos, todavia, o termo “presidente”, por ser uma expressão de uso mais corrente.

A adoção de uma lei de patentes não era uma unanimidade. Havia atores do governo, como o Ministério da Indústria, contrários à garantia de direitos de exclusividade sobre invenções, com a argumentação de que sua natureza era antagônica ao sistema comunista, bem como com a alegação de que tal legislação protegeria eminentemente tecnologia estrangeira, diante da incipiente indústria nacional. O entendimento a respeito da necessidade da lei, entretanto, recebeu a adesão de autoridades de nível superior. O texto foi submetido ao Congresso em 1983, tendo sido aprovado em 1984 e entrado em vigor em 1985 (Zhang, 2019). Já no primeiro dia de vigência da lei, um prenúncio dos futuros números superlativos foi dado pelo recebimento de 3.455 pedidos de patente. (CGTN, 2020).

Após o ingresso na OMPI, entre 1982 e 1984, a China promulgou sua lei de marcas e sua lei de patentes e aderiu à Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (CUP). A década de 1980 foi, portanto, o período fundador do sistema nacional de propriedade intelectual do país. Outro marco relevante se deu em 2001, com o ingresso na OMC e, por consequência, sua adesão ao TRIPS. A medida ensejou ajustes na legislação de propriedade intelectual. Ao longo desse processo, autoridades chinesas de diferentes escalões incluíram em suas manifestações públicas argumentações favoráveis a um sistema que antes era entendido como danoso. Em visita a uma exposição promovida pelo SIPO, em 2000, no contexto da celebração do 15º aniversário da lei de patentes, o então presidente do país e secretário-geral do Partido Comunista, Jiang Zemin, defendeu a priorização do desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual na agenda governamental.

É necessário apoiar vigorosamente o trabalho em patentes; desenvolver plenamente o papel do sistema de patentes; incentivar o crescimento de produtos de alta tecnologia com direitos de propriedade intelectual independentes e perspectivas de mercado; e promover o desenvolvimento de longo prazo da economia da China (SIPO, 2000, p. 1, tradução própria).

Em seu 16º Congresso, o Partido Comunista da China demandou explicitamente o aprimoramento do sistema de proteção à propriedade intelectual do país (SIPO, 2003). Nesse mesmo sentido, a então vice-primeira-ministra, Wu Yi, discursou em uma conferência sobre patentes, em 2004, defendendo a expansão da capacidade tecnológica e o aperfeiçoamento do sistema nacional de propriedade intelectual, para a inserção do país na economia global:

A harmonia da economia da China com a tendência de globalização depende, em grande medida, da possibilidade de nosso país aprimorar mais e rapidamente o sistema nacional de propriedade intelectual; depende da possibilidade de nosso país desenvolver rapidamente a capacidade de criação, gestão, *enforcement* e proteção de direitos de propriedade intelectual independentes; depende da possibilidade de as empresas nacionais aprimorarem rapidamente a capacidade de dominar e gerenciar o sistema de propriedade intelectual e a capacidade de criar tecnologia essencial com direitos de propriedade intelectual independentes (SIPO, 2004, p. 2, tradução própria).

O sistema de propriedade intelectual chinês tem, portanto, antecessores normativos com milhares de anos, embora a conexão com o modelo contemporâneo seja remota. Ademais, percebe-se também que a pressão externa para a adoção de normas nesse campo ocorre, pelo menos, desde o início do século XX, no âmbito do “século da humilhação”. De todo modo, houve também um interesse das autoridades chinesas em aderir a um regime internacional, bem como em introduzir diretrizes de propriedade intelectual no planejamento estatal. Sendo assim, em uma conjuntura em que o país buscava se modernizar e aumentar suas relações comerciais, a emergência do tema propriedade intelectual refletiu-se nos planos quinquenais – instrumento de planejamento do governo central chinês editado a cada cinco anos desde 1953 – e na implementação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI).

4.2 ANÁLISE

4.2.1 A Propriedade Intelectual e os Planos Quinquenais

A política de propriedade intelectual da China, assim como planos e estratégias de outras áreas, guarda relação direta com os planos quinquenais do Estado. Como o foco desta tese está no período a partir de 2001, foram examinados os planos desse ano em diante. No período analisado, observou-se que a propriedade intelectual foi, gradualmente, obtendo maior destaque no planejamento estatal oficial.

O 10º Plano Quinquenal (2001-2005) menciona, em seu Capítulo 4 – “Otimização da estrutura industrial e aumento da competitividade internacional” –, a necessidade de atuação governamental para a formação de empresas nacionais detentoras de ativos de propriedade intelectual independentes e de marcas com reputação (China, 2001). O 11º Plano Quinquenal (2006-2010) manteve lógica similar, reproduzindo e reforçando esse mesmo direcionamento em diferentes passagens, notadamente no capítulo que tratou do desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia (China, 2006). Adicionalmente, o 11º Plano teve um desdobramento relevante. Foi a partir daí que o Conselho de Estado da China passou a editar planos subsidiários na área de propriedade intelectual (SIPO, 2006).

Também foi nesse contexto que a lei do progresso da ciência e da tecnologia, adotada originalmente em 1993, passou por uma revisão em 2007²⁴. Um ano antes do lançamento da ENPI, a nova redação da lei introduziu um artigo prevendo explicitamente o papel do Estado como promotor de uma política de propriedade intelectual:

²⁴ Houve uma segunda revisão da lei em 2021, mas a redação do dispositivo em tela seguiu basicamente a mesma.

O Estado deverá elaborar e implementar a estratégia de direitos de propriedade intelectual, estabelecer e aprimorar o sistema de direitos de propriedade intelectual, criar o ambiente social no qual os direitos de propriedade intelectual sejam respeitados e proteger os direitos de propriedade intelectual de acordo com a lei, a fim de estimular a inovação independente (*Center for Security and Emerging Technology*, 2022, p.1, tradução própria).

A adoção de uma política mais específica para a propriedade intelectual coaduna-se com a tradição chinesa de construção de planejamentos para direcionar as ações do Estado. O próprio instituto nacional de propriedade intelectual já vinha, pelo menos desde 2001, intensificando pesquisas sobre estratégias de propriedade intelectual e, desde 2002, já adotava estratégias nacionais na área de patentes (CNIPA, 2018). A natureza da ENPI não é, portanto, estranha, mas sim familiar aos burocratas do país. Dois dos entrevistados nesta pesquisa reforçaram esse entendimento: “Se eu tivesse que destacar uma coisa que me impressionou mais é a demonstração da capacidade de execução de um planejamento” (Entrevistado 3, 2025). “Os chineses têm esse aspecto de serem muito ‘planificados’ e de pensarem muitíssimo a longo prazo” (Entrevistado 4, 2025). Ainda que seja válida, essa interpretação sobre uma certa capacidade estatal elevada de planejamento e de implementação precisa ser contextualizada. As particularidades do sistema político do país ensejam um contexto propício para a produção e a execução de metas. Além disso, esse sistema também tem um grau de transparência menor em comparação com as democracias ocidentais.

De todo modo, pode-se entender que os planos quinquenais estabelecem as linhas gerais (“o quê” da política) e a ENPI e os seus planos de ação indicam a forma de implementação (“o como”). Tais diretrizes apareceram de forma ainda mais detalhada no 12º Plano Quinquenal (2011-2015), com o estabelecimento, já nos objetivos do capítulo 1, da meta de alcançar o número de 3,3 patentes de invenção por 10.000 habitantes²⁵. Ademais, o Capítulo 27 – “Aprimoramento da capacidade científica e tecnológica de inovação” – estipulou a necessidade de implementação da ENPI, com aperfeiçoamento do sistema jurídico e institucional de propriedade intelectual, fortalecendo a criação, utilização, proteção, gestão e *enforcement* desses direitos. Salientou também orientação para a adoção de políticas que estimulem a inovação por meio de instrumentos financeiros, como empréstimos garantidos por direitos de propriedade intelectual. Além disso, apontou para o aprimoramento do comércio de ativos tecnológicos e para a promoção de padrões técnicos com direitos de propriedade intelectual independentes (China, 2011). A ascensão da China como uma potência econômica no século XXI está, em certa medida, vinculada a esse processo de construção de capacidades do seu sistema de inovação. Se, por um lado, o arcabouço normativo institucional de propriedade intelectual conferiu a

²⁵ Em 2013, essa meta já tinha sido ultrapassada e atingiu o número de 4,02 (SIPO, 2011; 2013).

credibilidade necessária para o país participar do comércio internacional, por outro lado, também passou a respaldar o aumento do protagonismo científico e tecnológico do país.

O 13º Plano Quinquenal (2016-2020) contém menções à propriedade intelectual em três capítulos. A seção que trata da “Reforma do Sistema de Gestão de Ciência e Tecnologia” instruiu o aprofundamento de reforma relativa aos direitos de propriedade intelectual, bem como o fortalecimento de sua proteção judicial. A seção sobre um “Ambiente de Negócios Robusto” ressaltou a proteção dos direitos de propriedade intelectual, a aplicação de leis antitruste e a cooperação internacional nessa área. Por sua vez, a seção “Serviços para Abertura” orientou a criação de um mecanismo de assistência para a proteção transfronteiriça de direitos de propriedade intelectual (China, 2016). No capítulo 12 – “Estabelecer um Sistema Moderno de Direitos de Propriedade” – o documento foi enfático: “Aplicaremos um regime rigoroso de proteção dos direitos de propriedade intelectual, aperfeiçoaremos o sistema de propriedade dos direitos de propriedade intelectual para melhor incentivar a inovação (...), de modo a transformar a China em um país forte em direitos de propriedade intelectual” (China, 2016, p. 37, tradução própria).

Por fim, o 14º Plano Quinquenal (2021-2025) trouxe uma seção específica denominada “Aprimoramento do Sistema de Proteção e de Utilização da Propriedade Intelectual”. O documento reforçou a ideia de transformar a China em um país “forte em propriedade intelectual”, com uma proteção rigorosa e com um aperfeiçoamento de leis, inclusive com a criação de novas normas em áreas de indústrias emergentes. A diretriz estabeleceu a previsão de ações de incentivo para a proteção de patentes de alto valor e para o desenvolvimento de indústrias intensivas em patentes. O plano também evidenciou a previsão de ampliação da autonomia de universidades e instituições de pesquisa sobre seus direitos de propriedade intelectual. Finalmente, dentre outros direcionamentos, o documento frisou a importância da proteção judicial aos detentores de direitos e da aplicação de penas mais severas a violadores (China, 2021c).

Os documentos dos cinco planos quinquenais consultados nesta pesquisa cobrem o período de 2001 a 2025. Observou-se nesse ínterim, portanto, uma intensificação das diretrizes de propriedade intelectual no planejamento estatal. A presença do assunto em pronunciamentos de autoridades nacionais não é mera retórica, mas sim reflexo da emergência do tema na agenda governamental. A China vem perseguindo a ideia de se tornar uma “potência” no campo da propriedade intelectual. Uma vez conhecidas as linhas gerais desse plano, faz-se necessário compreender como o país pretende chegar ao seu objetivo. A ENPI fornece esses indícios.

4.2.2 Política Pública – Estratégia Nacional

4.2.2.1 Problema Motivador

Trinta anos após o início do processo de “reforma e abertura” econômica do país, o Conselho de Estado da China lançou, em junho de 2008, a sua “Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual” (ENPI). Na análise da motivação do que levou à formulação dessa política, podem ser identificadas algumas explicações. Inicialmente, o documento mencionou a relevância do aperfeiçoamento e da utilização de recursos baseados em conhecimento para melhorar a competitividade e para promover o desenvolvimento econômico do país. Ademais, destacou a contribuição da propriedade intelectual como recurso estratégico para a construção de um país inovador (China, 2008b).

Mais precisamente, o próprio documento elencou aqueles que podem ser considerados os problemas motivadores da política de propriedade intelectual chinesa. O diagnóstico das autoridades do país apontou para a necessidade de melhorias nos seguintes elementos: i) qualidade e quantidade de ativos de propriedade intelectual; ii) conscientização pública; iii) capacidade de uso do sistema pelos atores do mercado; iv) violações e abusos; v) prestação de serviços e capacitação profissional; e vi) promoção de desenvolvimento socioeconômico (China, 2008b). Pode-se entender, assim, que essas eram as principais debilidades diagnosticadas e reconhecidas naquela época pelas autoridades.

A ideia de criação da ENPI começou a ser debatida, pelo menos, desde 2004 (OECD, 2007). “A política tem origem na constatação da existência de desafios sistemáticos na criação, na proteção e na comercialização” de ativos de propriedade intelectual (Respondente Q1, 2025, tradução própria). Uma apresentação oficial, realizada em 2018 por um representante da CNIPA participante da implementação da ENPI, mencionou que a motivação da criação da política ocorreu por uma mescla “de pressão externa e de demanda interna”. No cenário internacional, estavam impulsionadores como a centralidade da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico; o papel do sistema de propriedade intelectual no fortalecimento da economia de mercado; o acirramento da concorrência comercial entre os países; e as experiências acumuladas por outros Estados em suas políticas de propriedade intelectual (Wei, 2018). Com relação ao contexto doméstico, o país entendia que estava em transição de uma economia de baixo lucro, baseada em mão de obra barata, para uma economia de alto lucro, baseada em conhecimento. Sendo assim, havia a necessidade de desenvolvimento próprio de tecnologias-chave. Esse panorama exigia o aperfeiçoamento do sistema nacional de propriedade intelectual do país (Wei, 2018).

Em setembro de 2021, o governo chinês apresentou uma atualização da “Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual”, instituindo a “Diretriz para a Construção de uma Potência em

Propriedade Intelectual”²⁶. Desta vez, o prazo de implementação é 2035. Emulando termo cunhado pelo líder chinês Deng Xiaoping²⁷, o documento mencionou que o caminho trilhado pelo país vinha permitindo a construção de uma “propriedade intelectual com características chinesas” (China, 2021b). Ao contrário da política anterior, entretanto, o documento não relacionou as disfunções ainda existentes.

De todo modo, outro documento oficial do mesmo ano auxilia nessa identificação. Em outubro de 2021, o Conselho de Estado editou um “Plano Quinquenal para Proteção e Utilização dos Direitos de Propriedade Intelectual”. O plano elencou avanços alcançados, mas também reconheceu que o país “enfrenta ainda muitos problemas e deficiências” (China, 2021d, p.5, tradução própria). Dentre as lacunas identificadas estavam a criação insuficiente de ativos de alta qualidade em áreas tecnológicas-chave; a aplicação imperfeita da lei administrativa e judicialmente, facilitando violações; a carência da prestação de serviços por profissionais nessa área; e a necessidade do uso da propriedade intelectual para a promoção de desenvolvimento socioeconômico. Essas dificuldades já haviam sido objeto do diagnóstico das autoridades do país em 2008 e seguiram, portanto, como um alvo de melhoria. Agregou-se a esse panorama o que pode ser entendido como um problema novo, possivelmente em decorrência do crescimento da participação de empresas chinesas na economia global, com seus respectivos ativos de propriedade intelectual. Por conseguinte, o documento mencionou a premência de aperfeiçoar a capacidade de resposta a litígios no exterior (China, 2021d).

O panorama trazido por esses documentos oficiais fornece, portanto, as indicações dos problemas motivadores da estratégia nacional de propriedade intelectual chinesa, em sua primeira e segunda versão. Consequentemente, abre-se caminho para a verificação dos objetivos estabelecidos para sanar essas lacunas e promover o avanço do país.

4.2.2.2 Escopo e Objetivos

A “Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual”, de 2008, mirou na perspectiva de o país ocupar um lugar de destaque na exploração de ativos de propriedade intelectual em um futuro próximo. Foram delimitados cinco focos estratégicos direcionadores: i) aprimoramento do regime de propriedade intelectual; ii) promoção da criação e da utilização de ativos de propriedade intelectual; iii) fortalecimento da proteção dos direitos de propriedade intelectual; iv) prevenção a abusos; e v) promoção de uma cultura de direitos de propriedade intelectual. Por conseguinte, previram-se tarefas

²⁶ Para uma facilitação de nomenclatura, faremos referência a esse documento como sendo uma ENPI atualizada.

²⁷ “Socialismo com características chinesas”.

particulares nas seguintes categorizações: patente; marca; direito autoral; segredo comercial; nova variedade vegetal; áreas específicas; e defesa nacional (China, 2008b).

Mais precisamente, medidas estratégicas previram aumento da capacidade de criação; incentivo à comercialização e à utilização; desenvolvimento do sistema jurídico; aperfeiçoamento do *enforcement*; fortalecimento da gestão; desenvolvimento de serviços intermediários; aperfeiçoamento de recursos humanos; promoção do sistema; e expansão da cooperação internacional (China, 2008b). Em síntese, para alcançar os objetivos traçados, a ENPI centrou-se na criação, proteção, utilização, gestão e cooperação internacional (Wei, 2018). Com foco em objetivos mensuráveis, o Conselho de Estado publicou, em 2014, um plano de ação da ENPI com metas até 2020 em patentes, marcas, direitos de autor e emprego do valor de ativos de propriedade intelectual (Tabela 2).

Tabela 2 – Indicadores para a implementação da ENPI (2014 a 2020)

Indicador	2013	2015	2020
Número de patentes de invenção por 10.000 habitantes	4	6	14
Número de pedidos de patentes depositados via PCT (10.000)	2,2	3	7,5
Período médio de manutenção das patentes de invenção nacionais (anos)	5,8	6,4	9
Número de registros de direitos autorais (10.000)	84,5	90	100
Número de registros de direitos autorais de programas de computador (10.000)	16,4	17,2	20
Valor total das transações de contratos de tecnologia registradas no mercado nacional (trilhões de yuans)	0,8	1	2
Valor anual do financiamento de empréstimos garantidos em ativos de propriedade intelectual (100 milhões de yuans)	687,5	750	1800
Royalties e receita de taxas de licença de exportação de direitos exclusivos (100 milhões de US\$)	13,6	20	80
Taxa de crescimento anual da receita do setor de serviços de propriedade intelectual (%)	18	20	20
Satisfação social com a proteção da propriedade intelectual (pontos)	65	70	80
Tempo médio para o exame substantivo de pedido de patente de invenção (meses)	22,3	21,7	20,2
Tempo médio para o exame de registro de marca (meses)	10	9	9

Fonte: Elaboração própria a partir de China (2014a).

Com o término do ciclo de implementação da primeira ENPI, em 2020, a nova versão da política, em 2021, tem como desafio tornar o país uma “potência em propriedade intelectual” (China, 2021b). Estabeleceram-se seis tarefas-chave com suas respectivas linhas gerais. A primeira delas – “sistema de propriedade intelectual orientado para a modernização socialista” – apresenta direcionamentos para os sistemas de leis, gestão estatal, políticas e normas para campos emergentes. O “sistema de proteção de propriedade intelectual para um ambiente de negócios de classe mundial” trata de orientações para a proteção judicial e administrativa, com uma coordenação entre essas áreas. O “mecanismo do mercado de propriedade intelectual favorável ao desenvolvimento e à inovação” contempla o fomento à criação de ativos de alta qualidade e à utilização eficiente, além do estabelecimento de mecanismo de operação desses ativos voltado para o mercado. O “sistema de

serviço público de propriedade intelectual acessível” abrange o reforço no fornecimento de serviços públicos, padronizados, eficientes e digitais, com integração e disseminação de dados. O “ambiente cultural e social para o desenvolvimento de propriedade intelectual de alta qualidade” inclui a ênfase na comunicação, o estímulo à pesquisa acadêmica, o aperfeiçoamento da geração de talentos e o cultivo a uma cultura de respeito à propriedade intelectual. Finalmente, o “aprofundamento da participação na governança global” compreende o engajamento na reforma e no desenvolvimento do regime global de propriedade intelectual e a operação de uma rede de cooperação internacional (China, 2021b).

A nova ENPI consolidou a noção de tornar o país uma “Potência em Propriedade Intelectual” (*IP Powerhouse*), que passou a fazer parte dos documentos e dos pronunciamentos das autoridades alguns anos antes. Nas palavras do presidente da CNIPA, Shen Changyu:

Estamos precisando urgentemente mudar de um grande depositante para uma potência, de um crescimento maior para a construção de músculos. (...) Vários índices quantificáveis, tais como a contribuição dos setores intensivos em propriedade intelectual para o PIB; o número de patentes essenciais; o número de patentes de invenção por 10.000 habitantes; e a existência de marcas notoriamente conhecidas podem ser julgados para determinar se um país é considerado uma potência em propriedade intelectual (SIPO, 2015, p.1, tradução própria).

A nova ENPI, assim como outros documentos oficiais de planejamento, também traz algumas metas mais específicas. Estão estipulados como objetivos até 2025: i) o valor agregado dos setores intensivos em patentes representar 13% do PIB; ii) o valor agregado dos setores de direitos autorais representar 7,5% do PIB; iii) o total do volume de importação e de exportação de *royalties* de propriedade intelectual chegar a 350 bilhões de yuans por ano; iv) o número de patentes de invenção de alto valor por 10.000 habitantes chegar a 12; v) o valor anual do financiamento de empréstimos garantidos em ativos de propriedade intelectual atingir 320 bilhões de yuans; vi) a satisfação social com a proteção da propriedade intelectual alcançar 82 pontos; vii) a taxa de processos cíveis de propriedade intelectual concluídos em primeira instância sem recursos representar 85%; e viii) o número de patentes concedidas a chineses no exterior alcançar 90 mil (China, 2021b; CNIPA, 2023).

Esses são, portanto, os propósitos explicitados pela política chinesa. Como se depreende dos objetivos da ENPI – em sua primeira e segunda versão –, uma política de propriedade intelectual tem natureza transversal. Por conseguinte, é necessária uma ampla gama de agentes públicos para a sua implementação, tal como pode ser constatado na verificação dos atores envolvidos.

4.2.3 Atores

A China dispõe de um sistema de propriedade intelectual que comporta atores em diferentes níveis do poder público. Além do governo central, a divisão administrativa da China prevê quatro níveis: províncias, prefeituras, distritos e vilas. Os institutos de propriedade intelectual provinciais

auxiliam na implementação de leis e no cumprimento de metas, bem como apoiam empresas por meio de treinamentos, mentorias e programas personalizados. Tais institutos, todavia, não realizam atividade de exame de patentes, por exemplo. Essas instituições locais surgiram ainda nos anos 1980 e, em geral, estão vinculadas ao órgão de Ciência e Tecnologia da região (Zhicheng, 2014; Cheng; Drahos, 2017; Zhang, 2019). Os institutos locais auxiliam, portanto, na efetivação da ENPI. Essa variedade de agentes, por um lado, traz desafios de gestão, bem como pode ocasionar tensões geradas por divergências ou por disputas por protagonismo. Por outro lado, permite maior abrangência das ações planejadas nos patamares governamentais mais elevados. “A capilaridade que eles têm facilita muitíssimo esse trabalho de condução de todo o processo de monitoramento e de desenvolvimento da estratégia nacional” (Entrevistado 4, 2025).

Me chamou muita atenção, tentando estabelecer algum termo de comparação com um sistema como o nosso, o quão espalhado é o sistema deles. Há uma política de Estado que subordina não só a atuação dessas unidades regionais, como todo o sistema de proteção e incentivo à propriedade intelectual, até o nível das grandes cidades. Toda municipalidade relativamente grande tem alguma instância que responde pelo propósito de incentivar os depósitos de patente e de marca. Então, nesse sentido, o trabalho de disseminação é bastante descentralizado nos níveis tático e operacional – mas não no nível estratégico, porque esse vem de Pequim (Entrevistado 3, 2025).

De acordo com o foco deste trabalho, destaca-se, a seguir, o papel de algumas entidades, apenas no âmbito federal do poder público. A ENPI conta com uma Conferência Interministerial para sua implementação. Essa estrutura tem atores como autoridades de direitos autorais, de *enforcement*, de ciência e tecnologia, de relações internacionais, de meio ambiente, de economia e de defesa (Quadro 3).

Com a ENPI, observou-se a concretização dos processos previstos por Kingdon (1984) no modelo dos “Múltiplos Fluxos” de políticas públicas. A partir da criação de uma “janela de oportunidade”, detectou-se a necessidade de estruturação de uma política de propriedade intelectual (dimensão do problema), seus possíveis direcionamentos para sanar as lacunas existentes (dimensão técnica) e estabeleceram-se negociações entre os atores interessados, em uma Conferência Interministerial (dimensão política). A CNIPA é um dos atores mais relevantes desse rol, exercendo a coordenação do grupo (Respondente Q2, 2025). A instituição examina e decide sobre pedidos de patentes, marcas, desenhos industriais, indicações geográficas e topografias de circuito integrado. Além disso, também é responsável por coordenar a formulação e a implementação da ENPI, assim como por gerenciar temas de propriedade intelectual relativos às relações exteriores (CNIPA, 2024). “O Conselho de Estado exerce um gerenciamento central, a CNIPA é o principal coordenador, enquanto órgãos governamentais, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Comércio e o Ministério

da Justiça trabalham em conjunto para a promover a ENPI” (Respondente Q1, 2025, tradução própria).

Quadro 3 – Membros da Conferência Interministerial

Setor	Atores
Instituto Nacional	Administração Nacional de Propriedade Intelectual da China
Direitos Autorais	Ministério de Cultura e Turismo Departamento de Propaganda do Comitê Central do Partido Comunista Chinês Administração Estatal de Rádio, Cinema e Televisão
Enforcement	Supremo Tribunal Popular Suprema Procuradoria Popular Administração Geral das Alfândegas Administração Estatal de Regulamentação de Mercado Ministério da Justiça
Relações Internacionais	Ministério das Relações Exteriores Ministério do Comércio Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional
Ciência e Tecnologia	Ministério de Ciência e Tecnologia Ministério de Indústria e Tecnologia da Informação Academia Chinesa de Ciências
Defesa e Segurança	Ministério da Segurança Pública Administração Estatal de Ciência, Tecnologia e Indústria para Defesa Nacional Departamento de Desenvolvimento de Equipamentos da Comissão Militar Central
Economia	Ministério das Finanças Banco Popular da China
Meio Ambiente	Ministério da Ecologia e Meio Ambiente Ministério de Agricultura e Assuntos Rurais Administração Estatal de Florestas e Pastagens
Outros	Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma Comissão Nacional de Saúde Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais do Conselho de Estado Escritório Nacional de Estatística Ministério de Recursos Humanos e Previdência Social Ministério da Educação

Fonte: Elaboração própria a partir de NIPSO (2024).

É possível constatar, ainda, que os atores envolvidos na implementação da ENPI não estão apenas no poder Executivo, mas também em outras esferas do poder público, como o Judiciário. Assim, por exemplo, o Ministério da Segurança Pública investiga crimes contra a propriedade intelectual, a Suprema Procuradoria Popular da China investiga e promove ação judicial em casos de crimes dessa natureza, enquanto o Supremo Tribunal Popular julga litigâncias de propriedade intelectual em última instância.

As ações de *enforcement* para tratar de violações de direitos de propriedade intelectual podem se dar na esfera jurídica (cível e criminal) ou administrativa. No primeiro caso, é possível acionar um

tribunal especializado. Os institutos de propriedade intelectual locais, por sua vez, atuam em âmbito administrativo em casos de menor complexidade (Zhang, 2019). No nível federal, a Administração Estatal de Regulamentação de Mercado (SAMR) é a principal autoridade responsável por gerenciar, em âmbito administrativo, a observância da proteção. Ademais, a Administração Geral das Alfândegas também cumpre papel nesse campo, especialmente com apreensões e investigações relacionadas a patentes, marcas e direitos autorais nas fronteiras do país.

Em termos gerais a estrutura judicial do país está dividida em: Tribunais Populares Primários, Tribunais Populares Intermediários, Tribunais Populares Superiores e Supremo Tribunal Popular. Em 1993, o Tribunal Popular Superior de Pequim criou uma divisão de propriedade intelectual, sendo seguido por outros Tribunais Populares Superiores e Tribunais Populares Intermediários, além do próprio Supremo Tribunal Popular. Cerca de vinte anos depois, estabeleceram-se estruturas mais robustas em termos de recursos especializados. Em 2014, foram criados tribunais de propriedade intelectual em Pequim, Xangai e Guangzhou – com status equivalente ao das cortes intermediárias. A partir de 2017, aprovou-se a criação de 21 tribunais especializados em propriedade intelectual por tribunais populares intermediários. Ademais, desde 2019, o Supremo Tribunal Popular dispõe de uma Corte específica para a matéria (WIPO, 2025g). Assim, é possível identificar repercussões da ENPI também no sistema judiciário chinês. O estabelecimento de tribunais de propriedade intelectual já vinha sendo debatido, mas só se concretizou no contexto da implementação da ENPI (Zhang, 2016).

Cumpram-se mencionar que nem todos os agentes da ENPI estão explicitados como membros da Conferência Interministerial. Instituições acadêmicas e de pesquisa, como a Universidade de Tsinghua, bem como *think tanks*, prestam apoio à investigação em políticas públicas e à formação de talentos. Entidades da sociedade, tais como empresas, câmaras de comércio e organizações não governamentais participam da criação e da implementação de campanhas de sensibilização do público (Respondente Q1, 2025).

Atores estrangeiros também guardam relação com a política de propriedade intelectual chinesa. OMPI e OMC são organizações internacionais cujas normas, práticas e debates podem repercutir na realidade nacional. Todavia, ao contrário da dinâmica ocorrida em outros países, a OMPI não participou diretamente do processo de estruturação da ENPI chinesa e também não está diretamente envolvida em sua implementação, ainda que mantenha uma contínua cooperação com as autoridades de Pequim (Respondente Q1, 2025). Estados estrangeiros, principalmente aqueles considerados de renda alta, assim como empresas oriundas desses países, também apresentam algum grau de associação à política chinesa. No primeiro caso, a vinculação pode se traduzir em cooperação para a difusão de determinadas perspectivas ou em pressão para adoção de certas medidas. No que tange às compa-

nhias multinacionais, sua agenda prevê uma defesa da previsibilidade operacional, com a implementação de medidas similares às de seus países de origem. Os relatórios de gestão do instituto nacional de propriedade intelectual, não por acaso, registram, anualmente, uma série de visitas de empresas estrangeiras.

A partir do mapeamento dos atores direta ou indiretamente envolvidos na implementação da ENPI, passa-se a examinar a governança desse arranjo institucional, com suas respectivas capacidades.

4.2.4 Governança

4.2.4.1 Leis

Conforme exposto no capítulo de referencial teórico, o conceito de governança pode ensejar diferentes abordagens. Neste trabalho, o foco está na capacidade de o Estado de implementar sua política de propriedade intelectual. Assim sendo, é preciso contextualizar alguns aspectos que antecedem a ENPI, como a construção do arcabouço normativo do país.

A China promulgou sua lei de marcas em 1982, posteriormente emendada em 1993, 2001, 2013 e 2019. Nos termos da legislação do país, uma marca é um sinal – composto por palavras, gráficos, letras, números, símbolos tridimensionais, combinações de cores, sons ou combinação destes – capaz de distinguir produtos e serviços. O registro de marca tem validade por dez anos, podendo ser renovado indefinidamente (China, 2019b). As referidas previsões estão alinhadas com a prática internacional. No caso da previsão da proteção de marcas sonoras, entretanto, essa ainda é uma matéria não consolidada em vários países. A China adota aqui, portanto, uma posição de maximalismo da proteção.

O resguardo da indicação geográfica (IG) na China também pode se dar por meio do registro de marca. Nesse caso, origem do produto, qualidades especiais, credibilidade ou outras características devem estar vinculadas a fatores naturais ou humanos do local (China, 2019b). A proteção a IGs estrangeiras começou a ocorrer ainda no final da década de 1980, mesmo ainda sem previsão legal específica para essa matéria, em função de queixas recebidas pelas autoridades, como, por exemplo, dos produtores franceses detentores do direito do uso do termo “*Champagne*”. Após a adesão ao Acordo de Madri da OMPI, a lei chinesa passou a prever, em 1994, a proteção de nomes geográficos por meio de marcas. Em paralelo, foi estabelecido um sistema *sui generis* para proteger IGs via Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena (AQSIQ), em 2005, e Ministério da Agricultura, em 2007. Na estruturação de seu sistema de IG, a China recebeu influência dos modelos europeu (proteção *sui generis*) e norte-americano (registro de marca), o que resultou em uma estrutura complexa e fragmentada. Com o surgimento da CNIPA, as funções de registro de IG foram,

em boa medida, centralizadas na nova instituição, mas o Ministério da Agricultura segue como um ator nesse processo. Além disso, o duplo sistema de proteção permanece. Há uma avaliação das autoridades do país sobre a possibilidade de uma maior harmonização normativa, mas o resultado desse processo é incerto em função das potenciais pressões externas e da competição regulatória interna (Cheng, 2023).

A lei de patentes do país foi aprovada em 1984 e sofreu atualizações em 1992, 2000, 2008 e 2020. As patentes na China podem ser concedidas para invenções, modelos de utilidade e desenhos industriais. Uma invenção é uma solução técnica nova ou uma melhoria proposta para um produto ou um processo. Seu prazo de proteção é de vinte anos. O modelo de utilidade refere-se a uma solução técnica nova proposta para a forma, a estrutura ou a combinação dessas em um produto suscetível de utilização prática. O tempo de proteção, nesse caso, é de dez anos. Invenções e modelos de utilidade devem atender aos requisitos de novidade, de atividade inventiva e de aplicação prática. Entende-se por desenho industrial, por sua vez, uma nova forma, padrão, cor ou uma combinação destes, de modo que seja rico em atrativos estéticos e adequado à aplicação industrial, por meio de um produto ou da parte de um produto. A vigência da proteção é de quinze anos (China, 2020b). O referido conteúdo legal está alinhado a padrões internacionais em termos de escopo e de prazo de proteção.

A proteção do desenho industrial, entretanto, apresenta nuances de abordagens. Alguns países, como China e Estados Unidos, classificam esse ativo como um tipo de patente. Países da comunidade europeia e o Brasil categorizam o desenho industrial como um ativo específico de propriedade intelectual. Na Europa, inclusive, há instituições distintas para examinar e conferir tais direitos em âmbito regional – Escritório Europeu de Patentes (EPO) e Escritório de Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO). A opção pela forma de proteção tem implicações na estratégia dos depositantes, por exemplo, em função dos distintos critérios de exame, custos, tempo de análise e prazos de proteção. No que se refere às prioridades nacionais, o desenho industrial, como ativo independente, permite uma proteção mais rápida e menos complexa, favorecendo a participação de pequenas e médias empresas. A proteção via patente, por sua vez, confere uma proteção mais robusta, facilitando a vinculação dos aspectos estéticos do desenho à inovação tecnológica.

A lei de patentes da China de 1984 tinha algumas características que a tornaram alvo de críticas de países de renda alta, como a proteção por quinze anos – em oposição aos vinte anos adotados em outros países – e um escopo de proteção menor que impedia o patenteamento, por exemplo, de fármacos (Zhang, 2019). Tal fato acabou ensejando uma primeira atualização da lei já em 1992. A literatura traça, pelo menos, três motivações e marcos para explicar essas alterações legislativas. A revisão da lei de patentes, em 1992, foi, em boa medida, reflexo de pressão exercida pelos Estados

Unidos. No contexto de negociações comerciais entre os dois países, um Memorando de Entendimento, firmado em 1992, exigia que o país asiático fizesse ajustes em sua legislação, por exemplo, com a proteção a invenções na área química. Ademais, a assinatura de outro instrumento internacional também fez com que a China precisasse aperfeiçoar procedimentos e ampliar o escopo de proteção de sua lei de marcas, em 1993. A medida foi resultante da adesão ao Acordo de Madri sobre o Registro Internacional de Marcas, da OMPI, ocorrida alguns anos antes²⁸. Ademais, a revisão da lei de patentes, em 2000, da lei de marcas e da lei de direito de autor, em 2001, assim como do regulamento sobre programas de computador, em 2002, esteve inserida no contexto da adesão do país à OMC e a consequente necessidade de cumprimento das disposições do TRIPS (Hong; Edler; Massini, 2022).

A adoção de leis de propriedade intelectual, principalmente por países de renda média e baixa, baseadas em referências externas, pode gerar consequências deletérias. Esses “transplantes legislativos” tendem a refletir uma falta de afinidade com as necessidades e as prioridades locais; reduzir o espaço para experimentações com novas políticas e regulações; trazer problemas de seus locais de origem até então inexistentes no país receptor; e gerar resultados diversos em função do contexto distinto da sua concepção original. Por outro lado, esse tipo de prática também pode trazer benefícios, tais como propiciar uma economia de recursos e de esforços de formulação já realizados por outros países; prover padrões já testados por outros países; reduzir a pressão de parceiros comerciais mais poderosos; e oferecer maior previsibilidade e redução dos custos de transação com o avanço da harmonização (Yu, 2016).

Entretanto, as mudanças empreendidas a partir de determinado ponto – lei de patentes, em 2008 e 2020; e lei de marcas, em 2013 e 2019 – estiveram mais relacionadas aos objetivos do governo chinês de estimular o sistema nacional de inovação. As atualizações em 2008 e 2013 foram fruto direto da ENPI, com um enfoque nas necessidades do país. As duas revisões mais recentes – 2019 e 2020 – também fazem parte de desse contexto e intensificaram a lógica de ampliação da proteção com cláusulas similares às existentes em países de renda alta (Hong; Edler; Massini, 2022).

Na mais recente atualização da lei de patentes, criou-se a possibilidade de detentores obterem indenizações de até cinco vezes o montante de danos provados por infratores (China, 2020b). O dispositivo envia uma mensagem clara no sentido de que o país vem buscando combater violações de direitos. Também a partir da última revisão da lei de patentes, o país introduziu um mecanismo destinado a compensar o tempo despendido no processo de aprovação sanitária para a comercialização de novos produtos farmacêuticos (China, 2020b). É possível, assim, alongar o prazo de validade da patente por até cinco anos, sendo que o prazo total efetivo do direito não pode ser superior a catorze

²⁸ 1989.

anos, a partir da data de aprovação da comercialização. Também conhecido como certificado de proteção suplementar (CPS), o dispositivo é justificado como uma medida para retribuir o investimento das empresas farmacêuticas em P&D. Estados Unidos e Japão adotaram esse procedimento já na década de 1980, enquanto a Europa fez o mesmo na década seguinte (Papadopoulou, 2015). Países de renda alta comumente pressionam países de renda média e baixa a aceitar esse dispositivo em acordos comerciais. A adoção desse e de outros ajustes normativos maximalistas, por conta própria, fornece indício do interesse da China em ser um ator relevante na P&D de produtos farmacêuticos e biológicos (Yu, 2024). De todo modo, em uma lógica de promoção do acesso, a CNIPA destaca que o sistema jurídico do país permite o licenciamento compulsório, como em situações de emergência de saúde pública. Ademais, também menciona apoio governamental para o licenciamento de patentes e a transferência de tecnologia (Respondente Q1, 2025).

Todavia, ao contrário de países que já se valeram de licença compulsória para ampliar o acesso, especialmente a medicamentos, a China nunca se utilizou desse expediente – ainda que haja previsão para tal medida em sua lei. Já houve solicitações nesse sentido. Em 2008, organizações não governamentais ligadas ao combate à hepatite e ao HIV publicaram uma carta conjunta solicitando que o governo emitisse uma licença compulsória para o medicamento antiviral Lamivudina, da empresa britânica GSK. Em 2009, a farmacêutica Baiyunshan apresentou um pedido similar para o Tamiflu, da norte-americana Genentech, para o enfrentamento do vírus H1N1. Em um cenário que envolve a dificuldade de lidar com pressão da opinião pública, a tentativa de evitar conflitos comerciais e normativas internas rígidas sobre os requisitos para efetivação de uma licença compulsória, a China vem adotando uma postura que evita essa medida de flexibilização de direitos (Chen *et al.*, 2013; Yin, 2023).

No contexto de priorização das necessidades internas, as revisões da legislação de propriedade intelectual no país apresentam um histórico de interlocução com a sociedade, conforme observado nos relatórios de gestão do SIPO e da CNIPA. A última atualização da lei de patentes, bem como do seu regulamento de implementação, por exemplo, foi precedida de consultas públicas, debates e pesquisas (CNIPA, 2021). A CNIPA, como intermediadora desse processo, estimulou o encaminhamento de comentários, por meio de comunicação direta com órgãos estatais, universidades, centros de pesquisa, especialistas e até empresas estrangeiras. Uma modificação da lei de marcas está passando por dinâmica similar. A minuta da nova legislação recebeu 3.418 comentários de 405 entidades nacionais e estrangeiras, além de ter sido objeto de seminários, discussões e pesquisas (SIPO, 2008; CNIPA, 2024). Além de consultas públicas sobre atualizações legislativas, também foi identificado histórico semelhante para outras normas, como diretrizes de exame (CNIPA, 2022). Por uma questão

de foco investigativo, entretanto, não se verificou em que medida essas contribuições são consideradas e se há eventuais vieses nesses processos.

4.2.4.2 Coordenação

Em termos de colegiados intra e intergovernamentais, entre 1994 e 1995, foi estabelecida a “Conferência de Trabalho sobre Direitos de Propriedade Intelectual”, vinculada ao Conselho de Estado, com a função de coordenar a proteção e o *enforcement* no país. As atividades rotineiras do foro estavam sob a incumbência de escritório subordinado à Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia. A estrutura foi replicada por governos locais (Mertha, 2005). Essa foi, portanto, uma primeira iniciativa de coordenação dos atores do sistema nacional de propriedade intelectual da China. Mais do que uma resolução autóctone, entretanto, o foro teve origem em pressões dos Estados Unidos, conforme será exposto no capítulo seguinte.

Dez anos depois, em 2004, o governo criou o “Grupo Líder de Proteção dos Direitos de Propriedade Intelectual” do Conselho de Estado. Dirigido pela então vice-primeira-ministra, Wu Yi, o foro era composto por doze instituições governamentais e detinha a responsabilidade de coordenar a proteção da propriedade intelectual em âmbito nacional. A atuação estava mais direcionada às atividades de *enforcement* (SIPO, 2004). De todo modo, esse foi um prelúdio da coordenação que viria mais adiante. Nessa época, já estavam em curso os processos de “identificação do problema” e de “formação da agenda” em torno da ENPI chinesa. Ou seja, as autoridades governamentais já haviam identificado a necessidade de aperfeiçoar o sistema nacional de propriedade intelectual, bem como o tema já ganhara atenção suficiente na pauta dos tomadores de decisão. O passo seguinte seria começar a trabalhar no desenho (“formulação”) dessa política. Em janeiro de 2005, o Conselho de Estado estabeleceu o “Grupo de Trabalho de Formulação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual”, com a representação de vinte e oito entidades governamentais (SIPO, 2005). A equipe ficou sob o comando da vice-primeira-ministra, Wu Yi, que, na primeira reunião do grupo, declarou:

A formulação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual é requisito objetivo colocado pela política de abertura e pelo desenvolvimento socioeconômico. É uma tarefa urgente para nós enfrentarmos positivamente o desafio das tendências internacionais de propriedade intelectual em rápida transformação e protegermos os interesses nacionais e a segurança econômica. É também importante acelerar o estabelecimento de um ambiente de mercado sólido e justo e aprimorar a capacidade de inovação independente e a vantagem competitiva crucial para o nosso país (China, 2005, p.1 tradução própria).

O secretariado do grupo era de responsabilidade do SIPO. Inicialmente, definiram-se vinte temas para estudo. Mais de 400 pessoas compuseram a equipe de pesquisa. O objetivo era terminar a formulação da política até o final do ano seguinte, mas esse prazo acabou sendo ultrapassado. Durante

o processo de elaboração da ENPI, o SIPO, enquanto secretariado do grupo, realizou interlocuções com especialistas, acadêmicos, atores governamentais e empresários de Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Noruega, Austrália, República Tcheca, Tailândia, Coreia do Sul, Malásia, Bangladesh, Mongólia, OMC e Comissão Europeia. Um consultor e ex-presidente do SIPO, Wang Jingchuan²⁹, também visitou institutos nacionais, como os do México e do Brasil (SIPO, 2005; CNIPA, 2018).

Como referências internacionais, a página virtual da ENPI chinesa indicou explicitamente o Plano de Promoção da Propriedade Intelectual do Japão, editado anualmente desde 2003, e o Plano Estratégico Conjunto de *Enforcement* da Propriedade Intelectual dos Estados Unidos, publicado trienalmente desde 2010 (NIPSO, 2025). “A China formula seus objetivos estratégicos e suas ações principalmente com base nas suas próprias necessidades de desenvolvimento e na situação atual, mas também se baseia na experiência das estratégias nacionais de propriedade intelectual de outros países” (Respondente Q1, 2025, tradução própria).

Durante a construção da ENPI, empresas domésticas e estrangeiras receberam convite para reuniões de debate e houve chamada pública para o envio de contribuições da sociedade. Foram encaminhados 131 subsídios de nacionais e dois oriundos dos Estados Unidos. Ademais, o Grupo de Trabalho promoveu seminários para estimular a produção de estratégias por autoridades locais e indústrias chinesas (SIPO, 2006; 2007; Zhicheng, 2014). Entre 2004 e 2008, mais de 30 agências governamentais realizaram investigações que culminaram em 20 relatórios voltados para a formulação da ENPI (Respondente Q1, 2025)³⁰. A ENPI foi promulgada pelo Conselho de Estado em junho de 2008, com prazo de vigência até 2020. O lançamento da ENPI contou com uma coletiva de imprensa com a participação de agências governamentais, além do Conselho de Estado (SIPO, 2008). Deu-se, aqui, a “legitimação” da política pelas autoridades governamentais, conforme o “ciclo de políticas públicas” prevê.

Um pouco antes, em março de 2008, o Conselho de Estado extinguiu o “Grupo de Trabalho de Formulação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual” e o “Grupo Líder de Proteção dos Direitos de Propriedade Intelectual”, passando as atribuições dessas instâncias ao SIPO. A partir de

²⁹ Jingchuan desenvolveu carreira como pesquisador e atuou na direção do Instituto de Automação da Academia Chinesa de Ciências, entre 1983 e 1997. Nesse período, também esteve como pesquisador visitante na Universidade de Tóquio, entre 1991 e 1992. Foi vice-presidente do SIPO de novembro de 1999 a janeiro de 2001. Em seguida, esteve como presidente da instituição entre 2001 e 2005 (EPO; SIPO, 2015).

³⁰ No que se refere à redação da nova ENPI (2021-2035), esta pesquisa encontrou um número mais limitado de registros, talvez pela ausência de ineditismo da medida. Observou-se, entretanto, que sua formulação foi iniciada com antecedência, ainda em 2018. Uma primeira versão ficou pronta em 2019, mesmo ano em que a Conferência Interministerial realizou duas reuniões plenárias com especialistas para debater o tema (CNIPA, 2019).

uma reestruturação administrativa do governo, o Conselho de Estado concedeu, em julho, novas atribuições ao SIPO, tais como organizar e coordenar a proteção dos direitos de propriedade intelectual por todo o país; estabelecer mecanismo de coordenação interagências na área de *enforcement*; conduzir a divulgação da propriedade intelectual; e implementar a ENPI em cooperação com outras agências (SIPO, 2008). Ao longo do processo de construção da ENPI, houve, portanto, um empoderamento do SIPO.

A partir de uma solicitação do SIPO, o Conselho de Estado instalou, em outubro de 2008, um novo mecanismo de coordenação. Composta por vinte e oito agências, a Conferência Interministerial tem como foco a gestão da implementação da ENPI. Coube ao SIPO o secretariado desse arranjo. A primeira reunião ocorreu em novembro, com a presença do vice-primeiro-ministro, e deliberou, entre outras coisas, sobre a divisão de responsabilidades. Em dezembro, o Conselho de Estado emitiu circular oficializando a repartição de tarefas da ENPI (SIPO, 2008).

Em 2016, o Conselho de Estado aumentou o número de participantes da Conferência Interministerial de vinte oito para trinta e um e trouxe para si a responsabilidade de liderar o grupo – aparentemente retirando poder do SIPO. De todo modo, o escritório da Conferência, responsável pelo trabalho administrativo diário de gestão da ENPI, permaneceu no SIPO (China, 2016b). Em, 2023, nova diretriz da Conferência manteve a CNIPA como responsável pelo escritório da ENPI, ajustou para vinte e nove o número de membros e voltou a classificar a instituição como “unidade líder” do colegiado. As instituições representadas na Conferência dispõem de “oficiais de ligação”. Reuniões desses pontos focais são realizadas regularmente sob a coordenação da CNIPA. Em seguida, os temas são levados para apreciação em sessões plenárias da Conferência, que deve se reunir, pelo menos, uma vez por ano (NIPSO, 2024).

A ENPI vem sendo subsidiada, desde 2009, por planos anuais contendo uma lista de atividades e as respectivas instituições responsáveis. Em termos operacionais, as atividades da ENPI são coordenadas pelo Escritório da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (NIPSO, na sigla em inglês), situado na CNIPA. Ademais, para estruturar os trabalhos, o instituto nacional estabeleceu um grupo interno com o intuito de tratar da implementação das atividades sob sua responsabilidade (SIPO, 2009).

A implementação da ENPI valeu-se, pelo menos até 2021, da contribuição de investigações acadêmicas, via cooperação estabelecida com “núcleos de pesquisa” na Universidade de Zhongnan, Universidade de Tongji, Universidade de Xiamen, Universidade do Sudoeste, Universidade de Dalian, Universidade de Tianjin e Universidade de Pequim. Também ocorreram pesquisas conjuntas com a Corporação de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da China, um conglomerado industrial estatal responsável por produzir material militar e aeroespacial (Way Back Machine, 2024).

A estruturação da política nacional desdobra-se em outros níveis administrativos do poder público. A CNIPA costuma realizar anualmente uma conferência para Chefes de Escritórios de Propriedade Intelectual locais. No ano seguinte ao lançamento da ENPI, quinze províncias, regiões ou municípios já haviam desenvolvido suas próprias políticas na área. Em 2013, cinco anos após o lançamento da ENPI, todas as vinte oito províncias e regiões autônomas, além de 159 cidades, tinham editado documentos orientando a implementação das diretrizes do governo central. Em fevereiro de 2025, a base de dados da ENPI chinesa computava a existência de 1.451 documentos direta ou indiretamente relacionados à propriedade intelectual editados pelos governos locais do país, desde 2008 (NIPSO, 2013; 2025). Antes da ENPI, os direitos de propriedade intelectual não estavam na ordem do dia das atividades de governos locais (Zhang, 2016). Sendo assim, o estabelecimento dessa política ampliou a prioridade da propriedade intelectual na agenda nacional. A partir dela, uma rede de atores passou a se coordenar para implementar planos ministeriais e planos locais temáticos (Cheng; Drahos, 2017).

Certamente, há desafios na operacionalização dessa dinâmica. A interação entre os órgãos governamentais reverbera na propagação eficaz das políticas públicas. A difusão da política de propriedade intelectual na China está positivamente relacionada a diversos fatores institucionais, tais como posição do órgão na rede de atores, nível de autoridade, grau de desenvolvimento econômico da região, atualidade e pertinência da política (Xiang; Ma, 2019). Como o nível de desenvolvimento das regiões varia consideravelmente, as medidas da ENPI podem não se adequar às condições socioeconômicas de algumas áreas do país. Nesses casos, percebe-se uma implementação deficiente (Zhang, 2016).

4.2.4.3 Monitoramento

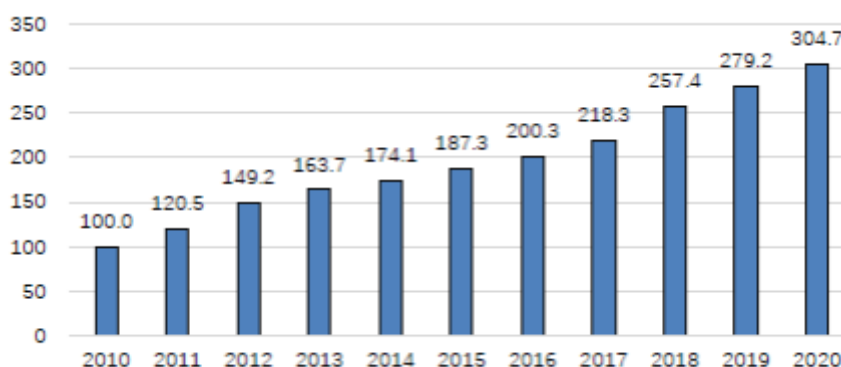
O escritório da Conferência Interministerial supervisiona a implementação da ENPI. Em 2013, por exemplo, no marco dos cinco anos de lançamento da política, realizou-se exercício de avaliação desse primeiro período. Ademais, 24 ministérios e departamentos estatais se juntaram ao SIPO para organizar a Semana Nacional de Divulgação da Propriedade Intelectual, com o tema “Implementando a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual e impulsionando o desenvolvimento pela inovação”. Indivíduos e grupos que colaboraram para a concretização da política foram premiados (SIPO, 2013). Em 2014, o Conselho de Estado publicou o “Plano de Ação para a Implementação Aprofundada da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (2014-2020)”, formulado pela Conferência Interministerial sob a coordenação do SIPO (SIPO, 2014). A partir daí aspectos qualitativos

ganharam ênfase. O plano mencionou, por exemplo, a necessidade de aumentar a intensidade da investigação e da punição sobre pedidos de patentes de baixa qualidade. Aspectos quantitativos também foram valorizados (China, 2014a).

De forma similar, uma série de atividades foram empreendidas para marcar os dez anos da ENPI, em 2018. A CNIPA conduziu ações de avaliação e de promoção, dentre elas a edição de um relatório sobre a implementação, a realização de um painel com especialistas e a organização de uma exposição. Nesse contexto, de acordo com a CNIPA, a “alma” da ENPI seria “a inspiração para a inovação, a utilização eficiente, a proteção legal e a administração científica” (CNIPA, 2018, p.76, tradução própria).

Para monitorar os resultados de sua política, o governo desenvolveu um “Índice Nacional de Desenvolvimento da Propriedade Intelectual”. O índice considera indicadores de criação, proteção, utilização e ambiente – elementos diretamente relacionados às premissas definidas na ENPI. Entre 2010 e 2020, o índice cresceu de 100 para 304,7 pontos (Figura 8) (CNIPA, 2021b).

Figura 8– Índice Nacional de Desenvolvimento da Propriedade Intelectual (2010-2020)



Fonte: Relatório de Avaliação de Desenvolvimento da Propriedade Intelectual na China (2021b), p. 17

O fator “Criação de Propriedade Intelectual” considera as dimensões quantidade, qualidade e eficiência. A quantidade é medida por meio do número de concessões, registros e depósitos. A qualidade reflete o número de anos de manutenção de patentes, o número de pedidos de patentes internacionais via PCT e de registros de marcas via Protocolo de Madri. A eficiência está baseada na dinâmica insumo-produto da inovação, abrangendo a proteção de ativos de propriedade intelectual *per capita* e indicadores de geração de ativos de propriedade intelectual por unidade de insumo (CNIPA, 2021b).

O elemento “Proteção da Propriedade Intelectual” refere-se à proteção judicial e administrativa, além da eficácia. A proteção judicial envolve índices de processos cíveis, administrativos e criminais, bem como da supervisão do Ministério Público. A proteção administrativa abrange número de decisões administrativas de patentes, marcas e direitos autorais, assim como fiscalizações e valor de multas aduaneiras. A eficácia da proteção é avaliada com base na intensidade do investimento em P&D, na proporção de pedidos de patentes depositados por empresas, na renovação de registros de marcas, no valor de importação e de exportação de *royalties* de propriedade intelectual e no índice de satisfação social com a proteção da propriedade intelectual (CNIPA, 2021b).

O indicador de “Utilização da Propriedade Intelectual” examina o uso com base na escala e nos benefícios. A escala de utilização inclui números de licenciamentos, transferências, exportações e comercialização de tecnologia relativos a ativos de propriedade intelectual. Os benefícios da utilização referem-se à porcentagem do valor agregado ao PIB pela indústria intensiva em patentes, à porcentagem do valor agregado ao PIB pela indústria de direitos autorais, aos valores de contratos de licenciamento, aos valores de contratos de transferência de tecnologia e às receitas de negócios de software (CNIPA, 2021b).

O critério do “Ambiente de Propriedade Intelectual” considera os ambientes institucional, de serviços e de conscientização. O ambiente institucional trata da formulação de leis, regulamentos, estratégias e planos. O ambiente de serviços examina a distribuição de instituições e de recursos humanos. Também leva em consideração sua operação, por exemplo, pelo número e montante do financiamento de empréstimos garantidos em ativos de propriedade intelectual. O ambiente de conscientização avalia principalmente o conhecimento público, medido pelo número *per capita* de depósitos de ativos de propriedade intelectual (CNIPA, 2021b).

Ainda no que se refere ao monitoramento, desde 2012, a China conduz uma pesquisa de “satisfação social com a proteção da propriedade intelectual”. Na primeira vez que a pesquisa foi realizada, o índice ficou em 63,69. Em 2023, o valor alcançado foi de 82,04 de um total de 100 pontos. A pesquisa é realizada em todo o país, abrangendo 5 indicadores primários, 11 indicadores secundários e 31 indicadores terciários. A consulta abrange temas como leis, políticas, *enforcement*, disseminação e efeitos da proteção (CNIPA, 2022; CNIPA, 2023). Porém, o total de participantes da pesquisa não foi evidenciado.

Resultados mais concretos da política chinesa serão analisados no capítulo 6. Vale ressaltar, entretanto, que identificar os êxitos da ENPI é uma tarefa mais simples do que caracterizar seus insucessos, já que as falhas não estão evidenciadas claramente nos documentos oficiais.

4.2.4.4 Capacidades

O arranjo institucional da política de propriedade intelectual na China comporta um panorama que se aproxima da análise de Gomide e Pires (2014a) sobre Estados desenvolvimentistas clássicos, com baixa capacidade política – em função de deficiências de mecanismos de inclusão, transparência e controle social – e alta capacidade técnico-administrativa – com competência técnica e organizacional. Para empreender essa avaliação, uma possibilidade é valer-se da referência de índices internacionais que guardam relação com o sistema de propriedade intelectual.

Na última edição do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, em 2019, a China foi classificada em 28º lugar, dentre as 141 economias avaliadas³¹. O índice buscou analisar instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade dos países. Composto por doze “pilares” temáticos, o índice foi construído com uma série de indicadores temáticos³² (World Economic Forum, 2019).

No pilar “instituições”, a China registrou 56,8 pontos de um total de 100 – ficando na posição 58. Apesar do desempenho intermediário em comparação com o grupo total de países, esse foi o pilar em que a China obteve a menor pontuação, notadamente em função do desempenho ruim nos indicadores de capital social (coesão social e engajamento; redes comunitárias e familiares; e participação política e confiança institucional) e de freios e contrapesos³³ (transparência orçamentária; independência judicial; eficiência da estrutura legal para desafiar regulamentações do governo; e liberdade de imprensa). Por outro lado, nesse mesmo pilar, no indicador “performance do setor público”, o país teve certo destaque³⁴. No indicador “proteção da propriedade intelectual”, também no pilar “instituições”, a China fez 58,3 pontos e ocupou o 53º lugar (World Economic Forum, 2019). Uma edição especial do “Relatório de Competitividade Global”, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, em 2020, avaliou, dentre outros itens, a capacidade de o país “Assegurar que as instituições públicas incorporem princípios sólidos de governança e uma visão de longo prazo e criem confiança ao servir seus cidadãos” (World Economic Forum, 2020, p.47, tradução própria). A China foi classificada em 17º lugar em um total de 37 países, somando 64,3 pontos de 100 possíveis. O país que obteve a maior pontuação nesse critério foi a Finlândia – 78,5. Foram consideradas métricas sobre independência

³¹ A partir do referido ano, a publicação do índice foi descontinuada.

³² O Índice de Competitividade Global é produto de uma agregação de 103 indicadores individuais, derivados de dados de organizações internacionais, bem como da pesquisa de opinião do Fórum Econômico Mundial. Os indicadores estão organizados nos pilares: Instituições; Infraestrutura; Adoção de TICs; Estabilidade macroeconômica; Saúde; Competências; Mercado; Mercado de trabalho; Sistema financeiro; Tamanho do mercado; Dinamismo empresarial; e Capacidade de inovação. O desempenho de um país é atribuído em uma escala de 0 a 100.

³³ 43,3 pontos e 128º lugar; e 36 pontos e 119º lugar, respectivamente.

³⁴ 66,2 pontos ou 27º lugar.

judicial, percepção da corrupção, confiabilidade da mídia digital, capacidade do cidadão de exercer direitos e liberdades e percepções de líderes empresariais (World Economic Forum, 2020).

O pilar “instituições” do Índice de Inovação Global da OMPI, de 2024, também foi aquele em que a China obteve o desempenho mais fraco dentre os sete analisados pela organização – 44^a lugar de um total de 133 economias³⁵. As principais fragilidades foram detectadas nos indicadores de “qualidade regulatória” (percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentações que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado) e “Estado de direito”³⁶ (percepções da medida em que os agentes têm confiança e cumprem as regras da sociedade, em particular, a qualidade da observância de contratos e direitos de propriedade, atuação da polícia e tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência). Nos indicadores de “estabilidade da política para fazer negócios” e de “políticas e cultura de empreendedorismo”³⁷ o país teve boa performance (WIPO, 2024b).

Há que se fazer, pelo menos, duas ponderações sobre esse diagnóstico. A primeira delas é que tais indicadores, geralmente, tratam do ambiente institucional em uma noção mais ampla. A segunda é que índices internacionais, como os supracitados, costumam refletir uma perspectiva ocidental, podendo, portanto, resultar em avaliações com algum grau de viés. Essa dificuldade de comparação, em função de peculiaridades políticas, culturais e sociais da China, também foi mencionada por um dos entrevistados: “Percebi que existem muito poucos pontos de comparação com a nossa realidade. As legislações são muito parecidas, mas as semelhanças param por aí. A forma como o sistema é administrado e impulsionado para seu uso não tem base de comparação com o que a gente faz aqui” (Entrevistado 3, 2025).

Pires e Gomide (2016) sugerem três critérios para avaliar as capacidades políticas de um arranjo institucional: i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos do sistema representativo (parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais e partidos políticos), ii) existência e funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) e iii) presença da fiscalização de agências de controle.

Quanto ao primeiro critério, a existência dos escritórios regionais de propriedade intelectual, das trinta e quatro representações da CNIPA pelo país e de mecanismos de interlocução indicam que há interação entre o governo central e os governos subnacionais, tanto na implementação da ENPI quanto na formulação de estratégias locais. Ademais, é possível observar certo grau de relação entre

³⁵ No ranking geral do índice da OMPI, a China ficou na 11^a posição, conforme explicitado na introdução deste trabalho.

³⁶ 30,8 pontos e 94^o lugar; e 42,6 pontos e 62^o lugar, respectivamente.

³⁷ 74,3 pontos e 18^o lugar; e 74 pontos e 11^o lugar, respectivamente.

os responsáveis pela ENPI e o Congresso, no contexto de atualização de leis, embora essa ligação pareça pontual. Uma vez que o país dispõe de um modelo de governo em que o Partido Comunista Chinês detém a predominância política, não há uma interação com parlamentares e com partidos nos mesmos termos preconizados pelo modelo de arranjo institucional. Por conseguinte, a tendência é a ocorrência de uma menor pluralidade nessa modalidade de interação.

Com relação a mecanismos de participação social, entre 2006 e 2007, observou-se interlocução do governo com empresários, especialistas, acadêmicos, assim como consulta pública para a construção da ENPI. A partir da sua formalização, não se observou um mecanismo específico para uma interação com a sociedade. Todavia, conforme já mencionado, as atualizações legislativas são objeto de consulta pública. Além disso, empresas e câmaras de comércio são convidadas a participar de seminários sobre políticas públicas e a opinar sobre o estabelecimento de determinados padrões (Respondente Q1, 2025).

No âmbito de instrumentos de fiscalização e controle da implementação das políticas do país, destaca-se a atuação do Conselho de Estado. Tanto o Conselho de Estado como a CNIPA supervisionam a implementação da ENPI e responsabilizam os órgãos que não cumprem aquilo que foi estabelecido (Respondente Q1, 2025). Especificamente em termos de controle sobre matérias como integridade e corrupção, o país conta, desde 2018, com a Comissão Nacional de Supervisão. Entretanto, novamente, sob o prisma da análise de democracias ocidentais, pode haver críticas quanto à independência e à transparência dos mecanismos de controle existentes na China.

A partir do exposto, entende-se que as capacidades políticas do arranjo institucional da China operam em um patamar intermediário. São cumpridos, em alguma medida, os três critérios elencados por Pires e Gomide (2016), mas não plenamente. É possível identificar dificuldades acerca da menor pluralidade na interação com agentes políticos do sistema representativo e também na independência e na transparência de mecanismos de controle.

Avançando para uma avaliação das capacidades técnico-administrativas de arranjos institucionais de implementação de políticas públicas, os critérios seriam: i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas, ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e iii) existência de procedimentos de monitoramento da implementação (Pires; Gomide, 2016).

Entre as responsabilidades da CNIPA, está a de formular e implementar a ENPI. Nesse mesmo sentido, o instituto dispõe do escritório responsável pelo trabalho de gestão dessa política. Pelo que já foi explicitado a também ainda será detalhado nos capítulos seguintes, a instituição desfruta de um corpo técnico capacitado. A CNIPA integra, inclusive, o grupo dos cinco maiores institutos nacionais de propriedade intelectual – IP5. A liderança da implementação da ENPI é dividida com o Conselho

de Estado – instância mais elevada do aparato administrativo governamental. Acredita-se, portanto, que há respaldo suficiente para a garantia da presença de uma burocracia profissional na gestão da política de propriedade intelectual do país.

Igualmente, verifica-se a existência de coordenação entre as entidades governamentais. A interlocução entre os agentes de nível nacional se dá por meio da Conferência Interministerial da ENPI, mecanismo de articulação das instituições envolvidas na implementação da política. Observa-se, ainda, a existência de interação frequente do governo central com os governos subnacionais como, por exemplo, entre a CNIPA e os Escritórios de Propriedade Intelectual locais. Menciona-se, ainda, que a alocação de recursos financeiros específicos para a implementação da ENPI não é uma variável simples de se caracterizar. Primeiramente, como são vários os atores responsáveis pela política, cada um deles dispõe de seus próprios recursos orçamentários. Ademais, nos documentos consultados nesta pesquisa, os valores alocados para a ENPI não estão explicitados. Finalmente, mesmo em questionário respondido pelas autoridades chinesas, não foi possível obter informações mais detalhadas sobre essa matéria. De todo modo, um dos entrevistados desta pesquisa, com experiência de vivência na China e com conhecimento sobre propriedade intelectual, entende que os elementos necessários para cumprir os objetivos da ENPI estão disponíveis: “Com certeza, não falta recurso para essa estrutura de propriedade intelectual” (Entrevistado 5, 2025).

Finalmente, o monitoramento da implementação da ENPI é feito pela Conferência Interministerial e pelo Conselho de Estado. Ademais, a CNIPA avalia periodicamente progressos em relação a indicadores-chave, como a qualidade das patentes e a eficácia do *enforcement*. “*White Papers*” são publicados anualmente, desde 1998, apontando para as realizações e os desafios do país no campo da propriedade intelectual (Respondente Q1, 2025). O “Índice Nacional de Desenvolvimento da Propriedade Intelectual” também colabora nesse processo de monitoramento interno.

Sendo assim, as capacidades técnico-administrativas do arranjo da ENPI podem ser avaliadas como altas, já que são cumpridos, em boa medida, os três critérios apresentados por Pires e Gomide (2016). As características do arranjo institucional da política de propriedade intelectual da China, por um lado, são produto de uma dinâmica coevolutiva e, por outro lado, colaboram para essa inter-relação progressiva. Outro aspecto fundamental nessa dinâmica é a inserção internacional da China e de seu instituto nacional. Como já mencionado, a propriedade intelectual constitui-se em um campo regido por normas e procedimentos consolidados globalmente. A análise do modo como vem se dando a integração a esse regime oferece elementos relevantes para compreender a política de propriedade intelectual chinesa.

5. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA NO REGIME INTERNACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

5.1 INTRODUÇÃO

As relações exteriores contribuem de forma relevante para a construção dos sistemas nacionais de propriedade intelectual, por meio da interação entre Estados, organizações internacionais e até mesmo empresas multinacionais. A ENPI, em 2008, teve como uma de suas medidas estratégicas a “expansão de intercâmbios internacionais e cooperação em propriedade intelectual”. O documento, entre outras medidas, postulava que “A China precisa participar ativamente do desenvolvimento da ordem internacional de propriedade intelectual e envolver-se efetivamente nas iniciativas das organizações internacionais” (China, 2008, p. 13, tradução própria).

A atualização da política, em 2021, seguiu considerando a atuação no campo internacional como uma das prioridades. Uma das tarefas-chave é o “Aprofundamento da participação na governança global de propriedade intelectual”, com uma inserção ativa na “reforma e construção do sistema de governança global de propriedade intelectual” (China, 2021, p.11, tradução própria). O termo “reforma”, aliás, deixa consubstanciado que o país entende serem necessárias mudanças no regime internacional, embora essas não estejam evidentes. A ENPI também preconiza, dentre outras ações, aperfeiçoamento dos mecanismos de diálogo e de intercâmbio, promoção de negociações bilaterais e multilaterais associadas ao comércio, reforço da cooperação em exame, divulgação de marcas e de IGs chinesas e criação de rede de cooperação, com destaque para a interlocução com os países da Iniciativa Cinturão e Rota³⁸ (China, 2021).

O processo de inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual, entretanto, iniciou-se bem antes da estruturação de sua política pública nessa área. As primeiras providências remontam à década de 1970. Durante anos, o regime socialista chinês compreendeu que conhecimento não deveria se tornar propriedade privada e invenções não teriam que ser protegidas por direitos de exclusividade. Contudo, em boa medida pela expansão das relações econômicas da China com outros países, o estabelecimento de um sistema nacional de propriedade intelectual passou a ser entendido como necessário (WIPO, 1993).

5.2 INSERÇÃO NA OMPI

A primeira delegação chinesa a comparecer à OMPI foi uma missão de observadores, em novembro de 1973, conduzida por Ren Jianxin, então diretor do Departamento de Assuntos Jurídicos

³⁸ Trata-se de uma política chinesa, lançada em 2013, cujo teor contempla a cooperação com mais de cem países, em todos os continentes, em áreas como comércio, infraestrutura, comunicação e integração financeira.

do Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional³⁹. O grupo também visitou a então Agência Federal de Propriedade Intelectual da Suíça e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial da França. Ao término da viagem, Jianxin enviou um relatório ao Conselho de Estado propondo a criação de um sistema de patentes no país e a adesão à OMPI. Resistências internas, todavia, fizeram com que essas medidas não fossem implementadas imediatamente (WIPO, 1993).

Foram necessários alguns anos para uma retomada do diálogo formal entre as autoridades chinesas e a OMPI, em 1978. No ano seguinte, Wu Heng, vice-presidente da Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia, liderou uma nova missão a Genebra. Na época, a Comissão estava engajada na produção de uma lei de patentes e na estruturação de um Escritório de Patentes. Heng, inclusive, foi o primeiro Diretor do Escritório – entre 1980 e 1982 (WIPO, 1993). O interesse da OMPI em estreitar laços com os chineses foi recíproco.

Em 1979, Arpad Bogsch fez a primeira visita de um Diretor-Geral da organização ao país. Pouco depois, no ano seguinte, a China ingressou oficialmente na OMPI. Até 1992, Bogsch faria, no total, treze viagens à China – quase uma por ano – tendo sido sempre recebido por autoridades do país, como primeiro-ministro, vice-presidente, vice-primeiro-ministro, secretário-geral do Partido Comunista e presidente da Suprema Corte (WIPO, 1993). A deferência corrobora o interesse das altas autoridades na inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual. Essa dinâmica também foi verificada em anos posteriores e com outros Diretores-Gerais da OMPI (SIPO, 1999; 2002). A OMPI, por sua vez, vem retribuindo com a consecução de seguidas missões de seu mais alto representante. Em três anos, entre 2009 e 2011, por exemplo, o então Diretor-Geral, Francis Gurry, foi à China cinco vezes (SIPO, 2009; 2010; 2011). O atual dirigente da organização, Daren Tang, visitou o país em diferentes ocasiões, incluindo os anos de 2022, 2023, 2024 e 2025 (WIPO, 2025b). Tang tem, inclusive, entre as credenciais para a manutenção de um diálogo fluido com Pequim, a fluência no idioma chinês.

A China iniciou seu ingresso em acordos multilaterais de propriedade intelectual com a adesão à Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (CUP), em 1984. Nos anos 1990, esse movimento intensificou-se com a associação a outros oito tratados da OMPI. Atualmente, o país integra quinze tratados da organização (Quadro 4). Um desses tratados, inclusive, foi estabelecido no país. Ao final dos anos 2000, a China já havia avançado significativamente no processo de construção de um sistema nacional de propriedade intelectual e de inserção no regime internacional.

³⁹ Em 1988, Jianxin tornou-se presidente da Suprema Corte da China.

Quadro 4 – Participação da China nos tratados da OMPI

TRATADOS DA OMPI	PARTICIPAÇÃO DA CHINA
Tratados de Proteção da Propriedade Intelectual	
Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial, de 1883	Adesão em 1984
Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886	Adesão em 1992
Acordo de Madri sobre Repressão das Indicações de Procedência Falsas ou Enganosas nas Mercadorias, de 1891	X
Convenção de Roma para Proteção aos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Fonogramas e aos Organismos de Radiodifusão, de 1961	X
Convenção sobre Proteção de Produtores de Fonogramas Contra a Reprodução Não Autorizada de seus Fonogramas, de 1971	Adesão 1993
Convenção de Bruxelas Relativa à Distribuição de Sinais Portadores de Programas Transmítidos por Satélite, de 1974	X
Tratado de Nairóbi sobre Proteção do Símbolo Olímpico, de 1981	X
Tratado de Washington sobre a Propriedade Intelectual em Matéria de Circuitos Integrados, de 1989	Assinado em 1990 e não ratificado
Tratado sobre o Direito de Marcas, de 1994	Assinado em 1994 e não ratificado
Tratado da OMPI sobre Direito de Autor, de 1996	Adesão em 2007
Tratado da OMPI sobre Interpretações e Fonogramas, de 1996	Adesão em 2007
Tratado sobre o Direito de Patentes, de 2000	X
Tratado de Singapura sobre o Direito das Marcas, de 2006	Assinado em 2007 e não ratificado
Tratado de Pequim sobre Interpretações e Execuções Audiovisuais, de 2012	Assinado em 2012 e ratificado em 2014
Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, de 2013	Assinado em 2013 e ratificado em 2022
Tratado de Riade sobre o Direito de Desenhos Industriais, de 2024	X
Tratado sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado	X
Tratados do Sistema de Proteção Global	
Acordo de Madri relativo ao Registro Internacional de Marcas, de 1891	Adesão em 1989
Acordo de Haia sobre o Registro Internacional de Desenhos Industriais, de 1925	Adesão em 2022
Acordo de Lisboa para a Proteção das Denominações de Origem e Indicações Geográficas e seu Registro Internacional, de 1958/2015	X
Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes, de 1970	Adesão em 1993
Tratado de Budapeste sobre o Reconhecimento Internacional do Depósito de Microrganismos para Efeitos do Procedimento em Matéria de Patentes, de 1977	Adesão em 1995
Protocolo referente ao Acordo de Madri relativo ao Registro Internacional de Marcas, de 1989	Adesão em 1995
Tratados de Classificação	
Acordo de Nice Relativo a uma Classificação Internacional de Produtos e Serviços para o Registro de Marcas, de 1957	Adesão em 1994
Acordo de Locarno que Estabelece uma Classificação Internacional para Desenhos Industriais, de 1968	Adesão em 1996
Acordo de Estrasburgo Relativo a uma Classificação Internacional de Patentes, de 1971	Adesão em 1996
Acordo de Viena que Estabelece uma Classificação Internacional dos Elementos Figurativos das Marcas, de 1973	X
Tratados Gerais	
Convenção que institui a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, de 1967	Adesão em 1980

Fonte: Elaboração própria a partir de WIPO (2025o).

Simbolizando esse novo momento, o país sediou a conferência diplomática da OMPI para a negociação do Tratado de Pequim sobre Interpretações e Execuções Audiovisuais, em junho de 2012. O acordo versa sobre os direitos de propriedade intelectual de artistas advindos de performances audiovisuais. Após doze anos de tratativas sobre essa matéria, a conferência reuniu 650 delegados de 156 estados-membros para a discussão de um texto final. O tratado foi aprovado naquele ano, mas entrou em vigor apenas em 2020, com o cumprimento do requisito de ratificação do acordo pelo 30º país signatário (WIPO, 2024a).

Ainda que os direitos autorais estejam fora do escopo de análise desta pesquisa, é pertinente pontuar a representatividade do fato de Pequim ter sediado essa conferência diplomática. Alvo de queixas, principalmente de países de renda alta, pela suposta indulgência com as práticas de pirataria e de falsificação, o governo chinês reforçou, por meio do evento, a mensagem de que estava engajado na observância dos direitos de propriedade intelectual. Há que se reconhecer os esforços nesse sentido. No ano de lançamento da ENPI, por exemplo, diante dos olhares da comunidade internacional, os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, representaram também um momento em que a China precisou evidenciar seu compromisso de combate à falsificação e à pirataria. Foram intensificadas campanhas de conscientização e a realização de operações para apreensão de falsos produtos licenciados e de itens ilegítimos de marcas patrocinadoras do evento, assim como houve repressão a transmissões clandestinas (SIPO, 2008). Dinâmica similar ocorreu por ocasião dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, em 2022. De todo modo, ainda muitos desafios nesse campo persistem: “Ao lado do prédio (da CNIPA em Fuzhou) havia um pequeno centro comercial com inúmeras marcas contrafeitas na vitrine das lojas. Isso diz muito. É emblemático” (Entrevistado 3, 2025).

Mais recentemente, o país exerceu também função importante na negociação de um novo tratado da OMPI. Em 2024, em uma conferência diplomática realizada em Genebra, os estados-membros da OMPI aprovaram o Tratado de Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados. O acordo foi adotado após cerca de vinte e cinco anos de debates. Apesar de ter apoiado o resultado da negociação, a China ainda não assinou o novo tratado. Mesmo assim, colaborou para a conclusão bem-sucedida. Na fase final de negociações, houve uma reunião em Pequim como uma espécie de preparatória para a conferência:

As pessoas ainda estavam inseguras quanto ao resultado da conferência diplomática e a China meio que assumiu uma responsabilidade que ninguém quis assumir, de fazer uma reunião técnica para alinhar visões. Ali, forneceu, pelo menos, a oportunidade, o local e o espírito de consenso para que as partes pudessem dialogar (...) O clima de negociação melhorou muito por causa dessa reunião (Entrevistado 6, 2025).

Um momento marcante no estreitamento de laços entre OMPI e China se deu em 2014, com a inauguração de um escritório em Pequim da organização internacional. A representação da entidade em território chinês tem, dentre as suas funções, apoiar estrangeiros e nacionais na utilização dos

sistemas internacionais de tramitação de pedidos de patentes (PCT), marcas (Protocolo de Madri) e desenhos industriais (Acordo de Haia); promover o uso de seus sistemas informáticos; estimular o emprego de métodos alternativos de solução de litígios; e coordenar a realização de eventos e de treinamentos. O escritório possibilita uma maior articulação da OMPI com atores locais. Nesse mesmo sentido, por exemplo, a organização mantém noventa e oito Centros de Apoio à Tecnologia e à Inovação (CATIs)⁴⁰ em universidades, centros de pesquisa e instituições públicas do país. Além disso, a OMPI também dispõe de programas de mestrado em parceria com a Universidade Tongji e a Universidade Tsinghua (SIPO, 2014; WIPO, 2025l; 2025n).

Dois entrevistados nesta pesquisa tiveram a oportunidade de conhecer a estrutura da OMPI na China. Ambos veem a iniciativa como mutuamente benéfica:

Eles (OMPI) têm que estar lá presentes porque a China é um *player* importantíssimo em termos de propriedade intelectual, não simplesmente pela grande capacidade de inovação tecnológica, mas pelo volume de questionamentos no cenário internacional em termos de *enforcement*. Então, a OMPI estar lá é do interesse chinês e é do interesse da própria OMPI (Entrevistado 4, 2025).

Entendo que os escritórios externos (da OMPI) são uma iniciativa de aproximação do organismo, até para eles terem mais depositantes que usem o sistema. Tem benefícios para os dois lados. Vai ter mais engajamento no país de destino e esse escritório externo seria um representante e um ponto de contato com o país (Entrevistado 5, 2025).

A inserção internacional do país se revela também pela presença de seus nacionais na composição do quadro de funcionários da OMPI. Os primeiros chineses começaram a trabalhar para a organização ainda em 1979, com o status de consultores. Em 1982, após adesão da China à OMPI, passaram a integrar a força de trabalho regular da entidade. Segundo relatório público mais recente contendo essa informação, em 2020, a China estava em 5º lugar dentre os países que mais dispõem de funcionários na OMPI. Na época, quarenta e seis chineses trabalhavam na organização e o país ficava atrás apenas de França, Reino Unido, Suíça e Estados Unidos – nessa ordem (WIPO, 1993; 2020b).

Outro fator a se considerar é o aporte de recursos financeiros na OMPI. Diante do valor total de contribuições dos 194 estados-membros – previsão de aproximadamente 35 milhões de francos suíços⁴¹ para o biênio 2024/2025 –, a China deve colaborar com 2,6% ou 911.580 francos suíços⁴² desse total. Em uma escala com catorze faixas de contribuição, o país está no quarto nível mais alto (WIPO, 2024c). Ademais, a China, desde 2014, também é um dos países que mantém um fundo fiduciário junto à OMPI. Tais fundos são criados a partir de doações de recursos financeiros dos estados-membros para a implementação – em comum acordo entre o país doador e a organização –

⁴⁰ O primeiro foi inaugurado em 2017 (CNIPA, 2022).

⁴¹ Pouco mais de 39 milhões de dólares.

⁴² Pouco mais de 1 milhão de dólares.

de atividades de assistência técnica e de capacitação, geralmente em países de renda média e baixa. Além da China, Austrália, Brasil, Finlândia, França, Itália, Japão, Portugal, Coreia, Espanha e Estados Unidos têm ou tiveram fundos similares. A estimativa de aporte da China ao fundo fiduciário é de 2,2 milhões de francos suíços para o período de 2024 a 2025. Os países beneficiários das atividades do fundo chinês são, em boa parte, da Ásia e da África (WIPO, 2023a; 2024c). A utilização de fundos para promover atividades de capacitação em outros países é realizada pelo instituto nacional, pelo menos, desde 2008, via Fundo de Cooperação Regional da Ásia e Fundo de Cooperação China-ASEAN, por exemplo (SIPO, 2008). A atuação chinesa como “país doador” em cooperações de propriedade intelectual, seja na OMPI ou em outros foros, reforça sua posição de destaque no cenário internacional.

Buscando ainda mais proeminência, em 2020, a China pleiteou o posto mais alto na hierarquia da OMPI. Em eleição para o cargo de Diretor-Geral, o país apresentou a candidatura de Binying Wang. Funcionária da OMPI desde 1992, ela realizou, antes, estudos de pós-graduação nos Estados Unidos e ocupou cargo de gestão no serviço de marcas da Administração Estatal da Indústria e do Comércio (SAIC). Integrante de uma lista inicialmente com dez concorrentes, a candidata chinesa chegou até a última rodada de votação. O pleito acabou com 55 votos para Daren Tang – candidato de Singapura – e 28 votos para Wang. Com o resultado, ela permaneceu na posição que já ocupava desde 2009 na organização – vice-Diretora-Geral do setor de Marcas e de Desenho Industrial (WIPO, 2020). O processo eleitoral na OMPI gerou um embate entre autoridades dos Estados Unidos e da China. No contexto das disputas comerciais entre os dois países, os norte-americanos apoiaram candidatura de oposição a Wang (Global Times, 2020; The New York Times, 2020).

Assim como se dá em outras organizações do sistema ONU, na OMPI os países organizam-se em grupos regionais. Tais grupos se prestam a consultas informais e à formação de consenso entre estados-membros, bem como entre os estados-membros e o Secretariado. Nesse contexto, esses agrupamentos têm uma relevância significativa nas negociações temáticas, votações e distribuições de cargos dentro da organização (Birkbeck, 2015). No caso da OMPI, foram estabelecidos o Grupo Africano; o Grupo de Ásia e do Pacífico; o Grupo dos Países da Ásia Central, do Cáucaso e da Europa Oriental; o Grupo da Europa Central e dos Estados Bálticos; o Grupo de Países da América Latina e do Caribe; e o Grupo B. Esse último reúne países de renda alta, independentemente da região geográfica. A China, porém, não pertence a nenhum desses conjuntos de países, sendo tratada como uma espécie de “grupo” à parte.

É como se fosse um sistema montado para que a diferença de interesses entre os estados-membros, de alguma forma, convergisse para uma posição regional primeiro, ou seja, torna a negociação um pouco mais controlável. (...) A China tem o privilégio de ser um só (grupo). Ou seja, ela não filtra a posição com nenhum outro estado-membro. Isso é uma vantagem incrível (Entrevistado 6, 2025).

Tal circunstância exemplifica em boa medida como a China é, por um lado, peculiar em suas características para não alinhar seus interesses a um grupo regional específico e, por outro lado, é pujante o suficiente para não ser ignorada nas decisões de uma organização internacional.

5.3 INSERÇÃO NA OMC E NO SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Se a adesão à OMPI e aos seus tratados é um balizador, o ingresso da China na OMC, em 2001, é outro marco fundamental da construção de seu sistema nacional de propriedade intelectual. A China foi membro originário do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) – antecessor da OMC, estabelecido em 1947. Todavia, logo após a revolução comunista, em 1949, Pequim perdeu seu assento nas reuniões do foro, no contexto de disputas com Taiwan pela legitimidade da representação internacional do país. Apenas em 1982, a China voltou a participar das reuniões do GATT, mas ainda na condição de “observador”. Em 1986, o Estado chinês solicitou formalmente o retorno da sua condição de membro do acordo multilateral. Colaboraram para isso a disposição do país para ampliar o comércio, combater o protecionismo, aprofundar sua reforma econômica, obter informações de assuntos econômicos internacionais e participar da formulação de regras comerciais (Guohua; Jin, 2001; Zhang, 2019). Fazer parte do sistema multilateral de comércio e, por consequência, estar em linha com as normativas internacionais tornou-se algo prioritário.

O processo ensejava, porém, uma série de negociações. Era preciso convencer os demais membros de que as instituições do país eram confiáveis em aspectos políticos, econômicos e jurídicos. Houve resistências, principalmente por parte dos Estados Unidos. Dentre os diversos motivos alegados para obstaculizar o retorno da China ao GATT estava a suposta frágil proteção à propriedade intelectual. A influência norte-americana no sistema de propriedade intelectual chinês, aliás, merece destaque. Em 1979, Estados Unidos e China assinaram um acordo comercial que previa compromisso com a proteção de direitos autorais, patentes e marcas (Yu, 2016). Além disso, a década de 1980 foi palco de mudanças normativas nos Estados Unidos, com repercussão para além de suas fronteiras. O país aprovou a lei *Bayh Dole*, autorizando que pesquisas realizadas com recursos públicos, principalmente em universidades, pudessem ser patenteadas e licenciadas com exclusividade para o setor privado. Tal fato gerou debate sobre a “privatização” da ciência e sobre o direcionamento de pesquisas. Foi também nessa época que decisões judiciais permitiram ampliar o escopo de patenteabilidade para abranger aquilo que até então não podia ser apropriado: invenções relacionadas a softwares e a micro-organismos. Os setores de biotecnologia e de tecnologias da informação e da comunicação, não por

acaso, destacam-se por seu grau inovador, sendo as patentes um mecanismo de garantia de exclusividade (Coriat; Orsi, 2006). Essas modificações de perspectiva interna passaram a balizar também a relação dos Estados Unidos com outros países.

Assim sendo e considerando o início das discussões do texto do TRIPS, a partir do lançamento da Rodada Uruguai, em 1986, o governo dos Estados Unidos começou a dialogar mais profundamente sobre propriedade intelectual com as autoridades chinesas. Desde 1989, o Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR) publica anualmente um relatório (*Special 301 Report*) em que identifica países que supostamente não proporcionariam proteção adequada a direitos de propriedade intelectual, podendo ensejar retaliações. Já no primeiro ano, a China foi incluída na “Lista de Observação Prioritária” – segunda pior categoria. Apesar da implementação de leis de patentes, marcas e direitos autorais, em 1991, os norte-americanos rebaixaram os chineses para a categoria mais baixa – “País Estrangeiro Prioritário”. No ano seguinte, os dois países assinaram um memorando de entendimento em que os chineses aquiesceram com a emenda de suas leis para ampliar a proteção dos direitos de propriedade intelectual (Zhang, 2019; USTR, 2025; Yu, 2022). Nesse contexto, a China revisou sua lei de patentes, em 1992, e sua lei de marcas, em 1993. Além disso, aderiu a três tratados da OMPI: a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, em 1992; o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes, em 1993; e a Convenção para a proteção dos produtores de fonogramas contra a reprodução não autorizada dos seus fonogramas, em 1993 (Yu, 2022).

Em 1994, a China foi outra vez classificada como “País Estrangeiro Prioritário” pelos Estados Unidos. Novamente, após ameaças de imposições de sanções comerciais de ambos os lados, chegou-se a um acordo, em 1995, em que a China se comprometeu a implementar um Plano de Ação para a Proteção Efetiva e o *Enforcement* dos Direitos de Propriedade Intelectual. Inclusive, foi a partir desse plano que se criou a “Conferência de Trabalho sobre Direitos de Propriedade Intelectual”, ligada ao do Conselho de Estado (Yu, 2022).

Em 1995, o GATT foi sucedido pela OMC. As negociações para permitir a entrada da China no sistema multilateral de comércio seguiram. Durante o processo, o país encaminhou quatorze relatórios à OMC – incluindo suas leis e normas de propriedade intelectual – e respondeu a 101 perguntas por escrito apresentadas por União Europeia, Estados Unidos, Japão e Austrália. Em 1999, Washington e Pequim entraram em consenso. A partir daí, em pouco mais de um ano, os chineses chegaram a um entendimento com outros dezesseis membros, fazendo com que a sua adesão se concretizasse (China, 2002; Guohua; Jin, 2001).

O ingresso na OMC significou nova mudança na legislação de propriedade intelectual. Dentre as modificações estão, por exemplo, alterações na lei de patentes, em 2000; na lei de marcas, em

2001; na lei de direitos autorais, em 2001; assim como novos regulamentos para proteção de programas de computador, em 2001; variedades vegetais, em 2001; e topografias de circuito integrado, em 2001 (WTO, 2006). Assim, antes mesmo de ingressar na OMC, a China já havia empreendido alterações em suas leis para uma adequação ao TRIPS, como o governo do país explicitou em relatório da Revisão da sua Política Comercial⁴³:

Antes e depois de sua adesão à OMC, a China tomou medidas para alterar quase todas as leis, os regulamentos e as interpretações judiciais relacionados aos direitos de propriedade intelectual para garantir a consistência com o Acordo da OMC sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, bem como com outras regras internacionais sobre proteção de direitos de propriedade intelectual (WTO, 2006, p.12. tradução própria).

As revisões legislativas, inclusive, foram alvo de críticas internas a respeito de uma adesão demasiadamente veloz aos parâmetros do regime internacional de propriedade intelectual (Zhang, 2019). A utilização de um prazo para adaptação da legislação nacional, opção possível pelas regras da OMC, daria não só mais tempo para estruturação de seu aparato burocrático, como também para adequação de sua indústria nacional a regras mais rígidas, especialmente em patentes.

A adoção pela China de um arcabouço normativo institucional de propriedade intelectual pode ser, portanto, compreendida, pelo menos em parte, como resultado de uma pressão externa. A influência dos Estados Unidos e da OMC têm destaque nesse cenário. Essa justificativa, entretanto, não é completa. A adoção de normas não necessariamente foi seguida de uma implementação efetiva (Zhang, 2019). Ademais, o governo chinês também adotou certas medidas de proteção de propriedade intelectual sem necessariamente um vínculo direto com uma pressão externa – como as alterações legislativas mais recentes vinculadas ao contexto de implementação da ENPI, com uma ênfase nas necessidades do país, e associadas à lógica de ampliação da proteção em patentes atrelada a uma capacidade tecnológica já estabelecidas pelo país.

A partir de meados dos anos 2000, os Estados Unidos passaram a pressionar a China no âmbito da OMC, por meio da solicitação de esclarecimentos e da apresentação de queixas por suposto descumprimento do TRIPS. O *Special 301 Report* seguiu também como uma via de coerção. Em 2006, o então presidente do SIPO, Tian Lipu, sem citar países específicos, mencionou esse cenário complexo das relações exteriores em propriedade intelectual:

Em uma visão global, surgiram novas orientações na reforma do sistema internacional de propriedade intelectual e os conflitos estão se tornando mais acentuados no estabelecimento de regras internacionais de propriedade intelectual (SIPO, 2006, p. 5, tradução própria).

⁴³ Dinâmica realizada periodicamente para monitorar a política comercial dos membros da OMC. É composta pela produção de um relatório pelo Secretariado da OMC, pela geração de um documento pelo país em avaliação e pelo envio de comentários dos países-membros.

Mais recentemente, em 2020, China e Estados Unidos assinaram um Acordo Comercial e Econômico com cláusulas de propriedade intelectual. Alguns compromissos instituídos nesse instrumento internacional foram formalizados nas revisões das leis de direito de autor e de patentes da China, no ano seguinte – como, por exemplo, a possibilidade de extensão do prazo de proteção de patentes farmacêuticas. Nesse caso, todavia, a conexão entre as atualizações legais e o tratado internacional não são tão simples, uma vez que ambas as leis já vinham sendo debatidas internamente há alguns anos (Yu, 2022). De todo modo, a “guerra comercial” entre Estados Unidos e China permanece como uma realidade em que a propriedade intelectual é mais um dos componentes da rivalidade entre essas duas potências contemporâneas.

Decorridas mais de duas décadas desde sua entrada na OMC, a China já não se mostra tão vulnerável a pressões externas, assumindo um papel de protagonista no sistema de comércio internacional. Em termos de representatividade, a China ocupa espaço significativo na hierarquia da OMC. O Embaixador chinês Xiangchen Zhang está, desde 2021, em um dos quatro cargos de Vice-Diretor-Geral da entidade. Antes dele, seu compatriota e também Embaixador, Yi Xiaozhun, ocupou a mesma posição. Além disso, o país conta com treze nacionais no quadro de funcionários da organização – mesmo número que Brasil e Canadá –, ficando atrás apenas de sete países, em um universo de 166 membros (WTO, 2024; 2025).

Na prática, o país consolidou-se como uma potência comercial, ampliando suas relações e firmando diversos acordos de livre comércio, alguns dos quais incluem cláusulas específicas sobre propriedade intelectual. É o caso dos acordos com Sérvia (2023), Nicarágua (2023), Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP⁴⁴ – 2020), Ilhas Maurício (2019), Austrália (2015), Coreia do Sul (2015), Suíça (2013), Islândia (2013), Costa Rica (2010), Peru (2009), Chile (2005, 2017) e Hong Kong-Macau (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009)⁴⁵. Além disso, há negociações em andamento com alguns desses atuais parceiros para atualizações dos compromissos e também entendimentos em curso com novos países. São, pelo menos, doze casos dessa natureza. Há, ainda, sete possíveis acordos em fase de estudo (China, 2025). A assinatura de acordos de livre comércio com cláusulas de propriedade intelectual e o teor desses dispositivos são relevantes, pois esse tipo de tratado tem sido uma via para inovações normativas. Promovidas principalmente por países de renda alta, normas de propriedade intelectual construídas bilateralmente, por vezes, ampliam o escopo da proteção prevista no TRIPS.

⁴⁴ Acordo entre Austrália, Brunei, Camboja, China, Coreia do Sul, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Myanmar, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

⁴⁵ Alguns desses acordos dispõem de atualizações em relação ao texto original. Por isso, estão indicados com duas ou mais datas.

Finalmente, merece destaque o fato recente de que a China esteve novamente no centro dos debates de propriedade intelectual na OMC. Índia e África do Sul submeteram, em outubro de 2020, uma proposta ao Conselho do TRIPS com o objetivo de implementar uma dispensa temporária (*waiver*) de certas obrigações do acordo, de modo a facilitar o combate da pandemia da Covid-19. A China não figurou entre os proponentes nem entre os copatrocinadores, mas apoiou a iniciativa de forma discreta. Após quase dois anos de resistência dos países de renda alta, em junho de 2022, a proposta foi aprovada na OMC, mas com alcance menor do que aquele apresentado originalmente. O texto considerou a possibilidade do *waiver* para vacinas, porém deixou de fora a aplicação da medida para tecnologias relativas ao tratamento e ao diagnóstico. Ademais, a redação final do *waiver* teve como pano de fundo o impedimento de que os chineses se beneficiassem dessa dispensa temporária da proteção de patentes, dada a grande capacidade de produção do país. Assim, a China acabou tomando uma posição mais assertiva no término das tratativas, quando entendeu que estava sendo deliberadamente excluída do uso do *waiver*. Ao final, o texto foi aprovado em termos menos impositivos, permitindo que a China voluntariamente não se valesse do *waiver* (Yu, 2024). Os delegados chineses na OMC sinalizaram, portanto, que o país não pretendia se valer da medida e não impuseram obstáculos para a aprovação do texto (Entrevistado 6, 2025).

Até porque já haviam identificado outras formas de conduzir esse processo, o país optou por não estar na linha de frente da defesa da proposta do *waiver* por diferentes motivos, tais como concentração de esforços para lidar internamente com a pandemia, polarização em torno da proposta, outras disputas em curso com Estados Unidos e União Europeia em matéria de propriedade intelectual na OMC, produção própria de vacinas e capacidade para contribuir com outros países por meio de doações e transferência de tecnologia (Yu, 2024). As posições diante do *waiver* do TRIPS exemplificam o padrão de atuação da China e dos seus concorrentes nos foros internacionais. O país adota um perfil discreto, inspira ações para sua neutralização, mas já não aceita ser deliberadamente subjugado pelos interesses nacionais de outras nações.

5.4 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

A integração com autoridades estatais estrangeiras congêneres e com organismos internacionais é parte da rotina de um instituto nacional de propriedade intelectual. O grau dessa relação pode variar em função de prioridades internas e de diretrizes governamentais. No caso do instituto chinês, verificou-se um adensamento dessa dinâmica ao longo do tempo. Além disso, a inserção internacional do instituto e o seu modo de atuação nessa rede de relações são reveladores de um processo coevolutivo. Algumas parcerias e momentos merecem destaque.

A interação com o Japão, por exemplo, remonta a 1978, ano de criação do Escritório de Marcas chinês e antes mesmo do estabelecimento do Escritório de Patentes do país. É, portanto, uma das cooperações mais antigas. O Escritório de Patentes e Marcas da Alemanha (DPMA) iniciou colaboração com os chineses pouco depois, em 1981 (SIPO, 2008; 2011). A relação com o Escritório Europeu de Patentes (EPO) também é longeva e configura-se como uma das principais parcerias do instituto chinês. Em 1979, também antes de o Escritório de Patentes da China ser criado, o vice-ministro da Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia, Wu Heng, liderou uma delegação que esteve no EPO, em Munique. O intuito era conhecer o sistema europeu de patentes e o funcionamento da organização. Já no ano seguinte, sete examinadores de patentes chineses foram enviados para o escritório regional do EPO em Haia para uma capacitação de três meses. Na década de 1980, o EPO apoiou a redação da primeira lei de patentes chinesa. Em 1985, a relação entre o Escritório de Patentes da China e o EPO foi formalizada, por meio da assinatura de um acordo de cooperação (EPO; SIPO, 2015; SIPO, 2005). O histórico dessa interação é ilustrativo de como uma cooperação em termos “ofertante” (EPO) e “beneficiário” (instituto chinês) evoluiu, passando a se dar com paridade de capacidades. Os desdobramentos dessa dinâmica serão analisados nesta seção e no próximo capítulo.

Nesse processo de construção de capacidades e de inserção internacional, um dos primeiros marcos para o instituto nacional chinês ocorreu com a adesão do país ao Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT), em 1994. Nesse contexto, o então Escritório de Patentes tornou-se Autoridade Internacional de Busca (ISA) e Autoridade Internacional de Exame Preliminar (IPEA). O status indica que a OMPI reconhece determinado instituto nacional como detentor de uma capacidade técnica superior, dispondo de habilitação para apoiar escritórios estrangeiros em suas decisões de exame de patentes, bem como amparar usuários na tramitação de um pedido internacional. Ao atuar como ISA/IPEA, o instituto identifica os documentos de patentes e a literatura técnica existentes, estabelecendo uma opinião escrita sobre o potencial de patenteabilidade de um pedido, considerando os requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. Atualmente, vinte e cinco escritórios mantêm a condição de ISA/IPEA do PCT em um universo de 158 estados-membros do tratado⁴⁶. Quando o instituto chinês adquiriu esse status, havia nove escritórios com essa condição em um total de sessenta e sete membros do PCT (WIPO, 1994; 2025f; 2025i; 2025j; 2025m). Ao receber o reconhecimento da OMPI, inegavelmente, o instituto chinês já detinha uma capacidade de operação considerável. Todavia, pode-se entender que essa medida da organização internacional também continha um viés estratégico, com vistas à melhora global da qualidade das buscas em documentos de patentes no idioma chinês e à facilitação da tramitação de pedidos destinados à China e oriundos dali.

⁴⁶ Alguns escritórios regionais representam um grupo de Estados.

Ao longo dos anos 2000, o instituto chinês expandiu, gradualmente, a sua rede de cooperação internacional. Sendo assim, passou a manter relações – com distintos graus de profundidade – com parceiros como Austrália, Nova Zelândia, Singapura, Vietnã, Indonésia, Brunei, Filipinas, Israel, Turquia, Quirguistão, Cuba, Peru, Brasil, México, Itália, Espanha, Hungria, Ucrânia, Dinamarca, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Escritório de Patentes Eurasiático (EAPO), Escritório de Patentes do Conselho de Cooperação do Golfo, Organização Africana de Propriedade Intelectual (OAPI) e Organização Regional Africana de Propriedade Intelectual (ARIPO). Essa gama de atores somou-se a outras parcerias mais antigas mantidas com Alemanha, Áustria, França, Reino Unido, Suécia, EPO, Rússia, Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos (SIPO, 1999; 2001; 2003; 2004; 2005).

O relacionamento com países de renda média e baixa, especialmente da América Latina e da África, foi esparso durante muitos anos. O primeiro seminário realizado pela China para os países africanos ocorreu em 2002, por meio de parceria com a OMPI (SIPO, 2002). Somente em 2003, ocorreu uma primeira visita oficial de uma delegação do instituto chinês a países africanos – mais precisamente ao Egito e à África do Sul. Com relação à América Latina, ao longo dos anos 2000, há registros de visitas a Brasil, México, Costa Rica e Peru. De todo modo, a partir dessas interações, é possível verificar indícios de que o instituto chinês já não era somente um “aprendiz” e passava também a orientar outros países. Nos anos 2000, o SIPO passou a ofertar capacitações para uma série de institutos parceiros. Além disso, chegou a disponibilizar equipamentos tecnológicos para o escritório da Mongólia. Em 2004, uma delegação da Organização Regional Africana de Propriedade Intelectual (ARIPO)⁴⁷, incluindo seu Diretor-Geral, esteve em Pequim para conhecer a política do país em relação à proteção dos conhecimentos tradicionais e aos bancos de dados da medicina tradicional chinesa. Um acordo de cooperação foi firmado com a ARIPO, em 2007, e outro com a Organização Africana de Propriedade Intelectual (OAPI)⁴⁸ em 2008 (SIPO, 2004, 2007; 2008; 2010). Desde então, passaram a ocorrer seguidos eventos na China, inclusive com representantes de alto nível, dos institutos nacionais de países africanos.

Antes do final da primeira década dos anos 2000 e às vésperas do lançamento da ENPI, o instituto nacional de propriedade intelectual da China já demonstrava ter progredido em capacidade e prestígio. O ano de 2007 é emblemático nesse aspecto. Os laços entre SIPO e EPO foram estreitados,

⁴⁷ Organização regional constituída por Botsuana, Cabo Verde, Essuatíni, Gâmbia, Gana, Lesoto, Libéria, Maláui, Maurício, Moçambique Namíbia, Quênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

⁴⁸ Organização regional formada por Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, Níger, República Centro-Africana, Senegal e Togo.

nesse ano, por meio de um “Acordo de Parceria Estratégica”, com enfoque em recursos humanos, funcionamento do escritório, temas globais, transparência de procedimentos e conscientização sobre propriedade intelectual⁴⁹ (SIPO, 2007). A partir da assinatura desse acordo, pode-se entender que houve uma espécie de oficialização da mudança de status do instituto chinês no cenário internacional. A relação entre EPO e SIPO passou, portanto, a ter uma natureza mais horizontal. As reuniões anuais entre as duas instituições – numeradas em ordem sequencial – tiveram até mesmo a sua contagem reiniciada.

Também em 2007, o instituto chinês passou a realizar buscas de patentes para o Escritório de Patentes do Conselho de Cooperação do Golfo – organização regional abrangendo Bahrein, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Foi a primeira vez que o instituto chinês desempenhou esse tipo de trabalho para um escritório estrangeiro (SIPO, 2007). As buscas sobre o estado da arte em patentes auxiliam a embasar a decisão dos examinadores a respeito do atendimento ao requisito da “novidade” para a concessão de um pedido. A confiança colocada no instituto chinês revelava que a organização já começava a ser vista por seus pares como dotada de infraestrutura tecnológica adequada e de recursos humanos confiáveis.

Com o avanço do desenvolvimento socioeconômico do país, o aperfeiçoamento de seu sistema de propriedade intelectual e o protagonismo nos rankings de depósitos, o instituto chinês conseguiu inserir-se também no “clube dos grandes” institutos, concretizado no surgimento do IP5. Inicialmente, o Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPTO), o Escritório de Patentes do Japão (JPO) e o EPO reuniam-se em uma cooperação denominada “trilateral”. O SIPO, por sua vez, já mantinha uma cooperação estabelecida com o EPO, conforme mencionado, bem como um intercâmbio bilateral com o JPO e com o Escritório Coreano de Propriedade Intelectual (KIPO). Em 2001, os escritórios chinês, japonês e coreano iniciaram um mecanismo formal de cooperação entre os três. Diante de sua representatividade, em 2007, todos esses atores resolveram se unir. USPTO, EPO, JPO, KIPO e SIPO formalizaram uma cooperação na área de patentes com a denominação de IP5⁵⁰ (JPO, 2025; SIPO 2000; 2001; USPTO, 2025a). A aproximação desses escritórios não ocorreu por acaso. Em 2008, dentre as dez empresas que mais depositaram patentes de invenção na China, nove eram do Japão, dos Estados Unidos ou da Coreia do Sul. No ranking geral dos depósitos estrangeiros de patentes na China, aqueles oriundos do Japão lideravam, seguidos pelos dos Estados Unidos em segundo, Alemanha em terceiro e Coreia do Sul em quarto lugar (SIPO, 2008).

⁴⁹ Em 2012, a cooperação com o Instituto de Harmonização do Mercado Interno (OHIM) – atual Instituto de Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO) – também foi alçada ao grau de parceria estratégica. Entretanto, a relação com essa entidade, responsável pelo registro de marca e de desenhos industriais, é menos próxima do que aquela mantida com o EPO.

⁵⁰ Intellectual Property 5.

Para além das reuniões entre os seus dirigentes máximos, os institutos do IP5 atuam, por meio de grupos de trabalho, para, por exemplo, promover a harmonização de procedimentos, a uniformidade na classificação de patentes, a recuperação de documentos de patentes e o intercâmbio de informações. Uma vez que por esses cinco institutos tramitam cerca de 90% dos pedidos de patentes do mundo, um entendimento compartilhado facilita o trabalho por meio da adoção de práticas comuns, favorece a operação das empresas multinacionais com regras mais previsíveis globalmente e cria padrões potencialmente adotáveis por outros institutos nacionais.

A lógica da cooperação do IP5, focada em patentes, foi replicada em outros campos da propriedade intelectual. Na área de marcas, a cooperação trilateral remonta, pelo menos, a 2001. Com o ingresso da Coreia, em 2011, e da China, em 2012, o grupo passou a ser chamado de TM5⁵¹. Finalmente, em 2015, estabeleceu-se o ID5⁵² para a área de desenho industrial. Os foros são compostos pelos mesmos institutos nacionais, com exceção do caso da Europa. No TM5 e no ID5 o continente é representado pelo Escritório Europeu de Propriedade Intelectual (EUIPO). No IP5, por sua vez, a participação se dá por meio do EPO (JPO, 2025; ID, 2025; TM5, 2025). Esses foros constituem-se, assim, em iniciativas de alinhamento dos institutos representantes das principais potências em propriedade intelectual. A CNIPA, portanto, faz parte desse seleto grupo que, em boa medida, colabora para ditar os rumos dos debates nesse campo.

Ainda na área de patentes, foi também com uma parte desses parceiros que a China estabeleceu seu primeiro acordo de “procedimento acelerado de patentes” (PPH, na sigla em inglês⁵³), em 2011, com os institutos do Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos (SIPO, 2011). Esse instrumento fundamenta-se em uma colaboração que permite um exame mais rápido, por meio da utilização do trabalho de busca e de exame já realizado por uma organização parceira. Reflexo da ampliação da rede de colaboração de seu instituto, atualmente, a China dispõe de trinta e dois acordos de PPH em operação, sendo vinte e nove com instituições nacionais – Áustria, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Egito, Hungria, Israel, México, Chile, Brasil, França, Portugal, República Tcheca, Nova Zelândia, Singapura, Islândia, Japão, Coreia do Sul, Barein, Malásia, Noruega, Espanha, Polônia, Finlândia, Suécia, Rússia, Arábia Saudita, Reino Unido e Estados Unidos – e três com instituições regionais – ARIPO, EPO e EAPO (JPO, 2024).

Nesse contexto de expansão de relações, em 2012, a partir de encontro às margens da Assembleia Geral da OMPI, os institutos nacionais de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul acordaram em estabelecer uma cooperação sob o marco do BRICS. O foro, denominado IP BRICS, dispõe de

⁵¹ Trademark 5.

⁵² Industrial Design 5.

⁵³ *Patent Prosecution Highway*.

oito linhas de ação: Treinamento e Intercâmbio; Estratégia Nacional e Promoção da Conscientização Pública; Serviços de Informação; Processos e Procedimentos de Propriedade Intelectual/Patentes; Estratégias para Pequenas e Médias Empresas; Colaboração em Fóruns Internacionais; Marcas; e Desenhos Industriais. Em 2024, Egito, Etiópia, Emirados Árabes e Irã incorporaram-se ao grupo (IP BRICS, 2025). Essas articulações evidenciam como a China e seu instituto nacional de propriedade intelectual conseguem, de forma rara, transitar entre foros de países de renda alta (IP5, TM5 e ID5) e foros de países predominantemente de renda média e baixa (BRICS e ASEAN). Mais do que uma habilidade específica, o fato é reflexo da condição de um país com capacidade socioeconômica elevada, mas que mantém seu status de nação em desenvolvimento.

Outro momento-chave relacionado às capacidades e ao prestígio do instituto chinês se deu entre 2017 e 2018. Em 2017, EPO e SIPO intensificaram a cooperação, com a assinatura de um “Acordo de Parceria Estratégica Abrangente”. Foi a primeira vez que os dois institutos firmaram um acordo dessa natureza. O documento ampliou a interação em áreas como processo de concessão de patentes, serviços ao usuário, treinamento, leis e políticas (SIPO, 2017). O então presidente do EPO, Benoît Battistelli resumiu a importância dessa relação:

Graças à nossa cooperação, os sistemas de concessão de patentes europeu e chinês agora se assemelham muito, o que beneficia muito os inovadores em ambas as regiões. O novo acordo nos permitirá explorar o vasto potencial para uma cooperação ainda mais próxima, incluindo novas áreas como inteligência artificial e tecnologias verdes, e continuar a promover o funcionamento eficiente do sistema global de patentes (EPO, 2017, p.1, tradução própria).

Também em 2017, como efeito da assinatura de um memorando de entendimento entre o SIPO e o Ministério de Indústria e Artesanato do Camboja, esse país tornou-se o primeiro a reconhecer os resultados dos exames de patentes de invenção realizados pela China (SIPO, 2017). No ano seguinte, acordo similar foi firmado com o Laos (CNIPA, 2018). Na prática, isso significa uma espécie de validação automática de patentes concedidas na China, sem a necessidade de um novo exame nesses países. Institutos com um número reduzido de funcionários e baixa capacidade operacional, por vezes, concordam em ratificar decisões sobre pedidos de patentes já ocorridas no exterior. Ganha-se em agilidade na tramitação de pedidos, mas perde-se em soberania nacional. O EPO e o USPTO também fazem esse tipo de acordo com institutos de países com recursos escassos. O EPO, por exemplo, tem acordo similar com Camboja, Geórgia, Marrocos, Moldávia e Tunísia (EPO, 2025b). O USPTO mantém acordos dessa natureza com Belize, Camboja, El Salvador, Emirados Árabes, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana e Trinidad e Tobago (USPTO, 2025b). Os acordos firmados pelo instituto chinês são representativos, portanto, de uma racionalidade característica das potências de propriedade intelectual, voltada a assegurar, para além de suas fronteiras, os direitos de patentes de suas empresas nacionais.

Sendo assim, a partir do momento em que suas capacidades estavam estabelecidas, o instituto chinês replicou a estratégia adotada por países de renda alta de disseminação de suas práticas em propriedade intelectual. Portanto, ainda em 2017, por exemplo, o instituto organizou um treinamento em exame de patentes e iniciou um mestrado para países integrantes da Iniciativa Cinturão e Rota; realizou um seminário sobre sistemas e políticas de propriedade intelectual para países da África; e recebeu 150 estrangeiros de 30 instituições ou organizações em seu centro de treinamento (SIPO, 2017). Essa dinâmica vem se repetindo em anos recentes, sendo possível observar uma ênfase em ações para países asiáticos, africanos e participantes da Iniciativa Cinturão e Rota. Nesse último caso, além de eventos e de treinamentos para os países-parceiros, a cooperação tem sido usada também pela China para incentivar a assinatura de acordos de PPH, fomentar a indicação do país como Autoridade ISA/IPEA do PCT e promover o reconhecimento mútuo de indicações geográficas. Capitaneada por altos investimentos do governo chinês, a vertente de propriedade intelectual da Iniciativa Cinturão e Rota tem potencial para atrair países para a esfera de influência de Pequim. “O fato de que eles (chineses) têm buscado se aproximar e buscado uma interlocução permanente com outros países e blocos, não necessariamente asiáticos, mostra uma tentativa clara de construir algum tipo de hegemonia” (Entrevistado 3, 2025).

Há que se ressaltar, todavia, que os temas de propriedade intelectual vinculados às relações exteriores não são exclusividade do instituto nacional. Pelo menos desde os anos 1990, quando a propriedade intelectual apresentasse uma explícita ligação com acordos comerciais, o tema era incumbência do Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica (MOFTEC). Do contrário, as relações exteriores eram coordenadas pelo SIPO. Havia, em certa medida, um cenário de fragmentação institucional (Mertha, 2005). Sucessor do MOFTEC, o Ministério de Comércio (MOFCOM) foi estabelecido em 2003 e mantém dinâmica de atribuição negociadora similar.

Em contrapartida, nas participações da China na Assembleia Geral da OMPI, a delegação do país é chefiada pelo presidente do instituto nacional, reforçando o protagonismo da CNIPA, em contraste com países em que a primazia da representação é de autoridades diplomáticas. A inserção internacional do instituto chinês e a ampliação de suas capacidades também podem ser verificadas por meio de seu envolvimento em debates e negociações na OMPI. Nesse âmbito, a China, de fato, parece não se identificar plenamente com a noção de país em desenvolvimento em matéria de propriedade intelectual. A partir de uma iniciativa do Brasil e da Argentina, apoiada por mais doze países, a Assembleia Geral da OMPI aprovou, em 2007, a Agenda para o Desenvolvimento (AD) – composta por 45 recomendações. Um comitê permanente foi criado para tratar do tema: o Comitê de Desenvolvimento e Propriedade Intelectual (CDIP). O foro reúne-se duas vezes ao ano e tem como mandato implementar a AD, promover debates e proferir recomendações. A China não esteve no grupo de

países que fomentou a criação da AD, mantém postura discreta nas reuniões, nunca apresentou um projeto para avaliação do comitê e tampouco pleiteou participação como beneficiária. A atuação mais destacada no comitê tem sido na apresentação de propostas de temas de discussão quando há uma consulta da OMPI aos estados-membros.

Em outros comitês da OMPI, entretanto, há maior engajamento. Um entrevistado com experiência na participação em reuniões promovidas pela OMPI em matéria de patentes observa uma gradual mudança na postura do instituto chinês em debates internacionais. Ademais, também credita certa coincidência com o período de transição do SIPO para a CNIPA e com o advento de a China ter se tornado líder nos depósitos via PCT:

“Até cerca de uns cinco anos atrás, eles não se posicionavam muito, mas estão começando a se posicionar um pouco mais. (...) Essa chegada em primeiro lugar como maiores depositantes no PCT fez com que eles se sentissem na obrigação de ter um posicionamento mais firme. (...) Eles estão tentando ser mais propositivos. Devagar, mas eles estão começando a se pronunciar mais e a ter ideias próprias” (Entrevistado 1, 2025).

Tendo como ponto de vista a atuação do instituto chinês em outro comitê da OMPI, um segundo entrevistado percebe o cenário do seguinte modo:

“Eu vejo a China muito participativa. Hoje, por exemplo, ela está como líder ou colíder em algumas forças-tarefas (do Comitê de Padrões da OMPI – CWS). Além disso, ela tem sempre uma questão propositiva. E vai ser assim, até por questões de interesse. (...) O CWS tem esse intuito de definir padrões e esses padrões vão ditar como cada escritório de propriedade intelectual vai atuar” (Entrevistado 2, 2025).

Outro aspecto a mencionar é o uso do idioma. Como o chinês é uma das línguas oficiais no sistema ONU, os representantes do instituto nacional podem se expressar em seu idioma nativo nas reuniões na OMPI. Ademais, mesmo em reuniões bilaterais, essa é uma prática comum: “Se você tem uma interação com o poder público chinês, eles fazem questão de falar em chinês e tem um tradutor ‘à mão’ para transmitir a informação em inglês” (Entrevistado 4, 2025). Nas relações internacionais, usar sua língua materna para expressar-se é também uma forma de afirmação de poder.

De forma geral, entretanto, a CNIPA ou a China ainda são vistas como tendo uma postura mais discreta em relação a institutos como o EPO e o USPTO “que tentam guiar alterações ou melhorias” normativas e práticas (Entrevistado 1, 2025). “Eles ainda não estão com uma postura mais agressiva internacionalmente, se compararmos com Estados Unidos e Europa, que têm uma agenda muito forte de proteção de propriedade intelectual no exterior. (...) Então, eu não vejo a China indo questionar (outros países)” (Entrevistado 5, 2025). Essa postura até certo ponto discreta, teria, em certa medida, relação com o fato de o país ser constantemente alvo de interpelações no *enforcement* de direitos, além de ser também parte do seu “estilo negociador”. Em reuniões do Conselho do TRIPS, por exemplo, acompanhadas há alguns anos por um dos entrevistados, “eles falavam apenas o necessário para dizer que estavam participando da negociação” (Entrevistado 5, 2025). Esse entendimento

é similar ao de um entrevistado que pôde acompanhar, recentemente, a atuação chinesa na OMPI e na OMC. Ele identifica um perfil “sutil”, “discreto”, “com manifestações técnicas” e sem imposição de maiores obstáculos para a criação de consenso (Entrevistado 6, 2025). “Ela (China) tem uma posição muito clara (na OMPI). Ela apoia o consenso” (Entrevistado 5, 2025).

É factível compreender que, com os avanços de sua economia e de sua política de propriedade intelectual, a China já não se encontre com uma postura meramente defensiva no cenário internacional, como ocorreu por muitos anos. O país, entretanto, tampouco exerce o mesmo protagonismo de países de renda alta. Assim, em propriedade intelectual, o país não atua como um “agitador” ou “produtor” de normas. “A visão deles é de longuíssimo prazo. É um processo paulatino de ocupação de espaço e de alcance dos interesses traçados. Eles são muito lineares no que eles querem” (Entrevistado 4, 2025). A conduta parece ter aspectos culturais, mas também estratégicos. Historicamente, a China tem mantido um perfil comedido na OMC e na OMPI – confirmando orientação de Deng Xiaoping no sentido de “esconder a nossa força e esperar o nosso tempo” e “ser bom em manter um perfil discreto” (Yu, 2024).

Ao longo das últimas décadas, a partir de parcerias tradicionais, o instituto nacional chinês ampliou sua rede de cooperação, estabelecendo relações com mais de oitenta parceiros – países, regiões ou organizações internacionais (SIPO, 2024). Nesse período, deixou de ser somente um beneficiário para tornar-se também referência para outros institutos. Além disso, inseriu-se em foros estratégicos, como ASEAN, IP5, TM5 ID5 e IP BRICS, bem como estabeleceu frentes independentes de cooperação, como a da Iniciativa Cinturão e Rota. Embora ainda adote uma postura cautelosa na OMPI, o posicionamento do instituto converge para a busca pela consolidação de uma influência global da China no regime de propriedade intelectual.

6. A COEVOLUÇÃO ENTRE O INSTITUTO NACIONAL E A POLÍTICA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DA CHINA

6.1 ANÁLISE

6.1.1. História

A partir do final da década de 1970, com a política de “reforma e abertura”, a China iniciou a construção de seu sistema nacional de propriedade intelectual contemporâneo. Sendo assim, uma das primeiras medidas necessárias era estabelecer os órgãos burocráticos responsáveis pela garantia desses direitos. Em 1978, a Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia recebeu a missão de conduzir o processo de criação de um Escritório de Patentes. Em 1980, no âmbito da adesão da China à OMPI e do estabelecimento de leis de propriedade industrial, o escritório foi instituído sob a administração direta do Conselho de Estado, mas gerenciado pela Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia (Drahos, 2010). Na ocasião, o Conselho de Estado definiu o que pretendia alcançar com a criação do órgão: “promover e proteger a invenção e a inovação de nosso país, aprimorar o intercâmbio tecnológico internacional, criar condições para atrair investimentos estrangeiros e conhecimento tecnológico e acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico e tecnológico da China” (Zhang, 2019, p. 64, tradução própria). Também nesse contexto, o Escritório de Marcas foi instituído sob a Administração Estatal da Indústria e do Comércio (SAIC), em 1978 (WIPO, 1993).

Essa fase inicial foi marcada por incertezas institucionais da parte do governo, entre as quais se destacavam a definição dos órgãos que seriam responsáveis pela administração e implementação da nova legislação; a determinação do quantitativo e da qualificação necessária dos recursos humanos; a estrutura física requerida para a operacionalização; e os critérios para a fixação das taxas de processamento dos pedidos de patentes e marcas. No momento de sua criação, o Escritório de Patentes não dispunha de instalações próprias, condição que somente foi superada alguns anos depois, com a inauguração de seu edifício, em 1989 (WIPO, 1993).

A instituição passou por algumas mudanças hierárquicas ao longo de sua história. Em 1982, o Escritório de Patentes foi transferido para a gestão da Comissão Estatal Econômica. Em 1988, voltou a uma conformação administrativa semelhante à original em relação à Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia. Em 1993, após nova reestruturação administrativa do governo, o Escritório de Patentes ficou vinculado diretamente ao Conselho de Estado (Drahos, 2010).

Em 1998, o Escritório de Patentes passou a designar-se Escritório Estatal de Propriedade Intelectual (SIPO), uma agência vinculada ao Conselho de Estado. A mudança se deu no contexto de ampla reestruturação administrativa encampada pelo governo. No processo de criação do SIPO, o

então diretor do Escritório de Patentes, Gao Lulin⁵⁴ procurou também integrar à nova entidade as atribuições estatais relativas a marcas e direitos autorais. Seu pleito de unificação das atividades, todavia, não se concretizou, dentre outros motivos, por resistência advinda de burocratas ligados à SAIC e à Administração Nacional de Direitos Autorais (NCA), insatisfeitos com a potencial perda de poder e de recursos financeiros. Assim, apesar de a nomenclatura do SIPO trazer o termo “propriedade intelectual”, a instituição seguiu com as funções de escritório de patentes. Lulin foi também o primeiro presidente da nova instituição (Mertha, 2005).

Nessa época, as capacidades técnicas do Escritório de Patentes já estavam estabelecidas, mas sua capacidade política era deficitária – até em função das seguidas mudanças na hierarquia administrativa (Mertha, 2005). Isso começou a mudar, em certa medida, com a criação do SIPO. O instituto recebeu a incumbência de coordenar a propriedade intelectual no âmbito das relações exteriores (China, 1999). Além disso, o SIPO absorveu também a função do escritório da Conferência de Trabalho sobre Direitos de Propriedade Intelectual⁵⁵. A execução dessa tarefa, porém, carecia de um empoderamento efetivo (Mertha, 2005; EPO; SIPO, 2015).

Conforme a China avançava em sua inserção no regime internacional de propriedade intelectual, no final da década de 1990, o Conselho de Estado passou a delegar mais responsabilidades ao SIPO, como uma organização de nível vice-ministerial. Para além da missão de proferir decisões nos processos de pedidos de patentes, algumas dessas funções já estabelecidas no início dos anos 2000 eram: elaborar propostas de leis e de regulamentos; coordenar atividades de propriedade intelectual associadas às relações exteriores; formular e organizar planos nacionais sobre patentes; apoiar autoridades locais na resolução de disputas e na condução de investigações sobre infrações de patentes; fiscalizar as agências e examinar a qualificação dos agentes de patentes; realizar treinamentos e promover a propriedade intelectual (Way Back Machine, 2001; Zhang, 2019).

Vinte anos depois de sua criação e no décimo ano de implementação da ENPI, em agosto de 2018, o SIPO foi renomeado para Administração Nacional de Propriedade Intelectual da China (CNIPA). Curiosamente, a alteração da nomenclatura ocorreu em inglês, mas em chinês sua denominação permaneceu a mesma⁵⁶. A mudança, entretanto, não foi apenas na denominação internacional. A instituição foi empoderada, concentrando responsabilidades na área de propriedade industrial até

⁵⁴ Gao Lulin passou por distintos cargos públicos até que, em 1987, ele se tornou Diretor do Escritório de Patentes – sucedendo Huang Kunyi, Diretor do Escritório de Patentes de 1982 a 1987 (WIPO 1993).

⁵⁵ A Conferência de Trabalho sobre Direitos de Propriedade Intelectual foi uma instância responsável pela organização e coordenação central da proteção e da observância das leis de propriedade intelectual do país. Estabeleceu-se a partir de pressão dos Estados Unidos, no contexto de um Memorando de Entendimento assinado pelos países, em 1995.

⁵⁶ 国家知识产权局. Em uma tradução literal, Escritório/Instituto Estatal de Propriedade Intelectual.

então dispersas. Assim, o governo decidiu centralizar a responsabilidade pela análise de patentes, marcas, desenhos industriais, indicações geográficas e topografias de circuito integrado em uma só instituição. Nesse contexto, a SAIC deixou de existir e a função de processamento dos pedidos de registro de marca passou a ser atribuição da CNIPA. De acordo com as autoridades do país, a mudança “aumentou a eficiência, o alinhamento estratégico e a influência global da governança da propriedade intelectual da China”, já que o cenário anterior era de uma “gestão fragmentada”, que resultava em “responsabilidades sobrepostas e ineficiências” (Respondente Q2, 2025, tradução própria).

Essa grande estruturação de unificação de proteção dos ativos de PI dentro de um único órgão tem uma lógica de uma maior facilidade de manobra e de tomada de posição, não apenas nacionalmente como também internacionalmente (Entrevistado 4, 2025).

A transição ocorreu no âmbito de uma reestruturação administrativa ampla promovida pelo governo chinês⁵⁷.

O aprofundamento da reforma do Partido e das instituições governamentais é uma mudança extensa para modernizar o sistema e a capacidade de governança da China. Constitui uma parte importante do processo geral de reforma e desempenha o papel de apoio institucional e de garantia das reformas em outras áreas (WTO, 2018, p.19, tradução própria).

Se, por um lado, a reforma fortaleceu o instituto nacional, por meio da absorção de funções estatais antes isoladas, por outro lado, também reduziu seu status no organograma estatal em comparação com a realidade anterior. O SIPO era subordinado ao Conselho de Estado, enquanto a CNIPA foi estabelecida junto à Administração Estatal de Regulamentação de Mercado (SAMR). A medida gerou, na época, descontentamento no instituto, em razão desse “rebaixamento” (Entrevistado 5, 2025). Alguns anos depois, em 2023, entretanto, a decisão foi revertida e a CNIPA também passou a se reportar diretamente ao Conselho de Estado.

Em síntese, o histórico da construção de entidades responsáveis por conceder direitos de propriedade industrial na China evidencia um processo de adaptação institucional, marcado por avanços técnicos, reorganizações administrativas e ampliação das funções. Como abordado nos capítulos 4 e 5, órgãos governamentais, organizações internacionais, Estados estrangeiros e empresas multinacionais são atores que guardam uma relação com as mudanças no sistema de propriedade intelectual do país. É partir da interação desses agentes, com suas respectivas diretrizes e interesses, que as políticas públicas se concretizam. Desde a criação do Escritório de Patentes até a consolidação da CNIPA, observa-se tanto a necessidade de alinhar o país às normas internacionais quanto a busca por eficiên-

⁵⁷ O conselho de Estado já promoveu nove reformas administrativas, desde os anos 1980: 1982, 1988 e, depois disso, a cada cinco anos (Wei, C.; Hu, T.; Liao, Z, 2023)

cia interna e a centralização de competências. O aperfeiçoamento das institucionalidades de propriedade intelectual e, mais especificamente, do instituto nacional, está intrinsecamente conectado às reformas do Estado, às pressões externas e às interações com múltiplos atores.

6.1.2 Estrutura e Atribuições

A CNIPA dispõe de nível vice-ministerial na estrutura hierárquica governamental e está subordinada ao Conselho de Estado, desde 2023. Dentre as suas responsabilidades, pode-se mencionar: i) formular e implementar a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual; ii) proteger os direitos de propriedade intelectual, além de redigir propostas de leis e regulamentos; iii) promover o uso da propriedade intelectual; iv) examinar, registrar e julgar administrativamente pedidos sobre ativos de propriedade intelectual; v) estabelecer uma plataforma pública de serviço de propriedade intelectual; vi) coordenar assuntos de propriedade intelectual vinculados às relações exteriores; e vii) desempenhar tarefas designadas pelo Comitê Central do Partido Comunista Chinês e pelo Conselho de Estado (CNIPA, 2024). Ademais, o instituto chinês também desempenha uma função que não é praxe em organizações congêneres, fiscalizando agentes, advogados e agências habilitadas a prestar serviços à sociedade na área de propriedade intelectual (Respondente Q2, 2025).

O SIPO detinha algumas funções similares, mas com um escopo mais reduzido, tais como: i) examinar e julgar administrativamente pedidos de patentes; ii) propor atualizações da lei e de regulamentos de patentes; iii) organizar a formulação de planos nacionais de patentes; e iv) atuar na promoção de conhecimento sobre patentes. Assim, seu campo de atuação era mais limitado à área de patentes – situação essa que foi alterada com a incorporação de um mandato abrangendo outras áreas da propriedade intelectual, por meio do surgimento da CNIPA. Apesar disso, o SIPO também manteve algumas atribuições que seguiram similares às atuais, notadamente: i) promover educação e treinamento em propriedade intelectual; ii) atuar na área de *enforcement* e na regulação da atividade dos agentes de patentes; e iii) coordenar assuntos de propriedade intelectual vinculados às relações exteriores⁵⁸. Por conseguinte, o SIPO, já no início dos anos 2000, exercia certo protagonismo, para além da área de patentes, especialmente em capacitações e na representação internacional do país. Ademais, o SIPO também dispunha da missão de “desempenhar tarefas designadas pelo Conselho de Estado” (Way Back Machine, 2001).

A transformação do SIPO na CNIPA representou uma expansão formal de competências, com a função de examinar pedidos de marcas, indicações geográficas, patentes, desenhos industriais (um tipo de patente na China) e topografias de circuito integrado. Esse último ativo refere-se à disposição

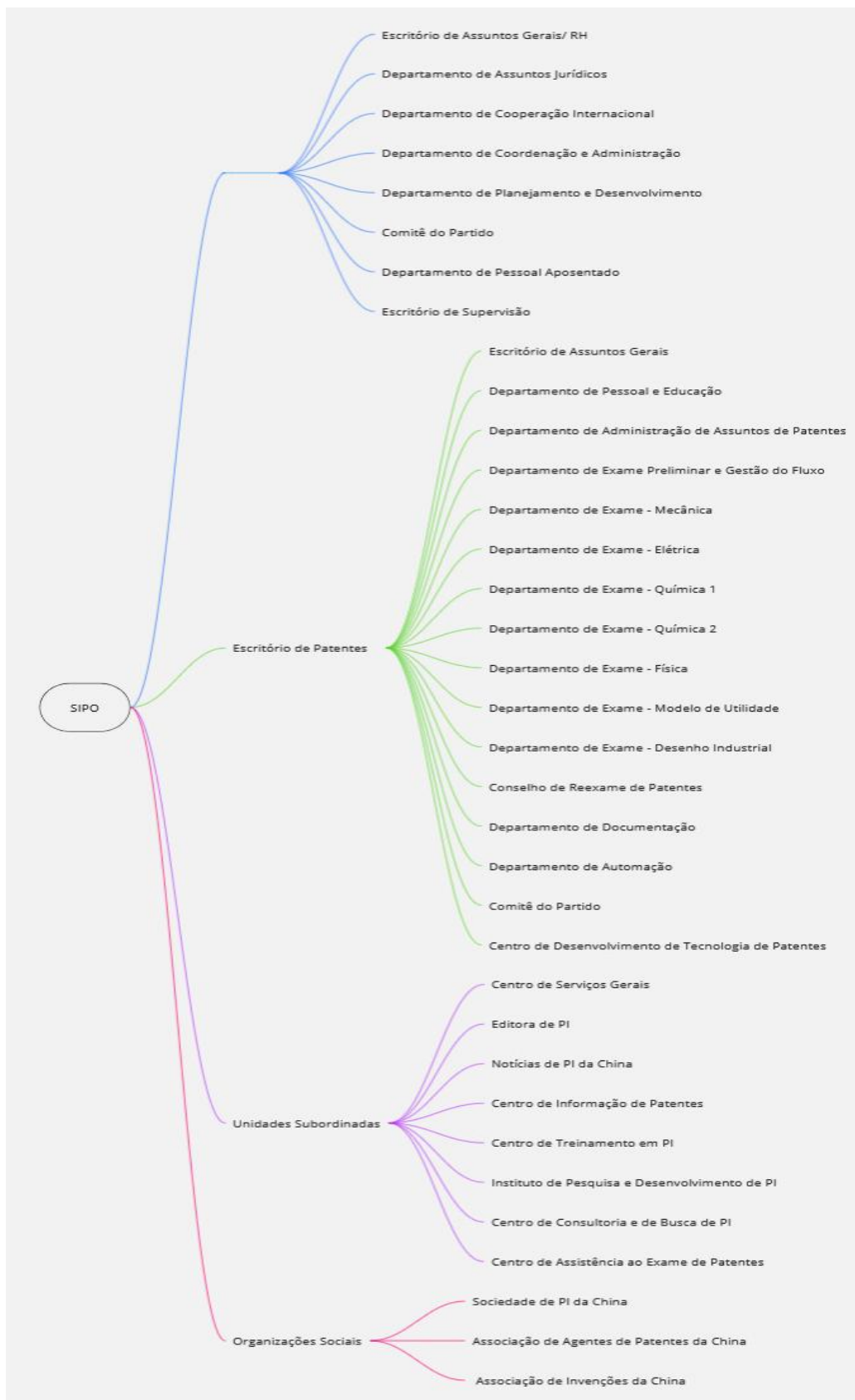
⁵⁸ Atribuição essa que não existia na época do Escritório de Patentes da China.

tridimensional de elementos de um circuito integrado (a representação do desenho de um chip). A partir de funções já exercidas pelo SIPO, a CNIPA adquiriu um mandato mais abrangente e também consolidou o papel estratégico do instituto. Em termos de estrutura organizacional, a instituição tem um presidente e quatro vice-presidentes. A área finalística da CNIPA é composta pelo Escritório de Patentes e pelo Escritório de Marcas. A estrutura administrativa do instituto tem os seguintes departamentos funcionais: Escritório de Assuntos Gerais, Departamento de Tratados e Leis, Departamento de Planejamento Estratégico, Departamento de Proteção da Propriedade Intelectual, Departamento de Promoção do Uso da Propriedade Intelectual, Departamento de Serviço Público, Departamento de Cooperação Internacional, Departamento de Recursos Humanos/Aposentados e Departamento de Assuntos do PCC. Além disso, dispõe de unidades subordinadas – instituições vinculadas com distintas atribuições. Finalmente, há duas organizações sociais ligadas à CNIPA. A Sociedade de Propriedade Intelectual da China (CIPS) é uma instituição acadêmica, estabelecida em 1984, composta por representantes de empresas, instituições de pesquisa, universidades, organizações e indivíduos. A Associação de Advogados de Patentes da China (ACPAA) é uma entidade de classe, criada em 1988, que reúne prestadores de serviços a inventores (ACPAA, 2025; CIPS, 2025; CNIPA, 2023).

Analisando-se o organograma do SIPO e da CNIPA, ao longo das últimas duas décadas, constatou-se que a estrutura do instituto chinês se tornou mais robusta. Houve a criação de sete Centros de Cooperação em Exame de Patentes; a ampliação e especificação das áreas técnicas, com a formação de unidades de exame para os setores de telecomunicação e de engenharia de materiais; a incorporação do escritório de marcas; o estabelecimento de cinco Centros de Cooperação em Exame de Marcas; e a ampliação de funções, com o estabelecimento de departamentos de “proteção da PI” e de “promoção do uso da PI”. As figuras 9 e 10 apresentam a estrutura do SIPO em 2001 e da CNIPA em 2023, respectivamente.

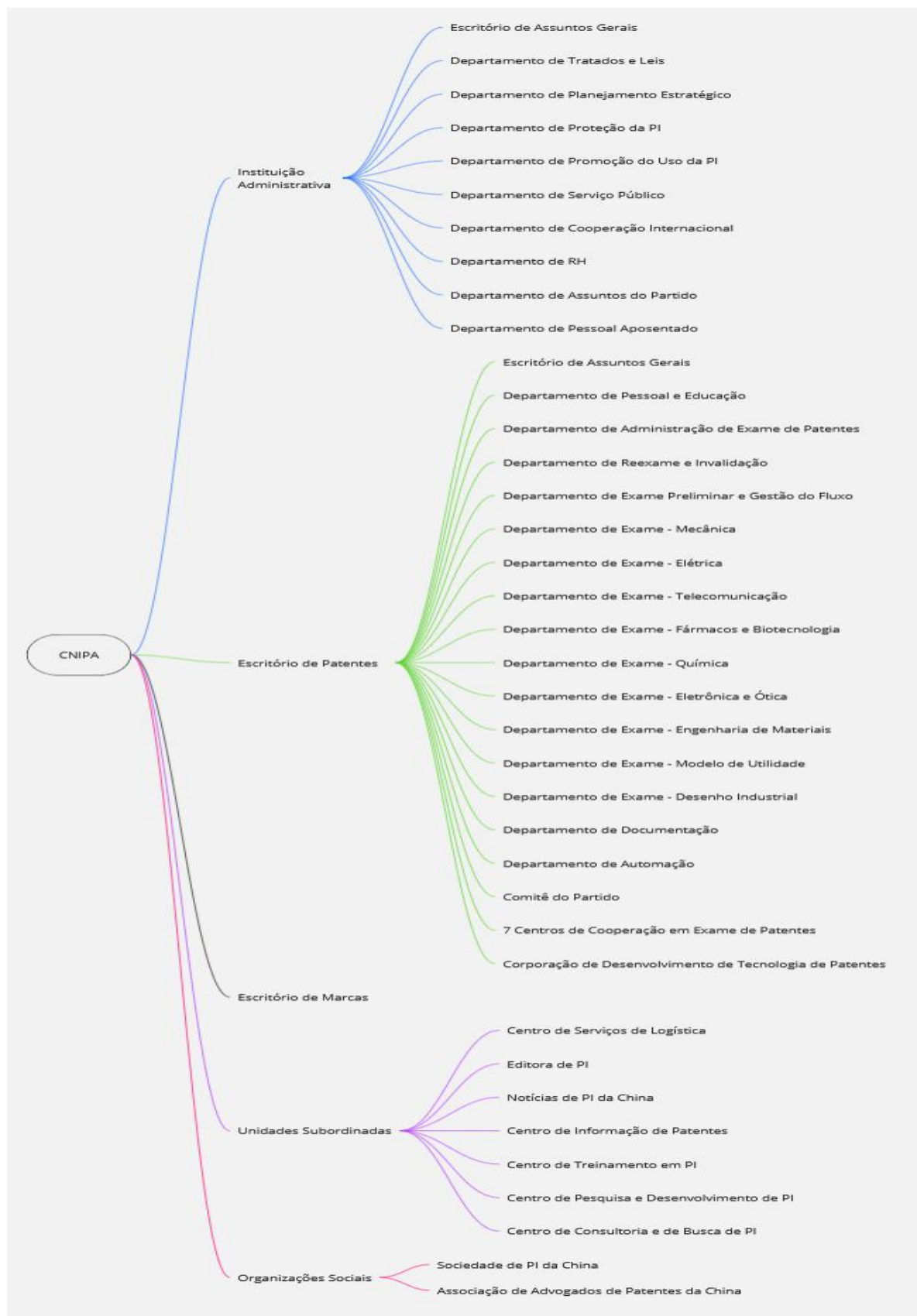
Para lidar com a pressão decorrente do aumento no número de depósitos, o instituto nacional estabeleceu uma rede de sete Centros de Cooperação em Exame de Patentes vinculados à sua estrutura. O primeiro deles foi inaugurado em Pequim, em 2001. Com mais de três mil funcionários, o centro tem a função de examinar pedidos de patentes e de fornecer serviços de consultoria técnica e jurídica para empresas. As demais unidades foram instituídas nas províncias de Jiangsu e de Guangdong, em 2011; de Henan, em 2012; de Hubei e de Sichuan, em 2013; e na cidade de Tianjin, em 2013. Em 2014, o SIPO e os Centros de Cooperação em Exame de Patentes tinham, somados, 8.701 examinadores de patentes (SIPO, 2014). O ingresso de examinadores no instituto foi condição necessária para absorver a expansão dos depósitos de patentes no país. Em 2017, o SIPO detinha cerca de 11.500 examinadores (SIPO, 2017). Em 2020, já sob a denominação de CNIPA, a instituição contabilizava 13.704 examinadores (CNIPA, 2020).

Figura 9 – Estrutura do SIPO em 2001



Fonte: Elaboração própria a partir de SIPO (2001).

Figura 10 – Estrutura da CNIPA em 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de CNIPA (2023).

Neste ano, a China recebeu 1.497.159 pedidos de patente, o que representava uma carga de 109 pedidos por ano para cada examinador – sem contar o estoque pendente já existente. Em uma comparação com os demais escritórios do IP5, a CNIPA ficava em uma posição intermediária. A carga média naquele ano foi de 45 pedidos para examinadores do EPO e de 73 pedidos para examinadores do USPTO. Já para os examinadores do JPO e do KIPO, esse quantitativo ficou em 173 e 243 pedidos, respectivamente. O tempo de espera para uma decisão final de um exame de patentes na China naquele ano era de 20 meses. Apesar de uma carga de trabalho maior, em média, os chineses foram mais velozes do que os norte-americanos (20,8 meses) e os europeus (25,4 meses). Entretanto, a CNIPA ficou atrás do KIPO (15,8 meses) e do JPO (15 meses) (WIPO, 2021).

De forma similar, também foram estabelecidos cinco Centros de Cooperação em Exame de Marcas, em Jinan, Guangzhou, Xangai, Zhengzhou e Chongqing. Apesar de o Escritório de Marcas ter sido incorporado à CNIPA, em 2018, a unificação parece ainda não ser total. Além da existência de prédios fisicamente separados por cerca de doze quilômetros em Pequim, as informações sobre o Escritório de Marcas contam com menor destaque e menos detalhes na página virtual da CNIPA, em relação ao seu congêneres de patentes. Nos organogramas disponíveis nos relatórios anuais da CNIPA, não há menção às subunidades do Escritório de Marcas.

Em 2016, Centros de *enforcement* acelerado dos direitos de propriedade intelectual e Centros de proteção de direitos de propriedade intelectual começaram a ser criados pelo SIPO. Essas unidades auxiliam na mediação de litígios, em medidas voltadas à observância de direitos e em uma pré-análise de pedidos de patentes. Em 2021, já havia 30 e 57 desses centros, respectivamente (CNIPA, 2021). Ademais, o instituto chinês dispõe de uma ampla estrutura auxiliar. Além da sede da instituição, em Pequim, e de 34 representações espalhadas pelo país, há ainda instituições afiliadas (unidades subordinadas) diretamente sob sua gestão.

A Editora de Propriedade Intelectual (IPPH) é uma delas. A empresa, fundada em 1980, publica livros, periódicos e documentos. Ao longo dos últimos anos, passou a atuar também na digitalização de literatura patentária (IPPH, 2025). Já o Centro de Informação de Patentes da China (CNPAT) é uma instituição pública, criada em 1989, para prestar serviço para instituições governamentais, universidades e empresas, abrangendo desde a tradução de documentos de patentes, o processamento, a indexação e a extração de dados, até a realização de buscas, a valoração de patentes, o apoio à transferência de tecnologia e a consultoria em estratégias de propriedade intelectual. A CNPAT tem cerca de 400 funcionários e 23 escritórios (CNPAT, 2025).

Outra instituição ligada à CNIPA é o Centro de Consultoria e de Busca em Propriedade Intelectual (IPSCC). A entidade foi criada em 1993 e dispõe de cerca de 1.100 funcionários para desenvolver diversas atividades, incluindo a realização de buscas sobre o estado da técnica em patentes; a

elaboração de relatórios sobre riscos de infração; a tradução de pedidos de patentes, literatura científica e documentos correlatos; o exame formal de marcas; o apoio ao processamento de pedidos de registro de marcas; a consultoria em gestão da propriedade intelectual; bem como o atendimento direto aos usuários da CNIPA (IPSCC, 2025). O Centro de Treinamento em Propriedade Intelectual da China (CIPTC), por sua vez, é uma entidade criada em 1996 para oferecer treinamentos aos funcionários do instituto nacional e à sociedade em geral (CIPTC, 2025). Notícias de Propriedade Intelectual da China (IPRCHN) é uma mídia estatal especializada, estabelecida em 1999. Além de uma página virtual, a agência edita uma revista mensal, uma revista trimestral e um jornal bissemanal (IPRCHN, 2025). Finalmente, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Propriedade Intelectual foi fundado em 2001. Reúne cerca de 40 pesquisadores que atuam na investigação de políticas e de estratégias para o governo, a indústria e empresas (Intellectual Property Development & Research Center, 2025).

Essa rede de instituições afiliadas à CNIPA revela a abrangência do sistema de apoio à propriedade intelectual na China. A CNIPA é uma instituição que lidera um conglomerado de entidades. Esse aparato multifuncional foi se tornando mais complexo ao longo do tempo, partindo de tarefas mais técnicas e operacionais para funções mais estratégicas em termos de formação de recursos humanos, disseminação do conhecimento e desenvolvimento de política pública. Por conseguinte, a existência de tais entidades não apenas amplia a capacidade operacional do instituto nacional, mas também cria um ecossistema de suporte para a consolidação da propriedade intelectual como instrumento de política de Estado voltado ao impulso da inovação e da competitividade nacional.

6.1.3 Capacidades

No processo de construção de capacidades, a possibilidade de reposição e de incremento de recursos humanos é um fator relevante. Ao longo de sua história, o instituto chinês contou com um fluxo frequente de entrada de novos funcionários. Quando a lei de patentes da China entrou em vigor, em 1984, o Escritório de Patentes do país tinha cerca de 400 funcionários (WIPO, 1993). Entre 1999 e 2005, ingressaram no SIPO, pelo menos, 1.392 funcionários, com contratações contínuas em todos os anos⁵⁹. Durante o período do 11º Plano Quinquenal (2006-2010) – época que coincide com o início da implantação da ENPI –, o SIPO contratou mais 1.671 funcionários para diferentes funções. Ademais, recrutou 2.168 pessoas para auxiliar no processo de exame (SIPO, 2010). Apesar de os relatórios de gestão do SIPO não evidenciarem a diferença da natureza dessas admissões no referido período, percebe-se um esforço constante de composição da força de trabalho em quantidade suficiente

⁵⁹ A partir de 2011, a informação sobre o número de contratações por ano deixa de ser disponibilizada nos Relatórios de Gestão do SIPO.

para atender às novas tarefas do instituto e ao aumento do número de depósitos. Em dados mais recentes, só em 2020, 2.217 novos examinadores foram treinados (CNIPA, 2020).

“Nos institutos de PI do mundo os gargalos operacionais estão baseados em dois aspectos: sistemas (informáticos) e eles (CNIPA) estão muito bem nisso. Outro aspecto é o de recursos humanos, que não é um problema para eles (CNIPA)” (Entrevistado 4, 2025). O número total de examinadores de patentes da CNIPA, conforme o dado mais recente disponível, era de 13.704, em 2020. Com relação ao número de examinadores de marcas, segundo dado de 2023, a CNIPA contava com 1.149 (WIPO, 2021; 2024e). Por sua vez, o quantitativo total de funcionários da instituição era de cerca de 20.000, em 2020 (CNIPA, 2020).

Boa parte dos servidores públicos na China é admitida por meio de um recrutamento anual. Em 2023, 2,6 milhões de candidatos concorreram em um exame seletivo para 37 mil vagas no governo (The New York Times, 2023). Esses profissionais são regidos pela lei de servidores públicos civis. Ademais, há também profissionais contratados pelo Estado por meio do regulamento de gestão de pessoal de instituições públicas. Em ambos os casos os trabalhadores são selecionados por meio de concursos públicos. A diferença básica é que o primeiro grupo está vinculado a funções de caráter essencialmente estatal, enquanto o segundo grupo realiza atividades suplementares voltadas, por exemplo, para ciência, cultura, educação e saúde. Em geral, os servidores desfrutam de maior estabilidade, remuneração e prestígio em relação aos funcionários de instituições públicas (Shandong University, 2020). O corpo funcional da CNIPA dispõe de contratados nas duas modalidades. As funções de caráter político e estratégico são reservadas aos servidores, enquanto outros quadros podem ser contratados via regime de instituições públicas (National Civil Service Administration, 2025; Ministry of Human Resources and Social Security, 2025; Respondente Q2, 2025). Observa-se, assim, certa flexibilidade nas possibilidades de contratação, com a CNIPA se valendo também de suas instituições vinculadas para recrutamentos.

No que concerne à atratividade financeira dos cargos no instituto nacional, há dificuldade com a obtenção de informações mais específicas sobre as remunerações em vigor. É inviável, portanto, realizar uma comparação da remuneração dos funcionários da CNIPA com a de outros países. Apesar da escassez de dados, é possível fazer uma reflexão mais geral sobre a evolução desse tema na China. O sistema de remuneração do serviço público na China passou por várias reformas desde 1953, quando o pagamento misto (em dinheiro e em bens, como alimentos, roupas e sapatos) foi substituído por um sistema salarial formal e hierarquizado. Com a abertura econômica, a partir de 1978, surgiram mudanças que introduziram componentes como bônus por desempenho e maior autonomia para empresas estatais. Entretanto, havia limitações quanto à meritocracia e aumento da disparidade da remuneração dos servidores e do setor privado. A reforma salarial de 1993 integrou-se ao processo de

criação de um sistema de serviço civil mais autônomo, mas os salários continuaram baixos. Em 2006, uma nova reforma padronizou o sistema com salário-base, bônus de performance, subsídios e adicionais diversos, como moradia, saúde e localidade. A estrutura de remuneração foi expandida para 27 níveis hierárquicos com diversos graus dentro de cada nível, aumentando as diferenças salariais. Também se formalizou um mecanismo de promoção baseado em avaliações de desempenho periódicas (Chen; Chan, 2020). Aos funcionários da CNIPA e de suas instituições afiliadas são concedidos bônus e subsídios condicionados à qualidade, à eficiência e aos resultados aferidos em avaliações de desempenho (Respondente Q2, 2025).

Durante a consolidação de suas capacidades, o instituto chinês recorreu ao conhecimento de outros institutos nacionais de propriedade intelectual, sobretudo de países de renda alta, para treinar seu corpo técnico⁶⁰. Destaca-se que a assistência do Escritório Europeu de Patentes (EPO) e do Escritório de Patentes e Marcas da Alemanha (DPMA) ao instituto chinês foi benéfica para as duas instituições europeias para a promoção de suas normas e práticas, enquanto para o órgão chinês significou a busca de um padrão de qualidade e de excelência (Drahos, 2010). O ex-presidente Tian Lipu é um exemplo de como o treinamento fornecido por entidades estrangeiras auxiliou a formar quadros do instituto chinês. Lipu ingressou no então Escritório de Patentes em 1981. Ao longo de sua formação, ele realizou cursos e pesquisas no DPMA, no EPO, no Instituto Max Planck e na Corte Federal de Patentes da Alemanha (EPO; SIPO, 2015; IP Hall Of Fame, 2025). Tian Lipu ocupou diferentes postos na instituição, inclusive o de vice-presidente, entre 2001 e 2004, até assumir o cargo mais alto, em 2005, posição na qual ficou até 2013⁶¹.

Outros países e instituições também colaboraram nesse processo. Em 2000, por exemplo, autoridades da área de patentes, representantes de empresas e do judiciário estiveram nos Estados Unidos para um treinamento de 24 dias sobre “A Política e a Estratégia de Patentes dos EUA”. No mesmo ano, o SIPO recebeu treinamentos ministrados pelo EPO e pelo Escritório de Patentes do Japão (JPO) (SIPO, 2000). Ao longo de sua história, o instituto chinês enviou, ainda, funcionários para capacitações e recebeu professores por meio de cooperação com a *John Marshall Law School*, *American Law School*, *Franklin Pierce Law Center*, *Law School of the University of Washington* e *Ben-*

⁶⁰ A cooperação internacional também desempenhou papel relevante no antigo Escritório de Marcas, especialmente em capacitações e em atualizações normativas, e segue como um mecanismo de apoio a outras instituições do sistema de propriedade intelectual chinês, como autoridades aduaneiras e judiciárias.

⁶¹ Com a aposentadoria de Tian Lipu, assumiu Shen Changyu. Engenheiro mecânico, Changyu desenvolveu carreira como cientista na Universidade Zhengzhou e na Universidade Dalian e é membro da Academia Chinesa de Ciências. Ao contrário de seus dois antecessores, assumiu o posto de presidente do SIPO, em dezembro de 2013, sem ter passado por outras funções na instituição. Tornou-se também o primeiro presidente da CNIPA e segue no cargo (CNIPA, 2025a).

jamin Cardozo School of Law. A Cooperação com a *John Marshall Law School*, por exemplo, começou ainda no início dos anos 1990. Em 2003, 70 funcionários do SIPO já haviam estudado na instituição e, a partir disso, boa parte deles passou a exercer funções estratégicas e de liderança. Novamente, Tian Lipu foi um deles (SIPO, 2001; 2003; 2005).

Assim, inicialmente, a cooperação com entidades congêneres ou acadêmicas foi proveitosa para o instituto – e para o governo chinês – em um contexto em que o país ainda carecia de recursos humanos especializados em propriedade intelectual. Esse tipo de parceria, por sua vez, representou para os países de renda alta envolvidos uma oportunidade de disseminação de suas perspectivas. Nessa dinâmica, não foi apenas o instituto chinês a absorver conhecimento em outros países. Em 2002, por exemplo, o SIPO coordenou e o governo dos Estados Unidos financiou uma missão de cerca de duas semanas sobre propriedade intelectual e transferência de tecnologia em universidades. Representantes das universidades de Pequim, de Tsinghua, Jiaotong de Xangai, Jiaotong de Xian e de Fudan estiveram nas universidades de Stanford e da Califórnia (Berkeley) e na Associação de Gestores de Transferência de Tecnologia de Universidades. No mesmo ano, representantes dessas e de outras instituições de pesquisa dos Estados Unidos estiveram nas universidades chinesas para uma continuidade do intercâmbio (SIPO, 2002). Nesse sentido, não somente examinadores de patentes, mas também tecnocratas, juízes e acadêmicos foram enviados para estudar os sistemas de propriedade intelectual, principalmente dos Estados Unidos e da Europa, considerados “mais avançados” (Cheng, 2023). A estratégia de aprendizado não era segredo. Em 2004, a vice-primeira-ministra, Wu Yi, declarou, em evento organizado conjuntamente pelas autoridades chinesas e pela Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), que o governo de seu país estava em processo de aprendizagem para aperfeiçoar seu sistema de propriedade intelectual a partir de experiências de outros países, empresas e organizações internacionais (China, 2004).

Ademais, também foi observada a ocorrência de capacitações em âmbito interno, como cursos de gestão destinados a diferentes níveis de liderança. Nesse caso, as entidades de referência foram instituições de ensino chinesas como a Escola Nacional de Administração, a Escola Central do PCC, a Escola de Governo da Universidade de Pequim e a Escola de Administração Pública da Universidade de Renmin. Verificou-se, ainda, a oferta de treinamentos em idiomas como inglês, japonês, alemão, francês e coreano para um público mais amplo do instituto. Ao longo do tempo, o nível de escolaridade dos novos examinadores de patentes também foi ampliado, em certa medida. Em 2001, 16% dos contratados tinham, pelo menos, mestrado, enquanto em 2009 esse percentual chegou a 96%. Posteriormente, entretanto, esse quantitativo deixou de ser explicitado pelo instituto nacional. Ainda nesse contexto, destaca-se também o papel do Centro de Treinamento em Propriedade Intelec-

tual da China (CIPTC). Vinculado ao instituto chinês, o centro é responsável por capacitar examinadores, agentes governamentais, empresários e a sociedade geral. O aperfeiçoamento dos funcionários do instituto, todavia, foi além da participação em cursos. O SIPO também enviou examinadores para “estágios” na indústria para um melhor conhecimento da linha de produção de determinados campos tecnológicos. Ademais, foram empreendidas missões para diferentes regiões do país para aprofundamento na realidade local (SIPO, 2004; 2005; 2006; 2009). Em entrevistas desta pesquisa, a qualidade técnica dos examinadores chineses foi avaliada positivamente (Entrevistado 6; Entrevistado 8, 2025).

Além de recursos humanos em quantidade e qualidade suficientes, a infraestrutura tecnológica é outro importante elemento para a adequada operação dos institutos nacionais de propriedade intelectual. Esse arcabouço, aliás, também repercute na relação da organização com a sociedade. Nesse sentido, a digitalização das atividades do instituto chinês remonta, pelo menos, ao período da criação do SIPO. Em uma época em que a internet ainda se iniciava, a página virtual do instituto foi disponibilizada ao público em 1999. Em 2004, o SIPO começou a receber pedidos de patentes via internet (SIPO, 1999; 2004). Em 2021, 98% dos pedidos de marcas e 99% dos pedidos patentes eram realizados na modalidade eletrônica, restando um montante residual de pedidos depositados em papel (CNIPA, 2021).

A base tecnológica é fundamental para o desempenho das atividades de exame. Em 1999, o SIPO passou a utilizar o sistema eletrônico Epoque, do EPO. A ferramenta foi disponibilizada a partir de apoio do governo alemão e de acordo na área de automação firmado entre o EPO e o SIPO, em 1995. O sistema permitia que examinadores realizassem buscas em um banco de dados com documentos de patentes de diversos países. Uma vez que o requisito da “novidade” está atrelado à inexistência da invenção no estado da técnica, ferramentas de busca são essenciais para exames de patentes acurados (SIPO, 1999; EPO; SIPO, 2015). Ademais, o EPO e o SIPO desenvolveram também uma máquina de tradução para disponibilização da versão em inglês de documentos de patentes originalmente em chinês. A ferramenta foi lançada em 2012 e incorporada ao Espacenet⁶², permitindo acesso a milhões de documentos de patentes chineses (EPO; SIPO, 2015).

O instituto chinês, todavia, não se limitou ao uso de ferramentas importadas. Os técnicos da instituição trabalharam para obter certo grau de autossuficiência digital. Os relatórios de gestão da instituição evidenciam a preocupação em desenvolver um conjunto de sistemas próprios com diversas finalidades: viabilizar o depósito eletrônico; disponibilizar bases de dados para buscas; apoiar a elaboração de relatórios de busca; auxiliar na classificação dos pedidos; agilizar o exame substantivo; otimizar a gestão do fluxo processual; aprimorar o gerenciamento de documentos digitalizados; gerar

⁶² Base de dados gratuita do EPO que reúne mais de 150 milhões de documentos de patentes de mais de cem países, desde 1782.

publicações eletrônicas; e viabilizar videoconferências. Em 2015, já com capacidades técnicas avançadas, o SIPO lançou o Sistema de Exame de Patentes na Nuvem (CPES) e o disponibilizou para teste em 31 institutos de propriedade intelectual estrangeiros. Além disso, também passou a divulgar seu Sistema de Busca e de Análise de Patentes (PSS). A ferramenta, aberta ao público e disponível em nove idiomas, incluiu documentos de patentes de mais de cem países, regiões ou organizações (SIPO, 1999; 2000; 2002; 2003; 2004; 2015; 2016). Sendo assim, o instituto chinês passou de “consumidor” a “provedor” de sistemas informáticos de propriedade intelectual. “Na parte de infraestrutura física – hardware, servidor, memória, processador – eles (chineses) chegam em outro patamar. (...) na parte operacional, a capacidade de entrega deles é muito maior do que a nossa” (Entrevistado 2, 2025). O avanço na digitalização dos serviços do instituto e na disponibilização de seus bancos de dados, todavia, ainda carece de maior acessibilidade ao público geral, sobretudo em comparação a experiências internacionais, inclusive de países orientais como o Japão: “Fazer uma busca de marcas ou uma busca de patentes na China não é tranquilo” (Entrevistado 6, 2025).

Na área de marcas, em 2019, o instituto lançou uma ferramenta de busca figurativa (CNIPA, 2019). Com o crescente volume de marcas registradas, comparações individuais tornam-se inviáveis e ferramentas capazes de contrapor pedidos de marcas com o banco de dados dos institutos tornam-se fundamentais. Ainda com o propósito de desenvolvimento de soluções informáticas para agilizar o trabalho dos examinadores, em 2023, o instituto lançou o Sistema Inteligente de Exame e Busca de Patentes (I System) com funções essenciais como busca, tradução online, reconhecimento de figuras e identificação automática de erros no pedido (CNIPA, 2024). “Quando o pedido (de patentes) chega na tela do examinador, a busca já está pronta porque um programa já fez e já selecionou todos os documentos que ele tem para ler. É tudo muito automatizado” (Entrevistado 1, 2025). O resultado da busca de anterioridades é o que respalda se um pedido de patente tem a novidade necessária para ser concedido. Atualmente, em boa parte dos países, os examinadores de patentes precisam dedicar uma parcela de sua jornada para realizar essa tarefa de pesquisa. Com o intuito de otimizar a carga de trabalho de seus examinadores, o JPO, por exemplo, chegou a terceirizar essa atividade. Automatizar essa atividade, portanto, representa um ganho significativo de produtividade.

A capacidade de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação é um diferencial dos grandes institutos nacionais de propriedade intelectual, pois permite otimizar procedimentos e confere autonomia em relação a ferramentas eletrônicas de terceiros. O fortalecimento do instituto está relacionado ao entendimento do governo chinês de que seu adequado funcionamento faz parte de um projeto maior:

Ter um escritório de patentes com experiência em pesquisa e com bancos de dados de última geração, juntamente a uma força de trabalho especializada em exame de patentes nos principais setores tecnológicos, passou a ser encarado na China como

uma parte necessária dos negócios internacionais (Drahos, 2010, p. 231, tradução própria).

Outro aspecto também relevante no âmbito da avaliação das capacidades do instituto chinês refere-se aos recursos financeiros disponíveis. O orçamento da organização foi divulgado em um relatório de gestão anual, pela primeira vez, em 2010. Na época, o SIPO teve uma receita de 3,39 bilhões de yuans e despesa de 2,38 bilhões de yuans (SIPO, 2010). Mais recentemente, o orçamento da CNIPA está na ordem de 7,16 bilhões de yuans (receitas e despesas) – mais de 900 milhões de dólares na cotação vigente em 2025 (CNIPA, 2022). Assim, em pouco mais de dez anos, o orçamento do instituto mais do que dobrou, refletindo seu crescimento e ampliação de funções. O instituto nacional, contudo, não detém controle direto sobre os recursos financeiros provenientes das taxas cobradas por seus serviços. Tais valores são transferidos ao governo central, que, anualmente, destina ao instituto um orçamento (Respondente Q2, 2025). Constata-se, portanto, que as capacidades do instituto chinês foram incrementadas ao longo do tempo, em termos de número de funcionários, conhecimentos técnicos, infraestrutura tecnológica e montante orçamentário. Adicionalmente, entrevistados nesta pesquisa que estiveram na CNIPA, tanto em Pequim quanto em uma unidade regional, avaliaram positivamente a infraestrutura do instituto (Entrevistado, 3; Entrevistado 7, 2025).

Para além das capacidades de cunho técnico-administrativo, há também capacidades de ascendência nas decisões estatais. Mertha (2005) considera que a conformação de poder do governo chinês impediu que o instituto nacional, tanto como Escritório de Patentes quanto, posteriormente, como SIPO, se estabelecesse como uma agência administrativa autônoma com capacidades políticas para atuar como um ator de maior destaque na estrutura estatal, exercendo plenamente seu papel de coordenação na área de propriedade intelectual. Um dos entrevistados neste trabalho, com experiência de vivência na China, também não observa exatamente uma posição de liderança na CNIPA, em função da cultura que permeia o sistema político do país. “O processo de tomada de decisão deles (chineses) é muito diferente do nosso. Eles têm o *top down*, mas o líder vai conformando as posições de acordo com um consenso que vai sendo formado nas bases” (Entrevistado 5, 2025). Nesse contexto, ele não vê a CNIPA como uma instituição com capital político de primeira linha na estrutura governamental do país.

De fato, a CNIPA, com seus status vice-ministerial, não integra a elite das organizações estatais do país. Contudo, desde a pesquisa de Mertha (2005), ocorreram mudanças relevantes no sistema de propriedade intelectual chinês. Entre elas, destacam-se o lançamento da ENPI, em 2008; a criação da CNIPA, em 2018; e, mais recentemente, sua vinculação ao Conselho de Estado, em 2023. Por conseguinte, ainda que a posição de liderança da CNIPA seja mitigada pelo *modus operandi* da estrutura estatal chinesa e por uma eventual limitação do poder de influência, a instituição vem consolidando seu status, enquanto está inserida e coordena medidas fundamentais do processo de evolução

do sistema de propriedade intelectual nacional. A atuação mais notável nesse aspecto, o gerenciamento da ENPI, desdobra-se em uma série de ações. As atividades da CNIPA, para além do exame de pedidos, serão objeto de reflexão da próxima seção.

6.1.4 Atividades

O instituto chinês vem buscando exercer protagonismo no sistema nacional de propriedade intelectual, indo além de sua atividade principal de examinar e de conceder direitos nesse campo. Um desses direcionamentos é a cooperação com empresas e indústrias, para aperfeiçoar as capacidades de gestão de ativos de propriedade intelectual do setor produtivo. Entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, essa já era uma tendência. Nesse período, o SIPO elaborou, por exemplo, documento para aperfeiçoar a atuação de empresas públicas em propriedade intelectual, bem como lançou iniciativa voltada à industrialização de tecnologias patenteadas, selecionando projetos para obtenção de benefícios em políticas de apoio à comercialização tecnológica. Ademais, em conjunto com a Comissão Estatal para a Economia e o Comércio, o instituto publicou documento baseado na análise da atuação de 21 companhias identificadas como modelo em geração de patentes – dentre elas a Huawei, expoente em depósitos de patentes (SIPO, 1999; 2000; 2001).

Também nessa época, a partir da política de desenvolvimento da indústria nacional, foram selecionadas quatro áreas técnicas – genética, fotoeletricidade, medicina chinesa e nanotecnologia – para uma investigação estratégica em matéria de patentes. Assim, por exemplo, os pedidos de patentes da norte-americana Kodak e da japonesa Fuji foram utilizados para referenciar o desenvolvimento de empresas chinesas, como a Lucky Film Co. O instituto chinês ajudou na criação de um banco de dados de negativos a cores, apoiando a P&D da empresa: “Ao elaborar políticas para empresas e orientar sua pesquisa estratégica em patentes, o SIPO também forneceu suporte muito concreto e tangível. A Lucky Films Co. é um exemplo típico” (SIPO, 1999, p.1, tradução própria). Assim, o SIPO atuou para auxiliar a indústria nacional, oferecendo orientação e supervisão na área de propriedade intelectual, com o objetivo de promover a adoção de experiências bem-sucedidas, estimular o potencial inovador das empresas e assegurar a proteção de suas invenções.

Essa perspectiva de cooperação com as empresas nacionais persiste na atuação do instituto nacional. Contudo, o foco já não se limita à proteção dos direitos em âmbito nacional. Em 2022, por exemplo, a CNIPA conduziu seminários para explicar a empreendedores chineses o funcionamento do sistema de propriedade intelectual dos Estados Unidos e da Europa (CNIPA, 2022). O amparo do Estado chinês às empresas nacionais no campo da propriedade intelectual foi testemunhado por um dos entrevistados:

Há muitos anos fui chamado para uma reunião em Brasília com representantes do governo da China. Eles me interpelaram com relação a três (registros de) marcas que estavam atrasados. Para eles era absolutamente normal, algo como ‘A gente está aqui para defender os interesses de uma empresa (chinesa)’. (...) Então, assim, é o poder político como uma espécie de ponta de lança do comércio global. É proteger os negócios dos ‘meus nacionais’ e fazer negócios (Entrevistado 3, 2025).

Nesse sentido, pode-se entender que há uma ampla consciência da classe política e dos grupos econômicos chineses acerca de seus interesses comerciais (Entrevistado 6, 2025). Diante dessa perspectiva de internacionalização das empresas chinesas e em consonância com uma necessidade que havia sido detectada pela ENPI, foram estabelecidos Centros Nacionais de Orientação para o Tratamento de Litígios de Propriedade Intelectual no Exterior. Em 2020, já havia dez estruturas desse tipo com a função de coletar informações sobre casos típicos; promover eventos e treinamentos para prevenção e controle de riscos; e prestar consultoria e acompanhamento de litígios em outros países (CNIPA, 2021). A contenda pela legitimidade de direitos de propriedade intelectual no exterior já é uma realidade para grandes companhias do país. A empresa chinesa Baidu, por exemplo, vem disputando com uma empresa holandesa de mesmo nome o direito do uso da marca na Europa. Ambas atuam no setor de tecnologia e internet. O litígio se dá tanto na via administrativa no EUIPO, quanto na via judicial no Tribunal de Justiça da EU, e já dura mais de dez anos (China, 2012; Plougmann Vingtoft, 2024).

Além dessa interlocução com empresas e indústrias, observou-se também uma interação do instituto com governos locais, com vistas ao aprimoramento de capacidades de entes estatais subnacionais. Desde o princípio dos anos 2000, pelo menos, há registro do SIPO atuando nesse sentido junto a determinadas cidades. Por meio de um programa denominado “Cidades Piloto de Patentes”, o instituto informou ter aumentado a conscientização sobre propriedade intelectual; aprimorado o sistema de gestão desses direitos nessas cidades; e criado grupos de trabalho liderados pelos prefeitos, incorporando a propriedade intelectual à agenda dos governos locais. Além disso, indicou ter estabelecido um sistema de coordenação interinstitucional; fortalecido o *enforcement* administrativo; incentivado inventores a protegerem suas criações; e apoiado a promoção de estratégias em patentes alinhadas às vantagens competitivas locais (SIPO, 2003). Também nessa época foram realizados programas similares voltados para distritos, empresas e parques tecnológicos “modelo”. O SAIC realizou, ainda, programa voltado para cidades/regiões “modelo” em estratégias de marcas (China, 2010).

A partir da ENPI, o programa estruturou-se e adquiriu características mais próximas das atuais. O “Programa Cidade Modelo de Propriedade Intelectual” tem como principal objetivo promover o impacto da propriedade intelectual na inovação e no desenvolvimento econômico regional, por meio de ações como o aumento da proteção por ativos de propriedade intelectual, o aprimoramento da

gestão desses ativos, a realização de treinamentos e a adoção de medidas de *enforcement* (Zhang; Liu; Jin, 2016). O programa dispõe de três níveis de classificação – do mais básico para o mais avançado: Cidade Piloto de Propriedade Intelectual; Cidade Modelo de Propriedade Intelectual em Desenvolvimento; e Cidade Modelo de Propriedade Intelectual⁶³. Autoridades locais são responsáveis pela coordenação e pelo aporte de recursos nos dois primeiros casos, enquanto no último estágio a responsabilidade é dividida com o instituto nacional chinês. O período de validade da classificação é de três anos. As cidades que alcançam as metas estabelecidas podem pleitear um incremento de status. Por sua vez, aquelas que não alcançam as metas permanecem na mesma posição ou, no caso de índices mais baixos, perdem o título e ficam fora do programa por alguns anos. Os indicadores utilizados para avaliar as cidades são denominados como “objetivos” e “institucionais”. O primeiro grupo de dados está mais relacionado à atuação das empresas, incluindo aspectos como a criação, a utilização, a proteção, o gerenciamento e os serviços de propriedade intelectual. Os indicadores institucionais vinculam-se às ações dos governos locais, por meio do estabelecimento de um sistema administrativo de propriedade intelectual; da promoção da cultura e de talentos nessa área; da conscientização e do aperfeiçoamento da capacidade de empresas; e da adoção de medidas de *enforcement* (Zhang; Liu; Jin, 2016).

Dentre os resultados positivos do programa destacam-se: aumento no número de pedidos de patentes e de marcas; crescimento da conscientização entre o público, as empresas e os governos locais; aprimoramento dos governos locais; desenvolvimento de indústrias de base tecnológica; melhoria da imagem das cidades; e fortalecimento do potencial de atração de investimento direto estrangeiro. Todavia, também há certas disfunções. Pesquisa conduzida por Zhang, Liu e Jin (2016) identificou a sobreposição de ações com outros programas de “Cidades Modelo”, como aqueles voltados para marcas e para direitos autorais. Ademais, observou-se que o “efeito de transbordamento” da política para cidades próximas tem limitações, bem como que os retornos econômicos para as “Cidades Modelo de Propriedade Intelectual” tendem a diminuir com o aumento do número de participantes no programa. De todo modo, a partir da percepção positiva em relação aos resultados da iniciativa, em 2022, após a atualização da ENPI, o programa ganhou uma vertente com o que seria um patamar mais avançado refletido no programa “Cidades Poderosas em Propriedade Intelectual⁶⁴” (CNIPA, 2022; China, 2023). A implementação de projetos com a lógica de enfoque em um grupo que representará um “modelo” para a sociedade é uma prática constatada em outras iniciativas do instituto nacional, voltadas também, por exemplo, a empresas, parques tecnológicos e escolas.

⁶³ O termo utilizado em inglês foi “*IP Demonstration City*”. Entretanto, a tradução literal não parece ser a ideal e a palavra “modelo” tende a ser mais adequada neste caso.

⁶⁴ *Intellectual Property Strong City*.

Na interação do instituto com a sociedade, atividades de promoção do sistema de propriedade intelectual representam uma dimensão relevante. Uma proposta do instituto nessa seara, inclusive, acabou prosperando como uma atividade permanente de conscientização encampada pela OMPI e por institutos estrangeiros. A partir de uma proposição de Argélia e China, na Assembleia Geral da OMPI, em 1999, aprovou-se a criação de um “Dia Mundial da Propriedade Intelectual”. No ano seguinte, acordou-se que a data para a celebração anual seria 26 de abril – dia em que se comemora o aniversário da entrada em vigor da Convenção da OMPI (WIPO 1999; 2000). Pouco depois, a China estabeleceu, em âmbito nacional, a “Semana de Divulgação da Propriedade Intelectual”, com uma série de eventos que culminam com o “Dia da PI”. Além disso, em cooperação com a OMPI, o instituto chinês também organiza anualmente o Prêmio de Patentes da China. Em 2024, a premiação chegou à sua 25ª edição. “Eles (representantes do instituto) atuam muito fortemente na disseminação da cultura da propriedade intelectual junto ao empresariado chinês, apresentando o que a propriedade intelectual tem a trazer de benefícios, inclusive para eles (empresários) ocuparem espaços em mercados externos” (Entrevistado 4, 2025).

Nesse mesmo sentido, a difusão de informações à sociedade sobre o sistema de propriedade intelectual, por meio de veículos de comunicação, constitui-se em ação recorrente do instituto chinês. Em um contexto em que o Estado exerce significativo controle noticioso, o instituto nacional dispõe de boa penetração na mídia do país. Por exemplo, o SIPO desenvolveu uma série de conteúdos junto a veículos noticiosos a respeito da propriedade intelectual e da relação do tema com a adesão à OMC, em 2001. No mesmo ano, participou da produção de dois programas exibidos pela Televisão Central da China (CCTV). Dinâmicas similares ocorreram em anos seguintes com uma variedade de conteúdos (SIPO, 2001; 2002; 2004):

(...) de acordo com os diferentes alvos da publicidade, o trabalho de publicidade diferencia-se com base no conteúdo, no nível e no método, atingindo melhores efeitos sociais. Por exemplo, houve um especial de TV celebrando o Dia Mundial da Propriedade Intelectual e um desenho animado sobre o ABC da propriedade intelectual, que eram educativos e divertidos; um programa especial sobre Estrelas da Inovação da Juventude; notícias e relatórios especiais sobre casos de propriedade intelectual; e uma série especial sobre propriedade intelectual para agricultores e técnicos agrícolas (SIPO, 2002, p.1, tradução própria).

Em 2020, o canal de notícias em inglês Rede Global de Televisão da China (CGTN) lançou o documentário “Segredos do Sistema de Propriedade Intelectual da China” para exibir os avanços do país nessa área. O presidente da CNIPA foi um dos entrevistados. Coletivas de imprensa também são relativamente frequentes para tratar de atualizações legislativas e normativas, divulgar eventos e realizar balanços anuais das atividades. O instituto chinês aproveita cada oportunidade para inserir-se na mídia. Em junho de 2006, por exemplo, quando atingiu o volume total de 3 milhões de pedidos de

patentes recebidos ao longo de sua história, o instituto convocou veículos de comunicação para registrar o feito. Em 2019, por sua vez, organizou um evento especialmente voltado para cerca de trinta jornalistas estrangeiros, para apresentar o desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual do país. Somente em 2022 foram realizadas doze conferências de imprensa pelo instituto (SIPO, 2006; CNIPA, 2019; 2022).

A frequente exposição na mídia também ocorre com outras instituições integrantes do sistema de propriedade intelectual chinês, conforme evidenciado nos documentos analisados nesta pesquisa. A comunicação configura-se, assim, como ferramenta de persuasão, tanto no âmbito interno quanto externo. No primeiro caso, busca-se a difusão de informações, a instrução e o convencimento da população. Externamente, faz-se uma espécie de prestação de contas a governos, organizações internacionais e empresas multinacionais acerca dos esforços das autoridades do país nessa área. Atualmente, diante da dinâmica de comunicação com forte destaque para as redes sociais, a CNIPA está presente no Douyin – versão chinesa do aplicativo de vídeos curtos TikTok –; no Weibo – um microblog semelhante ao Twitter –; e no WeChat – plataforma similar ao WhatsApp, mas com funcionalidades adicionais como, por exemplo, meio de pagamento. “Um ponto positivo é eles (chineses) terem levado a questão da propriedade intelectual para o dia a dia das pessoas e das empresas” (Entrevistado 6, 2025). A atuação do instituto nessas novas mídias já foi, inclusive, objeto de menções honrosas do governo central (China, 2020a).

Mais especificamente no que se refere a capacitações da sociedade, o instituto chinês também mantém parceria com a Academia da OMPI, oferecendo cursos online desde 2001 (SIPO, 2001). De todo modo, a formação de profissionais em propriedade intelectual ganhou uma abordagem mais estruturada, pelo menos, desde o 11º Plano Quinquenal (2006-2010). Assim, o instituto nacional passou a desenvolver uma série de planos voltados para o desenvolvimento de “talentos em propriedade intelectual”. Foram estabelecidos quatro níveis de especialização: talentos líderes, talentos de alto nível, talentos estruturantes e talentos profissionais. Os talentos habilitados nas categorias mais elevadas receberam treinamentos em universidades como a Tsinghua e a Tongji e também foram enviados ao exterior, notadamente para o Instituto Max Planck, na Alemanha, e para a *Cardozo Law School*, nos Estados Unidos. Esses profissionais foram divididos em cinco grupos por área de atividade: gestão e *enforcement*; exame de patentes; prestação de serviços; atuação em empresas; e atuação em universidades e em centros de pesquisa. Nesse contexto, estabeleceram-se redes para reunir esses talentos, tanto a nível nacional quanto local. Dentre as funções dessas redes está a facilitação da conexão com profissionais que possam dar suporte à ENPI e às estratégias locais. A partir do avanço da qualificação profissional em propriedade intelectual, o instituto criou, em 2010, uma base de dados com especialistas, inclusive para compor um comitê consultivo (SIPO, 2010).

Para viabilizar a formação de profissionais na área de propriedade intelectual, foram estabelecidas bases de treinamento em âmbito nacional e provincial, sendo a primeira delas estabelecida em 2009, na Província de Hunan. Por meio do programa “talentos em propriedade intelectual”, a meta da CNIPA é alcançar um milhão de profissionais atuando na área até o fim de 2025. Em 2022, esse número era de cerca de 690 mil. De modo a refletir a importância desses especialistas, em 2015 e em 2019, o governo chinês, inclusive, atualizou a Classificação Nacional de Ocupações para prever categorização destinada a profissionais de propriedade intelectual (CNIPA, 2019; SIPO, 2009; 2012; 2013; 2014; 2015; Science and Technology Daily, 2022).

Em 2015, o SIPO começou a trabalhar o tema também na educação primária e secundária, por meio de um piloto em trinta escolas (SIPO, 2015). Ao final de 2018, o país já contava com uma diretriz nacional de ensino nessa área, cerca de 600 professores capacitados e mais de mil escolas envolvidas (China, 2018). Em 2021, com o impulso de atividades online, 5 milhões de alunos já haviam tido algum contato com o tema (China, 2021). A cifra é significativa, porém representa apenas 2,5% dos quase 200 milhões de estudantes da rede primária e secundária (Ministry of Education, 2022).

As autoridades estatais chinesas parecem ter enxergado o instituto nacional como uma organização relevante para o fornecimento de subsídios para decisões estratégicas do governo central. Assim, o instituto colaborou, por exemplo, com a Comissão de Planejamento de Desenvolvimento do Estado, verificando opções para a criação de um sistema nacional de TV digital – independente de tecnologias estrangeiras protegidas por direitos de propriedade intelectual. Também contribuiu, no final da década de 1990, com análise das implicações decorrentes da adesão da China à OMC sobre o campo dos direitos de propriedade intelectual. Em 2003, o instituto atuou em apoio aos esforços para combater a epidemia de síndrome respiratória aguda grave (SARS), examinando com prioridade os pedidos de patentes relacionados ao tratamento da doença e produzindo um banco de dados com documentos de patentes úteis para o desenvolvimento de pesquisas. Ademais, a instituição manteve papel de destaque na proposição das atualizações das leis de propriedade intelectual. Tradicionalmente, o instituto nacional redigiu propostas, recebeu aportes, consolidou os comentários e encaminhou as minutas ao Conselho de Estado para apreciação. Posteriormente, as proposições seguiram para o Congresso (SIPO, 1999; 2000; 2002; 2003).

Evidencia-se que, para além de sua atribuição precípua de examinar pedidos de concessão de direitos de propriedade intelectual, o instituto chinês desenvolve um conjunto de atividades complementares. A cooperação com empresas e centros de pesquisa para aperfeiçoamento da capacidade inovadora; a promoção da propriedade intelectual para difusão do conhecimento na sociedade; a formação de profissionais para ampliação de recursos humanos qualificados; e a colaboração com o

governo central, fornecendo subsídios para a implementação de decisões estratégicas, são algumas dessas ações cujo teor colabora para o desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual do país.

6.2 RESULTADOS DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA E NO INSTITUTO NACIONAL

A China considera a propriedade intelectual como uma prioridade na agenda governamental, integrando-a a um projeto mais amplo de desenvolvimento socioeconômico nacional. O tratamento da matéria por meio dos planos quinquenais e de uma política específica – a ENPI – exprime a compreensão das autoridades públicas dessa importância. Nas palavras do presidente do país e secretário-geral do Partido Comunista, Xi Jinping: “A proteção da propriedade intelectual está relacionada com a modernização do sistema e da capacidade de governança, com o desenvolvimento de alta qualidade, com o bem-estar das pessoas, com a abertura do país ao mundo exterior e com a segurança nacional” (Tsinghua, 2020, p.1, tradução própria). A ênfase ao assunto na agenda estatal não é mera retórica. Em 2021, o valor agregado dos setores intensivos em patentes e em direitos autorais atingiu a soma de 22,8 trilhões de yuans ou quase 20% do PIB da China naquele ano (WIPO, 2024d). Essa abordagem vem sendo refinada, perpassando distintas gerações, desde o final da década de 1970.

A construção do sistema de propriedade intelectual contemporâneo do país partiu de um contexto de “restrição de nível superior” – limitação de recursos que motiva o processo coevolucionário (McKelvey, 2002; Petrin; Duarte; Miura, 2022). Quando Deng Xiaoping assumiu o poder, em 1978, a China era um país pobre e agrário. O cenário de fragilidade econômica, isolamento comercial e atraso tecnológico do país inspirava a necessidade de mudança. Esse contexto limitador abriu caminho, portanto, para uma política de reforma e abertura econômica. Nesse sentido, a deflagração desse processo reformador pelas autoridades públicas operou como um “evento iniciador” – fenômeno que causa uma reconfiguração em um sistema e/ou em padrões de interação, como mudanças regulatórias ou inovações tecnológicas (McKelvey, 2002; Petrin; Duarte; Miura, 2022). Esse “evento” foi responsável por desencadear o processo coevolutivo de concepção do sistema de propriedade intelectual contemporâneo da China.

Após o início da reforma e da abertura ao mundo exterior, a China acelerou o processo de criação de um sistema de proteção dos direitos de propriedade intelectual, a fim de desenvolver rapidamente as forças produtivas sociais, promover o progresso social geral, atender às necessidades de desenvolvimento de uma economia socialista de mercado e acelerar a entrada na economia mundial (China, 1994, p.1. tradução própria).

Nesse mesmo sentido, Tian Lipu, então presidente do SIPO quando o país celebrou o 30º aniversário da política de reforma e abertura, em 2008, declarou que: “O sistema de propriedade intelectual tornou-se um componente integral do grande esforço da China de reforma e abertura”

(SIPO, 2008. p. 1, tradução própria). A partir desta investigação, foi possível observar a presença de uma série de características típicas de um processo coevolutivo entre o sistema de propriedade intelectual chinês e o seu instituto nacional, tais como as já mencionadas “restrição de nível superior” e “evento iniciador”, assim como “dependência da trajetória e da história”, “não-linearidade”, “feedback positivo”, “agentes heterogêneos”, “causalidade multidirecional”, “aprendizagem adaptativa” e “efeito multinível”.

A “dependência da trajetória e da história” (Lewin; Volberda, 1999) determina que decisões, estruturas e práticas do passado geram consequência nas opções disponíveis no presente. Fatores históricos, políticos e econômicos destacam-se como antecedentes às perspectivas de mudança. Quando a China entendeu ser necessário estruturar um arcabouço institucional e ingressar no regime internacional de propriedade intelectual, a Convenção da União de Paris já celebrava seu centenário. Sendo assim, o país precisou partir de um paradigma que já vinha sendo construído por terceiros há décadas sem a sua participação. Isso implicou a internalização de normas e de práticas relativamente consolidadas, com reduzida margem de proposição de alternativas.

Além dessa limitação vinculada a uma conjuntura externa, fatores internos também apresentaram condicionantes. O início de uma estruturação institucional, a partir dos anos 1980, deparou-se com a resistência ideológica de setores do governo contrários ao estabelecimento de um sistema de direitos de exclusividade sobre ativos de propriedade intelectual. Nesse contexto inicial, a “dependência da trajetória e da história” também se manifestou na carência de recursos humanos capacitados para, por exemplo, examinar pedidos de marcas e de patentes. O desconhecimento do assunto pela sociedade também era outro fator a ser enfrentado.

Uma vez iniciado esse processo de estruturação de normas de organizações estatais, a inexperiência levou a escolhas que repercutem até os dias hoje. Um exemplo são os desafios do país no campo das indicações geográficas, em função da ausência de um sistema unificado. Atualmente, um sistema via registro de marcas convive com um sistema de proteção *sui generis*, sob a tutela da CNIPA. O sistema de indicações geográficas chinês chegou a ter três vias de proteção. O registro podia ser feito junto à Administração Estatal da Indústria e do Comércio (SAIC), sob a forma de marca coletiva ou marca de certificação. Também podia se dar por meio da antiga Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena (AQSIQ). Adicionalmente, produtos agrícolas podiam ser registrados no Ministério da Agricultura. No primeiro caso, como a proteção se dava via marcas, o prazo de duração da proteção era de dez anos, podendo haver renovação. Nos demais casos, a proteção tinha prazo de duração indefinido. A forma como o sistema de indicação geográfica foi estabelecido na China promoveu uma espécie de “concorrência regulatória” – competição pela criação e implementação de normas – entre os atores estatais envolvidos, podendo gerar incerteza nos

usuários e escolha por tratamentos mais convenientes. Pelo menos desde 2016, o governo chinês passou a estudar uma forma de unificar esse sistema (Cheng, 2023; WTO, 2018). A centralização do registro na CNIPA minimizou, mas ainda não sanou completamente as dificuldades.

A influência da trajetória e da história permeia todo o processo de construção e desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual chinês. Embora alguns condicionantes tenham representado dificuldades, outros atuaram como facilitadores. Nesse contexto, o crescimento da economia chinesa nas últimas décadas, com a consequente consolidação de empresas nacionais como referência em inovação, promoveu a necessidade de implementação de leis e de instituições eficazes no campo da propriedade intelectual. Ademais, a estrutura político-econômica do país, marcada por planejamentos pautados em diretrizes centralizadas, permitiu uma escala de avanço dificilmente reproduzível nas democracias ocidentais.

A consolidação e o crescimento do sistema de propriedade intelectual chinês ocorreram velozmente, considerando-se que o país passou a analisar pedidos de patentes em 1985. Cheng e Drahos (2017) valem-se do conceito chinês de “mecanismo de pressão diretiva” para explicar esse fenômeno. A concepção está baseada em três vertentes: desagregação e atribuição quantificada de tarefas; resolução de problemas; e avaliação de performance. Assim, são atribuídas metas de desenvolvimento socioeconômico em tarefas quantitativas destinadas aos níveis governamentais inferiores. Em seguida, uma meta atribuída a um implementador se torna um problema a ser resolvido. Finalmente, o agente governamental que atinge suas metas é recompensado por meio de promoções, aumentos salariais, bônus e títulos honoríficos. Em contrapartida, aqueles que não atingem suas metas deixam de ter sua performance contabilizada em outras áreas e perdem a oportunidade de obtenção de ascensões e recompensas (Cheng; Drahos, 2017).

Desse modo, metas relativas a depósitos ou concessões de patentes, por exemplo, são geradas pelo governo central, criando uma pressão de implementação sobre os governos locais. Mensalmente, as performances das províncias são monitoradas, por meio de rankings, promovendo uma pressão constante por resultados. A performance em patentes dos governos locais é contabilizada, inclusive, em uma avaliação geral anual das administrações públicas locais. Há um ciclo de pressão contínua entre os participantes desse sistema – instituto nacional, institutos provinciais, governos locais e até os principais depositantes (Cheng; Drahos, 2017).

A ENPI tem uma contribuição direta nesse processo. A partir dos documentos consultados nesta pesquisa e do Plano de Ação da ENPI (2014-2020), foi possível verificar que boa parte das metas do primeiro ciclo dessa política foi alcançada. A Tabela 3 apresenta em azul os resultados superados e em vermelho aqueles que ficaram abaixo do esperado. Com relação aos indicadores sobre “royalties e receita de taxas de licença de exportação de direitos exclusivos” e “taxa de crescimento

anual da receita do setor de serviços de propriedade intelectual”, não foi possível localizar os dados para o período citado.

Tabela 3– Resultados da implementação da ENPI (2020)

Indicador	Meta 2020	Resultado
Número de patentes de invenção por 10.000 habitantes	14	15,8
Número de pedidos de patentes depositados via PCT (10.000)	7,5	6,8
Período médio de manutenção das patentes de invenção nacionais (anos)	9	6,7
Número de registros de direitos autorais (10.000)	100	500
Número de registros de direitos autorais de programas de computador (10.000)	20	170
Valor total das transações de contratos de tecnologia registradas no mercado nacional (trilhões de yuans)	2	0,2
Valor anual do financiamento de empréstimos garantidos em ativos de propriedade intelectual (100 milhões de yuans)	1800	2180
Royalties e receita de taxas de licença de exportação de direitos exclusivos (100 milhões de US\$)	80	n.d
Taxa de crescimento anual da receita do setor de serviços de propriedade intelectual (%)	20	n.d
Satisfação social com a proteção da propriedade intelectual (pontos)	80	80,5
Tempo médio para o exame substantivo de pedido de patente de invenção (meses)	20,2	20
Tempo médio para o exame de registro de marca (meses)	9	4

Fonte: Elaboração própria a partir de China (2020a; 2021a) e CNIPA (2020; 2023).

Os resultados alcançados até aqui são notáveis, mas também há desafios persistentes. O fato de o país ter construído seu sistema de propriedade intelectual em momento posterior ao de países de renda alta e até de vários países de renda média conferiu um reduzido período de adaptação. Algumas deficiências institucionais internas, portanto, estão atreladas a esse contexto da trajetória e da história. Ademais, como em qualquer realidade nacional, o ambiente sociocultural repercute na dinâmica interna. A influência cultural milenar do confucionismo e, mais recentemente, do marxismo teriam, assim, uma participação nessa dinâmica nem sempre linear.

Os documentos governamentais de prestação de contas analisados nesta investigação – como *white papers* e relatórios de gestão do instituto nacional – reproduzem um discurso tipicamente oficial de que os resultados estão sendo atingidos e o progresso está sendo alcançado. Os avanços do sistema de propriedade intelectual do país são concretos, como verificado, inclusive, por índices internacionais. Entretanto, o processo de construção do sistema de propriedade intelectual constatado por este trabalho evidencia a existência de idiosincrasias, por vezes, implícitas. A “não-linearidade” do processo coevolutivo é observada quando alterações em uma determinada variável produzem alterações contraintuitivas em uma segunda variável (Lewin; Volberda, 1999). Sendo assim, o estabelecimento

de leis e de organizações estatais responsáveis por regular um determinado campo – no caso, a propriedade intelectual – pode não ser imediatamente efetivo. A mudança sobre direitos de propriedade não é realizada simplesmente pela imposição de novas normas formais. Normas sociais direcionam o comportamento humano e também precisam ser ajustadas (Wang, 2001). Dentre as queixas de governos e de empresas estrangeiras a respeito da China, destaca-se a de violação de direitos de propriedade intelectual. Diversos autores, em geral de países de renda alta, analisam o cenário da China a partir da perspectiva do desrespeito aos direitos de propriedade intelectual de terceiros. Uma das primeiras e mais citadas obras a respeito deste assunto é o livro *“To Steal a Book Is an Elegant Offense: Intellectual Property Law in Chinese Civilization”*, publicado pelo norte-americano William Alford, em 1995.

Há diferentes explicações para as dificuldades enfrentadas pela China para efetivar as garantias dos direitos de propriedade intelectual. Nesse sentido, a descentralização administrativa e legal da burocracia governamental – minimizada com a criação da CNIPA – poderia ser entendida como prejudicial à implementação desses direitos. A influência da cultura confucionista, por seu turno, estimularia a cópia como um meio legítimo de disseminação de conhecimento. Ademais, um ressentimento em relação a países desenvolvidos traria resistências em função da pressão externa pela adoção de normas de propriedade intelectual em diferentes momentos da história. Finalmente, mencionam-se reflexos das diretrizes governamentais anteriores ao período de abertura – nas quais as inovações não deveriam ser apropriadas individualmente. Embora todos esses argumentos possam ter certo grau de validade, não são explicações completas (Zhang, 2019).

Nesse contexto, é preciso considerar o fato de a indústria do país hoje desempenhar uma função central nas cadeias globais de valor. A produção e a reprodução de bens – originais ou não – encontra-se em uma escala diferenciada na China em razão dessa posição. De todo modo, as disfunções mencionadas não são exclusivas do país:

Mesmo no Brasil, em que nós temos leis rigorosas, procedimentos específicos, polícias especializadas e judiciário especializado, se você vai no Centro do Rio ou na 25 de Março (em São Paulo), está cheio de pirataria. Então, não é porque você tem um aparato à disposição que você consegue eliminar o problema, porque o problema é social. Você tem uma questão econômico-social que favorece a pirataria. Isso acontece lá. Isso acontece aqui e você tem banquinha de pirataria a três quadras da Casa Branca, em Washington. A questão é você ter mecanismos para evitar quando a ‘coisa’ passa de um patamar aceitável para determinados agentes. E eu acho que isso eles têm” (Entrevistado 6, 2025).

Para além dessa ênfase na observância de direitos, é possível também explorar a perspectiva da “não-linearidade” a partir de outros elementos. Uma constatação pertinente, portanto, é de que a adoção de um sistema de propriedade intelectual com normas no padrão daquelas utilizadas em países de renda alta não bloqueou o salto tecnológico da China. Ao contrário do que ocorre ou teme-se

ocorrer em outros países de renda média e baixa, a adesão a um regime internacional construído, em boa medida, por países de renda alta não impediu o acesso à tecnologia ou limitou o padrão de desenvolvimento industrial. Há que se fazer, entretanto, uma ressalva, em função de certas peculiaridades chinesas. A primeira está relacionada a um passado de recusa ou de falha em atender normas estabelecidas, fazendo com que o país fosse tratado como um “infrator de normas” (Yu, 2019). Adicionalmente, o país conta com um elevado potencial de investimento do governo e vale-se de empresas estatais para impulsionar seu sistema de inovação, fatores esses nem sempre presentes em outras realidades nacionais.

Outro aspecto contraintuitivo desse processo coevolutivo se deu no âmbito do crescimento da proteção dos ativos de propriedade intelectual. O fomento ao depósito de patentes e de marcas gerou o efeito adverso da profusão de pedidos de baixa qualidade ou de má-fé (Entrevistado 6; Entrevistado 8, 2025). Essa realidade tornou-se um problema e vem sendo combatida internamente, de acordo com as autoridades estatais. Em 2016, o instituto nacional lançou um projeto de “Aprimoramento da Qualidade das Patentes” (SIPO, 2016). Áreas tecnológicas com crescimento acelerado de depósito de patentes passaram a ser alvo de investigação a respeito da qualidade dos pedidos (CNIPA, 2018). Assim, o governo informa atuar para detectar pedidos indevidos de patentes, bem como de marcas, rejeitando-os e responsabilizando seus solicitantes (China, 2022; Entrevistado 8, 2025).

A “não-linearidade” coevolutiva também se concretiza no status do instituto nacional no organograma da administração pública chinesa. O SIPO esteve ligado diretamente ao Conselho de Estado. Quando a reforma administrativa criou a CNIPA, em 2018, a instituição passou a se reportar à Administração Estatal de Regulamentação de Mercado (SAMR). Assim, ao mesmo tempo em que o instituto estava se fortalecendo ao centralizar funções antes dispersas, também perdia relevância na hierarquia governamental. Apenas em 2023, o governo chinês promoveu novos ajustes em sua estrutura, permitindo que a CNIPA ficasse vinculada ao Conselho de Estado novamente.

As reestruturações administrativas promovidas pelo governo chinês para adaptar o instituto nacional de propriedade intelectual aos desafios decorrentes das reformas legais e econômicas do país ilustram também o conceito de “feedback positivo” da coevolução. Esse aspecto tipifica que causa e efeito ocorrem em uma perspectiva bidirecional, estabelecendo uma dinâmica de crescimento mútuo entre organizações (Lewin; Volberda, 1999). Assim, para fazer frente a esse cenário, o país precisava ter uma instituição com infraestrutura adequada, recursos humanos capacitados e burocracia eficiente. Tais condições promovem previsibilidade, segurança jurídica, convergência com demandas internacionais e resguardo de interesses nacionais. A criação pelo governo do Escritório de Patentes, depois do SIPO e, finalmente, da CNIPA respondeu a essa necessidade de aperfeiçoamento institucional.

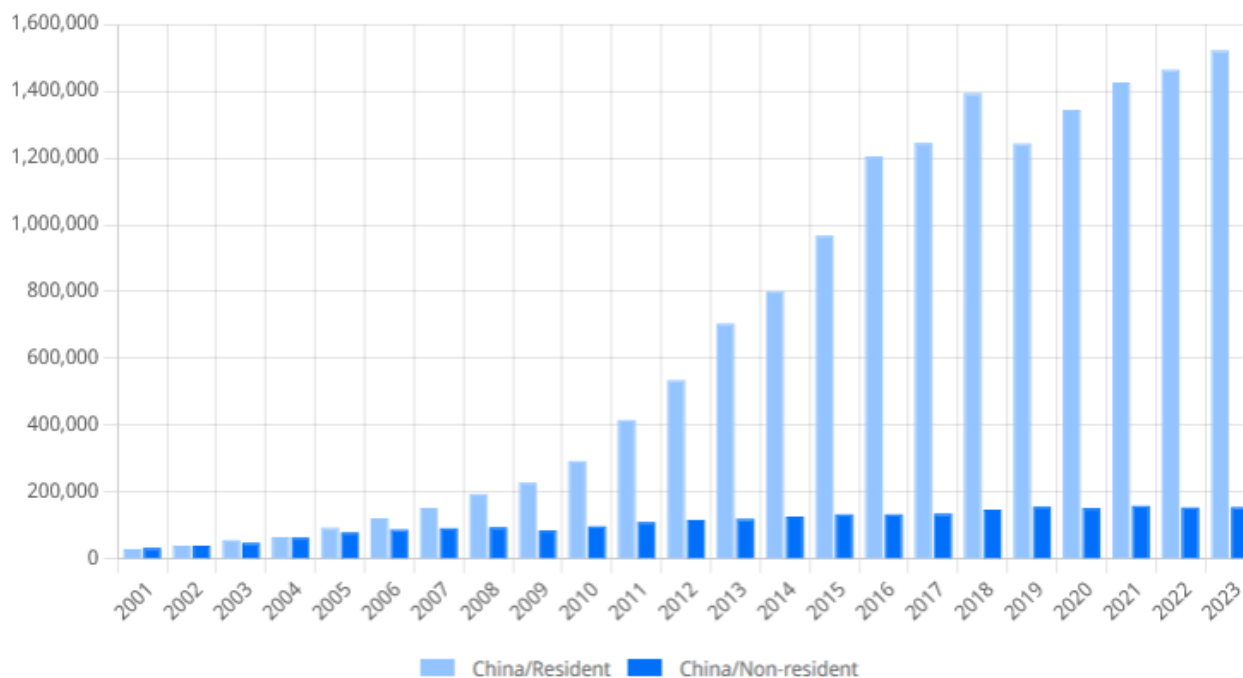
A evolução do sistema de propriedade intelectual (PI) da China e da CNIPA está profundamente interligada, com cada um impulsionando o outro. Com o salto da China para um crescimento guiado pela inovação, o sistema priorizou a qualidade, o *enforcement* e o engajamento internacional. A CNIPA respondeu aumentando a eficiência do exame, fortalecendo o *enforcement* interinstitucional e expandindo a colaboração global. Em suma, o sistema de propriedade intelectual define direções estratégicas, enquanto a CNIPA as adapta e implementa, transformando o panorama da propriedade intelectual da China em um ecossistema integrado globalmente influente (Respondente Q2, 2025, tradução própria).

O intenso crescimento do número de depósitos de pedidos de patentes, marcas e desenhos industriais no país é uma referência de como os atores do sistema de propriedade intelectual chinês se transformaram nas últimas décadas. Esse fenômeno está conectado a uma série de elementos. A introdução da propriedade intelectual no planejamento do governo central, por meio dos planos quinquenais, e a criação de políticas públicas específicas, consubstanciadas na ENPI, é um aspecto central. De todo modo, outros fatores – diretos e indiretos – podem ser mencionados, tais como aperfeiçoamentos institucionais – como a criação da CNIPA e atualizações legislativas; o aprofundamento do ingresso no regime internacional de propriedade intelectual – com as adesões ao TRIPS, a acordos da OMPI e a acordos de livre comércio; a promoção do sistema – via disseminação de informações e a realização de treinamentos; a existência de incentivos financeiros para depósitos – subsídios e benefícios fiscais; o crescimento da economia chinesa; e a ampliação da existência de empresas nacionais inovadoras, inclusive com presença global.

Em 2011, a China ultrapassou os Estados Unidos, tornando-se o país a receber anualmente a maior quantidade de depósitos de pedidos de patente (WIPO, 2012). Na época, o número de depósitos de pedidos de patentes ultrapassou os 500.000, com os residentes representando ao redor de 80% dos casos. Dez anos antes, o número de depósitos de pedidos de patentes estava no patamar de 60.000 ao ano, com os não-residentes sendo responsáveis por pouco mais de metade desse quantitativo. Em 2023, a China computou 1,6 milhão de depósitos de pedidos de patentes, sendo cerca de 90% de residentes (Figura 11). Apesar do expressivo número de pedidos, o instituto nacional vem conseguindo realizar o exame em uma média de 16 meses, desde a primeira ação até a decisão final – prazo melhor que o dos demais escritórios do IP5, salvo o do Japão (WIPO, 2024e).

O desempenho da China no depósito de patentes está atrelado aos esforços do país para estabelecer um ambiente favorável ao desenvolvimento da ciência e tecnologia. A inovação no país, entretanto, ainda está relativamente concentrada em uma parcela de empresas privadas com maior capacidade de investimento em pesquisa e desenvolvimento. As empresas estatais costumam atuar de modo menos incisivo no depósito de patentes, embora essa situação esteja mudando em função, por exemplo, da inclusão de critérios de gestão de propriedade intelectual dentre os itens avaliados para a promoção de gerentes dessas companhias (Zhang, 2019).

Figura 11– Número de depósitos de pedidos de patente na China por residentes e não-residentes (2001-2023)



Fonte: WIPO (2025d)

Dentre os primeiros lugares da lista de empresas chinesas com mais patentes de invenção concedidas no país (Tabela 4), destacam-se aquelas de tecnologia da informação e da comunicação (TIC). Em 2023, sete das dez primeiras colocadas atuavam na área: Huawei, Tencent, Baidu, Oppo, BOE, Inspur e Honor. As demais são de distintos campos econômicos. A Sinopec é uma companhia petroquímica. A Gree produz aparelhos de ar-condicionado. A Ping An, por sua vez, atua nos setores de serviços financeiros e de saúde. Dessas companhias, seis são privadas, três são estatais e uma tem capital misto.

Seis dessas empresas estão sediadas na província de Guangdong, boa parte delas na cidade de Shenzhen. Por sua pujança tecnológica, a região é conhecida como “vale do silício” da China. A zona abriga, inclusive, um dos *clusters* com mais depósitos de patentes via PCT – conforme pode ser visto na Tabela 7 mais adiante. A propriedade intelectual, como ferramenta de apropriação da inovação, contribui para o protagonismo dessas empresas. Desde que se tornou Zona Econômica Especial, em 1980, Shenzhen deixou de ser uma cidade com 30 mil habitantes para se tornar uma metrópole com cerca de 12 milhões de pessoas, com um dos portos mais movimentados do mundo (Ibrachina, 2022). Tem-se, assim, mais uma evidência desse “feedback positivo” de causalidades mútuas entre organizações estatais e privadas integrantes do sistema de inovação do país.

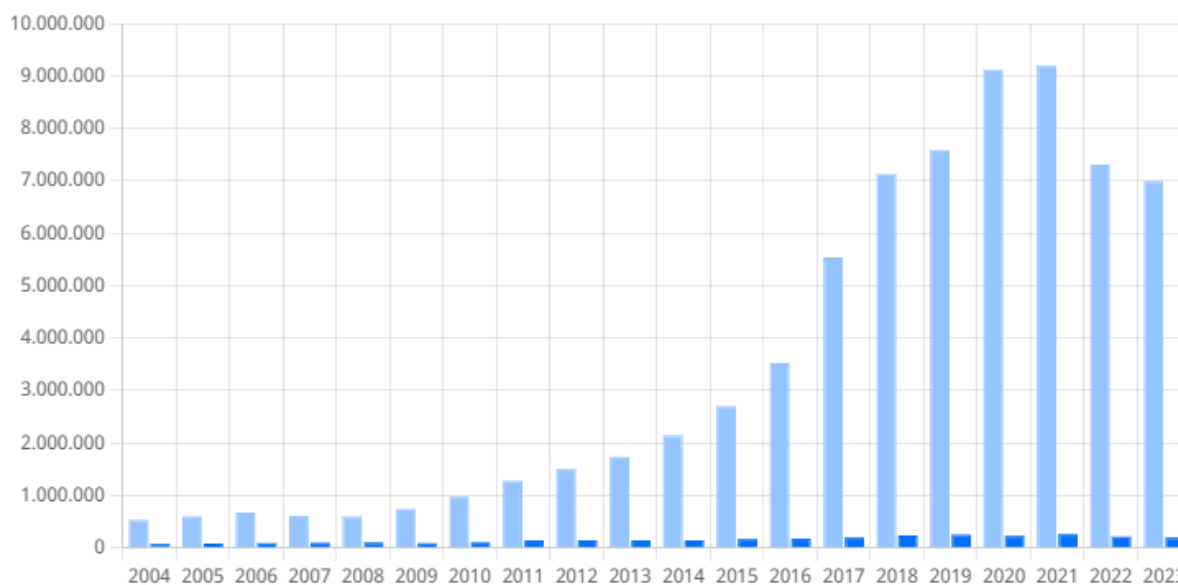
Tabela 4 – Empresas nacionais com mais patentes de invenção concedidas na China em 2023

Posição	Empresa	Patentes Concedidas
1	Huawei	4.529
2	Tencent	4.480
3	Sinopec	4.527
4	Baidu	3.638
5	Oppo	3.236
6	BOE	2.895
7	Gree	2.844
8	Inspur	2.584
9	Ping An	2.481
10	Honor	2.193

Fonte: CNIPA (2023)

Já no que concerne ao número de pedidos de registro de marca, a China recebeu pouco menos de 600 mil pedidos em 2004⁶⁵. O país chegou a atingir um pico de mais de 9 milhões de pedidos por ano entre 2020 e 2021. Em seguida, sofreu uma redução e registrou 7,1 milhões de pedidos em 2023 – aumento de mais de 1000% em relação a 2004. A participação dos residentes nos pedidos, por sua vez, subiu de 88% para 97% (Figura 12).

Figura 12 – Número de depósitos pedidos de registro de marca, em número de classes, por residentes e não-residentes (2004-2023)



Fonte: WIPO (2025c)

O registro de indicações geográficas também vem se consolidando no país. Atualmente existem cerca de 2.500 indicações geográficas protegidas via sistema *sui generis* e aproximadamente 7.200 registradas por meio do sistema de marcas, totalizando ao redor de 9.700 registros (CNIPA,

⁶⁵ Ao contrário dos dados sobre patentes e desenhos industriais, os dados sobre marcas não estão consolidados na base da OMPI nos anos entre 2001 e 2003, mas sim a partir de 2004.

2023). Com a expectativa da entrada em outros mercados por meio desses produtos intrinsecamente identificados com sua origem, a China firmou acordo com a União Europeia, em 2020, para o reconhecimento mútuo de 100 indicações geográficas de cada parte, com a possibilidade de expansão desse número. Dentre os produtos chineses protegidos na Europa estão gêneros alimentícios, como certos tipos de chá, arroz e cogumelo, bem como bebidas alcoólicas (União Europeia, 2025).

Todo esse contexto gera uma “pressão” para que o instituto nacional cumpra sua missão eficazmente. Assim, causalidades externas e internas vinculam-se aos efeitos de transformações no instituto nacional. Tal fenômeno, por seu turno, permitiu o estabelecimento de uma via em que o instituto nacional passou a colaborar ativamente para a construção e o aperfeiçoamento do sistema nacional de propriedade intelectual do país. Sendo assim, observa-se um protagonismo da instituição na produção de propostas de revisão legislativa, na realização de estudos, na capacitação de nacionais e até de estrangeiros, no apoio às empresas nacionais e na coordenação da ENPI. As transformações promovidas pelo governo na instituição, ao longo de sua existência, reforçaram sua capacidade de atuar como um ator eficaz e direcionador do sistema nacional de propriedade intelectual.

A “causalidade multidirecional” pressupõe que as organizações coevoluem umas com as outras, bem como com o ambiente (Lewin; Volberda, 1999). Nesse contexto, pode-se mencionar, por exemplo, que o corpo técnico do instituto nacional chinês, assim como o de outros entes governamentais chineses, se valeu de capacitações de outros institutos nacionais de propriedade intelectual ou de instituições de ensino estrangeiras. Como mencionado, OMPI, EPO e DPMA foram algumas dessas referências. Esse aprendizado foi fundamental para o processo de construção de capacidades do instituto chinês. Por outro lado, desde 1996, a instituição passou também a dispor de um Centro de Treinamento em Propriedade Intelectual para capacitar atores nacionais e estrangeiros. Atualmente, o instituto exerce influência, notadamente em países asiáticos e africanos, de forma similar à que recebeu no passado.

Observa-se, ainda, uma causalidade multidirecional relacionada ao ambiente quando a participação no regime internacional implicou mudanças legislativas e ingresso em tratados. Foi o que ocorreu com o processo de adesão do país à OMPI e à OMC. As revisões legais e novas normas decorrentes desse processo ensejaram adaptações de práticas internas. Dado esse ambiente, o instituto nacional precisou se adequar em termos, por exemplo, de contratações de examinadores, de capacitações do corpo técnico, de alterações de trâmites e de digitalização de serviços.

Ainda nesse contexto, internamente, a ENPI exerceu papel relevante para promover o avanço do tratamento da propriedade intelectual por instituições governamentais chinesas que antes não dispensavam atenção à matéria. Tal dinâmica se deu não apenas no nível de atuação das autoridades federais, mas também nas esferas regionais. Os resultados dos esforços do país na área de propriedade

intelectual passam pela contribuição de seu instituto nacional, mas dispõem de muitos outros componentes. A CNIPA conta com uma série de instituições afiliadas, responsáveis por funções que abrangem desde aspectos mais operacionais até estratégicos. Além disso, o sistema de propriedade intelectual chinês é composto por uma Conferência Interministerial com atores estatais com distintas atribuições. Finalmente, há, ainda, organizações governamentais em âmbito local. “A CNIPA mantém estreita interação e alinhamento com os escritórios de propriedade intelectual em nível provincial, municipal e distrital” (Respondente Q2, 2025, tradução própria).

O instituto nacional orienta os demais na implementação de diretrizes da ENPI e do governo central. Mais especificamente, dentre outras ações, “oferece treinamento e suporte técnico para aprimorar as capacidades dos escritórios locais”, “conduz campanhas conjuntas contra a violação da propriedade intelectual”, colabora em ações de *enforcement* e coopera para a unificação das informações públicas sobre o sistema do país (Respondente Q2, 2025, tradução própria). Esse cenário, em certa medida, torna mais complexa a operacionalização de políticas públicas. Por outro lado, confere uma maior capilaridade para as ações e estabelece um ambiente de constante interlocução. Verifica-se, portanto, uma dinâmica multidirecional em que instituições evoluem a partir da interação existente entre elas, bem como em função de um ambiente direcionador.

Sendo assim, as empresas chinesas já dispõem de uma participação significativa na lista das principais depositantes de patentes no exterior. Segundo estatísticas da OMPI, dentre dez empresas que mais fizeram uso do Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT) em 2024, quatro eram chinesas (Tabela 5). Em 2009 havia só uma empresa chinesa no ranking (WIPO, 2009; 2025j).

Tabela 5– Maiores depositantes de patentes via PCT em 2024

Posição	Empresa	País	Depósitos em 2024
1	Huawei Technologies Co., Ltd.	China	6.600
2	Samsung Electronics Co., Ltd.	Coreia	4.640
3	Qualcomm Incorporated	EUA	3.848
4	LG Electronics Inc.	Coreia	2.083
5	Contemporary Ampere Technology Co., Ltd	China	1.993
6	Boe Technology Group Co.,Ltd	China	1.959
7	Mitsubishi Electric Corporation	Japão	1.956
8	Beijing Xiaomi Mobile Software Co., Ltd	China	1.889
9	Telefonaktiebolaget Lm Ericsson (Publ)	Suécia	1.886
10	Nippon Telegraph And Telephone Corporation	Japão	1.877

Fonte: WIPO (2025j)

As instituições de ensino de nível superior do país também vêm se destacando nesse cenário. Dentre as dez universidades que mais depositaram pedidos de patentes via PCT, em 2024, há duas instituições chinesas (Tabela 6). Em 2009, não havia universidades chinesas nem mesmo entre as cinquenta maiores depositantes (WIPO, 2009; 2025j).

Tabela 6 – Universidades com mais depósitos de patentes via PCT em 2024

Posição	Universidade	País	Depósitos em 2024
1	Universidade da Califórnia	EUA	519
2	Universidade do Texas	EUA	216
3	Universidade Tsinghua	China	188
4	Universidade Zhejiang	China	175
5	Universidade Nacional de Seul	Coreia	170
6	Universidade Johns Hopkins	EUA	167
7	Universidade Leland Stanford Junior	EUA	162
8	Instituto de Tecnologia de Massachusetts	EUA	161
9	Universidade de Michigan	EUA	150
10	Universidade Nacional de Singapura	Singapura	130

Fonte: WIPO (2025j)

Recentemente, a OMPI passou a abordar também em seus relatórios anuais uma análise considerando os *clusters* de onde se origina o maior número de pedidos de patentes via PCT. Essas regiões podem abranger uma ou mais cidades com potencial inovador. No período entre 2020 e 2024, a China contou com três *clusters* entre os dez que mais produziram depósitos de patentes via PCT (Tabela 7). No intervalo de 2014 a 2018, havia dois *clusters* chineses nessa lista (WIPO, 2020; 2025j).

Tabela 7– Clusters com mais depósitos de patentes via PCT (2020-2024)

Posição	Cluster	País	Depósitos 2020-2024
1	Tóquio–Yokohama	Japão	135.129
2	Shenzhen–Hong Kong–Guangzhou	China/Hong Kong	117.542
3	Seul	Coreia	71.318
4	San José–San Francisco	EUA	50.813
5	Pequim	China	49.792
6	Xangai–Suzhou	China	42.819
7	Osaka–Kobe–Kyoto	Japão	38.307
8	San Diego	EUA	26.713
9	Boston–Cambridge	EUA	19.333
10	Nagoya	Japão	16.724

Fonte: WIPO (2025j)

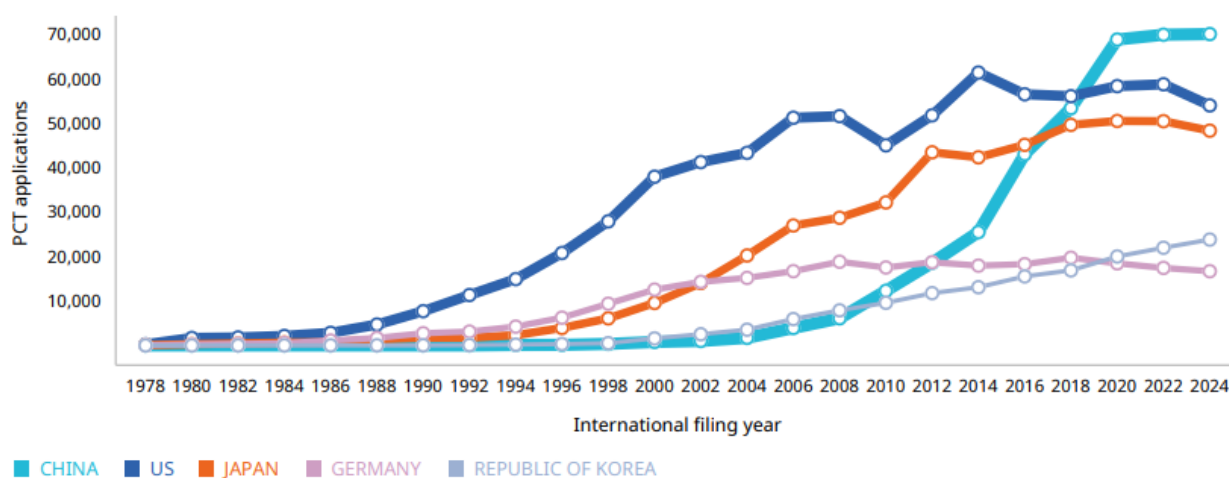
Nesse mesmo sentido, a última edição do Índice de Competitividade Global, do Fórum Econômico Mundial, em 2019, posicionou a China no 24º lugar no pilar “capacidade de inovação”, dentre as 141 economias avaliadas. O pilar levou em consideração fatores como diversidade da força de trabalho, estado do desenvolvimento de *clusters*, colaboração entre partes interessadas, publicações científicas, pedidos de patentes, pedidos de marcas, despesas com P&D, proeminência das instituições de pesquisa e sofisticação do comprador

A partir de uma evolução conjunta das organizações e do ambiente, mencionam-se iniciativas para viabilizar o acesso a financiamento via ativos de propriedade intelectual. Isso abrange a obtenção de empréstimos com respaldo nos ativos de propriedade intelectual; o seguro – de responsabilidade

civil, de garantia, de crédito e de recuperação de custos –; e a securitização. Apesar de a regulamentação dessas atividades no país remontar aos anos 1990, foi depois da adoção da ENPI que os atores estatais, sob a coordenação da CNIPA, organizaram um sistema voltado para aperfeiçoar a valoração de ativos de propriedade intelectual; dar suporte financeiro a pequenas e médias empresas; orientar bancos comerciais na concessão de empréstimos garantidos por ativos de propriedade intelectual; e promover serviços financeiros de propriedade intelectual (WIPO, 2024d). A CNIPA, por exemplo, firmou acordos de cooperação com o Banco da China e o Banco de Construção da China para ampliar a cooperação nessa área (CNIPA, 2021). Os empréstimos garantidos via patentes e marcas aumentaram de 108,6 bilhões de yuans em 2016 para 486,9 bilhões de yuans em 2022 – taxa média de crescimento anual de 28,4%. Por conseguinte, cerca de 18 mil pequenas e médias empresas obtiveram esse tipo de financiamento, em 2022, recebendo cada uma até 10 milhões de yuans (WIPO, 2024d).

Nesse contexto de ampliação da capacidade inovadora do país, em 2019, a China ultrapassou os Estados Unidos em um outro ranking. Desta vez, tornou-se o país que mais deposita pedidos de patentes no exterior via PCT. O país vinha registrando avanços e, a partir de 2009, iniciou um período de crescimento acelerado suplantando rapidamente os demais integrantes do ranking (Figura 13).

Figura 13 – Depósitos de patentes via PCT dos cinco principais países de origem (1978-2024)



Fonte: WIPO (2025j)

Apesar de a China liderar o ranking dos países que mais geram pedidos de patente, observa-se que, do total de depósitos no país realizados por residentes em 2023 (1,5 milhão), apenas cerca de 8% (aproximadamente 130 mil pedidos) foram submetidos também no exterior, seja via PCT ou pela via direta (WIPO, 2024e; WIPO, 2025j). Portanto, embora o país figure em primeiro lugar dentre os que mais utilizam o sistema PCT da OMPI, sua proporção de pedidos de patentes que alcança o exterior ainda é relativamente baixa. As razões desse fenômeno carecem de maior investigação. Duas

possibilidades, contudo, podem estar relacionadas a esta circunstância. A primeira é que as empresas do país ainda não se internacionalizaram suficientemente. A segunda é que parte dos pedidos de patentes depositados exclusivamente no país apresentaria qualidade insatisfatória para justificar a busca de proteção no exterior.

Situação similar ocorre com os pedidos de registro de marcas chinesas no exterior. Do total de depósitos realizados no país por residentes em 2023 (6,9 milhões, considerando o número de classes), apenas cerca de 4 % (aproximadamente 334 mil pedidos) foram submetidos também no exterior por meio do Sistema Madri ou pela via direta (WIPO, 2024e; WIPO, 2025h). Ainda assim, a China vem também galgando espaço nos rankings do Sistema Madri da OMPI. Em 2017, o país superou a França e o Reino Unido entre as principais origens de pedidos internacionais de marcas. Desde então, vem se mantendo em terceiro lugar, atrás apenas de Alemanha e de Estados Unidos (Figura 14). Em 2024, dentre as dez empresas que mais utilizaram o tratado da OMPI para registrar marcas no exterior, duas eram chinesas: Huawei e BYD (WIPO, 2025h).

Figura 14 – Depósitos de marcas via Sistema Madri dos cinco principais países de origem (2010-2024)



Fonte: WIPO (2025h)

Esses pedidos são oriundos de regiões com importante representatividade para a economia nacional. Toda a faixa litorânea do país, que abrange províncias da região norte, passando pela região leste e chega ao sul, abriga uma economia pujante. A área representou cerca de 55% do PIB da China em 2023 (National Bureau of Statistics, 2023). É natural, portanto, que essa zona abrigue boa parte das empresas nacionais capazes de expandirem suas marcas para outros países. As regiões com maior número de solicitações de registro de marcas no exterior via Sistema Madri, em 2022, foram, nesta ordem: Guangdong; Zhejiang; Jiangsu; Hebei; Xangai; Shandong; Pequim; Fujian; Anhui e Tianjin (CNIPA, 2022).

Analogamente, as áreas da China que mais se destacaram no “Índice Nacional de Desenvolvimento de Propriedade Intelectual”, entre 2010 e 2020, são as províncias de Guangdong, Jiangsu, Zhejiang e Shandong e as cidades de Pequim e Xangai. Reforça-se, assim, a “causalidade multidirecional” entre organizações e ambiente, verificada na conexão entre o nível de desenvolvimento em propriedade intelectual e a força econômica e capacidade industrial regional (CNIPA, 2021). De todo modo, em um país de extenso território e de grande população, permanece sendo um desafio fazer com que pequenos empresários e a população de áreas menos desenvolvidas adquiram conhecimento em propriedade intelectual e registrem seus ativos (Entrevistado 8, 2025).

O “efeito multinível” do processo de coevolução caracteriza-se pela existência de mudanças em distintos níveis dentro da organização e entre organizações. São mudanças, portanto, tanto em escala micro como macro (Lewin; Volberda, 1999). No primeiro nível, identifica-se que, ao longo de sua trajetória, o instituto nacional de propriedade intelectual chinês aperfeiçoou-se concentrando responsabilidades antes dispersas – por exemplo, exame de marcas e de patentes – ou inexistentes – por exemplo, coordenação da ENPI. Além disso, expandiu-se em termos de estrutura física e de recursos humanos. Ademais, passou a ocupar espaços novos, tornando-se um dos maiores escritórios do mundo, integrando o IP5.

Santa Cruz e Olivos (2019) elencam algumas características de um Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INAPI) do século XXI. Seriam elas: i) realizar exame de forma eficiente e com qualidade; ii) favorecer a difusão do conhecimento e a transferência de tecnologia; iii) gerar dados e produzir estudos estatísticos e econômicos; iv) participar da implementação de políticas públicas; v) atuar em sinergia com as instituições de defesa da concorrência; vi) participar do regime internacional de propriedade intelectual e cooperar com as instituições congêneres.

O instituto chinês vem conseguindo, em boa medida, atender a quase todos esses requisitos. Seu tempo de exame vem se mantendo em patamares razoáveis e um indício da qualidade de sua análise pode ser verificado pela sua atuação como Autoridade Internacional de Busca (ISA) e Autoridade Internacional de Exame Preliminar (IPEA) do Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT). A instituição atua formalmente nessa função para os escritórios de Angola, Arábia Saudita, Camboja, Coreia do Norte, Gana, Índia, Irã, Laos, Libéria, Quênia, Tailândia e Zimbábue (WIPO, 2025e). Ademais, seja diretamente ou indiretamente, por meio de suas organizações afiliadas, pode-se constatar atuação na difusão de conhecimento, transferência de tecnologia e geração de dados e estudos. Com relação às políticas públicas, a CNIPA exerce papel de coordenação da ENPI chinesa. Finalmente, a inserção internacional também é um componente marcante da atuação do instituto nacional.

No que se refere a uma interação com entidades de defesa da concorrência, este estudo não encontrou maiores indícios, até porque essa é uma matéria que não está no escopo das atribuições do instituto, sendo relativamente recente no país. A primeira lei antitruste da China entrou em vigor em 2008 e foi atualizada em 2022. Grandes corporações podem se valer de seus ativos intangíveis para restringir a concorrência, por exemplo, praticando preços excessivos ou recusando injustificadamente um licenciamento. A construção de um sistema de defesa da concorrência permite, entre outras medidas, coibir o abuso dos direitos de propriedade intelectual de companhias com relevante poder de mercado. Inicialmente, a matéria era tratada internamente por distintas instituições, mas atualmente está centralizada na Administração Estatal de Regulamentação de Mercado (SAMR). Ainda que o instituto nacional não tenha uma atuação destacada nessa área, o SIPO chegou a apresentar contribuição às “Diretrizes antimonopólio sobre direitos de propriedade intelectual”, em 2017 (Li, 2018).

Em seu nível micro, a CNIPA busca alinhar-se e colaborar com o nível macro (sistema nacional de propriedade intelectual). O planejamento estratégico da CNIPA visa traduzir os objetivos gerais do governo central advindos, por exemplo, do plano quinquenal, em prioridades mais específicas. O processo inclui pesquisas e consultas a partes interessadas (Respondente Q2, 2025). O nível macro interno (sistema nacional) foi transformado, ao longo das últimas décadas, pela adesão do país à OMPI e à OMC – com seus respectivos tratados – e pela instauração ou atualização de leis, bem como pelo marco da implementação da ENPI. A conclusão de que a implementação da ENPI chinesa está sendo bem-sucedida precisa considerar que essa política está relacionada a um planejamento anterior de maior nível do governo central. A propriedade intelectual é, portanto, um componente desse plano nacional de desenvolvimento do país, que tem como marco inicial o final da década de 1970.

Nesse contexto, observa-se no nível nacional um processo de adensamento do arcabouço normativo para a proteção da propriedade intelectual. O economista Walter G. Park vem publicando, desde 1997, estudos com um índice que mede o nível de proteção de patentes em diversos países (Ginarte; Park, 1997; Kazakou; Park, 2021; 2023; Park, 2008; Park; Wagh, 2002). Suas análises confirmam o adensamento da proteção patentária na China. Na última atualização, em publicação promovida pela “Property Rights Alliance”⁶⁶, a China figurou em 4º lugar dentre os 142 países avaliados. O índice considera os seguintes fatores i) adesão a tratados internacionais de propriedade intelectual; ii) duração da proteção; iii) restrições ao direito (por exemplo, licenciamento compulsório, anulação, critério de exploração local da patente); iv) *enforcement* (por exemplo, medidas cautelares, inversão

⁶⁶ Organização não governamental norte-americana que defende uma agenda de proteção da propriedade intelectual.

do ônus da prova, medidas de fronteira e sanções penais); v) cobertura (matéria que pode ser patenteada); e vi) número de pedidos de patente de não-residentes. A escala geral de classificação para cada componente do índice considera que 1 é o valor mais alto e 0 é o valor mais baixo. A pontuação máxima, portanto, é 6.

A média de pontuação da China para o período de 1960 a 1990 foi de 1,33 pontos. Em seguida, em 1995 somou 2,12 pontos; em 2000 registrou 3,09 pontos; em 2005 foram 4,08 pontos; e em 2023 fez 5,3 pontos. O avanço no ranking relaciona-se a medidas como a adaptação de suas leis no sentido de estipular critérios mais amplos de proteção patentária, o fortalecimento de ações de *enforcement* e a integração do país ao regime internacional de propriedade intelectual. A presença da China – país de renda média alta – destoa dos demais líderes do ranking – todos países de renda alta. O primeiro país de renda média alta a aparecer na lista depois da China é a África do Sul, na 30ª posição. Tem-se, assim, mais um indicativo da escolha do país de aproximar seu sistema das normas e práticas adotadas por países desenvolvidos, como componente de uma estratégia de posicionamento de sua economia entre aquelas mais inovadoras.

Eles (chineses) viram que a patente era utilizada, muitas vezes, com uma barreira de acesso ao mercado e que a forma de acessar um mercado que está protegido por várias patentes é também fazer muitos depósitos. Então, se (um país) quiser “subir” na cadeia de valor, vai ter que ter muitas patentes para depois negociar licenciamento recíproco. Mas eles (chineses) não vocalizam isso (Entrevistado 5, 2025).

Nesse mesmo sentido, nos pilares do Índice de Inovação Global da OMPI, de 2024, os indicadores mais diretamente ligados à propriedade intelectual registraram boa performance da China. No pilar “sofisticação dos negócios” foram: número de famílias de patentes depositadas em, pelo menos, dois escritórios (por bilhão de dólares do PIB PPP)⁶⁷ e pagamentos de propriedade intelectual (% do comércio total)⁶⁸. Já no pilar “outputs de conhecimento e tecnologia” foram: número de patentes depositadas por nacionais (por bilhão de dólares do PIB PPP)⁶⁹; número de patentes depositadas por nacionais via PCT (por bilhão de dólares do PIB PPP)⁷⁰; número de modelos de utilidade depositados por nacionais (por bilhão de dólares do PIB PPP)⁷¹; e receitas de propriedade intelectual (% do comércio total) (WIPO, 2024b).

A partir dos resultados do primeiro ciclo da ENPI, as autoridades públicas do país seguem traçando metas para o futuro. O segundo ciclo da ENPI dispõe de algumas metas traçadas para 2025, sendo que parte delas já havia sido atingida em 2023 (Tabela 8).

⁶⁷ 23º lugar.

⁶⁸ 26º lugar.

⁶⁹ 2º lugar.

⁷⁰ 14º lugar.

⁷¹ 1º lugar.

Tabela 8– Metas da ENPI para 2025 e resultados parciais

Indicador	Resultado 2023	Meta 2025
Número de patentes de invenção de alto valor por 10.000 habitantes	11,8	12
Valor anual do financiamento de empréstimos garantidos em ativos de PI (100 milhões de yuans)	8540	3200
Satisfação social com a proteção da propriedade intelectual (pontos)	82,04	82
Taxa de processos cíveis de PI concluídos em primeira instância, sem recurso (%)	91,9	85
Volume de importação e de exportação de royalties de propriedade intelectual (bilhões de yuans)	376,5	350
Valor agregado dos setores intensivos em patentes (% do PIB)	12,7	13
Valor agregado dos setores de direitos autorais (% do PIB)	7,4	7,5
Número de patentes concedidas a chineses no exterior (1.000)	69	90

Fonte: Elaboração própria a partir de CNIPA (2023) e WIPO (2025e).

No nível macro externo (regime internacional de propriedade intelectual), ao longo das últimas décadas, podem-se mencionar fenômenos como o estabelecimento do TRIPS, a adesão da China à OMPI e à OMC, a intensificação de acordos de livre comércio com cláusulas de propriedade intelectual e a ascensão do país como potência na área. Assim, cientes da importância de evitar a liberdade de operação das empresas chinesas, multinacionais estrangeiras, especialmente oriundas de países de renda alta, também protegem com afinco suas invenções no país. A liberdade de operação (*freedom to operate*) é um conceito relacionado à possibilidade de um agente econômico comercializar um produto ou se valer de um processo de produção sem infringir direitos de propriedade intelectual de terceiros. Isso pode ocorrer, por exemplo, pelo fato de uma patente ter sua vigência expirada ou em razão de uma tecnologia não ter sido protegida em um determinado país. Uma vez que tais direitos estão atrelados aos territórios onde foram concedidos, o depósito de patentes em países com capacidade industrial e tecnológica é uma necessidade para empresas multinacionais. Do contrário, essas companhias permitiriam uma atuação facilitada de potenciais competidores. No ranking das empresas estrangeiras com maior número de depósito de patentes de invenção na China, em 2023, destacam-se aquelas do setor automobilístico e da área de tecnologia da informação e da comunicação (TIC) oriundas dos membros do IP5 (Tabela 9).

Não por acaso, o instituto nacional é demandado regularmente por multinacionais estrangeiras com interesses comerciais na China. Os relatórios de gestão da instituição registram a ocorrência frequente de reuniões com entes privados de outros países. Somente em 2023, por exemplo, dirigentes do instituto receberam delegados de Tesla, Qualcomm, Nestlé, NBC Universal, Bosch, Hermès, Thyssenkrupp e Interpat (entidade representativa da indústria farmacêutica), assim como de associações de comércio de União Europeia, Estados Unidos e Japão (CNIPA, 2023). Além da precaução para evitar a liberdade de operação das firmas locais, o potencial do mercado consumidor do país também constitui um estímulo para as empresas estrangeiras protegerem seus ativos de propriedade

intelectual na China. “Não é tanto porque é um sistema perfeito ou eficiente, mas porque é um mercado brutal. Se não estiver nesse mercado, você está desprezando um bilhão e não sei quantos milhões de potenciais consumidores” (Entrevistado 6, 2025).

Tabela 9 – Empresas estrangeiras com mais patentes de invenção concedidas em 2023

Posição	Empresa	País	Patentes Concedidas
1	Samsung	Coreia do Sul	2.301
2	Toyota	Japão	1.490
3	Qualcomm	EUA	1.398
4	Epson	Japão	1.184
5	Honda	Japão	1.157
6	Mitsubishi	Japão	1.066
7	LG	Coreia do Sul	1.053
8	SK hynix	Coreia do Sul	955
9	Bosch	Alemanha	932
10	Samsung Display	Coreia do Sul	854

Fonte: CNIPA (2023)

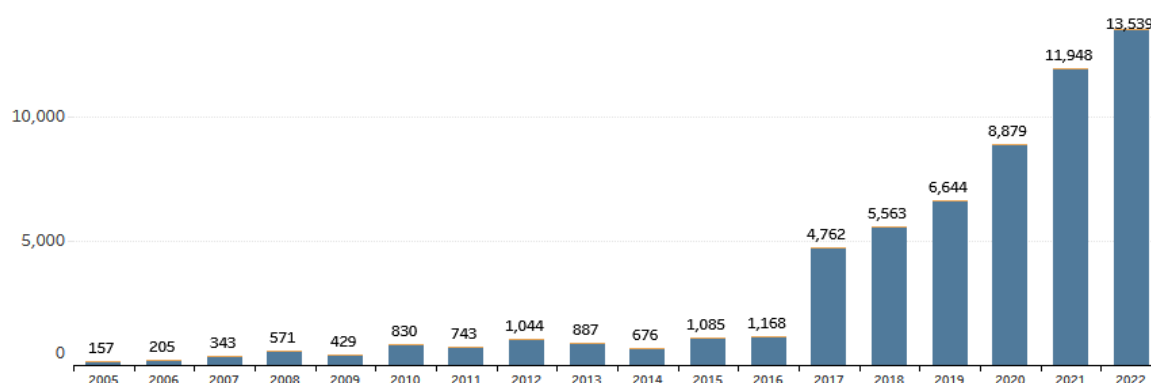
Diante do exposto, constata-se, ao longo desse processo, a presença de “agentes heterogêneos” – diferentes organismos estabelecendo uma relação mútua e causal (McKelvey, 2002; Petrin; Duarte; Miura, 2022). O sistema nacional de propriedade intelectual da China é, portanto, resultado da interação, ao longo das últimas décadas, entre Estado — por meio de suas diversas entidades, especialmente aquelas integrantes da Conferência Interministerial —, empresas nacionais, companhias multinacionais, governos estrangeiros e organizações internacionais. Explicar as mudanças — sociais, políticas, econômicas ou organizacionais — é um dos grandes desafios das ciências sociais. A compreensão desse processo parte de uma aprendizagem individual, que se transforma em aprendizagem coletiva e dá origem às instituições. Estas, por sua vez, enquanto “regras do jogo”, levam à formação das organizações, os “jogadores” (Mantzavinos; North; Shariq, 2004), conforme abordado no capítulo 2. É nesse processo de “aprendizagem adaptativa”, por conseguinte, que os agentes podem aprender, adaptar-se e alterar o ambiente (McKelvey, 2002; Petrin; Duarte; Miura, 2022), conforme verificou-se com a trajetória do instituto nacional de propriedade intelectual chinês.

Apesar dos riscos das generalizações, é possível entender que países em desenvolvimento (renda média e baixa) tendem a ter dificuldade em formular e, principalmente, em implementar políticas ou estratégias de propriedade intelectual, em função de suas características socioeconômicas. Isso porque há menor interesse e capacidade para promover a proteção e a observância de direitos de propriedade intelectual. Há, portanto, uma chance razoável de que essas políticas, uma vez formuladas, adquiram uma natureza “simbólica”, tal como exposto por Birkland (2011), sem gerar resultados. A China segue por outro rumo. Assim, a política de propriedade intelectual chinesa, seja por meio de sua ENPI ou de outras medidas, está mais alinhada ao que Birkland (2011) considera como natureza

“material”. Há, portanto, esforços estatais concretos para sua implementação e resultados tangíveis. Isso não significa dizer que a política chinesa é totalmente homogênea e bem-sucedida. Há, por exemplo, idiosincrasias nas ações de *enforcement* das autoridades chinesas (Zhang, 2019). Ainda que existam tensões internas decorrentes da coexistência de interesses típicos de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos (renda alta) — estes caracterizados por maior capacidade institucional e interesse na proteção e observância dos direitos de propriedade intelectual —, a China vem se aproximando progressivamente dos padrões adotados por este último grupo.

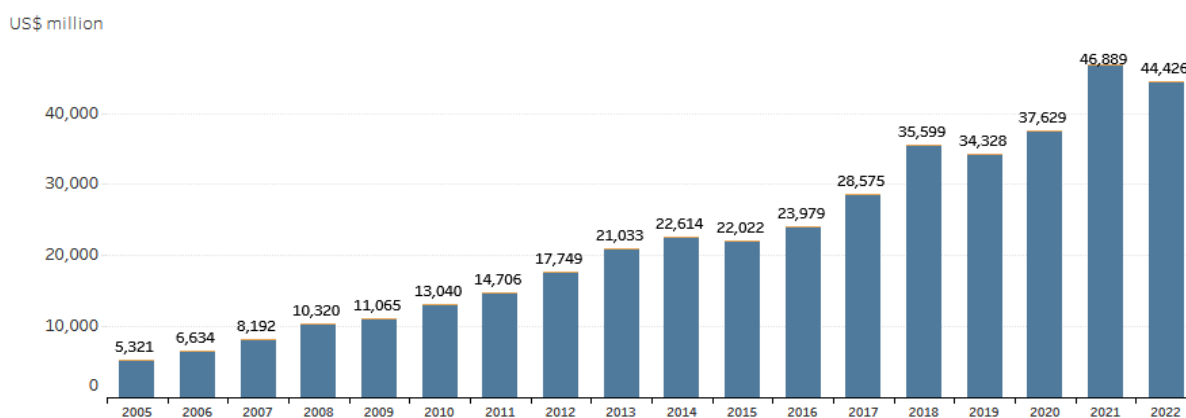
Desde 2017, os recursos auferidos com exportações do país na área de propriedade intelectual sofreram um incremento significativo. Apesar de as importações ainda superarem as exportações, a distância entre ambas diminuiu ao longo do histórico disponível na OMC. Em 2005, as importações representavam cerca de 97% e as exportações 3% do comércio de propriedade intelectual do país. Em 2022, as importações representaram aproximadamente 77% e as exportações cerca de 23% do comércio de propriedade intelectual realizado pela China (Figuras 15 e 16).

Figura 15 – Exportação de serviços de propriedade intelectual da China em milhões de dólares



Fonte: WTO Data.

Figura 16 – Importação de serviços de propriedade intelectual da China em milhões de dólares



Fonte: WTO Data.

Diante dessa trajetória com condicionantes mais ou menos favoráveis, a China tornou-se um ator relevante no regime de propriedade intelectual. Para além dos números superlativos do sistema nacional de propriedade intelectual, a partir da análise dos documentos pesquisados, podem ser feitas algumas constatações sobre o instituto chinês. Destacam-se o apoio de atores estrangeiros no seu processo de construção de capacidades; a ampliação de sua infraestrutura em termos de recursos físicos, tecnológicos e humanos; a sinergia com o governo para auxílio aos atores do sistema de inovação nacional; e a cooperação com o governo na tomada de decisão sobre escolhas políticas e normativas. Os elementos aqui trazidos corroboram a perspectiva de uma coevolução entre a política pública e o instituto nacional de propriedade intelectual. As mudanças promovidas pela coevolução não são apenas produto da adaptação gerencial ou da seleção ambiental, mas sim um resultado conjunto da intencionalidade, do ambiente e de efeitos institucionais (Lewin; Volberda, 1999).

O sistema de proteção de direitos de propriedade intelectual tem sido continuamente reformado e aprimorado com uma abordagem multifacetada. Isso inclui meios legais, administrativos, econômicos, tecnológicos e de governança social, com o objetivo de aprimorar as capacidades e o nível geral de proteção (WTO, 2021, p.23, tradução própria).

Uma vez consolidada a estrutura normativa e institucional da China, bem como sua posição de desataque nos rankings de proteção de ativos intangíveis, os rumos da continuidade desse percurso ainda estão por se definir.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou satisfazer o objetivo geral de analisar a relação entre a política de propriedade intelectual implementada pela China, principalmente a partir de 2001, e as transformações na CNIPA. Inicialmente, buscou-se identificar o problema motivador da política de propriedade intelectual chinesa – atendendo a um de seus objetivos específicos. O principal impulso inicial para a construção de leis e a criação do instituto nacional foi o processo de “reforma e abertura” econômica deflagrado no final da década de 1970. O sistema chinês começou a ser construído para incentivar a inovação local, mas também para proteger as tecnologias de empresas estrangeiras, conferindo legitimidade para sua participação no comércio internacional. As décadas de 1980, 1990 até meados dos anos 2000 representaram um período de intensa criação de institucionalidades, por meio da produção e da atualização de leis, da adesão a tratados internacionais, da criação de órgãos públicos e da capacitação de recursos humanos. Demandas internas por aperfeiçoamento institucional e pressões externas por harmonização ao regime internacional são componentes desse processo.

O desenvolvimento das leis e das entidades de propriedade intelectual do país, entretanto, não foi exclusivamente fruto de uma tomada de decisão interna. A construção do sistema de propriedade intelectual chinês, a partir de 1979, decorre de um conjunto de fatores. A atração de investimento direto estrangeiro e a promoção da transferência de tecnologia estiveram no contexto da reforma de modernização econômica do país. A essa dinâmica interna somaram-se pressões externas, exercidas sobretudo por países desenvolvidos — em particular pelos Estados Unidos —, bem como a influência normativa de organizações internacionais, como a OMPI e a OMC. Com o avanço das capacidades tecnológicas domésticas, passou-se a demandar mecanismos de proteção às inovações nacionais, conferindo novo sentido à institucionalização do sistema.

Nos anos 2000, o país já se encontrava em condições de estabelecer prioridades nesse campo de forma mais estruturada. A Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI), portanto, identificou lacunas, tais como: depósitos de ativos de propriedade intelectual em quantidade e em qualidade abaixo do ideal; reduzida capacidade das empresas chinesas de se valerem desses ativos; desconhecimento da sociedade em geral; carência de profissionais capacitados; existência de violações e abusos; limitada capacidade de resposta a litígios no exterior; e necessidade de promoção de desenvolvimento socioeconômico. O diagnóstico era, portanto, baseado na verificação da existência de uma série de desafios sistemáticos na criação, na proteção e na comercialização de ativos de propriedade intelectual, conforme apresentado no capítulo 4.

Os objetivos traçados pela ENPI para superar tais dificuldades espalharam-se em várias frentes. Assim, as ações estiveram direcionadas a fomentar o aumento das atividades criativas; a ampliação da proteção; o incentivo à comercialização; o aperfeiçoamento das leis e da sua observância; a

capacitação de recursos humanos; o desenvolvimento da gestão dentro e fora do governo; a disseminação de informações; e a expansão da inserção internacional. Nesse sentido, as autoridades públicas passaram a perseguir a noção de transformar o país em uma “Potência em Propriedade Intelectual” (*IP Powerhouse*).

Se o lançamento da ENPI pela China representou um marco em sua trajetória, isso não significa que a mera produção de política similar trará resultado em qualquer país. Ainda que possa ser um importante componente no processo de priorização de esforços estatais para a solução de desafios nessa área, tal iniciativa, como qualquer política pública, deve ser acompanhada de um contexto favorável. Sem um compromisso com a alocação de recursos humanos, financeiros e estruturais suficientes para uma implementação efetiva, a política pública tende a se tornar apenas uma carta de intenções. Entretanto, apenas compromisso estatal não basta. Uma política de propriedade intelectual precisa estar conectada a um ambiente socioeconômico em que essas medidas verdadeiramente possam fazer sentido. Há que se ter um sistema de inovação pujante com agentes engajados. Ademais, sem conexões com outras políticas públicas – como a industrial, de ciência e tecnologia e de saúde pública – ENPIs podem ser inócuas. A efetividade das ENPIs, assim como ocorre com as políticas públicas de modo geral, depende de um projeto sério de médio a longo prazo. Em outros termos, é preciso haver “organização”, “interpretação” e “aplicação” para uma implementação bem-sucedida.

Diante de sua natureza transversal, a política de propriedade intelectual enseja o envolvimento de diversos agentes da administração pública. De modo a contemplar o objetivo específico de caracterizar os atores envolvidos, verificou-se que, no que diz respeito à ENPI chinesa, há uma gama de organizações engajadas na implementação dessa política, com destaque aos participantes da Conferência Interministerial. Os cerca de trinta membros abrangem atores estatais das áreas de direitos autorais, ciência e tecnologia, relações internacionais, saúde, meio ambiente, economia, defesa e segurança, *enforcement*, bem como do Judiciário. A CNIPA integra o grupo, sendo também responsável por coordenar a formulação e a implementação da ENPI. O Conselho de Estado, autoridade máxima do Poder Executivo ao qual a CNIPA está vinculada, exerce um gerenciamento central das atividades. Há ainda a participação dos institutos de propriedade intelectual locais, responsáveis por auxiliar na implementação de leis e no cumprimento de metas, bem como por apoiar o sistema de inovação local.

Esta pesquisa avalia que a capacidade técnico-administrativa do arranjo institucional da ENPI chinesa é alta, cumprindo, em boa medida, os critérios de i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas, ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e iii) existência de procedimentos de monitoramento da implementação. Ou seja, observou-se que esses três parâmetros estão contemplados, em boa medida, conforme exposto no capítulo 4. Com base nos elementos levantados, compreende-se também que as capacidades políticas desse arranjo institucional

estão em um patamar intermediário, adequando-se parcialmente aos critérios i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos do sistema representativo, ii) existência e funcionamento de mecanismos de participação social e iii) presença da fiscalização de agências de controle. Sendo assim, os três parâmetros estão presentes, mas podem ainda avançar, uma vez que, sob o prisma das democracias ocidentais, pode haver questionamentos sobre elementos como independência e transparência dos mecanismos de controle, bem como sobre a pluralidade na interação com agentes políticos do sistema representativo. Mapeou-se, assim, a governança do arranjo institucional, conforme preconizado nos objetivos específicos desta pesquisa.

Em relação à inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual, esse processo tem dois marcos relevantes. O primeiro momento de maior destaque ocorreu com a adesão da China à OMPI, em 1980. Daí em diante, nessa mesma década, o país estabeleceu suas leis de marcas e de patentes, bem como ingressou em um primeiro tratado administrado pela OMPI – a Convenção da União de Paris. Atualmente, a China é membro de quinze tratados dessa organização internacional. Uma segunda circunstância a ser salientada foi o ingresso da China na OMC, em 2001. Em função dos parâmetros normativos em propriedade intelectual estabelecidos pelo TRIPS, esta iniciativa ensejou alterações legislativas no país. O aumento da presença chinesa no comércio internacional foi acompanhado paralelamente também de crescimento nos depósitos de patentes, marcas e desenhos industriais nacionais. É nesse contexto, no início dos anos 2000, que o país passou a firmar acordos de livre comércio com cláusulas de propriedade intelectual. Atualmente, a China dispõe de, pelo menos, doze tratados comerciais com países ou blocos regionais contendo dispositivos com essa especificidade temática.

Como foi possível observar ao longo deste trabalho e nos termos de um de seus objetivos específicos, o sistema de propriedade intelectual dispõe de um componente internacional cujo teor se intensificou à medida que as relações econômicas e comerciais entre países se acentuaram. A participação nessa dinâmica não poderia deixar de estar também no planejamento das autoridades chinesas. O engajamento nas relações exteriores foi um dos objetivos estabelecidos pela ENPI, em 2008, por meio da expansão de intercâmbios internacionais e da cooperação em propriedade intelectual. Em 2021, a atualização da ENPI passou a prever o aprofundamento da participação chinesa na governança global de propriedade intelectual.

Diante da solidificação de um sistema de propriedade intelectual em âmbito interno e do posicionamento do país entre as potências dessa área, ainda não está evidente se a China ambicionará e conseguirá superar plenamente as fases de “infrator” e de “tomador” de normas” para atuar como um país “agitador” e “produtor” de normas. Há algumas razões para acreditar em um possível aumento no protagonismo da China no regime internacional. As autoridades do país reconhecem a relevância

econômica e estratégica da propriedade intelectual e, atualmente, o país já dispõe de condições para exercer um papel de liderança nesse campo. Além disso, uma atuação mais assertiva pode favorecer a formulação de normas e práticas internacionais alinhadas aos seus interesses.

Todavia, também há indícios para considerar que a China não necessariamente advogará por novas normas ou padrões de propriedade intelectual em oposição às existentes. Primeiramente, esse campo já conta com tratados e leis nacionais relativamente bem sedimentados. Ao contrário de áreas em que a governança global ainda está em construção, alterar o *status quo* de um regime internacional estabelecido é desafio mais complexo. Em segundo lugar, o objetivo chinês de desenvolvimento via inovação tecnológica está alinhado, segundo os próprios documentos de planejamento estatal, ao uso do sistema de propriedade intelectual nos termos vigentes. O país vem procurando transmitir a imagem de uma “grande potência responsável e civilizada” (China, 2020a, p.28, tradução própria).

Sem prejuízo de futuras reflexões sobre o sistema de propriedade intelectual da China, a investigação desta tese permite um balanço desse processo com a identificação de alguns fatos: i) as transformações no sistema nacional de propriedade intelectual, ao longo das últimas décadas, guardam uma relação com a implementação da ENPI e a atuação do seu instituto nacional; ii) os pedidos de patentes e de marcas cresceram significativamente; iii) a participação da propriedade intelectual no PIB do país vem se ampliando; iv) o aumento do uso do sistema de propriedade intelectual se deu, também, pela ampliação da conscientização da sociedade; v) há críticas sobre a qualidade de parte das patentes chinesas, sendo esse fenômeno reconhecido pelas autoridades públicas e objeto de combate; vi) o arcabouço legal de propriedade intelectual do país vem sendo revisado para reforçar os mecanismos de proteção dos detentores de direitos; vii) a inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual está se consolidando, assim como a existência de uma rede de cooperação com outros países; viii) alguns desafios persistem, como o combate à pirataria e à contrafação; ix) nos embates comerciais, especialmente com Europa e Estados Unidos, a propriedade intelectual é um dos componentes de disputa.

A ocupação gradual de espaço no regime de propriedade intelectual pela China, permeada por uma postura discreta, é também operada por seu instituto nacional. Ao longo de seu processo de construção de capacidades, a instituição deixou de ser mera beneficiária de atividades de cooperação internacional para tornar-se referência para outros institutos. O ano de 2007 é representativo desse processo. Nesse ano, o instituto chinês juntou-se aos institutos de Estados Unidos, Europa, Japão e Coreia para formar o IP5. Foi também nessa época que o então SIPO firmou um “Acordo de Parceria Estratégica” com o EPO, formalizando, simbolicamente, sua mudança de status no cenário internaci-

onal. A CNIPA é, hoje, responsável por gerenciar temas de propriedade intelectual relativos às relações exteriores. Ao longo das últimas décadas, o instituto nacional chinês estabeleceu uma rede de cooperação com mais de oitenta parceiros. Foros como ASEAN, IP5, TM5 ID5, IP BRICS e Iniciativa Cinturão e Rota são importantes nesse aspecto, como apresentado no capítulo 5. Assim, o posicionamento do instituto converge para a busca pela consolidação de uma influência global da China no regime de propriedade intelectual.

A partir das informações coletadas para esta tese, constata-se que o desenvolvimento do sistema nacional de propriedade intelectual chinês se deu pela conjugação de pressões externas e de demandas internas. Se, por um lado, potências estrangeiras ou organizações internacionais moldaram leis e práticas do país, por outro lado, planejamentos guiaram mudanças com foco na ascensão do país no regime internacional. O seu instituto nacional de propriedade intelectual tem uma contribuição direta nesse processo. A organização responsável por outorgar direitos de propriedade intelectual é um reflexo da dinâmica de coevolução ocorrido no país. Iniciou como Escritório de Patentes, tornou-se Escritório Estatal de Propriedade Intelectual (SIPO) e transformou-se em Administração Nacional de Propriedade Intelectual da China (CNIPA). Nesse percurso, não necessariamente linear, o instituto ganhou atribuições e colaborou para transformações do sistema nacional. Uma dessas incumbências recebidas foi, justamente, a de coordenar a implementação da ENPI. Assim, a CNIPA é sujeito e objeto dessa política.

Ao longo desse processo, investigou-se a coevolução entre o sistema de propriedade intelectual chinês e o seu instituto nacional, no capítulo 6, conforme um dos objetivos específicos deste trabalho. A construção do sistema de propriedade intelectual contemporâneo do país partiu de um contexto de “restrição de nível superior” – limitação de recursos que motiva o processo coevolucionário. A deflagração do processo de “reforma e abertura” pelas autoridades públicas operou como um “evento iniciador” – fenômeno que causa uma reconfiguração em um sistema e/ou em padrões de interação, como mudanças regulatórias ou inovações tecnológicas.

Quando a China decidiu construir seu sistema nacional de propriedade intelectual, no final da década de 1970, já existia um regime internacional consolidado. As autoridades do país precisaram lidar com regras previamente estabelecidas por terceiros, resistências ideológicas no governo, carência de recursos humanos capacitados e desconhecimento do assunto pela população. Por outro lado, o crescimento da economia chinesa e a estrutura político-econômica do país foram facilitadores desse processo. Observa-se, assim, que a “dependência da trajetória e da história” determina que decisões, estruturas e práticas do passado geram consequência nas opções disponíveis no presente, tanto em termos de desafios quanto de oportunidades.

A perspectiva bidirecional de causalidade mútua entre organizações caracteriza o “feedback positivo”. Essa dinâmica se concretiza, por exemplo, no resultado das intervenções do governo chinês para aperfeiçoar o instituto nacional de propriedade intelectual para atender às demandas internacionais e aos interesses nacionais. O crescimento do número de depósitos de pedidos de patentes, marcas e desenhos industriais no país gerou uma pressão para a existência de um instituto eficaz. Sendo assim, o instituto passou também a colaborar ativamente para o desenvolvimento do sistema nacional, por meio da coordenação da ENPI, do apoio à redação de propostas de revisão legislativa, da produção de estudos, da realização de capacitações e do suporte às empresas nacionais.

Os números expressivos descritos ao longo do trabalho exemplificam a posição de destaque que a China passou a ocupar no regime internacional de propriedade intelectual. Esse tipo de indicativo pode, realmente, apontar para uma economia pujante e inovadora, sendo esse aspecto bastante presente em discursos oficiais, em distintos países. Todavia, há que se ponderar também que um aumento ilimitado no número de depósitos de ativos de propriedade intelectual não é necessariamente algo positivo. Tal realidade pode abrigar diferentes mazelas, tais como a proliferação de patentes de baixa qualidade depositadas para gerar número; a redução do espaço de liberdade de operação (*freedom to operate*) dificultando o esforço inovador, principalmente de empresas menores; a diminuição da concorrência e a elevação de preços ao consumidor; a profusão de registros de marcas de má-fé; o aumento dos custos de operação com licenças e litigâncias; e a sobrecarga de trabalho nos institutos nacionais responsáveis pelo exame dos pedidos, com o consequente aumento do tempo de análise.

Esse percurso, portanto, não é retilíneo. A “não-linearidade” pressupõe que alterações em uma variável podem gerar alterações contraintuitivas em outra variável. No caso da China, a adoção de normas de propriedade intelectual no padrão daquelas vigentes em países de renda alta não impediu o salto tecnológico de suas empresas nacionais, como ocorre ou teme-se ocorrer em outros países de renda média e baixa. Entretanto, o estabelecimento de leis e de organizações estatais responsáveis por regular a propriedade intelectual não foi imediatamente efetivo, verificando-se a existência de desafios na garantia da observância de direitos (*enforcement*). Ademais, a profusão de pedidos de marcas e patentes de baixa qualidade ou de má-fé é outro desafio a ser enfrentado.

Tal como prevê a “causalidade multidirecional”, organizações evoluem umas com as outras e com o ambiente. Sendo assim, observou-se que agentes governamentais chineses, inclusive da CNIPA, se desenvolveram a partir de capacitações e de interações com outros institutos nacionais de propriedade intelectual ou com instituições de ensino estrangeiras. Verificou-se também que a inserção da China no regime internacional demandou tanto a adesão a tratados quanto a adoção de reformas legislativas. Ainda nesse contexto, internamente, a ENPI exerceu papel relevante, ao promover

o avanço do tratamento da propriedade intelectual por instituições governamentais chinesas, em diferentes esferas públicas, que antes não dispensavam atenção à matéria. A “causalidade multidirecional” entre organizações e ambiente também é verificada na conexão entre o nível de desenvolvimento em propriedade intelectual e a força econômica e capacidade industrial regional.

Por sua vez, o “efeito multinível” concretiza-se na mudança em distintos níveis dentro da organização e entre organizações. No nível micro, verificou-se que a CNIPA se aperfeiçoou em termos de estrutura física, de recursos humanos e de funções, integrando atualmente o grupo dos cinco maiores institutos nacionais. Em uma escala macro, constataram-se mudanças relacionadas à adesão do país a organizações internacionais, à instauração ou atualização de leis, à implementação da ENPI, com a China tornando-se uma potência em propriedade intelectual.

O recrudescimento da “guerra comercial” entre Estados Unidos e China em 2025 traz incertezas que reverberam no campo da propriedade intelectual. Com a exacerbação de medidas unilaterais, os foros de concertação multilateral perdem prestígio. A OMC é, justamente, uma das organizações afetadas. Nesse cenário, um processo de revisão do TRIPS, por exemplo, parece improvável. É razoável supor que as potências dessa área sigam, e até intensifiquem, abordagens bilaterais para fazerem valer seus interesses comerciais em propriedade intelectual. Essa conjuntura fragiliza países em desenvolvimento, dificultando a formação de coalizões. A China, todavia, está em uma posição privilegiada, já que tem maior capacidade de resistir a pressões. O continente asiático dispõe de forte relevância no regime de propriedade intelectual contemporâneo. Não por acaso, três dos cinco membros do IP5 são oriundos desse continente, ainda que dois deles – Japão e Coreia – mantenham um alinhamento com os EUA. Assim, analisar o que acontece no continente é também entender melhor os rumos do que está por vir. Resta saber se a China buscará, em algum momento, legitimar uma abordagem sinocêntrica.

O presente estudo apresenta algumas possibilidades de desdobramentos, que podem ser alvo de pesquisas futuras. Antes, entretanto, é preciso mencionar algumas limitações enfrentadas por esta pesquisa. A maior delas foi a barreira idiomática, que dificulta o acesso a conteúdo produzido exclusivamente em chinês. Para amenizar a adversidade, ferramentas eletrônicas de tradução foram utilizadas para permitir a compreensão de certos documentos e de seções de páginas virtuais oficiais. Outra restrição refere-se ao fato de haver pouco material digital disponível sobre os escritórios de patentes e de marcas da China nos anos 1980 e 1990. Sendo assim, o foco deste trabalho esteve nas décadas seguintes. Cabe apontar que, certamente, o sistema de propriedade intelectual da China seguirá como objeto de investigações com diferentes ênfases. A posição que o país ocupa atualmente no cenário político-econômico global, bem como sua crescente relevância no regime de propriedade

intelectual, propiciam elementos para reflexões em campos do conhecimento tais como as políticas públicas, as relações internacionais, a ciência política, a ciência econômica e o direito.

Igualmente, seriam válidas mais pesquisas em propriedade intelectual por meio da abordagem da coevolução, propiciando a contextualização de diferentes realidades nacionais. É pertinente também o aprofundamento das investigações relacionadas às ENPIs de outros países, tendo como base a abordagem dos arranjos institucionais. Uma possibilidade, ademais, são análises comparativas com aprofundamentos em uma ou mais fases do ciclo de políticas públicas. Embora não seja trivial implementá-las, avaliações de impacto constituem, ainda, uma abordagem factível para detectar efeitos de mais longo prazo. Esta intersecção dos estudos de políticas públicas e de propriedade intelectual apresenta potencial de progresso.

Nesse contexto, pode colaborar para futuras reflexões a aprovação de uma iniciativa na OMPI voltada para o aperfeiçoamento da implementação de ENPIs. A proposta de projeto foi construída pelo INPI, por meio da atuação deste pesquisador. Em seguida, recebeu também aportes e apoio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), bem como da OMPI e de Estados Membros. O documento foi aprovado na 33ª Sessão do Comitê de Propriedade Intelectual e Desenvolvimento (CDIP), em dezembro de 2024. A intenção da iniciativa é ampliar a capacidade de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo na gestão de suas ENPIs. O projeto tem dois focos principais: consolidar informação sobre as ENPIs existentes e estimular reflexões e intercâmbio de experiências. Essa iniciativa surgiu das observações deste pesquisador, no âmbito de suas investigações acadêmicas, com a constatação da escassez de informações e de análises a respeito das experiências dos países com suas ENPIs. Em conjugação a esse quadro, somou-se a avaliação, por meio da atividade laboral deste investigador, de que havia uma “janela de oportunidade” para a apresentação de um projeto no CDIP, com o intuito de reduzir tal lacuna.

Observar a trajetória do sistema de propriedade intelectual da China é parte da busca por compreensão desse ator fundamental no cenário contemporâneo. Isso não significa, entretanto, que a política de propriedade intelectual do país seja totalmente replicável. Embora seja possível a apreensão de lições capazes de direcionar a implementação de medidas similares em outros países, é preciso considerar, pelo menos, dois fatores. O primeiro é que o sistema político e econômico chinês apresenta particularidades muito específicas. Esse elemento apresenta desdobramentos nas capacidades de seus agentes, bem como na implementação propriamente dita da política. Outro ponto a ser ponderado é que o país dispõe de uma proeminência no cenário internacional cujo teor é privilégio de poucos. Assim, a China desfruta tanto de boas condições para angariar parceiros quanto de maiores possibilidades para sustentar conflitos.

Em futuros estudos, comparações entre os sistemas do Brasil e da China, portanto, devem ser feitas com certa parcimônia, já que são realidades muito distintas. Ainda que os contextos sejam diversos, espera-se que o presente trabalho auxilie, em alguma medida, na identificação de lições e de caminhos para um estudo aprofundado da situação brasileira. O sistema brasileiro de propriedade intelectual vem passando por ajustes relevantes. A partir do engajamento do governo federal, nos últimos anos, foram empreendidas ações de caráter internacional, com repercussão na legislação e nas práticas internas. O Brasil, por meio do Mercosul, vem participando de uma série de negociações de acordos de livre comércio com diferentes países e blocos, incorporando capítulos sobre propriedade intelectual (BRASIL, 2023). No âmbito da OMPI, o país aderiu ao Protocolo referente ao Acordo de Madri sobre o Registro Internacional de Marcas, em 2019, ao Acordo de Haia sobre o Registro Internacional de Desenhos Industriais, em 2022, e ao Tratado de Budapeste sobre o Reconhecimento Internacional do Depósito de Micro-Organismos para Efeitos do Procedimento em Matéria de Patentes, em 2025. Ademais, o Brasil presidiu a Conferência Diplomática da OMPI sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados, em 2024. A conferência resultou em um novo tratado internacional, assinado pelo país, mas que ainda não está em vigor.

Adicionalmente ao cenário das relações exteriores, o ambiente interno também vem passando por transformações, por exemplo, com o estabelecimento da ENPI brasileira, por meio do Decreto nº 10.886, de 2021⁷². Analogamente ao estabelecido na China, em que há uma Conferência Interministerial para gerir a ENPI, o Brasil dispõe do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI)⁷³, instituído por meio do Decreto nº 9.931, de 2019. O colegiado tem como objetivo coordenar a atuação do governo federal no tema de propriedade intelectual e a implementação da ENPI (Brasil, 2019). A primeira conformação do GIPI, todavia, é originária do Decreto de 21 de agosto de 2001⁷⁴.

Apesar desse cenário promissor em termos de uma abordagem mais estruturada da propriedade intelectual, o Brasil ainda se encontra em um estágio anterior em relação à China. Ao contrário do que ocorre no Brasil, a propriedade intelectual foi incorporada aos discursos de altas autoridades

⁷² O objetivo da ENPI é “(...) alcançar um Sistema Nacional de Propriedade Intelectual efetivo e equilibrado, que seja amplamente conhecido, utilizado e observado, que incentive a criatividade, os investimentos em inovação e o acesso ao conhecimento, com vistas ao aumento da competitividade e ao desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 2021, p.2).

⁷³ O GIPI, atualmente, está constituído por Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; e Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

⁷⁴ Ademais, antes mesmo disso, na década de 1980 já havia uma coordenação interministerial em propriedade intelectual para alinhar os termos da participação brasileira na Rodada Uruguaí do GATT (Porto; Barbosa, 2013).

chinesas. Ademais, a CNIPA foi empoderada tanto em termos de estrutura quanto de participação na ENPI. Tais fatores revelam a prioridade do tema na agenda governamental, que se concretiza com as diretrizes contidas nos planos quinquenais, nos planos temáticos e na própria ENPI. Emular completamente a política chinesa não é o caminho, mas internalizar algumas medidas, a partir das lições de uma potência emergente, pode ser uma forma de avançar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABBOTT, F. M. The WTO TRIPS agreement and global economic development – The new global technology regime. **Chicago-Kent Law Review**, v. 72, 1996.

ABBOTT, F. M. The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting a Dark Corner at the WTO. **Journal of International Economic Law**, v. 5, p. 469-505, 2002.

ALL-CHINA PATENT ATTORNEYS ASSOCIATION. **Brief Introduction**. 2025. Disponível em: <http://www.acpaa.cn/english/article/single/58.jhtml>. Acesso em: 10/01/2025.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637–651, 2006.

BARBOSA, D. B. **Uma Introdução à Propriedade Intelectual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Almedina: São Paulo, 2011.

BERKELEY UNIVERSITY OF CALIFORNIA. Understanding Evolution. **Coevolution**. Berkeley, 2024. Disponível em: <https://evolution.berkeley.edu/evolution-101/mechanisms-the-processes-of-evolution/coevolution/>. Acesso em: 01/09/2024.

BIRKBECK, C. D. **The Governance of the World Intellectual Property Organization: A Reference Guide**. Oxford: University of Oxford, Working Paper n. 93, 2015.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making**. 3. ed. Nova Iorque: Routledge, 2011.

BITTENCOURT, P. F.; RAUEN, A. T. Políticas de inovação: racionalidade, instrumentos e coordenação. In: RAPINI, M. S, *et al.* **Economia da ciência, tecnologia e inovação: fundamentos teóricos e a economia global**. Belo Horizonte: FACE – UFMG. p. 516-541, 2021.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846–860, 2007.

BRANDL, K.; DARENDELI, I.; MUDAMBI, R. Foreign actors and intellectual property protection regulations in developing countries. **Journal of International Business Studies**. v. 50, p. 826-846, 2019.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual**. Decreto nº 10.886. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 dez. 2021. Seção 1, p. 2-6.

BRASIL. **Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual**. Decreto nº 9.931. Presidência da República, Brasília, DF, 23 jul. 2019.

BRASIL. **Política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Decreto nº 9.203. Presidência da República, Brasília, DF, 22 nov. 2017.

BURLAMAQUI, L.; CIMOLI, M. Industrial Policy and IPR: A Knowledge Governance Approach. In: CIMOLI M. *et al.* **Intellectual Property Rights Legal and Economic Challenges for Development**. Oxford: Oxford University Press, p. 477-500, 2014.

CÂMARA, S. F.; BRASIL, A. A coevolução entre políticas públicas/instituições e o desenvolvimento tecnológico: o caso da Petrobras Biocombustível. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1453-1478, 2015.

CAVALCANTE, P. L. C. Dirigindo na Contramão: Expansão e Desmonte da Política de Inovação no Brasil. In: GOMIDE, A.A; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, p. 287-317, 2023.

CASSEL, C. *et al.* Learning to be a qualitative management researcher. **Management Learning**, v.40, n.5, p.513-533, 2009.

CENTER FOR SECURITY AND EMERGING TECHNOLOGY. **Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology**. Disponível em: <https://cset.georgetown.edu/publication/law-of-the-peoples-republic-of-china-on-progress-of-science-and-technology/>.e <https://perma.cc/72DS-9ERQ>. Acesso em: 28/07/2025.

CHAN, C. S.; PATTNAIK, C. Coevolution of home country support and internationalization of emerging market firms. **International Business Review**, v. 30, n. 4, 2021.

CHANDLER, JR. A. D. **Strategy and structure: charters in the history of the industrial enterprise**. Cambridge. Massachusetts: MIT Press, 1962.

CHEN, J. *et al.* TRIPS-plus and access to medicines in China. **Journal of Public Health Policy**, v. 34, n. 2, mai. 2013.

CHEN, S.; CHAN, H.S. Civil service pay in China. In: ZANG, X.; CHAN, H.S. **Handbook of Public Policy and Public Administration in China**. Edward Elgar Publishing, p.41-58, 2020.

CHENG, W. **China in Global Governance of Intellectual Property – Implications for Global Distributive Justice**. Cham: Palgrave Macmillan, 2023.

CHENG, W.; DRAHOS, P. How China Built the World's Biggest Patent Office – The Pressure Driving Mechanism. **International Review of Intellectual Property and Competition Law**, v. 49, 2017.

CHINA. **深入实施国家知识产权战略行动计划（2014—2020年）. Action Plan for Implementing the National Intellectual Property Strategy (2014—2020)**. 2014a. Disponível em: https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/04/content_9375.htm. Acesso em: 30/11/2024.

CHINA. Ministry of Commerce. **China FTA Network**. 2025. Disponível em: <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>. Acesso em: 03/01/2025.

CHINA. **China's Intellectual Property Protection**. 2005. Disponível em: [https:// english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm](https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm). Acesso em: 13/01/2025.

CHINA. **China's Intellectual Property Protection**. 2008a. Disponível em: [https:// english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm](https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm). Acesso em: 14/01/2025.

CHINA. **China's Intellectual Property Protection**. 2009. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=2>. Acesso em 14/01/2025.

CHINA. **China's Intellectual Property Protection**. 2010. Disponível em: [https:// english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm](https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm). Acesso em: 15/01/2025.

CHINA. **China to have over 1m IP professionals by 2025**. 2022. Disponível em: https://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202203/30/content_WS62440d0ec6d02e533532879f.html#:~:text=China%20to%20have%20over%201m,relevant%20textbooks%20have%20been%20published. Acesso em: 08/01/2024.

CHINA. **2007年中国知识产权保护状况 (China's Intellectual Property Protection Status)**. 2007. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=2>. Acesso em: 13/01/2025.

CHINA. **2011年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2011. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=2>. Acesso em: 14/01/2025.

CHINA. **2012年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2012. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=2>. Acesso em 14/01/2025.

CHINA. **2013年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2013. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 15/01/2025.

CHINA. **2017年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2017. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 17/01/2025.

CHINA. **2018年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2018. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 17/01/2025.

CHINA. **2019年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2019a. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 18/01/2025.

CHINA. **2020年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2020a. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 18/01/2025.

CHINA. **2021年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2021a. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 18/01/2025.

CHINA. **2022年中国知识产权保护状况 (China's Intellectual Property Protection Status)**. 2022. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 18/01/2025.

CHINA. **2023年中国知识产权保护状况(China's Intellectual Property Protection Status)**. 2023. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2436/index.html?uid=669&pageNum=1>. Acesso em 18/01/2025.

CHINA. **中国知识产权保护状况 (Intellectual Property Protection in China)**. 1994. Disponível em: https://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=whitebook&Gid=1090520455, Acesso em: 12/01/2025.

CHINA. **Intellectual Property Rights Protection in China**. 2014b. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 15/01/2025.

CHINA. **Intellectual Property Rights Protection in China**. 2015. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 15/01/2025.

CHINA. **Intellectual Property Rights Protection in China**. 2016a. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 16/01/2025.

CHINA. State Council. **Joint conference system to oversee national IP strategy**. 2016b. Disponível em: https://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2016/03/30/content_281475317614688.htm. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA. State Council. **'Made in China 2025' plan issued**. 2015. Disponível em: https://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2015/05/19/content_281475110703534.htm. Acesso em 09/01/2025.

CHINA. **Outline for Building an Intellectual Property Powerhouse (2021-2035)**. 2021b. Disponível em: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21172>. Acesso em: 20/01/2023.

CHINA. **Outline of the National Intellectual Property Strategy**. 2008b. Disponível em: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/859>. Acesso em: 20/01/2023.

CHINA. **和社会发展第十个五年计划纲要 (Outline of the 10th Five-Year Plan for Social Development)**. 2001. Disponível em: https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60699.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要 (Outline of the 11th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China)**. 2006. Disponível em: https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要 (Outline of the 12th Five-Year Plan for National Economic and Social Development)**. 2011. Disponível em: https://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 (Outline of the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China)**. 2016. Disponível em: https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 (Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China and the long-term goals for 2035)**. 2021c. Disponível em: https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **Reprot on China's Intellectual Property Protection**. 2006. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 13/01/2025.

CHINA. **中国知识产权保护状况 (Status of Intellectual Property Protection in China)**. 1994. Disponível em: http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1994n/202207/t20220704_129905.html. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA. **“十四五”国家知识产权保护和运用规划 (The 14th Five-Year Plan for the Protection and Application of National Intellectual Property Rights)**. 2021d. Disponível em https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/28/content_5647274.htm. Acesso em: 05/02/2025.

CHINA. **Trademark Law of the People's Republic of China**. 2019b. Disponível em: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/19559>. Acesso em: 01/12/2024.

CHINA. **Patent Law of the People's Republic of China**. 2020b. Disponível em: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21027>. Acesso em: 01/12/2024.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 1998. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 1999. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 2000. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 11/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 2001. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 11/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 2002. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 12/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 2003. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 12/01/2025.

CHINA. **White Paper on the Intellectual Property Rights Protection in China**. 2004. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/transfer/lawpolicy/white/index.htm>. Acesso em: 12/01/2025.

CHINA DAILY. **China expands IP protection network to 75 centers**. Pequim, 2024. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202412/03/WS674e727ba310f1265a1d0c97.html>. Acesso em: 06/02/2025.

CHINA GLOBAL TELEVISION NETWORK. **Secrets of China's IP System**. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YaWNcEys46Q>. Acesso em: 03/05/2025.

CHINA INTELLECTUAL PROPERTY NEWS. 2025. **About us**. Disponível em: <https://www.iprchn.com/lxwm.html>. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA INTELLECTUAL PROPERTY SOCIETY. **Basic Overview**. 2025. Disponível em: <http://cnips.org.cn/c97>. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA INTELLECTUAL PROPERTY TRAINING CENTER. **Introduction**. 2025. Disponível em: <http://www.ciptc.org.cn/html/1//176/315.html>. Acesso em: 10/01/2025.

CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **About us**. 2024. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col2969/index.html>. Acesso em: 01/12/2024.

CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2018. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 20/11/2024.

- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2019. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html> Acesso em: 20/11/2024.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2020. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html> Acesso em: 20/11/2024.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2021a. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html> Acesso em: 21/11/2024.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2022. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html> Acesso em: 21/11/2024.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Annual Report**. 2023. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html> Acesso em: 21/11/2024.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **局领导 (Bureau leaders)**. 2025a. Disponível em: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col5/index.html>. Acesso em: 01/07/2025.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **Fees**. 2025b. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col3000/index.html>. Acesso em: 12/07/2025.
- CHINA NATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ADMINISTRATION. **2020 年中国知识产权发展状况评价报告 (Relatório de Avaliação de Desenvolvimento de Propriedade Intelectual da China de 2020)**. 2021b. Disponível em: <https://www.cnipa-ipdrc.org.cn/listy.aspx?newsClassid=22&flag=2&flag1=1>. Acesso em: 05/08/2025.
- CHINA PATENT INFORMATION CENTER. **Overview of the center**. 2025. Disponível em: <https://www.cnpat.com.cn/Content/index/id/453.html>. Acesso em: 10/01/2025.
- COCHRAN, C. E. *et al.* **American Public Policy: An Introduction**. Wadsworth, 2012.
- COLLADO, C.F.; LUCIO, M.P.B.; SAMPIERI, R.H. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.
- CORIAT, B.; ORSI, F. The New Role and Status of Intellectual Property Rights in Contemporary Capitalism. **Competition & Change**, v. 10, n. 2, p. 162-179, jun. 2006.
- CORREA, C. M. The TRIPS Agreement: How much room for maneuver? **Journal of Human Development**, v.2, p. 79-107, 2001.
- CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DRAHOS, P. **The Global Governance of Knowledge – Patent Offices and their Clients**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- DREYFUSS, R.C.; PILA, J. Intellectual Property Law: An Anatomical Overview. In: DREYFUSS, R.C.; PILA, J. (Org.). **The Oxford Handbook of Intellectual Property Law**. Oxford: Oxford Handbooks, p. 3-24, 2018.
- DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Pearson, 2017.

ECKHARDT, G. M.; BENGTSSON, A. A Brief History of Branding in China. **Journal of Macromarketing**, v. 30, n. 3, p. 210-221, 2009.

EHRlich, P. R.; RAVEN, P. H. Butterflies and Plants: A Study in Coevolution. **Evolution**, v. 18, n. 4, p. 586-608, 1964.

EUROPEAN PATENT OFFICE. **EPO and Chinese IP office renew their strategic partnership**. 2017. Disponível em: <https://www.epo.org/en/news-events/press-centre/press-release/2017/451507>. Acesso em 02/02/2025.

EUROPEAN PATENT OFFICE. **Schedule of Fees**. 2025a. Disponível em: <https://fees.apps.epo.org/prod/ui/?lang=EN&page=1¤cy=EUR&feeGroup=5>. Acesso em: 12/07/2025.

EUROPEAN PATENT OFFICE. **Validation system**. 2025b. Disponível em: <https://www.epo.org/en/about-us/services-and-activities/international-european-cooperation/international-bilateral/validation-system>. Acesso em: 14/02/2025.

EUROPEAN PATENT OFFICE AND STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Partners in patents for 30 years**. 2015. Disponível em: https://ipr.cupl.edu.cn/_local/A/75/AE/753A9DD6C97A26FCA6971BCA240_1360CAF3_254F35.pdf?e=.pdf. Acesso em: 02/03/2025.

FIANI, R. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A.A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 57-81, 2014.

FILGUEIRAS, F.; QUEIROZ, L. DE F. N. The Governance of Public Policy Evaluation Systems: Policy Effectiveness and Accountability. **Organizações & Sociedade**. v. 28, n. 96, p. 208-232, jan. 2021.

FIVE TRADEMARK OFFICES. **About TM5**. 2025. Disponível em: <https://tmfive.org/about/introduction/>. Acesso em: 01/04/2025.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORTUNE. **Fortune Global 500**. 2024. Disponível em: <https://fortune.com/ranking/global500/>. Acesso em 10/01/2025.

GALVÃO, M.C.B; RICARTE, I.L.M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **LOGEION: Filosofia da informação**, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p.57-73, set.2019/fev. 2020.

GANDELMAN, M. **Poder e conhecimento na economia global: o regime internacional da propriedade intelectual da sua formação às regras de comércio atuais**. Editora Record, 2004.

GHEI, N. Institutional Arrangements, Property Rights, and the Endogeneity of Comparative Advantage. **Trannational Law and Contemporary Problems**, v. 18, p. 102-139, jul. 2009.

GINARTE, J. C.; PARK, W. G. Determinants of patent rights: A cross-national study. **Research Policy**, v. 26, n 3, p. 283-301, 1997.

GLOBAL TIMES. **US politicizing WIPO election jeopardizes fair competition:** Chinese envoy to UN. Genebra, 2020. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/1180880.shtml>. Acesso em: 05/02/2025.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n. 3, maio/jun, p.20-29, 1995.

GOMIDE, A.A; PIRES, R. R. C. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas:** arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão 1940. Rio de Janeiro: IPEA, 2014a.

GOMIDE, A.A; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R. R. C (ed.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 15-28, 2014b.

GRANSTRAND, O. Innovation and Intellectual Property Rights. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Org.). **The Oxford Handbook of Innovation.** Oxford: Oxford Handbooks, p. 266-290, 2007.

GRAU-KUNTZ, K. **O que é Propriedade Intelectual.** IP-Iurisdictio. 2015. Disponível em: <<https://ip-iurisdictio.org/o-que-e-propriedade-intelectual/>>. Acesso em: 10/07/2024.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa.** Brasília, v.22, n.2, maio/ago, p.201-210, 2006.

GUOHUA, Y.; JIN, C. The process of China's accession to the WTO. **Journal of International Economic Law**, v 4, n. 2, p. 297-328, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do Institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo n. 58, p. 193-223, 2003.

HARTLEY, J. Case study research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organizational research.** Londres: Sage, 2004, cap. 26.

HAVEMAN, H. A.; RAO, H. Structuring a theory of moral sentiments: institutional and organizational coevolution in the early Thrift Industry. **American Journal of Sociology**, v. 102, n. 6, p. 1606-1651, 1997.

HESSE, C. **The Rise of Intellectual Property, 700 B.C.-A.D. 2000:** An Idea in the Balance. *Daedalus*, v. 131, n. 2, p. 26-45, 2002.

HONG J.; EDLER J.; MASSINI, S. Evolution of the Chinese Intellectual Property Rights System: IPR Law Revisions and Enforcement. **Management and Organization Review**, v. 18, n. 4, p. 755-787, 2022.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n.1, p. 3-19, 1991.

INDUSTRIAL DESIGN 5 FORUM. **Introduction.** 2025. Disponível em: <https://id-five.org/about/introduction/>. Acesso em: 01/04/2025.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Tabela de Retribuições dos Serviços Prestados pelo INPI.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/custos-e-pagamento/TabelaPatentesapsalteraesCGRECincpapelpct1.pdf>. Acesso em: 12/07/2025.

- INSTITUTO SOCIOCULTURAL BRASIL-CHINA. **Shenzhen**: de vila de pescadores a centro tecnológico da China em quatro décadas. 2022. Disponível em: <https://ibrachina.com.br/shenzhen-de-vila-de-pescadores-a-centro-tecnologico-da-china-em-quatro-decadas/>. Acesso em: 08/06/2025.
- INTELLECTUAL PROPERTY DEVELOPMENT & RESEARCH CENTER. **Introduction**. 2025. Disponível em: <https://www.cnipa-ipdrc.org.cn/newsx.aspx?newsId=284>. Acesso em: 10/01/2025.
- INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE. **IPPH Overview**. 2025. Disponível em: <http://www.ipph.cn/en/AboutUs/IPPHOverview/>. Acesso em: 10/01/2025.
- INTELLECTUAL PROPERTY SEARCH CONSULTING CENTER. **Center Overview**. 2025. Disponível em: https://www.ipsc.org.cn/web/c_0000000400030001/. Acesso em: 10/01/2025.
- IP BRICS. **About IP BRICS**. 2025. Disponível em: <http://www.ipbrics.net/second-page/about2024.html>. Acesso em: 05/05/2025.
- IP HALL OF FAME. **Tian Lipu**. 2011. Disponível em: https://www.iphalloffame.com/tian_lipu/. Acesso em: 02/12/2024.
- JABBOUR, E.; GABRIELE, A. **China**: o Socialismo do Século XXI. São Paulo: Boitempo, 2021.
- JINNAH, S. Makers, Takers, Shakers, Shapers: Emerging Economies and Normative Engagement in Climate Governance. **Global Governance**, v. 23, n. 2, p. 285–306, 2017.
- JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Monterey: Brooks/Cole, 1984.
- JAPAN PATENT OFFICE. **PPH Network**. 2024. Disponível em: <https://www.jpo.go.jp/e/toppage/pph-portal/network.html>. Acesso em: 15/12/2024.
- JAPAN PATENT OFFICE. **The Five IP Offices (IP5)**. 2025. Disponível em: <https://www.jpo.go.jp/e/news/kokusai/ip5/index.html#:~:text=The%20IP5%20is%20a%20framework,Europe%2C%20China%2C%20and%20Korea>. Acesso em: 01/03/2025.
- KAZAKOU, C. K.; PARK, W. G. **International Patent Index**. Property Rights Alliance, 2023.
- KAZAKOU, C. K.; PARK, W. G. **International Trademark and Patent Index**. Property Rights Alliance, 2021.
- KEOHANE, R. O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.
- KICKERT, W. J. M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism.”. **Public Administration**, v.75, n. 4, p. 731–752, 1997.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown, 1984.
- KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Governance network theory: Past, present and future. **Policy and Politics**, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.
- KOZA, M. P.; LEWIN, A. Y. The co-evolution of strategic alliances. **Organization Science Publication**, v. 9, n. 3, 1998.
- KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: Politics, analysis and alternatives**. Thousand Oaks: Sage and CQ Press, 2018.
- KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis**. Londres: Sage, 2004.

- KSHETRI, N. Institutionalization of Intellectual Property Rights in China. **European Management Journal**, v. 27, n. 3, p. 155-164, jun. 2009.
- LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). **The Policy Sciences**. Calif: Stanford University Press, 1950.
- LEWIN, A. Y.; CHRIS P. L.; TIMOTHY N. C. The Coevolution of New Organizational Forms. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 535–550, 1999.
- LEWIN, A. Y.; VOLBERDA, H. W. Prolegomena on Coevolution: A Framework for Research on Strategy and New Organizational Forms. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 519-534, 1999.
- LI, G. **Revisiting China’s Competition Law and Its Interaction with Intellectual Property Rights**. 1. ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 2018.
- LINDSAY, C.; OSBORNE, S. P.; BOND, S. The “New Public Governance” and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. **Public Administration**, v. 92, n. 1, 192–207, 2014.
- LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr/jun 2015.
- LOWI, T. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. In: RIPLEY, R. B. **Public Policies and Their Politics: An Introduction to the Techniques of Government Control**. New York: Norton, 1966.
- MACHADO DE FREITAS, M. *et al.* A Evolução do Conceito de Governança Pública: o futuro tecnológico. **Prospectus - Perspectivas Qualitativas em Contabilidade e Organizações**, v. 2, n.2, p. 33-62, 2022.
- MACHLUP, F.; PENROSE, E. The Patent Controversy in the Nineteenth Century. **The Journal of Economic History**. New York, Economic History Association, v. 10, n.1, p. 1-29, May 1950.
- MAY, C.; SELL, S. K. **Intellectual Property Rights: a critical history**. Boulder: Lynne Rienner, 2006.
- MANTZAVINOS, C.; NORTH, D.C.; SHARIQ, S. Learning, Institutions and Economic Performance. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 1, p. 75-84, 2004.
- MAZZUCATO, M; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission Oriented Policy Proposal**. Brasilia: CGEE, 2016.
- MCKELVEY, B. **Managing Coevolutionary Dynamics**. Los Angeles: The Anderson School at UCLA, 2002.
- MERTHA, A. **The Politics of Piracy: Intellectual Property in Contemporary China**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Protocolo de Nagoia**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/recursos-geneticos-1/protocolodena-goia>. Acesso em: 10/12/2025.

MINISTRY OF EDUCATION. **Number of Students of Formal Education by Type and Level.** 2022. Disponível em: http://en.moe.gov.cn/documents/statistics/2022/national/202401/t20240110_1099535.html. Acesso em: 14/09/2025.

MINISTRY OF HUMAN RESOURCES AND SOCIAL SECURITY. **国家知识产权局所属事业单位2025年度第一批公开招聘公告(The first batch of open recruitment announcements for public institutions affiliated to the State Intellectual Property Office in 2025).** Pequim, 2025. Disponível em: https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgnr/rcrs_4225/sydwrsjl/202503/t20250318_538738.html. Acesso em: 22/05/2025.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **National Data.** 2025. Disponível em: <https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103>. Acesso em: 02/03/2025.

NATIONAL CIVIL SERVICE ADMINISTRATION. **国家知识产权局2025年度拟录用参照公务员法管理事业单位工作人员公示公告(The State Intellectual Property Office intends to hire in 2025 with reference to the Civil Servant Law to manage the staff of public institutions).** Pequim, 2025. Disponível em: <http://bm.scs.gov.cn/pp/gkweb/core/web/ui/business/article/articledetail.html?ArticleId=8a81f6d09619c99d0196ed084c2e00d5&id=0000000062b7b2b60162bccf03930009&eid=0000000062b7b2b60162bcd0591c000b>. Acesso em: 22/05/2025.

NATIONAL IP STRATEGY FORMULATION OFFICE. **About us.** 2024. Disponível em: <http://www.nipso.cn/aboutusn.asp>. Acesso em: 28/12/2024.

NATIONAL IP STRATEGY FORMULATION OFFICE. **Policy library.** 2025. Disponível em: <http://zc.nipso.cn/>. Acesso em: 01/07/2025.

NATIONAL IP STRATEGY FORMULATION OFFICE. **Take advantage of the momentum to set sail and chase the waves.** 2013. Disponível em: <http://www.nipso.cn/onews.asp?id=17773>. Acesso em 01/07/2025.

NELSON, R. R. The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, p. 47-63, 1994.

OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Compendium of OECD Work on Intellectual Property.** 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Manual de políticas e estratégias para a qualidade dos cuidados de saúde: uma abordagem prática para formular políticas e estratégias destinadas a melhorar a qualidade dos cuidados de saúde.** Genebra, 2020.

OSBORNE, S. P. The new public governance? **Public Management Review**, v.8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PAPADOPOULOU, E. **The Supplementary Protection Certificate as an example for special IP regimes in the pharmaceutical sector.** 2015. Thesis. European Legal Informatics Study Programme. Leibniz Universität Hannover, Hannover, 2015. Disponível em:

- https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/48326/SPC_PHARMACEUTICALS_T HESIS_Evangelia-Papadopoulou.pdf?sequence=1 . Acesso em: 08/08/2024.
- PARK, W. G. International patent protection: 1960–2005. **Research Policy**, v. 37, n. 4, p. 761-766, 2008.
- PARK, W. G.; WAGH, S. Index of Patent Rights. **Economic freedom of the world**: 2002 annual report, Fraser Institute, p. 33-43, 2002.
- PENG, M.W. et al. An institution-based view of global IPR history. **Journal of International Business Studies**. v. 48, p. 893–907, 2017.
- PENROSE, E. T. **The economics of the international patent system**. Westport: Greenwood Press, 1973.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**: Promise and Performance. Sage, 2016.
- PETRIN, R.; DUARTE, R. G.; MIURA, I. K. Coevolution between institutions and scientific organizations: The case of IMPA. **Science and Public Policy**, v. 50, n. 2, p. 287–303, 2022.
- PETRIN, R.; ORNELA, M. A.; DUARTE, R. G. **Estudo Bibliométrico da Produção Científica sobre Estudos Coevolutivos nos Estudos Organizacionais**. In: XXII SEMEAD, 2019, São Paulo. SEMEAD, 2019. v. XXII.
- PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A.A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- PLOUGMANN VINGTOFT. **Trademark dispute**: Two minds with but a single thought. Disponível em: <https://www.pv.eu/blog-en/trademark-dispute-two-minds-with-but-a-single-thought/>. Acesso em: 29/07/2025.
- PORTO, P. C. R.; BARBOSA, D. B. O GIPI e a governança da propriedade intelectual no Brasil. **Radar**: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, edição especial: propriedade intelectual, IPEA, n. 29, p. 19-26, out, 2013.
- RATTNER, H. Aspectos da política tecnológica nos países da América Latina. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 15-27, jul./set., 1981.
- RODRIGUES, S.; CHILD, J. Co-evolution in an Institutionalized Environment. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 8, p. 2137-2162, 2003.
- RUEDA, L.I. Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales. **Atención Primaria**, v. 23, n.8, p. 108-122, 1999.
- SANTA CRUZ, M.; OLIVOS, C. The Twenty-First Century Intellectual Property Office. In: CORREA, C.; SEUBA, X. **Intellectual Property and Development**: Understanding the Interfaces. Springer, p. 181-198, 2019.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan/jun, p. 29-58, 2005.
- SELL, S. K. The rise and rule of a trade-based strategy: Historical institutionalism and the international regulation of intellectual property. **Review of International Political Economy**, v.17, n.4, p. 762-790, 2010.

SHANDONG UNIVERSITY. **What is the difference between civil servants, public institutions, and state-owned enterprises?** 2020. Disponível em: <https://shxy.wh.sdu.edu.cn/info/1072/6496.htm>. Acesso em: 01/05/2025.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 1999. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 10/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2000. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 10/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2001. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 10/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2002. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 11/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2003. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 11/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2004. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 11/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2005. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 12/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2006. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 12/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2011. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 15/11/2024.

STATE INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE. **Annual Report**. 2013. Disponível em: <https://english.cnipa.gov.cn/col/col1336/index.html>. Acesso em: 15/11/2024.

SIYAL S.; HOBBS, D. Governance. In: FARAZMAND, A. (Org.) **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance**. Cham: Springer Nature, p. 5659-5666, 2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

THE NEW YORK TIMES. **U.S.-Backed Candidate for Global Tech Post Beats China's Nominee**. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/04/business/economy/un-world-intellectual-property-organization.html>. Acesso em: 05/02/2025.

THE NEW YORK TIMES. **China's Young Elite Clamor for Government Jobs. Some Come to Regret It**. Nova Iorque, 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/01/02/business/china-youth-unemployment.html>. Acesso em: 23/05/2025.

TILLES, S. How to evaluate corporate strategy. **Harvard Business Review**. Nova Iorque, jul/ago 1963.

TSINGHUA UNIVERSITY. **Xi Jinping puts forward important requirements for intellectual property protection**. Disponível em: <https://en.tsinghua-tj.org/news/5118.html>. Acesso em: 20/07/2025.

UNIÃO EUROPEIA. **eAmbrosia**: Registo das indicações geográficas da União Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/>. Acesso em: 10/06/2025.

UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE. **IP 5**. 2025a. Disponível em: <https://www.uspto.gov/ip-policy/patent-policy/ip5>. Acesso em: 01/03/2025.

UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE. **Patent Worksharing**. 2025b. Disponível em: <https://www.uspto.gov/ip-policy/patent-policy/patent-worksharing>. Acesso em 01/03/2025.

UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE. **USPTO fee schedule**. 2025c. Disponível em: <https://www.uspto.gov/learning-and-resources/fees-and-payment/uspto-fee-schedule#Patent%20Fees>. Acesso em: 12/07/2025.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Special 301**. 2025. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/intellectual-property/special-301>. Acesso 01/04/2025.

VAN DEN BOSCH, F. A. J.; VOLBERDA, H. W.; BOER, M. DE. Coevolution of Firm Absorptive Capacity and Knowledge Environment: Organizational Forms and Combinative Capabilities. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 551-568, 1999.

WANG, N. The Coevolution of Institutions, Organizations, and Ideology: The Longlake Experience of Property Rights Transformation. **Politics & Society**, v. 29, n.3, p. 415-445, 2001.

WAY BACK MACHINE. **研究基地 (NIPSO Research Base)**. 2024. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20240523181133/http://www.nipso.cn/zhuanti/2015zljld/>. Acesso em 18/08/2025.

WAY BACK MACHINE. **全局概况 (Overview)**. 2001. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20010302090540/http://www.sipo.gov.cn/gaikuang1.htm>. Acesso em: 02/02/2025.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEI, L. **China's National Intellectual Property Strategy** [apresentação em PowerPoint]. CNIPA, 2018. Material não publicado.

WEI, C.; HU, T.; LIAO, Z. **A Guide to China's 2023 State Council Restructuring**. 2023. NPC Observer. Disponível em: <https://npcobserver.com/2023/03/07/china-npc-2023-state-council-reorganization/>. Acesso em 10/01/2025.

WORLD BANK. **World Bank Open Data: Income Level**. Washington. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country>. Acesso em: 08/08/2025.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Washington. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038026/Worldwide-Governance-Indicators>. Acesso em 10/05/2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report**. 2019. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 14/02/2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report**. 2020. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf. Acesso em: 18/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Assemblies of the Member States of WIPO**. Thirty-Fourth Series of Meetings. 1999. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=3837. Acesso em: 05/06/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Assemblies of the Member States of WIPO.** Thirty-Fifth Series of Meetings. 2000. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=4142&la=EN#docs. Acesso em: 05/06/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Beijing Treaty.** 2024a. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/beijing-treaty/>. Acesso em: 01/10/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Contracting Parties/Signatories Paris Convention.** 2025a. Disponível em: https://www.wipo.int/treaties/en/ShowResults.jsp?lang=en&treaty_id=2. Acesso em: 12/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Convention Establishing the World Intellectual Property Organization.** Genebra, 1967. Disponível em: <https://www.wipo.int/treaties/en/convention/>. Acesso em: 30/01/2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Director General.** 2025b. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/director-general>. Acesso em: 19/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Election of the Director General in 2020.** 2020a. Disponível em: <https://www.wipo.int/about-wipo/en/elections2020/>. Acesso em: 05/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Funds-In-Trust.** 2023a. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/funds-in-trust>. Acesso em: 10/12/2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Global Innovation Index.** Genebra, 2024b. Disponível em: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/>. Acesso em: 10/01/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **IP Statistics Data Center.** Class count in total applications (direct and via the Madrid system). 2025c. Disponível em: <https://www3.wipo.int/ipstats/ips-search/search-result?type=IPS&selectedTab=trademark&indicator=48&reportType=11&fromYear=2001&toYear=2023&ipsOffSelValues=CN&ipsOriSelValues=&ipsTechSelValues=901,902>. Acesso em: 04/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **IP Statistics Data Center.** Total patent applications (direct and PCT national phase entries). 2025d. Disponível em: <https://www3.wipo.int/ipstats/ips-search/search-result?type=IPS&selectedTab=patent&indicator=10&reportType=11&fromYear=2001&toYear=2023&ipsOffSelValues=CN&ipsOriSelValues=&ipsTechSelValues=901,902>. Acesso em: 04/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **IP Statistics Data Center.** Total patent grants (direct and PCT national phase entries). 2025e. Disponível em: <https://www3.wipo.int/ipstats/ips-search/search-result?type=IPS&selectedTab=patent&indicator=23&reportType=13&fromYear=2020&toYear=2023&ipsOffSelValues=&ipsOriSelValues=CN&ipsTechSelValues=912>, Acesso em: 04/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **ISA and IPEA Agreements.** 2025f. Disponível em: https://www.wipo.int/pct/en/access/isa_ipea_agreements.html. Acesso em: 01/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Judicial Administration Structure for IP Disputes: China.** 2025g. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/wipolex/judicial-administration-structure/cn>. Acesso em 15/04/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Madrid Yearly Review.** 2025h Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-940-2025-en-madrid-yearly-review-2025.pdf>. Acesso em 09/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **National IP Strategies.** 2023b. Genebra, 2023. Disponível em: <https://www.wipo.int/ipstrategies/en/>. Acesso em 23/01/2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **PCT FAQs.** 2025i. Disponível em: <https://www.wipo.int/pct/en/faqs/faqs.html>. Acesso em 01/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **PCT Newsletter.** Genebra, n.1, 1994. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pctndocs/en/1994/pct_news_1994_11.pdf. Acesso em: 01/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **PCT Yearly Review.** 2025j. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-901-2025-en-patent-cooperation-treaty-yearly-review-2025.pdf>. Acesso em 09/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Program of Work & Budget 2024/25.** 2024c. Disponível em: <https://www.wipo.int/about-wipo/en/budget/>. Acesso em: 05/03/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. Committee on Development and Intellectual Property. **Report on WIPO's Contribution to the Implementation of the Sustainable Development Goals and its Associated Targets.** Genebra, 4 de abril de 2022. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=69312. Acesso em: 01/03/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Staff @ WIPO: Engaged, Innovative, Resilient.** 2020b. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4516&plang=EN>. Acesso em: 10/01/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Technology and Innovation Support Centers.** 2025l. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/tisc>. Acesso em: 19/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **The PCT Applicant's Guide.** Genebra, 2025m. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/pct-system/guide/index>. Acesso em: 01/02/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **The WIPO Academy Joint Master's Programs in Intellectual Property Law.** 2025n. Disponível em: <https://www.wipo.int/en/web/wipo-academy/programs/university-partnerships/joint-masters-in-ip>. Acesso em: 19/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Twenty Years of China-WIPO Cooperation.** Genebra, 1993.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Unlocking IP-backed Financing Series – Country Perspectives: China's Journey.** Genebra, 2024d. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-rn2023-46-en-country-perspectives-china-s-journey.pdf>. Acesso em: 15/10/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **What is Intellectual Property?** Genebra, 2023c. Disponível em: <https://www.wipo.int/about-ip/en/>. Acesso em: 30/01/2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **WIPO Administered Treaties.** Genebra, 2025o. Disponível em: <https://www.wipo.int/treaties/en/>. Acesso em: 12/08/2025.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **World Intellectual Property Indicators 2012.** Genebra, 2012. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=273&plang=EN>. Acesso em: 10/10/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **World Intellectual Property Indicators 2021.** Genebra, 2021. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4571&plang=EN>. Acesso em: 15/12/2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **World Intellectual Property Indicators 2022.** Genebra, 2022. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4632>. Acesso em: 23/01/2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **World Intellectual Property Indicators 2024.** Genebra, 2024e. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4759>. Acesso em: 15/12/2024.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Ministerial Decision on the TRIPS Agreement.** Ministerial Conference, Twelfth Session, Geneva, June 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Annual Report.** 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/ar24_e.pdf. Acesso em: 10/05/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Commercial Services Trade.** 2024. Disponível em: https://stats.wto.org/dashboard/services_en.html. Acesso em: 08/08/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Deputy Directors-General.** 2025. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/ddgs_e.htm. Acesso em: 10/08/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Merchandise Trade.** 2024. Disponível em: https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html. Acesso em: 08/08/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review - Report by CHINA.** 2006. Disponível em: <https://www.wto-ilibrary.org/content/series/25189301>. Acesso em 02/01/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review - Report by CHINA.** 2012. Disponível em: <https://www.wto-ilibrary.org/content/series/25189301>. Acesso em 02/01/2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review - Report by CHINA.** 2018. Disponível em: <https://www.wto-ilibrary.org/content/series/25189301>. Acesso em 02/01/2025.

XIANG, J.; MA, F. Government agencies and their roles in the diffusion of intellectual property policy in China: analysis based on a policy literature reference network. **International Review of Administrative Sciences**, v. 87, n.4, p. 888-907, 2019.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods.** 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1984.

YIN, Q. Compulsory Licenses for Pharmaceutical Patents in China in Light of the Trips Agreement. **Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy**, v. 18, n. 1, p. 131-180, mar. 2023.

YU, P. K. China, the TRIPS Waiver and the Global Pandemic Response. In: SUN H., SUNDER M. (Org). **Intellectual Property, COVID-19 and the Next Pandemic: Diagnosing Problems, Developing Cures.** Cambridge University Press; p. 343-363, 2024.

YU, P. K. **Introduction to Intellectual Property Law and Policy in China.** Texas A&M University School of Law. Legal Studies Research Paper, n. 18-56, 2018.

YU, P. K. The Rise of China in the International Intellectual Property Regime. In: ZENG, K. (Org). **Handbook on the International Political Economy of China.** Edward Elgar Publishing, p. 424-444, 2019.

YU, P. K. The Transplant and Transformation of Intellectual Property Laws in China. In: LEE, N., BRUUN, N. e LI, M. (Org). **Governance of Intellectual Property Rights in China and Europe.** Edward Elgar Publishing, p. 20-42, 2016.

YU, P. K. TRIPS and its Discontents. **Marquette Intellectual Property Law Review**, v.10, 2006.

YU, P. K. US-China intellectual property trade wars. In: ZENG, K.; LIANG, W. **Research Handbook on Trade Wars.** Edward Elgar Publishing, p. 271-287, 2022.

ZHANG, L. Recent IP legal reforms in China and the EU in light of implementing IPR strategies. In: LEE, N.; BRUUN, N.; LI, M. **Governance of Intellectual Property Rights in China and Europe.** Edward Elgar Publishing, p. 189-209, 2016.

ZHANG, YF.; LIU, H.; JIN, Z. A Study on the Effects of Intellectual Property Policies in China: Evidence from China's 'IP Demonstration City' Program. In: PRUD'HOMME, D.; SONG, H. **Economic Impacts of Intellectual Property-Conditioned Government Incentives.** Springer, p. 279-308, 2016.

ZHANG, Z. **Intellectual Property Rights in China.** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019.

ZHICHENG, Z. Roadmaps of China's National Intellectual Property Strategy Outline. In: SHAO, K.; FENG, X. (Org.). **Innovation and Intellectual Property in China.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p.30-52, 2014.

APÊNDICE

ROTEIRO BASE DE ENTREVISTAS

- 1 – Como avalia a inserção do país no regime internacional de propriedade intelectual?
- 2 – Considera que a China, em negociações de propriedade intelectual, se coloca como propositiva ou participativa? Por quê?
- 3 – Qual é a sua avaliação sobre a estruturação e a atuação do CNIPA? Observa algum aspecto interessante ou peculiar?
- 4 – Como avalia os procedimentos administrativos do CNIPA em termos de custo, clareza e qualidade?
- 5 – Como vê as mudanças recentes no sistema de propriedade intelectual da China?
- 6 – Como vê a relação entre as mudanças no CNIPA e as mudanças no sistema de propriedade intelectual do país?
- 7 – Como vê a participação do CNIPA no IP5?
- 8 – Quais atores destacaria no sistema de PI da China?
- 9 – Como percebe a atuação do Escritório da OMPI na China?
- 10 – Como avalia a construção e a implementação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual da China?
- 11 – Considera que os recursos estruturais e financeiros necessários estão disponíveis?
- 12 – Qual é sua visão sobre o sistema de *enforcement* de propriedade intelectual?
- 13 – Como avalia a atuação do Judiciário em propriedade intelectual?
- 14 – Quais aspectos positivos e dificuldades destacaria do sistema de propriedade intelectual chinês?
- 15 – O que acredita que ainda precisa ser aperfeiçoado no sistema de propriedade intelectual do país?
- 16 – Por que as empresas brasileiras depositam patente ou registram suas marcas na China?

QUESTIONÁRIO ENPI

- 1 – Quem são os atores envolvidos na elaboração e na implementação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual da China (2008-2020) (2021-2035)?
- 2 – Existem mecanismos formais de coordenação entre esses atores? Em caso afirmativo, como funcionam?
- 3 – A Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual está formalizada em alguma norma legal? Caso afirmativo, qual?
- 4 – Como ocorreu o processo de identificação do problema e de formação da agenda para a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual?
- 5 – Houve ou há algum diálogo com a sociedade para identificar demandas e possíveis soluções? Caso afirmativo, como?
- 6 – A formulação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual foi inspirada por uma iniciativa semelhante de outro país? Caso afirmativo, qual?
- 7 – A OMPI teve algum envolvimento nesse processo? Caso afirmativo, como?
- 8 – Como os interesses por maior proteção e o direito de acesso se combinaram na formulação e na implementação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual?
- 9 – Quais são os recursos estruturais e financeiros para implementação da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual?
- 10 – Há algum sistema de monitoramento e de avaliação de resultados? Caso afirmativo, como funciona?
- 11 – A Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual está sujeita a algum tipo de controle (administrativo, legal ou social)? Caso afirmativo, como?
- 12 – Quais foram os resultados da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (2008-2020)? Onde podem ser encontrados?

QUESTIONÁRIO CNIPA

- 1 – Qual é o papel da CNIPA na Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual da China?
- 2 – Quais são os benefícios da transformação do SIPO em CNIPA?
- 3 – Como a evolução do sistema de propriedade intelectual da China relaciona-se com a evolução da própria CNIPA?
- 4 – Como o orçamento anual da CNIPA é definido pelo governo central? A CNIPA retém os recursos financeiros arrecadados com suas taxas para seu próprio uso?
- 5 – Como a CNIPA contrata recursos humanos? A CNIPA utiliza tanto o Exame Nacional do Serviço Público quanto o Recrutamento de Instituições Públicas? Existem outras formas?
- 6 – O desempenho dos profissionais da CNIPA afeta sua remuneração? A remuneração dos funcionários é uma informação pública?
- 7 – Como ocorre o processo de planejamento estratégico na CNIPA e como esse processo se alinha ao planejamento do governo central?
- 8 – Como os resultados da CNIPA são reportados ao governo central e à sociedade?
- 9 – Além de examinar e de conceder direitos de propriedade intelectual, quais são as principais atividades realizadas pela CNIPA?
- 10 – A CNIPA ainda regula os agentes/advogados de propriedade intelectual? Como essa atividade ocorre?
- 11 – Como é a interação e o alinhamento entre a CNIPA e os escritórios de PI nos níveis provincial, municipal e distrital?