

NORMALIZAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL A TRANSFORMAÇÃO DE OBSTÁCULOS EM OPORTUNIDADES

Sergio Ferreira de Figueiredo¹

Brasília, 20 de dezembro de 2000

Revisado em 12/06/2001

PRIMEIRA PARTE

INTRODUÇÃO

Um dos resultados das negociações da Rodada Uruguai do GAT, foi o reconhecimento da relevância das normas técnicas para o comércio internacional. É dito *reconhecimento*, para o caso dos países desenvolvidos, plenamente participantes do comércio internacional, assim como dos foros internacionais de normalização, e, portanto, plenamente usuários de normas técnicas. Todavia, havemos de dizer *descoberta* para os países em desenvolvimento, mesmo o Brasil, que, em termos de valor, participam apenas marginalmente do mercado global.

Problemas relativos à normalização nestes países e as oportunidades, mas também as ameaças, promovidas pelo novo cenário da globalização refletido em parte nos acordos da OMC compõem o assunto tratado neste estudo.

OBJETIVO

Este estudo apresenta alguns indicadores relevantes para verificar a **relação** que deveria existir **entre comércio exterior** (exportações mais importações) **e a participação em foros internacionais de normalização**.

Sob outro ponto de vista, o estudo se refere a observações feitas durante o Seminário de Normalização² do Instituto Sueco de Normalização – SIS - sobre os problemas da normalização nos países em desenvolvimento.

Seu objetivo final é apresentar diretrizes para a elaboração de uma nova Política Nacional de Normalização³ que não fira os termos dos acordos da OMC, mas que possa estimular a maior presença da indústria nativa no processo de normalização em todas as suas esferas: nacional, regional e, principalmente, internacional.

¹ Engenheiro Mecânico (UFRJ 1988), Engenheiro da Qualidade (UCP 1989), CQE by ASQ (1991/2003) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1998), Coordenador da Diretoria de Política Tecnológica da Secretaria de Tecnologia Industrial - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

² Seminário realizado no Instituto Sueco de Normalização no período de 28/08 a 30/09/00 em que participaram representantes de 21 países em desenvolvimento e de que participamos representando o Brasil.

³ Para que esta Política leve em conta os diversos interesses envolvidos ela deve ser discutida através dos mecanismos do SINMETRO – o CONMETRO, por exemplo.

FONTES

Este trabalho se utiliza de informações fornecidas pela ABNT e dos dados obtidos junto a *homepages*, principalmente a da ISO e da SECEX-MDIC, dados, estes, que várias vezes foram computados através de contagem manual, podendo apresentar pequenos desvios. Várias análises foram feitas sobre um único organismo de normalização internacional, a ISO, sob o pressuposto de que ela reflete a situação geral.

A proposta para a adoção de uma Política Pública, composta de Programas que constam da Parte 2 deste trabalho, não entrou a fundo na necessidade de revisão do SINMETRO⁴, onde a ABNT se insere.

Por outro lado, é de interesse a futura realização de um exercício de *benchmarking* entre a ABNT e outros organismos de normalização como o espanhol (AENOR), o francês (AFNOR) e o australiano (SAI), o que, no futuro, trará novos elementos à análise.

Esta análise tampouco considera a normalização regional feita nas esferas da COPANT e da Associação Mercosul de Normalização, em função da baixa atividade daquela e da pouca experiência com esta.

NORMAS TÉCNICAS

O assunto Normas Técnicas recebeu uma pecha de **burocrático** ao mesmo tempo em que era associado às ciências exatas, devido a, em muitos casos, consistir numa tentativa de fixar especificações numéricas e cartesianas para a padronização de um produto.

A origem da Norma Técnica, entretanto, é compartilhada com a Metrologia pois ambas surgem da **necessidade de eliminar a subjetividade da avaliação humana sobre o valor das coisas**.

Se, por um lado, para se ter certeza de se estar comprando a quantidade correta de um produto foi necessário o estabelecimento de padrões de

⁴ A LEI Nº 5.966, de 11-12-1973 instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO - composto “de entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais”. A mesma LEI instituiu o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO - na estrutura do antigo Ministério da Indústria e do Comércio, tendo, dentro das suas atribuições as de “formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial”, de “estimular as atividades de normalização voluntária no País” e de “estabelecer normas referentes a materiais e produtos industriais”.

É esta LEI, que cria o INMETRO, em substituição ao Laboratório Nacional de Metrologia, então definido como o “órgão executivo central do SINMETRO”.

medida de quantidade (massa, comprimento, área ou volume), o aumento da complexidade dos produtos, por outro, determinou a **explicitação de requisitos mínimos relativos a desempenho e interconectividade**.

Enfim, por trás de ambas as soluções havia o interesse econômico que surgiu devido a atividade de comércio entre grupos distantes que não podiam mais tomar decisões com base em informações pessoais e subjetivas: a “palavra” do vendedor.

OMC – Organização Mundial do Comércio e a Normalização Técnica

A abertura dos mercados, incrementou o processo de trocas entre os países e aprofundou a necessidade do **uso de uma linguagem comum** para o estabelecimento de requisitos de desempenho e de ausência de riscos para o consumidor e o meio ambiente.

Sob esta ótica, o texto do Acordo sobre Barreiras Técnicas, TBT, resultante da revisão do GAT na Rodada Uruguai, apresenta o critério de que *“um regulamento técnico não se consistiria em barreira desnecessária ao comércio quando, buscando o alcance de objetivos legítimos⁵, fosse baseado em norma internacional”*.

A “democracia” do acesso à participação em uma organização internacional de normalização foi o princípio que poderia assegurar as condições necessárias para que a norma internacional refletisse um consenso entre os interesses de todos os países.

Todavia, ter as condições necessárias para a elaboração de uma norma verdadeiramente internacional não implica que elas tenham sido suficientes, até hoje.

Normalização Internacional

A ISO – Organização Internacional para a Normalização – pode ser considerada a organização mais importante dentre as organizações internacionais de normalização, chamadas: *“international standards bodies”*⁶, que incluem também a ITU – União Internacional para Telecomunicações- e a IEC – Comitê Eletrotécnico Internacional. Além dos *international standards bodies* há também os organismos chamados

⁵ Do texto em inglês do TBT “2.2(...) *Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment*”.

de “*international STANDARDIZING bodies*”⁶ que são aqueles que produzem normas, apesar desta não ser sua única atividade. São exemplos a OIT⁷ – Organização Internacional do Trabalho -, o CODEX Alimentarius, que trata das questões relativas a alimentos, e a IATA – Associação Internacional de Transportes Aéreos. Estas organizações obedecem ao princípio de imparcialidade e representação nacional que, em alguns casos é feito pelo organismo de normalização (na ISO e IEC pela ABNT) e, em outros, pelo próprio governo (na ITU pelo Ministério das Comunicações e ANATEL).

O que está acontecendo na ISO

Por se tratar do organismo internacional de normalização mais abrangente e por servir de base para diversos dispositivos do Acordo de Barreiras Técnicas, a ISO foi escolhida para ter seu processo de elaboração e aprovação de normas internacionais analisado quanto aos aspectos que influenciam e os que exemplificam o “equilíbrio” entre as representações nacionais. Lá, a normalização começa quando o *Technical Management Board* estabelece o *Technical Committee*⁸ (TC) e aprova os títulos, escopo e programa de trabalho, deste.

Uma vez estabelecido um projeto de norma, é necessário que 5 *P-members*⁹ decidam dar suporte ao trabalho de normalização, trabalho, este, que será conduzido no âmbito de um *working group* (WG), célula inicial para o desenvolvimento do projeto de norma que poderá estar alocado em um TC ou *Subcommittee* (SC).

As tarefas podem ser desempenhadas por todos os membros nos TC e SC, mas apenas os votos dos *P-members* são considerados. Segundo as diretrizes da ISO, um WG é “*composto de um número restrito de especialistas indicados que trabalham em conjunto para a solução da tarefa específica destinada ao grupo. O especialista atua com base na sua capacidade pessoal e não como o representante oficial do membro que o indicou.*”¹⁰

⁶ As definições dos termos se encontra no ISO/IEC Guide 2 e no Anexo 1 do Tratado sobre Barreiras Técnicas da OMC.

⁷ A relação destes organismos pode ser obtida em <http://www.wssn.net/WSSN/>

⁸ Deu-se preferência ao uso dos termos em inglês para melhor comparação ao conteúdo da homepage : <http://www.iso.ch/>

⁹ Existem 2 tipos de participação nos *Technical Committees*(TC) *Subcommittees* (SC) e *Working Groups* (WG):

P-members: obrigados a participar ativamente dos trabalhos, bem como votar em todas as questões formalmente submetidas (a presença nas reuniões pode ser exigida apesar de não ser obrigatória)

O-members: autorizados a acompanhar os trabalhos recebendo toda a documentação pertinente, tendo direito a voto mas sem ter sua opinião considerada.

¹⁰ Este modo operante é particularmente crítico quando os diferentes representantes nacionais provêm de uma mesma companhia, ou grupo, multinacional, definitivamente prejudicando a capacidade de expressão da tecnologia da indústria nacional no texto da futura norma internacional.

Resumidamente, o produto resultante do trabalho do WG é chamado “*Working Draft*” (WD) que será em seguida revisado e processado pelo TC ou SC para que, em subseqüente estágio, seja submetido à consulta e votação pelos *P-members* e torne-se sucessivamente um “*Draft of International Standard*” (DIS), um “*Final DIS*” (FDIS) e, finalmente, uma “*International Standard*”.

Em termos de representação, os TC da ISO estavam, no momento da consulta, assim distribuídos:

Representação nos *Technical Committees* da ISO

País	Organismo de Normalização	Quantidade de Secretarias dos TC's*	A = Total de normas internacionais produzidas nos TC secretariados pelo País*	B = A / Total de Normas ISO	Quantidade de “Gerências” nos TC's**
Estados Unidos	ANSI	32	3619		29
Canadá	SCC	7	258		9
	TOTAL NAFTA	39	3877	31%	38
Japão	JISC	9	1315		6
	TOTAL JAPÃO	9	1315	11%	6
França	AFNOR	20	1750		14
Alemanha	DIN	29	1290		21
Grã Bretanha	BSI	24	941		20
Suécia	SIS	13	454		10
Países Baixos	NEN	5	358		8
Suíça	SNV	4	256		5
Dinamarca	DS	4	230		3
Noruega	NSF	5	163		5
Itália	UNI	1	137		1
Espanha	AENOR	3	135		2
Bélgica	IBN	3	56		5
Portugal	IPQ	1	40		
Polônia	PKN	2	8		2
Áustria	ON	1	1		
	TOTAL UE	115	5.819	47%	96
	TOTAL APEC	57	5.735	46%	51
Hungria	MSZT	1	551		1
Malásia	DSM	1	352		1
África do Sul	SABS	5	119		2
Austrália	SAI	4	96		3
Rússia	GOST R	2	92		1
Irã	ISIRI	3	80		2
Índia	BIS	3	25		3
Turquia	TSE	1	37		1
Nova Zelândia	SNZ	1	5		1
China	CSBTS	1	0		1
Oman	DGSM	0	0		1
	TOTAL OTHERS	22	1357	11%	17
			12368		

Legenda

- * Os números devem ser considerados como figuras aproximadas, pois foram oriundos de contagem manual dos dados contidos na homepage da ISO em 20-11-2000.
- ** Para finalidade de comparação .
- # O Brasil não é responsável por nenhuma Secretaria ou “Gerência” de TC.

Assim sendo, na medida em que **apenas 9%** das normas internacionais foram produzidas pelos TC que têm a Secretaria ocupada por um organismo de normalização de um país em desenvolvimento, a produção de normas internacionais tem sido o resultado da eficaz representação das indústrias dos países desenvolvidos nos TC e SC.

Pode-se afirmar que **a definição das normas internacionais que poderão servir de base para legitimar os regulamentos técnicos nacionais, está sendo feita sem uma participação substancial dos países em desenvolvimento.**

Portanto, **regulamentos técnicos nacionais** baseados em normas internacionais preparadas substancialmente, muitas vezes exclusivamente, por representantes das indústrias dos países desenvolvidos poderão ser **legalmente** antepostos contra a entrada de produtos dos países periféricos, que, provavelmente, não terão suas condições tecnológicas específicas refletidas nas normas internacionais a que aqueles se referem.

Em sentido contrário, **os países periféricos não terão como sustentar regulamentos técnicos que mesmo atendendo a objetivos legítimos¹¹ não poderão regular a entrada de produtos conformes com normas internacionais.¹²**

Este tem sido, até agora, o resultado da implementação do TBT-OMC: barreiras irremovíveis nos países desenvolvidos e de pouco efeito nos países em desenvolvimento.

¹¹ Do texto em inglês do TBT “2.2(...)Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment”.

¹² Ao fazer referência aos objetivos legítimos, o texto do acordo transmite a idéia que regulamentos que não sejam para atendê-los são barreiras desnecessárias. Entretanto, o texto tem de lidar com a questão da autonomia nacional e abre uma brecha para a aplicação do critério de normas internacionais a praticamente todas as situações, ao mencionar “2.4 Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems”.

O Brasil na ISO

Conforme apontado, o Brasil não é responsável por nenhuma Secretaria ou Gerência de TC. De forma geral, no trabalho de desenvolvimento do texto das futuras normas internacionais, o Brasil repete os resultados apresentados pelos países em desenvolvimento:

Participação Brasileira na ISO ¹³	A	B
Representação nos 186 TC		
TC como P-member, cujo voto é considerado	36	19%
TC como O-member, cujo voto não é considerado	70	38%
Participação Total em TC's	106	57%
Representação nos 2779 TC + SC + WG		
TC+SC+WG como P-member, cujo voto é considerado	93	3,3%
TC+SC+WG como O-member, cujo voto não é considerado	236	8,5%
Oportunidades de Participação da Normalização	329	11,8%

Legenda:

A – quantidade de TC ou da soma TC+SC+WG onde há representante brasileiro.

B – percentagem em relação ao total.

Estes resultados significam que os especialistas brasileiros, melhor dizendo, os especialistas das empresas estabelecidas no Brasil, podem:

- **afetar substancialmente o texto de apenas 3,3% das normas produzidas na ISO;**
- apesar de estar presente em 57% dos TC, suas ações se resumem a proposição de alterações marginais nos FDIS devido a estarem **aptos a terem seus votos considerados em apenas 19% dos mesmos TC.**

Surge uma questão: serão estes dados correspondentes à participação brasileira no comércio internacional?

A primeira análise deve ser feita em relação ao comércio global:

Exportadores e importadores de mercadorias no mercado global de 1999 em termos de valor (Relatório da OMC - 2000)

EXPORTADORES	%	IMPORTADORES	%
União Europeia (Soma de todos os países)	37.7	União Europeia (Soma de todos os países)	35.2
NAFTA Estados Unidos+ Canadá+ México	19.0	NAFTA Estados Unidos+ Canadá+ México	24.2
Japão	7.5	China + Hong Kong	5.9
China + Hong Kong	6.6	Japão	5.3
Coreia do Sul	2.6	Coreia do Sul	2.0
Taiwan	2.2	Taiwan	1.9
Singapura	2.0	(7º) Singapura	1.9
(8º) Malásia	1.5	(10º) Malásia	1.1
(10º) Rússia	1.3	(11º) Brasil	0.9
(15º) Indonésia	0.9	(13º) Índia	0.8
(16º) Brasil	0.9	(14º) Rússia	0.7

¹³ Estes dados referem-se a 1999 e foram fornecidos pela ABNT.

Estes dados indicam que apesar de participar com 0,9% das exportações e 0,9% das importações mundiais o Brasil participa com uma fatia proporcionalmente maior da normalização internacional (no caso da ISO), em termos efetivos os citados 3,3%. Entretanto, para um país ainda não plenamente desenvolvido que tem sua balança comercial ameaçada pelas importações e que enfrenta diversas barreiras técnicas (dentre outras) a suas exportações, não parece adequado festejar os atuais números.

O confronto entre a pauta de exportações/ importações e a atual representação brasileira nos diferentes TC da ISO é apresentada a seguir.

Exportações e Importações Brasileiras – Balança Comercial JAN/OUT 2000 US\$ FOB SECEX- MDIC

Mercadorias Exportadas	%	Mercadorias Importadas	%
1) Minério de Ferro	5.61	A) Petróleo em bruto	6.05
2) Aviões	5.50	B) Transmissores, receptores e (..)	3.49
3) Soja	4.57	C) Naftas	3.27
4) Automóveis de passeio	3.15	D) Circuitos integrados e (...)	3.09
5) Pastas químicas de madeira	3.09	E) Partes e peças para veículos (...)	2.96
6) Farelo e resíduos de soja	3.01	F) Medicamentos p/ medicina humana	2.30
7) Calçados e partes	2.94	G) Aparelhos elétricos p/ telefonia	2.09
8) Aparelhos transmissores e receptores	2.90	H) Óleos combustíveis	2.01
9) Café cru em grão	2.87	I) Automóveis (incluindo CKD)	2.00
10) Ferro ou aço semi-manufaturado	2.53	J) Compostos heterocíclicos	1.75
11) Veículos automotores – partes e peças	2.19	K) Máquinas processamento de dados	1.73
12) Suco de Laranja congelado	1.96	L) Motores de pistão e partes	1.69
13) Motores para automóveis e partes	1.95	M) Trigo em grãos	1.62
14) Alumínio em bruto	1.64	N) Equipamento de medição	1.51
15) Laminados de ferro ou aço	1.59	O) Motores elétricos e partes	1.39
16) Fumo em folha	1.46	P) Turborreatores e turbopropulsores	1.29
17) Frango inteiro e em partes	1.46	Q) Partes e peças de aviões	1.14
18) Bombas, compressores e ventiladores	1.32	R) Rolamentos e engrenagens	1.13
TOTAL	49.74	TOTAL	40.51

Para que sejam preparadas normas internacionais que reflitam os interesses brasileiros seria necessário que o Brasil estivesse representado, como membro participante, por exemplo:

- a) para minério de ferro, no TC 82 – Mineração e TC 102 – Minério de Ferro;
- b) para calçados e partes, no TC 120 – Couros, TC 137 – Sistema de padronização de medidas de sapatos e botas, e TC 216 – *Footwear*;
- c) para ferro ou aço semi-manufaturado, no TC 17 – Aços, TC 25 – Ferros fundidos e no TC 164 – Ensaio mecânicos de metais.

Atendendo aos objetivos deste trabalho, foi feito um cruzamento entre os itens da pauta e os TC da ISO nos quais, em função do assunto título, pode haver produção de normas relacionados aos produtos.

TC's da ISO relacionados aos produtos da pauta

Itens de exportação	ISO TC correspondente (status)	Itens de importação	ISO TC correspondente (status)
1	82 (N), 102 (P)	A	28 (O)
2	20 (P)	B	XX
3	34 (O)	C	28 (O)
4	22 (P)	D	XX
5	47 (O)	E	22 (P)
6	34 (O)	F	XX
7	120 (O), 137 (O), 216 (O)	G	XX
8	XX	H	28 (O), 109 (N)
9	34 (O)	I	22 (P)
10	17 (O), 25 (N), 164 (P)	J	47 (O)
11	22 (P)	K	XX
12	34 (O)	L	70 (O)
13	70 (O)	M	34 (O)
14	129 (N), 167 (N)	N	30 (P)
15	17 (O), 164 (P)	O	XX
16	126 (P)	P	20 (P), 206 (N)
17	34 (O)	Q	20 (P), 206 (N)
18	115 (O), 117 (O), 118 (O)	R	4 (O), 60 (O)

Legenda: O – membro observador; P membro participante; N – nenhuma participação; XX – fora do âmbito da ISO.

Os 19 TC's relacionados aos itens de exportação e os 11 TC's relacionados aos itens de importação resumem-se a 26 ISO-TC's devido a coincidência entre alguns itens de exportação com aqueles de importação como nos casos de aviões (2) e componentes aeronáuticos (P,Q), por exemplo.

Tipo	Qtde	Porcentagem
O-membro observador	13	50
P-membro participante	7	27
N-Não participamos	6	23

Considerando que:

- estes itens correspondem a cerca de 40% das exportações e importações brasileiras em valor;
- muito provavelmente, uma análise idêntica com relação aos itens que compõem os demais 60% da pauta não resultaria em melhores resultados (a tendência é que para um número maior de itens seja mais evidente a carência de participação);
- não há nenhum elemento concreto que possa gerar uma expectativa de uma maior participação brasileira nos outros organismos internacionais de normalização, como a IEC¹⁴ e a ITU;

Pode-se estimar que a capacidade brasileira de influenciar a preparação e a revisão das normas internacionais é restrita e provavelmente inferior a **27%** dos itens que compõe a pauta de exportações/ importações.

¹⁴ O Brasil esteve durante um período de 1999-2000 suspenso na IEC devido ao atraso no pagamento de anuidades.

Para **73%** dos itens da pauta de exportações/importações, **a produção de normas internacionais não tem como refletir os interesses brasileiros nem os aspectos tecnológicos de um país em desenvolvimento.**

RESUMO DA ANÁLISE

Hoje em dia, quase todos os mercados são globais e poucas tecnologias podem ser consideradas maduras ou estáveis. Na maioria dos países desenvolvidos, as normas nacionais estão dando lugar às normas internacionais, empresas focadas nos produtos estão sendo sucedidas por companhias fundamentadas no conhecimento e mesmo os produtos estão dando lugar aos serviços. **Onde antes as normas racionalizavam os mercados, agora são os mercados que direcionam o desenvolvimento das normas.**

Em tempo de globalização, portanto, passou a ser uma temeridade tentar produzir normas nacionais desconsiderando as normas internacionais existentes ou abdicar de participar em seu processo de elaboração: trata-se de uma lição aprendida e ensinada pelos países desenvolvidos.

O acesso a estes foros internacionais é aberto a todos os países e o custo de acesso, no caso da ISO, tem uma relação explícita com o PIB nacional. Participar de mais um TC, SC ou WG, portanto, não implica no aumento da anuidade, que tem sido paga, no caso do Brasil, pelo Governo Federal por intermédio de uma contribuição do MDIC à ABNT.

Não há dúvida que a fraca participação no processo de normalização da ISO e a baixa correlação desta participação em relação a pauta brasileira de exportações/ importações são resultantes da nossa pequena participação no comércio global. Outro aspecto a considerar é a falta de interesse dos principais agentes da normalização internacional, as empresas multinacionais, devido a já se fazerem representar nos foros internacionais de normalização através de seus países de origem.

Observando o exemplo Sueco, onde 95% das normas produzidas reproduzem normas regionais ou internacionais¹⁵ e onde o sistema de normalização foi transformado para um espelho dos organismos internacionais¹⁶, fica claro que não há mais espaço para a abordagem “*bottom-up*”, na qual se espera transformar, ou ver refletidas, as normas nacionais nas normas internacionais.

¹⁵ Das normas ABNT apenas **11%** são traduções de normas internacionais, **13%** nelas se baseiam sendo, portanto, **76%** normas nacionais.

¹⁶ A partir de 01/01/2001 o SIS foi dividido em SIS-IEC/CENELEC, SIS-ISO/CEN e SIS-ITU/ETSI de forma a facilitar a introdução das normas internacionais e regionais na Suécia e a participação sueca nestes organismos.

NORMALIZAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL A TRANSFORMAÇÃO DE OBSTÁCULOS EM OPORTUNIDADES

Sergio Ferreira de Figueiredo

SEGUNDA PARTE

ANÁLISE INTERNA

Durante o recente Seminário sobre normalização de que participamos², vários grupos se formaram para tratar dos diversos problemas que os países em desenvolvimento vêm enfrentando com respeito à normalização. O Brasil participou de um grupo formado por representantes da Albânia, Colômbia, Cuba e Marrocos que adotou o seguinte tema para estudo “*How to make standards play their important role*” ou “Como fazer as normas técnicas desempenharem seu importante papel”.

As discussões e, às vezes, as queixas dos participantes, que eram 3 da administração direta (MDIC, Ministério da Economia da Albânia e Diretoria de Normalização e Promoção da Qualidade Marrocos) e 2 de organismos nacionais de normalização (ICONTEC – Colômbia e NC - Cuba), se concentraram na **falta de apoio ao uso e desenvolvimento de normas, apoio este esperado tanto da indústria quanto do governo**, sem esquecer do beneficiário final, a sociedade.

Assim, acabaram sendo elencados três objetivos a serem desenvolvidos em cada país:

- 1) estimular o conhecimento público sobre os benefícios e a importância das normas técnicas, assim como, do papel do organismo nacional de normalização em todo o processo¹⁷;
- 2) estabelecer vínculos formais e informais entre o governo, o organismo de normalização e a indústria com o objetivo de incrementar a coordenação e a comunicação entre eles;
- 3) incrementar a participação nacional nos organismos internacionais de normalização e a adoção das normas internacionais como nacionais.

O projeto estruturava-se na execução de um estudo de benchmarking que pudesse esclarecer se:

- a) os parâmetros de desempenho do organismo nacional de normalização estavam adequados;
- b) a participação no comércio global tinha relação com o uso das normas técnicas internacionais;¹⁸

¹⁷ Este objetivo visava o alcance de mecanismos de suporte ao organismo nacional de normalização.

- c) o alcance da qualidade nos produtos e serviços, medida pela competitividade internacional, tinha relação com o uso das normas técnicas internacionais.

Enfim, mesmo sob a crença de que a normalização nacional era inefetiva, foram incluídos parâmetros para discussão e reflexão sobre a situação nacional e as políticas adequadas a ela.

Para os países em desenvolvimento envolvidos no projeto ficou claro que, apesar da certeza dos problemas oriundos e conseqüentes da fraca normalização nacional, era necessário executar uma análise mais profunda e comparativa com outros países que pudessem servir de referência, fosse ela favorável ou desfavorável às teses envolvidas.

Tal projeto, feito nas circunstâncias de um Seminário, entre participantes que não se conheciam anteriormente e considerando ainda as diferenças de burocracias e legislações nacionais, buscou apenas o consenso em torno dos problemas comuns, o que foi alcançado.

NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

É ímpar o fato dos acordos da OMC reproduzirem um consenso global sobre a inevitabilidade da integração comercial e produtiva internacional. Durante o seminário do SIS, houve uma quase unanimidade em favor da idéia de que **os problemas reais têm surgido da implementação desigual dos termos do acordo**¹⁹, devido, principalmente, às diferentes capacidades de implementação dos países, causadas por fatores técnicos e econômicos, enfim, resultado dos diferentes graus de desenvolvimento.

Vários líderes, como o Presidente Fernando Henrique Cardoso, têm denunciado a acentuação da desigualdade entre países desenvolvidos e países pobres decorrente de um rápido processo de abertura de mercados nestes desacompanhado da recíproca abertura de mercado naqueles.

Enquanto aos países em desenvolvimento é exigida a completa eliminação de subsídios e proteções tarifárias, mantêm-se, por exemplo, a lei *antidumping* norte-americana e o elevado nível de subsídios à agricultura na Europa.

No campo das barreiras técnicas passa a mesma situação. Os casos selecionados e apresentados mais a frente – Coréia do Sul, México e

¹⁸ Neste caso específico, impunha-se identificar quais seriam os critérios de seleção dos países a serem comparados, pois, no caso, por exemplo, dos Estados Unidos, havia um sentimento de que não seria possível estabelecer a citada relação por sua situação “sui-generis”.

¹⁹ Durante o Seminário, não houve uma discussão sobre se os termos dos acordos poderiam originalmente estar favorecendo aos países desenvolvidos.

Canadá – demonstram uma forte intervenção estatal no campo da normalização, contrariamente ao que se pensava até agora no Brasil.

Em face do vínculo identificado entre o comércio internacional e a normalização internacional, na qual a participação do Brasil se concretiza por intermédio da ABNT, e considerando o insatisfatório estágio da normalização nacional é recomendável uma atitude pró-ativa.

Considerando seu papel e evitando uma inadequada intervenção ao nível de processo, cabe ao Governo adotar uma **Política Pública de Normalização** voltada a melhoria da competitividade no processo de inserção internacional.

ATUAL POLÍTICA DE NORMALIZAÇÃO BRASILEIRA

A atividade da normalização brasileira é conduzida há 60 anos pela ABNT que tem sido reconhecida pelo Governo Federal através da seguinte legislação:

- DEL-007103 de 30/11/44;
- LEI-002166 de 11/01/54;
- LEI-004150 de 21/11/62;
- Resolução CONMETRO N^o 7, de 24/08/92 que define a ABNT como o “*Foro Nacional de Normalização*”; e
- Resolução CONMETRO N^o 6, de 26/05/93, que sugere que “*a alocação de recursos públicos corresponderá, no máximo, a valores equivalentes aos da contribuição associativa das entidades, de acordo com o item orçamentário referente às anuidades dos sócios da ABNT, tomando-se por base o ano anterior ao da elaboração do orçamento da União*”.

Sem entrar no mérito da legislação precedente, a ABNT passou, pelo menos desde 1992, a ser tratada como o “foro nacional de normalização”, tendo assinado um “Termo de Compromisso” com o Governo Federal. Naquele momento, criou-se um novo modelo para elaboração de normas técnicas no Brasil, estabelecendo-se uma relação entre o braço do Estado (CONMETRO e Comitê Nacional de Normalização) e a ABNT, o qual se faria por intermédio do Plano Estratégico de Normalização Brasileira – PENB-, pelo Plano Nacional de Normalização- PNN - e pelo Programa Brasileiro de Normalização –PBN.

Por várias razões, dentre elas a dificuldade de articulação entre o CONMETRO e os diferentes agentes interessados, inclusive governamentais, este novo modelo nunca chegou a ser implementado em sua totalidade, e a participação do Estado acabou ficando limitada ao repasse de recursos para ações como a manutenção da filiação brasileira nos organismos internacionais de normalização, conforme conveniado entre o MDIC e a ABNT em 2000, além de projetos específicos apoiados pelo MCT.

Dessa forma, não foi possível alavancar a normalização nem incentivar seus agentes no sentido do alcance de objetivos como:

- o aumento da competitividade da produção nacional;
- o desestímulo à criação de “*barreiras técnicas invertidas*”²⁰ pela indústria nativa;
- a conciliação entre a regulamentação técnica e a normalização nacional.

RESULTADOS DA NORMALIZAÇÃO BRASILEIRA

Os resultados deste distanciamento se refletem nos números sobre a adoção de normas internacionais, que alcançam apenas 11% do total de normas nacionais.

De acordo com dados fornecidos pela ABNT, em 1999 havia os seguintes resultados de desempenho a considerar:

- o projeto de norma, depois de aprovado na Comissão de Estudo²¹ e recebido pela área técnica da ABNT levava 316 dias em média para ser publicado e aprovado;
- participavam como sócios mantenedores apenas 108 entidades;
- setenta e oito por cento (78%) das normas vigentes tinham mais de 5 anos sem revisão, o que significa, para a maioria dos casos, desatualização pelo menos parcial.

Sob o aspecto financeiro a ABNT acumulou dívidas com o Erário que, em 31/12/1999 alcançavam a enorme cifra de **R\$7.426.159,72** que comparada a receita daquele ano (R\$8.744.000,00), totalmente comprometida com a manutenção das suas atividades, demonstra o quão grave era a situação. Não fosse o advento do REFIS, e o refinanciamento de toda a dívida da

²⁰ Este termo, criado no âmbito da STI, tem o significado seguinte: “ao preparar uma norma técnica nacional em desacordo com a correspondente norma técnica internacional, sem que haja objetivos legítimos envolvidos ou razões climáticas e geográficas, o fabricante nacional cria um padrão anacrônico dificultador das exportações e totalmente inefetivo no combate as importações.

²¹ A Comissão de Estudo da ABNT é equivalente ao WG da ISO; é nela onde se desenvolvem os projetos de norma que depois são submetidos ao Comitê Brasileiro (CB) e enviados para a ABNT para revisão, formatação e publicação para votação.

ABNT com o Governo através deste instrumento a partir de 2000, dificilmente a ABNT poderia prosseguir com suas atividades dentro da normalidade.

Outra questão relevante tem sido a limitação da abrangência do SINMETRO. A normalização nacional, além da relação com a internacional, precisa se coadunar com a regulamentação técnica de maneira a assegurar que um Regulamento Técnico Brasileiro, de caráter compulsório, considere os aspectos técnicos da produção nacional refletidos nas normas técnicas. É uma relação que pode ocorrer em duplo sentido:

- requisitos legais de um Regulamento Técnico, voltado ao alcance dos já citados objetivos legítimos, podem incentivar a preparação de uma norma técnica que, por exemplo, padronize soluções técnicas para o atendimento daqueles requisitos;
- o conteúdo de uma norma técnica nacional, da ABNT, pode servir de base para a preparação de um Regulamento Técnico Brasileiro, facilitando a definição dos requisitos essenciais dele.

Projetado em 1973, o SINMETRO⁴ e seus componentes principais, o CONMETRO e o INMETRO, foram modificando sua abrangência e seus papéis no passar dos anos, decorrente de mudanças políticas, mas, principalmente, da evolução da técnica. Assim, das atividades originais de fiscalização metrológica, guarda dos padrões primários e certificação, passaram a ter destaque as atividades de avaliação de conformidade: autoridade acreditadora, credenciamento de laboratórios de ensaio e de organismo de inspeção. Além disso, devido a delegação ou afastamento dos diferentes ministérios supervisores da Autarquia no período, o INMETRO passou a ser responsável pela regulamentação relacionada com a qualidade industrial.

Voltado para os produtos industrializados, o SINMETRO, e seus componentes, não conduziu à inclusão dos demais sistemas de regulamentação técnica e avaliação da conformidade, como aqueles dos Ministérios da Saúde e da Agricultura e Abastecimento.

Não temos medições sobre as perdas decorrentes da inexistência de um mecanismo de coordenação entre os diferentes agentes governamentais de regulamentação e avaliação de conformidade. Há de se afirmar, contudo, que os produtos atingiram um grau de sofisticação tão grande que não é mais possível tratá-los apenas dentro de uma área de regulamentação. Um exemplo pode ser os produtos agro-industriais que além de atender a requisitos fito sanitários (Ministério da Agricultura e Abastecimento), têm de atender a requisitos de rotulagem e de quantidade para pré-medidos (MDIC), ou seja, mesmo sem haver sobreposição entre as autoridades regulamentadoras, ocorre um esforço duplicado que pode, inclusive,

apresentar alguma incoerência entre si ou em relação aos acordos da OMC, dos quais o Brasil é signatário.

EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE NORMALIZAÇÃO

Os exemplos a seguir, mesmo que não venham a servir de base para os elementos de Política apresentados no final, servem de exemplo sobre os diferentes graus de intervenção estatal no assunto.

México

O México, por exemplo, está entre os países de maior intervenção estatal na normalização voluntária, chegando ao ponto de tratar a regulamentação técnica nacional como uma consequência de uma decisão governamental sobre o processo de normalização.

O extrato a seguir foi retirado do documento da OMC WT/TPR/M/29/Add.1 19/12/1997 sobre a Revisão da Política Comercial do México naquele ano.

(...) *"Nevertheless, Mexico's 1995-2000 Development Plan acknowledges the need to encourage the modernization of industry while focusing on quality in the production of basic goods and services mainly through the use of internationally recognized standards which would ensure the development of a more competitive economy as a means of achieving economic development."* (...)

*"The **National Standardization Commission** is a national organization with participation from various sectors (academic, industrial, commercial, consumers) and public agencies **with the authority to issue standards and technical regulations**, as well as private standardization firms registered with SECOFI according to international conventions. The main regulations and standards are established through Committees with the participation of all interested parties, both domestic and foreign. Regardless of whether a voluntary standard will eventually be transformed into a mandatory standard, all draft standards, both voluntary and mandatory, are published in the Official Journal. The Federal Law on Metrology and Standardization provides for a 60-day period to accept comments."*

Coréia do Sul

Outro país com um posicionamento agressivo quanto à normalização é a Coréia do Sul, que em sua Revisão da Política Comercial, documento WT/TPR/M/73 31/10/2000 na homepage da OMC na Internet, apresenta a seguinte informação sobre um plano de "harmonização" das normas nacionais com normas internacionais:

(...) *"He (the Korean representative) highlighted several efforts to encourage the alignment of Korean standards and technical regulations with international standards, including the **National Standardization Act** and a **five-year plan for harmonizing 80% of the domestic standards** (except for those specific to Korea) by **2004**. A non-discriminatory genetically modified organisms labeling scheme, aimed at securing consumers' right to know, was to be gradually introduced for several items between March 2001 and 2002."* (...)

Canadá

Chama mais atenção o conteúdo do documento "*Canadian Standards Strategy*", citado na revisão de política comercial canadense WT/TPR/78 de 15/11/2000. Dentre as constatações apresentadas no mesmo, destacamos os extratos seguintes.

(...) "Looking ahead
As a result of rapid globalization, a domestic focus on standardization activities is no longer tenable for Canada or for other industrialized countries. Globalization of trade is opening up new markets and opportunities for Canadian industry. At the same time, international standards practices are increasingly being adapted for use in Canada. With standards inextricably linked to trade, Canada's participation in the development and monitoring of international standards practices is now a fact of life. Likewise, **Canada must ensure that its domestic standards practices reflect international norms.**"

A surpresa é que, proporcionalmente a sua economia (PIB), o Canadá já possuía uma relevante participação na normalização internacional no momento da formulação da referida estratégia (23/06/1999).

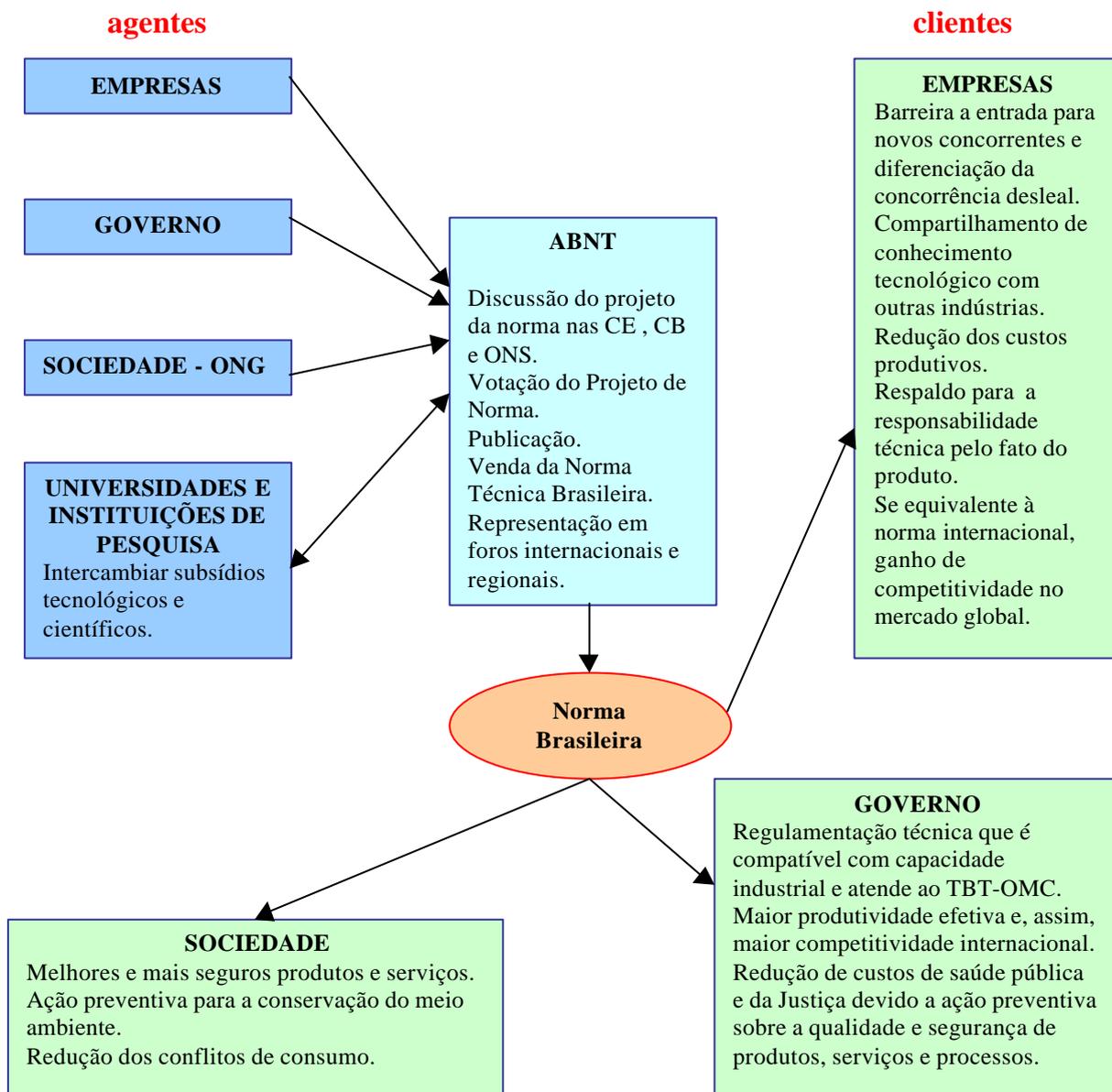
A posição canadense sobre a relação entre a normalização e a regulamentação técnica, também revela um ponto de vista surpreendentemente intervencionista.

(...) "regulatory and public policy environments in Canada are becoming increasingly relevant to standardization issues, and vice versa. The linking of domestic standardization practices to regulations means that **regulatory and standards communities must work together more closely**. Similarly, environmental and social policies are increasingly reflected in, and contribute to, standardization activities and outcomes." (...)

As informações acima indicam que o Estado, em grau a ser discutido a seguir, não deve permanecer participando à distância do processo de normalização nacional. Há uma intrínseca responsabilidade do Governo na manutenção de um sistema voluntário de normalização devido a sua relação com a regulamentação técnica. Sob outro aspecto, há um grande interesse em que este sistema estimule a atualização tecnológica da indústria até o nível da competitividade internacional, porque é esta uma das condições necessárias ao incremento das exportações brasileiras.

AGENTES, CLIENTES E INTERESSES

A normalização decorre de um conjunto de interesses de agentes que buscam obter benefícios da publicação de uma norma. Tanto a iniciativa privada quanto o Governo necessitam alcançar os benefícios ou, antes, saber da sua existência para que os interesses latentes se realizem em ações coordenadas. Alguns dos interesses estão relacionados na figura.



Para que os benefícios decorrentes do processo de normalização sejam alcançados torna-se necessário desenvolver ações no sentido de oferecer as condições necessárias para que os agentes tenham:

- *conhecimento*: saibam dos benefícios e objetivos envolvidos;
- *capacidade*: possam, tenham a capacidade requerida para participar; e
- *compromisso*: queiram, sejam estimulados a se comprometer com a normalização.

Para a demanda de *conhecimento*, faz-se necessário promover **a educação da sociedade** (agentes públicos, empresários, universitários, consumidores, etc.) com relação aos principais aspectos da normalização na economia globalizada. Especialmente para a sociedade se espera que a consequência desta promoção seja o emprego cotidiano das normas técnicas nacionais como critério de qualidade e de escolha do produto pelo consumidor, tanto no momento da compra, quanto no eventual uso de seus direitos de consumidor junto a tribunais.

Para a demanda da *capacidade*, impõe-se identificar fontes de recursos para **fomentar a participação** efetiva tanto nos foros internacionais de normalização quanto no foro nacional, a ABNT, sem esquecer do foro regional, a Associação Mercosul de Normalização. Decorrente da reativação da normalização nacional e sua harmonização com as normas internacionais, surgirá algum nível de carência de atualização industrial que necessitará, também, de recursos. Do lado do Governo, é urgente a conciliação da regulamentação técnica nacional²² com as normas nacionais harmonizadas e com a lógica inerente ao Acordo de Barreiras Técnicas da OMC.

A necessidade de *compromisso* se encaminha pelo estímulo à participação de agentes públicos e privados no fomento das atividades de normalização, incluído o suporte ao Foro Nacional de Normalização, como resultado da visão da normalização como elemento de melhoria da competitividade. Estes “estímulos” se concretizam por intermédio de uma **Política Nacional de Normalização** que identificamos ser composta por:

- A) Educação para a Normalização.
- B) Incentivo a Participação nos Foros Internacionais de Normalização e na ABNT.
- C) Harmonização das normas técnicas nacionais com as internacionais pertinentes.
- D) Conciliação entre a regulamentação técnica nacional e a normalização.
- E) Financiamento da Atualização Industrial: FINEM, FINAME e BNDES Automático.
- F) Modernização do sistema normativo nacional.

Algumas destas ações podem ser efetivados através de Resoluções CONMETRO por envolverem principalmente coordenação e direcionamento. As demais implicarão na alocação de recursos e no desenvolvimento das estruturas de execução.

Todas necessitarão de interação interministerial para que não resultem, mais uma vez, em uma ação isolada para a normalização industrial.

²² Hoje originada em diferentes níveis de agentes governamentais que não se comunicam entre si .

Desde logo, acreditamos que o restabelecimento de uma pauta no CONMETRO que propicie um melhor entendimento entre os diversos agentes governamentais e a sociedade, pode, de fato, resultar na desejada atualização do sistema com o aumento da abrangência do SINMETRO.

ÚLTIMOS COMENTÁRIOS

Quinhentos anos após ter sido descoberto, ainda há muito de desconhecido e inexplorado no Brasil. A normalização, por exemplo, ainda parece um assunto meramente burocrático e supérfluo para muitos empresários e mesmo para o Governo. Esta situação, todavia, não é decorrente de um número gigantesco de normas, mas sim, de um alto percentual de normas defasadas em relação à indústria nacional e, mais ainda, em relação às normas internacionais.

Como foi visto, nós, um país em desenvolvimento, precisamos participar plenamente da normalização internacional e não é possível esperar, mais do que vimos esperando, pela ação da iniciativa privada, pois a parte dela que poderia disponibilizar recursos, grandes empresas multinacionais, já está representada naqueles foros e aquela parte de origem nacional, nativa, não detém recursos suficientes para fazê-lo.

O Brasil participa com apenas 0,9% do comércio internacional, sendo que é capaz de influenciar menos de 27% das normas internacionais ISO referentes a sua pauta de exportações/importações. Situação, no mínimo, indesejável.

Uma resposta a estes problemas encaminha-se através deste estudo de caráter elementar que esperamos discutir internamente no Ministério. Oxalá tenhamos sido capazes de fazê-lo cristalino e simples.