

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 125

**Barreiras
técnicas ao
comércio
internacional:
aspectos
teóricos e as
experiências
regionais de
harmonização**

**Galeno Tinoco
Ferraz Filho,
Marco Antonio
Freitas de H.
Cavalcanti,
Márcia M. Bettim
Ribeiro**

Abril de 1997

Barreiras técnicas ao comércio internacional

Aspectos teóricos e as experiências regionais de harmonização

**Galeno Tinoco Ferraz Filho
Marco Antônio Freitas de H. Cavalcanti
Márcia M. Bettim Ribeiro**

Abril de 1997

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUÇÃO | 3 |
| II. CONCEITOS E DEFINIÇÕES | 3 |
| III. IMPACTOS DAS NORMAS SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS | 6 |
| IV. NORMAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL: ASPECTOS GERAIS | 8 |
| V. CAUSAS DAS DIVERGÊNCIAS DE NORMAS E REGULAMENTOS TÉCNICOS ENTRE PAÍSES | 10 |
| V.1. Determinantes gerais da heterogeneidade de normas | 11 |
| V.2. Determinantes da heterogeneidade de normas em nível internacional | 15 |
| VI. ESFORÇOS COOPERATIVOS DE HARMONIZAÇÃO | 17 |
| VI.1. Organizações internacionais de normalização | 17 |
| VI.2. O Sistema da OMC | 18 |
| VI.3. União Européia | 26 |
| VI.4. NAFTA | 29 |
| VI.5. APEC | 31 |
| VI.6. ALCA | 34 |
| VI.7. MERCOSUL | 39 |
| VII. NOTA SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO | 45 |
| VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 49 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 50 |

I. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento e difusão de normas técnicas desempenha um importante papel na promoção de maior eficiência econômica e bem-estar social, devendo conduzir, em geral, à redução dos custos de transação entre produtores ou entre estes e o consumidor final. Entretanto, na medida em que diferentes países tendem a convergir a distintas normas e regulamentos técnicos, esse mesmo processo pode determinar o surgimento de significativas barreiras ao comércio internacional, resultando em restrições efetivas ao crescimento econômico e social, em cada país e no mundo em geral.

A magnitude do impacto restritivo sobre o comércio internacional acarretado pela heterogeneidade de normas técnicas entre países é difícil de ser quantificada, dada a carência de informações e estudos relevantes. O senso comum e a experiência prática de produtores e comerciantes sugerem, porém, que as barreiras técnicas têm efeitos substanciais sobre os fluxos de comércio, e que a importância relativa de tais efeitos tende a aumentar com a redução das barreiras tarifárias. Isso explica, em grande medida, a preocupação crescente com esse problema, no âmbito de acordos internacionais de caráter multilateral ou regional, por parte de autoridades governamentais e organismos privados.

O presente texto procura fornecer alguns elementos para reflexão acerca dessa questão, através da consideração dos aspectos teóricos do processo de normalização e da análise das experiências regionais de harmonização de normas e regulamentos técnicos realizadas ou em curso.

II. CONCEITOS E DEFINIÇÕES¹

Uma *norma técnica* pode ser definida como um conjunto de características ou especificações de um produto, processo ou método de produção, relativas a tamanho, peso, desenho, componentes, funções, desempenho ou quaisquer outros atributos do produto, processo ou método de produção em questão.

Pode-se classificar as normas técnicas em dois tipos básicos: normas referentes à *compatibilidade* do produto — isto é, à sua capacidade de funcionar em associação com outros produtos — e normas relativas à *qualidade* do produto — entendida, em sentido amplo, como qualquer outra característica do produto (por exemplo, salubridade, segurança, durabilidade, etiquetagem, etc.).

As normas de qualidade podem ser classificadas ulteriormente em dois subgrupos: normas de “*design*”, que especificam precisamente como um produto deve ser elaborado (detalhando materiais e procedimentos utilizados, dimensões, peso, e outras características físicas), e normas de *desempenho*, que requerem que o produto cumpra determinados objetivos (por exemplo, apresentar determinado grau de resistência ao fogo), que podem ser alcançados mediante *designs* alternativos.

¹ Os conceitos e definições apresentados nessa seção são discutidos em Sykes (1995) e National Research Council (1995).

A adoção de determinada norma técnica por um produtor — isto é, a decisão de conformar seu aparato produtivo com os requisitos da norma — pode ser voluntária ou compulsória. Neste trabalho, seguindo a terminologia empregada nos documentos oficiais sobre a matéria, referir-se-à às normas voluntárias simplesmente como *normas*, e às normas compulsórias (mandatórias) como *regulamentos técnicos*.

Os regulamentos técnicos são estabelecidos pelo governo sob diversas justificativas: garantir a saúde e segurança dos consumidores; proteger os consumidores contra práticas comerciais enganosas e a compra inadvertida de produtos de má qualidade; proteger o meio ambiente; etc. Produtos sem conformidade com tais regulamentos não podem ser comercializados, de modo que todos os produtores devem, necessariamente, adequar-se às imposições governamentais.

No que se refere às normas voluntárias, diferentes produtores podem adotar normas distintas ou comuns. A convergência de diferentes produtores a uma mesma norma, ou *normalização*, pode ocorrer naturalmente, como resultado do processo de competição no mercado, ou derivar de esforços formais de coordenação entre os participantes do mercado visando a obtenção de um consenso; no primeiro caso, trata-se de normas *de facto* e, no segundo, de normas *de consenso*.

Figura I
Tipos de normas, segundo a origem

| | |
|-------------------------------------|---|
| Norma de facto | Norma resultante do processo competitivo no mercado, sem qualquer coordenação. Quando determinado conjunto de especificações de produtos ou processos conquista uma parcela de mercado suficientemente grande e adquire autoridade ou influência, é considerado uma norma de facto. |
| Norma de consenso voluntário | Norma resultante de um processo coordenado formal, onde os principais participantes de um mercado buscam um consenso. Além de produtores e <i>designers</i> , também podem participar consumidores, órgãos governamentais de licitação e autoridades reguladoras. |
| Norma mandatória | Norma estabelecida por agências governamentais. Uma norma de licitação especifica os requisitos a serem preenchidos pelos fornecedores do governo. Um regulamento técnico pode referir-se a critérios de segurança, saúde, meio ambiente, etc. Normas voluntárias desenvolvidas para uso privado são freqüentemente adotadas pelo governo, tornando-se mandatórias. |

Fonte: National Research Council (1995).

A conformidade de produtos e processos com os requisitos de normas ou regulamentos técnicos pode ser realizada através de diversos procedimentos de *avaliação de conformidade*. Tais procedimentos envolvem quatro atividades básicas: (i) declaração de conformidade do fabricante; (ii) teste de produtos; (iii) certificação de produtos; (iv) registro de sistema de qualidade (Figura II). A *declaração de conformidade do fabricante* consiste na avaliação realizada pelo próprio produtor, através de mecanismos internos de garantia de qualidade e testes, enquanto que as demais atividades referem-se a medidas de avaliação de conformidade por parte de terceiros: o *teste de produtos* diz respeito à atuação de laboratórios independentes a pedido do fabricante; a *certificação de produtos* consiste na verificação formal da conformidade dos produtos com normas ou regulamentos específicos; e o *registro de sistema de qualidade* corresponde à avaliação e monitoramento periódico do sistema de garantia de qualidade do fabricante.

Em muitos casos, a declaração de conformidade do fabricante parece suficiente para convencer compradores ou agências governamentais da conformidade do produto com as normas ou regulamentos relevantes. Frequentemente, porém, garantias adicionais se fazem necessárias — no caso, por exemplo, de estarem em jogo a saúde ou segurança da população —, de modo que a atuação de terceiros se revela essencial para assegurar a aceitação do produto no mercado.

Cabe ressaltar que cada atividade do processo de avaliação de conformidade engloba, além da *avaliação* propriamente dita — ou seja, a comparação do produto a determinada norma, através de testes —, outros dois níveis de operações: o *credenciamento*, relacionado à análise do grau de competência e qualificação dos avaliadores por programas privados ou governamentais; e o *reconhecimento*, referente à avaliação dos próprios órgãos credenciadores.

Figura II
Aspectos Gerais do Sistema de Avaliação de Conformidade
(mecanismos que asseguram a conformidade de produtos a normas)

| | Declaração de Conformidade do Fabricante | ATIVIDADES DE TERCEIRA PARTE | | |
|--|---|--|--|--|
| | | Teste de Produtos | Certificação de Produtos | Processos Produtivos: Registro de Sistema de Qualidade |
| Nível 1: Avaliação | Testes e garantia de qualidade do próprio fabricante POR: fabricante | Teste de produtos, componentes, materiais, etc. POR: laboratório independente | Certificação de produtos em relação a uma norma ou conjunto de normas POR: certificador de produtos | Auditoria e registro do sistema de garantia de qualidade do fabricante (por ex. em relação a normas da ISO 9000) POR: registrador de sistema de qualidade |
| Nível 2: Credenciamento | Aceitação POR: consumidor ou autoridade reguladora | Credenciamento do laboratório POR: programa de credenciamento de laboratório (privado ou governamental) | Credenciamento do certificador POR: programa de credenciamento de certificador (privado ou governamental) | Credenciamento do registrador de sistema de qualidade POR: programa de credenciamento de registrador (privado ou governamental) |
| Nível 3: Reconhecimento | Aceitação POR: consumidor ou autoridade reguladora | Reconhecimento oficial do programa de credenciamento de laboratório POR: governo* | Reconhecimento oficial do programa de credenciamento de certificador POR: governo* | Reconhecimento oficial do programa de credenciamento de registrador POR: governo* |

Fonte: National Research Council (1995).

Nota: ISO = International Organization for Standardization.

* Os programas governamentais de reconhecimento encontram-se nos estágios iniciais de desenvolvimento.

III. IMPACTOS DAS NORMAS SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS²

O processo de desenvolvimento e difusão de normas e regulamentos técnicos proporciona uma vasta gama de benefícios para as atividades econômicas. Em primeiro lugar, a normalização promove a redução dos custos de transação, pois fornece aos consumidores, de forma sistemática, informações sobre os produtos ofertados — permitindo, além do reconhecimento imediato das características básicas do produto, um menor grau de incerteza quanto à sua qualidade.³ As principais implicações disso consistem no aumento das quantidades transacionadas — dada a maior predisposição a comprar por parte dos consumidores — e na tendência ao acirramento da competição via preço — tendo em vista que a maior padronização dos produtos facilita, para o consumidor, a tarefa de comparação entre bens alternativos disponíveis no mercado, permitindo-lhe concentrar-se no fator preço. Verifica-se, assim, uma correção parcial das falhas de mercado associadas à existência de assimetrias de informação entre vendedores e compradores e, conseqüentemente, um movimento da economia rumo a uma situação “ótima”.

Em segundo lugar, a normalização de produtos e componentes constitui um fator de expansão da demanda potencial pela produção de cada firma, permitindo, em geral, o aumento das quantidades produzidas e o melhor aproveitamento das economias de escala eventualmente existentes — o que implica menores custos unitários de produção e, possivelmente, preços ao consumidor também mais baixos.

É possível que algumas firmas tenham seus níveis de produção efetivamente reduzidos, em decorrência do desmantelamento das barreiras à entrada e do conseqüente aumento da competição nos seus respectivos segmentos de mercado. Nesse caso, a ocorrência de retornos crescentes na produção gera efeitos negativos sobre os custos de produção, mas os benefícios derivados da quebra do poder de monopólio das firmas em seus segmentos de mercado devem assegurar ganhos líquidos de bem-estar para a sociedade.

Normas que garantem a compatibilidade entre bens produzidos por diferentes firmas constituem outra importante fonte de ganhos econômicos. A compatibilidade entre bens complementares propicia, de um lado, maior eficiência na produção — pois resulta num maior grau de substitutibilidade entre bens intermediários, possibilitando aos produtores de bens para consumo final atingir uma combinação de insumos mais eficiente — e, de outro lado, maior eficiência no consumo — dado que, por razões análogas, os consumidores tornam-se capazes de adquirir uma combinação de bens mais próxima da ideal. Na presença de “externalidades de rede” (*network externalities*), a compatibilidade entre produtos substitutos confere ganhos de utilidade aos usuários de cada bem, pois representa um aumento do tamanho da rede — e, portanto, maiores benefícios advindos do consumo dos produtos em questão.

² Essa e a próxima seção apresentam uma síntese de argumentos expostos em Kindleberger (1983), Lecraw (1984), National Research Council (1995) e Sykes (1995).

³ Vale ressaltar que os custos de transação diminuem para compradores e vendedores; estes últimos são beneficiados pela maior quantidade de informação à disposição dos consumidores, o que reduz a necessidade de práticas (onerosas) de *sinalização* da qualidade dos produtos.

O processo de difusão de novas tecnologias também é afetado positivamente pela normalização; de fato, na medida em que os avanços tecnológicos introduzidos por determinado produtor estejam incorporados em uma norma, torna-se mais fácil a sua adaptação e utilização pelos demais produtores. Nesse sentido, normas referentes ao desenho de um produto — que contém informações detalhadas sobre como o produto deve ser feito — devem gerar maiores benefícios do que normas relativas ao desempenho do produto — que não especificam tais detalhes.

Por fim, as normas e regulamentos técnicos constituem mecanismos relevantes para a consecução de determinados objetivos sociais, tais como a garantia da saúde e segurança da população e a proteção do meio ambiente, através do incentivo à (ou imposição de) conformidade com padrões específicos de “qualidade”.

É evidente, portanto, que o processo de introdução e difusão de normas e regulamentos técnicos desempenha um importante papel na promoção de maior eficiência econômica e bem-estar social. Cabe notar que esse mesmo processo pode, em determinadas circunstâncias, causar *perdas* para produtores e/ou consumidores. A maior padronização dos produtos, por exemplo, pode acarretar significativos custos para a sociedade, em termos de restrições sobre as escolhas dos consumidores; e a redução das incompatibilidades entre tecnologias alternativas pode envolver a opção por um padrão tecnológico inferior ou, mesmo que a melhor tecnologia seja escolhida, resultar em perdas para os produtores e usuários das tecnologias preteridas, em razão da necessidade de conversão às novas normas. Em situações como essas, onde *a heterogeneidade de normas se justifica do ponto de vista econômico*, é possível que o saldo final do processo de normalização seja negativo, não apenas para determinados grupos econômicos, mas para a sociedade como um todo. Isso indica que, apesar de parecer razoável supor que a normalização de produtos ou processos deve, em geral, dar origem a ganhos líquidos para os agentes econômicos envolvidos, tal conclusão não deve ser estendida indiscriminadamente a qualquer situação específica.

IV. NORMAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL: ASPECTOS GERAIS

Os argumentos acima não são aplicáveis apenas à normalização no interior de cada país, mas também em nível internacional; logo, parece desejável, em princípio, que firmas de diferentes países adotem normas comuns. No entanto, por vários motivos — analisados em detalhe adiante —, diferentes países tendem a convergir a distintas normas e regulamentos técnicos. Isso implica o surgimento de significativas barreiras às transações econômicas internacionais e, conseqüentemente, níveis mais baixos de eficiência econômica e bem-estar social, dados o aumento dos custos de transação para vendedores e compradores, diminuição da demanda potencial pelos bens produzidos em cada país, redução da pressão competitiva exercida pelos produtores externos, dificuldade de combinar insumos e produtos de forma eficiente, incapacidade de aproveitar externalidades de rede, redução das variedades de produtos no mercado, etc.

A divergência de regulamentos técnicos entre países impõe aos exportadores potenciais a *obrigação* de adequar seus produtos ou processos, desenvolvidos em conformidade com as regras de seu país de origem, aos regulamentos do país importador. Na melhor das hipóteses, isso acarreta um custo adicional relativo às exportações, o que prejudica o grau de competitividade das vendas externas; no limite, é possível que os custos de adaptação aos regulamentos do país estrangeiro se revelem proibitivos, constituindo uma barreira efetiva à entrada no mercado em questão.

Dado o caráter *voluntário* das normas, a existência de diferenças entre as normas vigentes em determinado país e as adotadas por exportadores potenciais não impede, do ponto de vista legal, a comercialização dos produtos. Contudo, a não conformidade com as normas locais é geralmente penalizada pelo mercado, tendo em vista que o grau de aceitação dos produtos depende, em grande medida, de sua capacidade de satisfazer certos critérios incorporados a ditas normas. Esse problema é evidente no caso de incompatibilidades entre os produtos exportados e outros produtos ou serviços complementares disponíveis no país de destino — que tornam a compra bastante improvável —, mas também se revela importante no caso das normas estarem referidas exclusivamente a padrões de qualidade do produto. Desta forma, a divergência de normas entre países também determina, para as firmas exportadoras, custos adicionais associados à necessidade de conversão, total ou parcial, às normas do país importador — podendo limitar ou, mesmo, impedir o acesso dessas firmas a diversos mercados.

Além dos custos de conformar produtos e/ou processos às normas e regulamentos técnicos estrangeiros, os exportadores incorrem em barreiras *extras* referentes à necessidade de *comprovar tal conformidade*. Com efeito, de nada adianta produzir bens que satisfaçam determinadas normas ou regulamentos técnicos, caso os produtores não sejam capazes de demonstrar isso junto aos compradores ou agentes governamentais envolvidos. O processo de avaliação de conformidade sujeita os produtos exportados a testes e procedimentos duplicados e, muitas vezes, desnecessariamente complexos e onerosos, impondo-lhes significativa perda de competitividade.

Cabe destacar que, apesar das normas e regulamentos técnicos referentes ao *desempenho* do produto serem intuitivamente mais razoáveis do que normas de *design*, os procedimentos de avaliação de conformidade devem revelar-se, em geral, mais complicados e onerosos no primeiro caso.

Em suma, a heterogeneidade de normas e regulamentos técnicos e a necessidade de procedimentos de avaliação de conformidade parecem constituir notáveis barreiras técnicas ao comércio internacional, resultando em restrições efetivas ao crescimento econômico e social, em cada país e no mundo em geral.

A implicação normativa dessa conclusão parece evidente: a fim de promover a liberalização efetiva do comércio internacional e o (conseqüente) aumento da eficiência econômica global, *deve-se incentivar a harmonização de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade entre países*. Todavia, algumas questões permanecem em aberto. Uma delas diz respeito à possibilidade, anteriormente aventada, do processo de normalização causar perdas líquidas de bem-estar, no caso da heterogeneidade de normas ou regulamentos técnicos ser *justificada* — o que deve se revelar tão mais provável quanto mais significativas forem as diferenças entre países, em termos de preferências dos consumidores, condições tecnológicas, etc. A maximização dos benefícios a serem auferidos por um movimento de harmonização de normas e regulamentos em escala internacional requer, portanto, a *identificação prévia de situações em que os fundamentos econômicos sugerem a manutenção das divergências existentes*.

Outra questão importante refere-se ao fato de que, mesmo que não haja qualquer dúvida quanto à desejabilidade da normalização em determinado setor ou atividade, possíveis controvérsias em relação à forma de implementá-la podem conduzir a uma situação subótima. Com efeito, em face das divergências de interesses e opiniões entre os agentes envolvidos no processo, é possível que, dentre as múltiplas opções de normalização, seja escolhida uma alternativa pouco eficiente, resultando em ganhos reduzidos para a economia. Faz-se necessário, por conseguinte, *escolher com cuidado os mecanismos e critérios adotados na implementação do princípio da normalização*.

A análise das potencialidades e dificuldades associadas aos processos de harmonização internacional de normas e regulamentos deve, necessariamente, envolver a investigação dessas questões.

V. CAUSAS DAS DIVERGÊNCIAS DE NORMAS E REGULAMENTOS TÉCNICOS ENTRE PAÍSES⁴

Inicialmente, pode-se distinguir quatro situações básicas no que se refere ao grau de normalização verificado entre determinado grupo de países:

- (i) *Ausência de normalização*, caracterizada por divergências de normas não apenas entre países, mas também no interior de cada país;
- (ii) *Normalização doméstica*, observada quando cada país converge para um conjunto distinto de normas e regulamentos;
- (iii) *Normalização internacional parcial*, correspondente à situação em que alguns países adotam as mesmas regras e/ou regulamentos;
- (iv) *Normalização internacional total*, que ocorre quando todos os países adotam as mesmas normas e/ou regulamentos.

A heterogeneidade de normas entre países ou subgrupos de países pode, assim, estar associada a três tipos de situação: (i), (ii) ou (iii). A análise a seguir se concentrará, basicamente, na investigação das circunstâncias que promovem a ocorrência de cada uma dessas situações, procurando proporcionar subsídios para a discussão acerca da desejabilidade da harmonização e do desenho de mecanismos ótimos de implementação desse princípio.

A situação (i) não constitui, evidentemente, um problema específico de comércio internacional, pois a ocorrência de normas divergentes em nível internacional simplesmente reflete a ausência de normalização no âmbito de cada país. Contudo, a análise dessa situação também pode contribuir para a presente discussão, por uma série de razões.

Em primeiro lugar, a heterogeneidade de normas entre países pode ser atribuída, em parte, aos mesmos elementos básicos que determinam a ausência de normalização doméstica — associados a características gerais do processo competitivo —, e é provável que, em decorrência do processo de *globalização* dos mercados, tais fatores venham a assumir importância crescente no contexto internacional. Logo, o estudo desses elementos pode não apenas proporcionar importantes *insights* a respeito das questões atualmente em pauta no cenário internacional, como também antecipar questões possivelmente relevantes no futuro.

⁴ A discussão nessa seção baseia-se em ampla literatura, notadamente nos trabalhos de Farrell e Saloner (1985, 1986, 1988), Katz e Shapiro (1986a, 1986b), Lehr (1992), Matutes e Regibeau (1988), Spence (1975), Sykes (1995) e Tirole (1988).

Além disso, é possível que os movimentos de normalização doméstica e internacional sejam realizados conjuntamente, constituindo um único processo. É certo que, em princípio, os problemas decorrentes das divergências de normas no interior dos países devem ser enfrentados, num primeiro estágio, através de iniciativas (privadas ou governamentais) de caráter doméstico, para somente então serem tratados em nível internacional. Entretanto, o caminho rumo à normalização internacional não procede necessariamente dessa forma, sendo possível “pular” o estágio de normalização doméstica, passando diretamente da situação (i) para a situação (iii). Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso de uma norma estrangeira ser reconhecidamente superior a todas as alternativas domésticas, ou no caso da norma estrangeira estar suficientemente consolidada no exterior. Em ambos os casos, o país em questão pode antecipar que a norma estrangeira se tornará, futuramente, a norma internacional — o que gera incentivos à convergência imediata a ela.

A Figura III exemplifica o raciocínio: partindo de (i), os produtores (ou autoridades governamentais) do país Y podem antecipar que a norma 1, adotada no processo de normalização doméstica pelo país X, deverá prevalecer no contexto internacional no futuro, sendo incentivados a convergir imediatamente para essa norma, em vez de optar, inicialmente, pela adoção da norma doméstica 3. Dessa forma, evitam-se as barreiras técnicas às exportações nacionais no período de “transição” (ii), além de impedir que pelo menos uma das firmas domésticas (D) incorra duas vezes nos custos de adaptação a uma nova norma.

Figura III
Exemplos de diferentes graus de normalização a nível internacional

| Descrição | PAÍS X | | PAÍS Y | | PAÍS Z | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Firma A | Firma B | Firma C | Firma D | Firma E | Firma F |
| (i) ausência de normalização | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (ii) normalização doméstica | 1 | 1 | 3 | 3 | 5 | 5 |
| (iii) normalização internacional parcial | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 5 |
| (iv) normalização internacional total | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Obs.: Os números de 1 a 6 indicam normas alternativas adotadas pelos produtores.

V.1. Determinantes gerais da heterogeneidade de normas

Normas de compatibilidade

A ocorrência de incompatibilidades entre os bens produzidos por diferentes firmas está relacionada, essencialmente, à existência de múltiplas alternativas tecnológicas para a produção de cada tipo de bem e ao caráter descentralizado das decisões de investimento e produção tomadas no mercado. Sob tais condições, é natural que o processo de introdução de novos produtos e/ou tecnologias dê origem, continuamente, a diversas formas de incompatibilidade.

Em princípio, isso não fornece justificativa suficiente para uma intervenção (privada ou governamental) visando promover a harmonização das diferentes normas existentes. De um lado, tais incompatibilidades não acarretam, necessariamente, prejuízo para a sociedade, pois estão associadas à diferenciação de produtos e, conseqüentemente, a um leque mais amplo de opções para os consumidores. De outro lado,

o próprio mercado se encarrega de eliminar grande parte dessas incompatibilidades, através das escolhas dos consumidores — que manifestam suas preferências por certos produtos, determinando quais das incompatibilidades geradas são efetivamente *desejadas*. Num ambiente perfeitamente competitivo, a estrutura de preferências dos consumidores deve estabelecer, em última instância, um nível de incompatibilidade socialmente ótimo.

No entanto, na presença de externalidades não pecuniárias ou imperfeições competitivas, a solução de mercado pode não ser eficiente, levando a níveis de incompatibilidade excessivamente altos ou baixos. Surge, então, a possibilidade do processo de normalização gerar ganhos de bem-estar para a sociedade.

Na presença de firmas com poder de mercado, a decisão de produzir bens compatíveis ou incompatíveis com os bens ofertados pelas firmas rivais constitui uma ação *estratégica* — ou seja, cada produtor procura antecipar as decisões dos rivais e as respostas destes às suas próprias decisões, de modo a auferir os maiores ganhos possíveis. Como em qualquer *jogo* estratégico, o resultado final da interação competitiva entre os produtores é incerto, dependendo crucialmente das hipóteses adotadas acerca do processo de formação de expectativas dos agentes e da estrutura de *payoffs* do jogo. Entretanto, pode-se chegar a algumas conclusões de caráter bastante geral.

A principal consequência da ocorrência de incompatibilidades entre os produtos de determinado setor consiste na segmentação do mercado. Cada produtor passa a gozar de elevado poder de monopólio no seu segmento, mas tem seu acesso ao resto do mercado impedido, em virtude das barreiras à entrada decorrentes da incompatibilidade entre seu produto e os demais.

Isso significa que tal incompatibilidade afeta cada produtor *positivamente* — dado que lhe confere maior poder para elevar preços no seu segmento de mercado — e *negativamente* — pois limita o tamanho do mercado acessível, dificultando o aumento de vendas e o aproveitamento de economias de escala na produção. Logo, de acordo com a magnitude relativa desses efeitos, cada produtor tem um maior ou menor incentivo a tornar seu produto compatível com os produtos rivais; em particular, quanto maior for o seu segmento de mercado “exclusivo”, menor deve ser a sua disposição a compatibilizar seu produto com os demais.

A compatibilização entre produtos de diferentes firmas pode ocorrer de duas formas básicas: pela ação *unilateral* de uma das firmas, através da construção de algum tipo de “adaptador”, ou pela atuação *cooperativa* das firmas, visando a adoção conjunta de uma série de normas. A produção, por parte de várias companhias, de computadores pessoais compatíveis com o PC da IBM constitui um exemplo clássico do primeiro caso, enquanto que a adoção de padrões de transmissão televisiva exemplifica o segundo caso.

Quando a estrutura de mercado se caracteriza pela presença de um único grande produtor e vários concorrentes relativamente pequenos, é provável que o líder prefira produzir um bem incompatível com os produtos dos rivais, de modo a manter a sua parcela de mercado protegida da concorrência, e que os pequenos produtores desejem eliminar tais incompatibilidades, a fim de se tornarem capazes de conquistar parte da clientela do líder.

Se a construção unilateral de um adaptador for permitida legalmente e não envolver custos proibitivos, os pequenos produtores deverão adotar a estratégia de “seguir o líder”, tornando seus produtos compatíveis com os produtos do líder. Nesse caso, os consumidores deverão ser beneficiados pelo aumento da competição no mercado. Por outro lado, se o processo de normalização depender da cooperação entre os agentes, é improvável que ocorra alguma redução das incompatibilidades no setor,⁵ dados os interesses do líder em sentido contrário.

No caso de não haver um líder incontestado no mercado, há múltiplos resultados possíveis, pois os interesses de cada produtor não são necessariamente divergentes, no que se refere às decisões de compatibilização.

Num duopólio, se pelo menos uma das firmas acreditar que a estratégia competitiva ótima consiste em deter a entrada ou expulsar do mercado a firma rival, devem prevalecer os incentivos à incompatibilização dos produtos — que implica o acirramento da competição, aumentando a probabilidade de uma das firmas ser obrigada a sair do mercado. Mas, no caso de cada firma julgar conveniente “acomodar” a rival, é provável que o processo de competição conduza à produção de bens compatíveis, dado que ambas as firmas devem ser beneficiadas pela ampliação do mercado acessível. O grau de compatibilidade no mercado está associado, portanto, às estratégias competitivas adotadas por cada firma.

Quando o comportamento não-cooperativo dos agentes no mercado se revela incapaz de levar à convergência a padrões técnico-produtivos apropriados, faz-se necessário promover esforços de cooperação entre os agentes.

O principal problema da ação coletiva consiste na dificuldade de organizar e financiar as atividades. Tendo em vista que as normas apresentam características de bem público — pois a sua utilização por determinado agente não diminui o valor que lhe é atribuído por um segundo agente —, o seu valor marginal *privado* é, em geral, menor do que o seu valor marginal *social*; isto é, cada participante do mercado deve ser beneficiado pelo desenvolvimento da norma, mas nenhum deles se dispõe a incorrer sozinho nos custos de desenvolvê-la, preferindo aguardar para que outro o faça. Se o número de produtores no mercado for relativamente pequeno, a comunicação entre eles não deve se revelar muito custosa, sendo possível chegar a um acordo satisfatório em relação à forma de financiar as atividades cooperativas. Mas, se houver muitos produtores, as dificuldades de coordenação aumentam, e o processo de negociação tende a fracassar.

A criação de organizações privadas de normalização pode constituir uma solução parcial para esse problema, pois proporciona uma base institucional que incentiva cada firma a comprometer-se com o financiamento das atividades de cooperação. Cabe ressaltar, porém, que o funcionamento de tais organizações também está sujeito a dificuldades. Uma delas decorre da existência de diferentes preferências dos agentes participantes quanto às normas a serem adotadas — que podem retardar ou, mesmo, impedir a obtenção de um consenso. Essa observação sugere que a necessidade de consenso

⁵ É possível que alguns, ou mesmo todos os pequenos produtores, venham a se unir num esforço cooperativo para promulgar normas de compatibilidade entre si. Entretanto, o sucesso dessa iniciativa também é pouco provável, pois depende crucialmente, além dos problemas associados à ação coletiva em geral — discutidos adiante —, da capacidade de se chegar a uma norma de consenso que possa rivalizar com a norma do líder.

para que uma norma seja adotada pode revelar-se ineficiente. Outro problema significativo diz respeito à possibilidade das organizações serem dominadas por subgrupos de firmas interessadas na *criação* de incompatibilidades, com o objetivo de levantar barreiras à entrada em seus respectivos mercados. Além disso, é possível que o processo de normalização seja pouco transparente, permitindo o acesso privilegiado de alguns produtores às informações relativas às normas a serem adotadas no futuro e, conseqüentemente, propiciando-lhes importantes vantagens competitivas — que, na presença de economias de escala e/ou de aprendizagem, podem revelar-se permanentes.

Normas de qualidade

Assim como as normas de compatibilidade, as normas referentes à qualidade dos produtos adotadas por cada firma também podem divergir de forma persistente. Num mercado competitivo com informação perfeita, onde a oferta de qualidade corresponde exatamente ao nível de qualidade demandado, isso pode decorrer unicamente da existência de consumidores com diferentes preferências por qualidade ou diferentes níveis de renda. Nesse caso, evidentemente, a solução de mercado é eficiente, não havendo motivo para qualquer tipo de intervenção governamental.

Mas, sob condições de competição e/ou informação imperfeita, fatores adicionais influenciam as decisões das firmas relativas à qualidade de seus produtos, sendo possível (e provável) que a oferta de qualidade no mercado não coincida com o nível socialmente ótimo.

A ocorrência de imperfeições competitivas, que resultam em elevado poder de mercado para alguns produtores, tende a gerar níveis de qualidade diferentes do ótimo pelo simples fato de que o valor marginal da qualidade para o produtor é, em geral, diferente do valor marginal social.

Por sua vez, a existência de assimetrias de informação entre os compradores potenciais — incapazes de reconhecer a qualidade de um produto antes de comprá-lo — e os vendedores — que, em princípio, conhecem o verdadeiro nível de qualidade dos próprios produtos — acarreta vários tipos de ineficiências para a economia, associadas a níveis excessivamente baixos de qualidade e/ou desperdícios de recursos.

O ponto crucial do problema reside no fato de que, dado o elevado grau de incerteza quanto à verdadeira qualidade do produto, os consumidores se tornam menos dispostos a pagar mais caro por níveis supostamente mais elevados de qualidade. Em conseqüência disso, os produtores perdem o incentivo a produzir bens de melhor qualidade, configurando-se uma tendência à predominância de produtos de baixa qualidade no mercado.

O próprio mercado apresenta várias possíveis soluções para esse problema. Uma das alternativa mais comuns consiste na *sinalização*, por parte do produtor, da boa qualidade de seus produtos, através de diversos métodos, dentre os quais a realização e divulgação de testes dos produtos e o fornecimento de certificados de garantia. Tais práticas podem, efetivamente, contribuir para a redução do grau de incerteza do consumidor em relação à qualidade dos produtos — e, portanto, para a oferta de produtos

de melhor qualidade —, mas apresentam sérias limitações. Além de acarretar custos significativos para os produtores, a realização de testes dos produtos só é eficiente se o laboratório responsável pelos testes gozar de credibilidade junto ao público. Por sua vez, os certificados de garantia podem se revelar pouco eficazes enquanto mecanismos de sinalização — dadas as dificuldades associadas à correta avaliação, por parte dos consumidores, dos riscos cobertos pela garantia —, além de causar problemas de “perigo moral” (*moral hazard*), dado que incentivam os consumidores a utilizar os produtos em questão sem os devidos cuidados.

Cabe notar que o problema da credibilidade dos testes de produtos é parcialmente solucionado pelo desenvolvimento de organizações independentes destinadas a promover os procedimentos adequados de avaliação de conformidade. Entretanto, existe a possibilidade de manipulação das atividades dessas organizações por interesses particulares, de modo que os resultados desses procedimentos podem estar sujeitos a distorções. Em particular, é possível que a certificação de conformidade do produto de uma firma concorrente em relação a determinada norma de qualidade não seja concedida, por motivos meramente políticos.

A criação de entidades privadas de normalização constitui um meio correlato de suprir as falhas de informação do mercado, fornecendo aos consumidores, de forma sistemática, informações sobre os produtos ofertados — e, conseqüentemente, reduzindo o grau de incerteza quanto à qualidade dos produtos. O funcionamento dessas entidades está, porém, sujeito às mesmas ressalvas anteriores, de modo que a seleção das normas de qualidade a serem adotadas em determinado setor pode derivar de interesses de grupos específicos, e não de critérios técnicos.

Tais argumentos sugerem que a heterogeneidade de normas de qualidade pode estar relacionada a genuínas diferenças nas preferências dos consumidores por qualidade ou a diferentes demandas e/ou ofertas de qualidade resultantes de imperfeições de mercado — sendo o grau de informação à disposição de cada consumidor e a capacidade de cada firma sinalizar de forma eficiente a qualidade de seu produto os fatores determinantes da demanda e da oferta de qualidade, respectivamente. A normalização não se justifica no primeiro caso mas, no segundo, deve acarretar benefícios para a sociedade em geral. É preciso, todavia, atentar para os *mecanismos* do processo de normalização, de modo a minimizar as distorções geradas pela atuação de interesses particulares.

V.2. Determinantes da heterogeneidade de normas em nível internacional

O quadro teórico acima exposto proporciona uma visão sumária dos determinantes e condicionantes do processo de normalização associado às interações competitivas no mercado *em geral*, independente da localização/nacionalidade das firmas envolvidas. À medida que o processo de competição no mercado *global* se torna mais parecido com o verificado em nível doméstico, tal argumentação adquire maior relevância na explicação das divergências de normas entre países.

Evidentemente, dado que as preferências dos consumidores e as capacitações tecnológicas e produtivas tendem a divergir de forma mais acentuada entre países do que no interior destes — por

razões históricas, culturais e sócio-econômicas —, é razoável supor que proporção significativa das diferenças de normas verificadas em nível internacional seja explicada por fatores genuínos, e não por imperfeições do processo de competição internacional. Nesses casos, a harmonização das normas entre países deve acarretar algum tipo de perda de bem-estar para pelo menos um dos países envolvidos — obrigado a incorrer nos custos de adaptação a um conjunto de normas que não corresponde às preferências da sociedade —, de modo que a desejabilidade do processo de normalização internacional deve depender da relação entre tal perda de bem-estar e os possíveis ganhos associados à eliminação das barreiras técnicas e, conseqüentemente, à expansão dos fluxos comerciais.

A heterogeneidade de regulamentos técnicos entre países também pode ser atribuída, em grande medida, à existência de diferentes estruturas de preferências nacionais — que deve determinar a adoção de regulamentos divergentes por parte de cada governo, principalmente no que se refere ao grau de tolerância a riscos, medidas de desempenho aceitáveis, etc. Em tais circunstâncias, a heterogeneidade pode ser considerada “justificada”, e vale a mesma argumentação desenvolvida no parágrafo anterior, acerca da desejabilidade do processo de normalização internacional.

Entretanto, em muitos casos a heterogeneidade de regulamentos técnicos não apresenta qualquer justificativa econômica. Pode-se identificar, a esse respeito, duas situações básicas. De um lado, é possível que as divergências entre os regulamentos técnicos nacionais sejam puramente acidentais; diante de múltiplas alternativas para a consecução de um objetivo (comum) legítimo, as autoridades de cada país podem optar por diferentes soluções, seja por mero acaso ou devido a diferentes percepções da eficiência de cada alternativa. Evidentemente, na medida em que aumentam os fluxos de informação entre países, tal situação se torna menos provável, pois as autoridades governamentais devem revelar-se capazes de antecipar as futuras dificuldades associadas à heterogeneidade de regulamentos e, portanto, optar por regulamentos compatíveis desde o início.

De outro lado, o processo de regulamentação das atividades econômicas pode ser dirigido *deliberadamente* para o favorecimento a setores produtivos domésticos, através da adoção de regulamentos que imponham custos adicionais aos competidores externos ou, em casos extremos, impeça o acesso destes ao mercado local. Cabe ressaltar que a manipulação do processo de regulamentação pode ocorrer também em nível puramente doméstico, visando favorecer determinados produtores locais em detrimento de outros; todavia, esse problema deve revelar-se mais significativo nos mercados internacionais, tendo em vista que os interesses dos produtores estrangeiros têm, em geral, pouca influência sobre os processos políticos domésticos. Assim, é provável que o processo de regulamentação seja manipulado no sentido de impor custos exclusivamente sobre os rivais externos.

VI. ESFORÇOS COOPERATIVOS DE HARMONIZAÇÃO⁶

Os argumentos teóricos expostos na seção anterior indicam que somente em determinadas circunstâncias o mercado deve revelar-se capaz de gerar automaticamente a normalização das atividades econômicas em nível internacional. Na maioria dos casos, é provável que a harmonização de normas e regulamentos técnicos entre países só possa ser alcançada através da atuação cooperativa dos agentes privados, no seio de instituições internacionais de normalização, ou das autoridades governamentais, no âmbito de acordos internacionais.

VI.1. Organizações internacionais de normalização

As principais organizações internacionais de normalização são a IEC (Comissão Eletrotécnica Internacional), a ISO (Organização Internacional de Normalização) e a ITU (União de Telecomunicações Internacionais), que respondem por cerca de 85% de todas as normas internacionais. Enquanto a IEC e a ISO, que operam conjuntamente, são compostas por representantes da indústria ou governo de cada país — em geral, órgãos nacionais de normalização —, a ITU compreende apenas agentes governamentais.

A ISO/IEC desempenha um papel especial no cenário internacional. As normas e diretrizes da ISO/IEC influenciam e orientam o processo de desenvolvimento de normas técnicas por entidades nacionais e regionais de normalização em todo o mundo. Além disso, essas organizações são citadas explicitamente no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio do GATT que lhes atribui funções específicas. Trata-se, portanto, de organizações privadas cujas atividades adquiriram, ao longo dos anos, caráter praticamente oficial.

O processo de desenvolvimento de normas técnicas nas organizações internacionais de normalização pode ser considerado bastante eficiente, a julgar pelo número de normas promulgadas por cada uma delas — sendo a ISO, sozinha, responsável por quase 10 mil normas. Contudo, pode-se constatar algumas deficiências no sistema, que dificultam a consecução de seus objetivos de harmonização de normas e regulamentos técnicos em escala global.

Em primeiro lugar, cabe destacar a necessidade de “consenso”⁷ dos membros de cada entidade em relação a determinada norma, para que esta seja promulgada e considerada oficialmente uma “norma internacional”. Dada a existência de diferentes preferências dos governos e/ou indústrias de cada país quanto às normas a serem adotadas — seja por razões econômicas legítimas ou por outros interesses —, tal requisito pode implicar o adiamento ou, mesmo, a impossibilidade de adoção de certas normas, constituindo-se num obstáculo potencial significativo ao avanço do processo de normalização.

⁶ A discussão nessa seção está baseada nos argumentos e informações apresentados por Gonçalves (1992), Hufbauer e Schott (1994), IRELA (1993), Machado (1996), Marsh e Marquardt (1994), National Research Council (1995), Organization of American States (1995, 1996, 1997), Pelkmans (1987), Sykes (1995) e Wilson (1995).

⁷ É preciso ressaltar que a idéia de “consenso” não implica necessariamente “unanimidade”, e que a definição do grau de consenso requerido varia em cada caso; na ISO, por exemplo, é necessária a aprovação de 75% dos membros para a adoção oficial de uma norma.

Além disso, o próprio caráter voluntário das normas resulta na inexistência de compromissos formais, por parte dos membros, de adoção das normas acordadas — o que deve significar, na prática, a persistência de normas diferentes em cada país, mesmo em casos aparentemente já “solucionados” no âmbito das organizações.

Outra dificuldade diz respeito à falta de definição de regras relativas aos procedimentos de avaliação de conformidade adotados em cada país, que acarreta custos desnecessários para as firmas exportadoras, em termos de requisitos duplicados. Exemplo disso é fornecido pela mais difundida norma para sistemas de gestão de qualidade, a ISO 9000. A certificação de conformidade de uma firma com os critérios estabelecidos na ISO 9000 requer a inspeção e auditoria de suas instalações por um certificador independente, credenciado pelas autoridades nacionais de normas. Porém, não há regras para a aceitação dos certificados obtidos em diferentes países, nem para o credenciamento dos certificadores, de modo que, em muitos casos, a conformidade com as normas da ISO 9000 precisa ser comprovada múltiplas vezes.

A preocupação com as conseqüências adversas das normas alimentares sobre o comércio internacional levou a iniciativas por parte da FAO (Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas) e da OMS (Organização Mundial de Saúde), que acabaram resultando na criação, em 1962, da Comissão Alimentarius CODEX. Formada por representantes de cada país membro, a CODEX desenvolve normas técnicas relativas à segurança e aos requisitos de rotulagem dos produtos alimentares. O financiamento de suas atividades depende, basicamente, da FAO e da OMS, mas organizações do setor privado também contribuem, quando necessário.

Outras organizações internacionais de normalização incluem a Agência Internacional sobre Pesos e Medidas (BIPM), a Organização Internacional de Metrologia Legal, a Organização Internacional do Trabalho, a Comissão Internacional de Iluminação, a Agência Internacional de Normalização de Fibras Artificiais, a Associação Internacional de Transporte Aéreo, o Instituto Internacional de Refrigeração e o Instituto Internacional Welding.

Não obstante a contribuição inequívoca das organizações internacionais de normalização para o processo de eliminação de barreiras técnicas ao comércio, torna-se patente a necessidade de acordos que imponham maior *disciplina* sobre a atuação individual dos países, no que concerne à adoção de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade. O sistema da OMC/GATT e os processos de integração econômica regional despontam como as bases institucionais mais promissoras para a negociação desses acordos.

VI.2. O Sistema da OMC

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT Agreement)

No acordo original do GATT, a questão das barreiras técnicas era tratada em conjunto com as demais barreiras não-tarifárias. Porém, a crescente conscientização da comunidade internacional acerca da

importância do tema levou, na Rodada Tóquio, à elaboração de um acordo dedicado exclusivamente a tal questão, conhecido como “Standards Code”. Esse acordo buscava, em termos gerais, evitar que normas e regulamentos técnicos referentes a *produtos* fossem utilizados de modo a criar barreiras desnecessárias ao comércio internacional; para tanto, os países eram orientados, basicamente, a conceder *tratamento nacional e de nação mais favorecida* a todos os demais — em relação a normas, regulamentos e procedimentos de avaliação de conformidade —, adotar normas somente quando tais medidas constituíssem o *meio menos restritivo* de atingir determinado objetivo e usar *normas internacionais* sempre que possível.

Apesar de ter constituído significativo avanço no tratamento do tema, o “Standards Code” padecia de várias insuficiências, revelando-se incapaz de reduzir as barreiras técnicas a um nível satisfatório; em particular, o acordo não impunha suficiente disciplina sobre o uso de normas, testes e certificações como obstáculos ao comércio. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT Agreement) da Rodada Uruguai procura superar essas deficiências, através do aperfeiçoamento de alguns dos princípios e mecanismos introduzidos pelo “Standards Code”. De uma maneira geral, os princípios declarados pelo TBT, são os mesmos que regem a ação da Organização Mundial de Comércio, a saber os princípios da harmonização, da não discriminação, da não criação de obstáculos desnecessários ao comércio e da transparência.

Uma primeira modificação importante apresentada pelo TBT refere-se à maior abrangência dos conceitos de normas e regulamentos técnicos, que passam a incluir não apenas produtos, mas também *processos e métodos de produção* — implicando, portanto, expansão significativa de sua cobertura. Do mesmo modo, o novo acordo exclui de seu âmbito questões relativas à aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, que passam a ser objeto de acordo específico.

O artigo 2 do TBT (Preparação, Adoção e Aplicação de Regulamentos Técnicos por Instituições do Governo Central) objetiva garantir, desde logo, os princípios gerais anteriormente registrados, estabelecendo, em relação à questão dos *regulamentos do Governo Central*, um roteiro de recomendações que, em seguida, será adotado, da mesma forma, para *regulamentos de Instituições Públicas Subnacionais e de Instituições Não Governamentais* (artigo 3), para a *Elaboração, Adoção e Aplicação de Normas* (artigo 4) e para *Procedimentos de Avaliação de Conformidade em todos os seus níveis* (artigos 5 ao 9).

Em seus termos, o artigo 2 do TBT procura:

- Assegurar aos produtos importados de qualquer país-membro condição de tratamento não menos favorável, por parte do importador, que o concedido a produtos similares de origem nacional ou de qualquer outro país (princípio da não discriminação);
- Assegurar a adoção de regulamentos por intermédio do meio menos restritivo (princípio da não criação de obstáculos desnecessários ao comércio);
- Estimular a preferência por regulamentos baseados em normas internacionais quando da sua existência (com preferência por normas de processo) e incentivar à participação dos países-

membros em instituições internacionais de normalização (princípio da harmonização). Os países-membros são estimulados, ainda, a aceitar como equivalentes, regulamentos de outros membros e distintos dos seus, desde que convencidos de que realizem adequadamente os objetivos perseguidos pelos seus próprios regulamentos. Essa posição procura, em última instância, encorajar processos de mútuo reconhecimento;

- Assegurar o princípio da transparência por intermédio da sistemática proposta para a preparação, elaboração e adoção de regulamentos para os quais não existam normas internacionais ou cujo conteúdo não estiver em concordância com as normas internacionais pertinentes. Esse objetivo (transparência) deve ser alcançado mediante o sistema notificação- comentários (*notice-and-comment system*), que inclui a publicação antecipada de nota justificativa e indicativa do propósito do regulamento, a notificação de sua cobertura, acessibilidade ao seu projeto e concessão de prazo para comentários e críticas de partes interessadas.

Apesar de utilizar-se do princípio da harmonização, o TBT abre a possibilidade da adoção de regulamentos não baseados em normas internacionais, quando os seus elementos forem considerados inadequados ou ineficazes para a realização de objetivos nacionais, julgados legítimos (ver parágrafo 2.4 do artigo 2). Essa circunstância foi negociada com o objetivo de flexibilizar a ação dos países membros e, por essa mesma razão, não define de forma rigorosa o conceito de objetivos legítimos. Para alguns analistas a presença dessa assertiva nos termos do acordo, constrói uma área cinzenta onde interpretações arbitrárias de seu conteúdo podem resultar em uso discricionário de regulamentos.

O artigo 3 do TBT procura, por sua vez, disciplinar a adoção, elaboração e aplicação de regulamentos técnicos por Instituições Públicas Locais (subnacionais), e Instituições Não Governamentais propondo os mesmos critérios definidos para as Instituições do Governo Central, antes comentados. Já o artigo 4 trata da elaboração, adoção e aplicação de normas técnicas, a partir da mesma filosofia.

A questão da extensão dos princípios do acordo (propostos no artigo 2) à ação regulatória de Instituições Públicas de outros níveis de governo que não o Central (Estadual, Municipal etc.), embora muito relevante, permanece, entretanto, obscura sendo seus resultados esperados, ainda, duvidosos. Esta é uma questão importante visto que os signatários do acordo são os Governos Centrais e, muitas vezes, barreiras técnicas ao comércio emergem de regulamentos subnacionais. Por exemplo, muitas das queixas dos exportadores que atuam no mercado norte-americano referem-se à enorme sobreposição de regulamentos e normas aplicadas por autoridades de vários níveis de governo. Nesse campo o TBT propõe aos Membros tão somente o compromisso de tomarem “medidas razoáveis” a seu alcance para assegurar o cumprimento, por instituições subnacionais, das disposições contidas no artigo 2 (parágrafo 3.1 do artigo 3).

Na área relativa à tentativa de disciplinar a ação normalizante de entidades regulatórias, privadas ou públicas, o TBT traz uma outra adição interessante, em relação ao Standards Code (Rodada Tóquio), que se expressa no “Código de Boa Conduta para a Elaboração, Adoção e Aplicação de Normas”, administrado pelo Centro de Informações da ISO/IEC (Anexo 3). Todos os corpos de normalização dos

países membros contratantes do acordo são convidados a aderir a esse código que objetiva, essencialmente, direcionar as atividades das entidades de normalização no sentido de conformá-las aos princípios básicos do TBT — em particular, no que concerne à aplicação da cláusula da nação mais favorecida e dos princípios de tratamento nacional e meio menos restritivo. O Código reafirma a preferência por normas de processo e internacionais, quando existentes, e inclui em suas recomendações o sistema notificação-comentários (notice-and-comment system) para a preparação, elaboração e adoção de regulamentos para os quais não existam normas internacionais ou cujo conteúdo não estiver em concordância com as mesmas.

Caso atraia a adesão de bom número de organizações, o “Código de Boa Conduta” pode contribuir para a obtenção de maior transparência no processo de normalização em nível internacional, permitindo, por parte das firmas interessadas, o acesso sistemático às informações relativas às novas normas a serem adotadas — e, por conseguinte, minimizando a possibilidade de ocorrência de práticas anticompetitivas no interior das organizações. Além disso, dado o maior intercâmbio de informações entre países, pode-se esperar a redução das barreiras técnicas “acidentais”, derivadas de decisões tomadas isoladamente em dois ou mais mercados. De outro lado, aumenta a visibilidade e o custo político da adoção de normas distintas das internacionais que tenham como objetivo discriminar fornecedores estrangeiros.

Cabe notar, contudo, que as entidades governamentais subnacionais e privadas de normalização dos países signatários do Código não têm a obrigação legal de seguir as recomendações ali expressas. Desse modo, há dúvidas quanto ao seu efetivo grau de comprometimento com os princípios do acordo — e, portanto, também em relação à verdadeira magnitude dos benefícios acima.

Depois de tratar de questões ligadas à preparação, adoção e aplicação de regulamentos e normas por instituições públicas e privadas (artigos 2, 3 e 4), o TBT volta-se para o tema dos *procedimentos para avaliação de conformidade* (artigos 5, 6, 7, 8 e 9), seguindo o mesmo roteiro adotado na seção referente aos regulamentos e normas. Mais uma vez explicita-se a tentativa de disciplinar tais procedimentos em todos os seus níveis (nacional, subnacional e privado) submetendo-os aos princípios gerais que regem o Acordo, isto é os princípios da nação mais favorecida, do meio menos restritivo, da transparência e do tratamento não discricionário a fornecedores estrangeiros. Em relação a avaliação de conformidade o Acordo estimula a preferência por procedimentos desenvolvidos por organizações internacionais, assim como esforços em direção a processos de reconhecimento mútuo de procedimentos e testes. Ademais, estende ao campo da avaliação de conformidade o sistema de notificação-comentários, quando da adoção de novos procedimentos capazes de afetar significativamente fluxos de comércio.

Da mesma forma que em sua seção relativa aos regulamentos nacionais, o tratamento da questão dos procedimentos para avaliação de conformidade pelo TBT prevê a possibilidade dos seus membros adotarem procedimentos distintos dos internacionais considerados inadequados ou ineficazes para a realização de objetivos nacionais legítimos. A questão da adequação a interesses nacionais legítimos é aceita, também, para processos de reconhecimento mútuo. Mais uma vez, essa postura implica em flexibilização da ação nacional, circunstância que, se eventualmente necessária e legítima, traz, em contrapartida, a possibilidade do uso dos procedimentos como instrumento de discriminação comercial.

Em seguida ao tratamento de regulamentos normas e procedimentos de avaliação de conformidade, o Acordo dedica-se ao estabelecimento de mecanismos de informação e assistência, capazes de garantir seus princípios. No artigo 10, por exemplo, trata do estabelecimento de centros de informação (*enquire points*) em todos os países signatários. Esses centros estão concebidos para operar como instrumentos de ligação entre a OMC e os países-membros, no que diz respeito à questões relacionadas à regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação de conformidade. Constituem, também, um banco de dados e uma fonte de consulta sobre a matéria nos planos nacionais. É por intermédio dos centros de informação que os países signatários do TBT se comprometem a enviar notificações à OMC acerca de projetos de alterações em regulamentos e em sistemas de avaliação de conformidade. Essas informações devem estar acessíveis para crítica e observações dos países interessados.

A OMC entende que os centros de informação servem, por outro lado, para facilitar a participação dos países em desenvolvimento no TBT uma vez que por intermédio do sistema notificação-comentários podem sugerir modificações, registrar protesto ou questionar elementos que lhes pareça potencialmente prejudiciais. Os países-membros são livres para designar como centro de informações (*enquire points*) a instituição que melhor lhes convier, garantindo a recomendação da OMC acerca da capacidade dessa instituição operar com agilidade os requisitos do sistema notificação-comentários proposto pelo TBT⁸. Em última instância os centros de informação devem funcionar como o mecanismo garantidor do sistema notificação-comentários, proporcionando a fornecedores estrangeiros redução substantiva em seus custos de informação e potenciando sua capacidade de interferência em processos de adoção de novos regulamentos, normas e processos de avaliação de conformidade.

Em seu capítulo 11 o Acordo aborda a questão da assistência técnica a seus membros, especialmente países em desenvolvimento, cujos sistemas nacionais de normalização estejam pouco consolidados. Incentiva os membros mais desenvolvidos a prestarem assistência, quando solicitados, no que se refere a questões tais como a criação de instituições regulamentadoras, normalizadoras ou avaliadoras, suas participações em corpos de normalização internacionais, métodos de cumprimento de regulamentos etc. O capítulo 12 ocupa-se do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Estimula os países membros a considerarem necessidades particulares de desenvolvimento, financeiras, e comerciais desses países, quando da implementação do Acordo e da operação de seus arranjos institucionais. Reconhece, por outro lado, que os países-membros não devem esperar que os países em desenvolvimento utilizem como base de seus padrões técnicos, normas internacionais inadequadas àquelas necessidades.

⁸ No Brasil, o Centro de Informações (*enquire point*) é o INMETRO. Em 1995 esse recebeu cerca de 350 notificações, oriundas de 28 países, entre os quais os USA e países da União Européia foram os que mais emitiram notificações, respectivamente 37 e 35. Em 1966 o Brasil emitiu 13 notificações sobre novos regulamentos referentes a produtos diversos como fósforos de segurança, capacetes de segurança para motociclistas, medidoras de volume de gás etc.

A questão do tratamento especial a países-membros em desenvolvimento aparece, no Acordo, apenas como estímulo a consideração de suas necessidades. Alguns analistas julgam não ser provável que países desenvolvidos pautem a formulação de seus padrões técnicos pelas dificuldades enfrentadas pelas nações em desenvolvimento. Isso significa que, muito dificilmente, nações desenvolvidas estarão dispostas a abrir mão de regulamentos de proteção à saúde e segurança dos seus consumidores para promover desenvolvimento de nações estrangeiras. O mesmo pode ser estendido, por exemplo, para normas de compatibilidade exigidas por importadores. A solução para essa questão estaria, conseqüentemente, no fortalecimento de subsídios ao aprendizado dos exportadores das nações em desenvolvimento sobre exigências técnicas externas, assim como na implementação de mecanismos de assistência técnica⁹.

A possibilidade de utilização pelos países em desenvolvimento de normas distintas das internacionais, quando de seu desacordo às necessidades de desenvolvimento, pode, por sua vez, ser interpretada como via de proteção às indústrias nascentes daqueles países. Na verdade, reflete o caráter flexível do Acordo que não impõe regras rígidas, mas pauta-se pelo estímulo a soluções negociadas. Ademais, não custa lembrar que, nos termos do Acordo, a possibilidade de adoção de normas distintas das internacionais não é um privilégio das nações em desenvolvimento. Aparece como eventualidade aberta para todos os países membros, se os elementos daquelas normas forem considerados inadequados, ou ineficazes, para a realização de objetivos nacionais, julgados legítimos (parágrafo 2.4 do artigo 2, anteriormente comentado).

Uma última inovação do TBT, em relação ao Standard Code, encontra-se na seção que antecede suas disposições finais e trata do sistema voltado para solução de controvérsias entre nações (Instituições, Consultas e Solução de Controvérsias), aplicável ao conjunto das suas disposições. Disputas bilaterais sobre normas técnicas passam a ser tratadas no interior desse sistema da OMC. Violações e ações incompatíveis com os termos do Acordo, julgadas procedentes pelo Painel constituído para avaliar a controvérsia, se não corrigidas pela parte transgressora, podem implicar em tolerância à retaliação tarifária. A efetividade desse mecanismo é ainda inconclusiva. Porém, existe entre analistas da matéria o consenso de que, no mínimo, o acesso a essa possibilidade estimulará os países-membros a levar os princípios do TBT mais seriamente, aumentando, sobremaneira, o custo político da transgressão¹⁰.

Os comentários anteriores sublinharam os principais pontos do Acordo sobre Barreiras Técnicas e seus avanços em relação ao "Standards Code". É importante ressaltar que, enquanto a adoção a esse último era voluntária — havendo, em 1993, apenas 46 países signatários —, o TBT tem a adesão obrigatória de todos os membros da OMC — e, portanto, um número de membros cerca de três vezes maior. Entretanto, os signatários do Standards Code eram, em sua maior parte, países desenvolvidos, responsáveis por parcela substantiva do comércio internacional. Assim, com o novo Acordo, a expansão do número de países membros, em relação ao antigo Acordo, foi proporcionalmente maior que o aumento do volume de comércio coberto¹¹.

⁹ Sykes (1995).

¹⁰ Wilson (1995) e Sykes (1995).

¹¹ Em torno de 80 países em desenvolvimento são, atualmente, signatários do Acordo.

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

Como afirmado anteriormente, o TBT não trata de questões relativas a medidas sanitárias e fitossanitárias,¹² as quais são objeto de um acordo separado do GATT/OMC, o AMSF (Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias).

A estrutura dos dois acordos é bastante semelhante, no que diz respeito às obrigações e procedimentos para a redução e prevenção de barreiras técnicas ao comércio. Assim como o TBT o AMSF procura: (i) incentivar a harmonização internacional de medidas sanitárias e fitossanitárias, através do uso de normas internacionais, participação dos países signatários nas organizações internacionais de normalização e formalização de acordos entre o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e o CODEX Alimentarius, o IOE (Escritório Internacional de Epizootia) e a IPPC (Convenção Internacional de Proteção de Plantas); (ii) estimular a implementação de acordos de reconhecimento mútuo entre os países; (iii) aumentar a transparência do processo de desenvolvimento de regulamentos técnicos, através da obrigação de divulgação imediata dos novos regulamentos adotados e criação de centros para a troca de informações entre os países.

O AMSF permite que os países signatários adotem regulamentos mais restritivos que as normas internacionais, desde que haja “justificativas científicas” para tanto. Isso implica, provavelmente, a manutenção de um alto grau de arbitrariedade na adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias. Entretanto, o tratado enfatiza a importância da análise cuidadosa da evidência científica, e procura assegurar a cada país a chance de “demonstrar objetivamente” a equivalência de seus regulamentos às normas internacionais ou de outros países. O sistema de soluções de controvérsias para questões de padrões técnicos, comentado na seção relativa ao TBT, é adotado, da mesma forma, para disputas internacionais envolvendo normas sanitárias e fitossanitárias.

Considerações sobre o Sistema OMC

O sistema OMC apresenta diretrizes e orientações aparentemente adequadas para solucionar os principais problemas associados à questão das normas técnicas. Nesse sentido, aparece como instrumento útil para desestimular a utilização discricionária de padrões técnicos no comércio internacional. Entre seus efeitos mais significativos está o crescimento da transparência no desenvolvimento de regulamentos e normas técnicas. Entretanto, por sua natureza, tanto o TBT como o AMSF dispõem de *baixa capacidade para fazer cumprir as suas recomendações*. Conseqüentemente, não parece provável supor que conduzam, por si mesmos, a um grau muito elevado de harmonização de normas, regulamentos e procedimentos de avaliação de conformidade entre os países, circunstâncias capazes de evitar barreiras técnicas ao comércio.

¹² Segundo o AMSF, as medidas sanitárias e fitossanitárias incluem qualquer lei, decreto, regulamento ou procedimento aplicado à: (a) proteção da vida e saúde de animais e plantas de pragas, doenças e organismos patogênicos; (b) proteção da vida e saúde de pessoas e animais de riscos resultantes da presença de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos nos produtos alimentícios; (c) proteção da vida e saúde das pessoas de riscos resultantes de doenças propagadas por plantas ou animais; (d) prevenção ou controle de outros prejuízos causados a um país como resultado da entrada, radicação ou propagação de pragas.

Em relação à questão anterior pode-se afirmar que, de uma maneira geral, os termos daqueles acordos estimulam os corpos de regulação dos países membros a perseguir objetivos nacionais, pela rota menos restritiva ao comércio. Suas recomendações inserem-se, por outro lado, dentro da estratégia de expor decisões nacionais à avaliação externa, aumentando-lhes o custo político de utilização como instrumento protecionista. Entretanto, análises recentes do potencial disciplinador *do princípio do meio menos restritivo* entendem que seus efeitos inibidores sobre práticas restritivas ao comércio são limitados. A principal razão para esse fato derivar-se-ia, menos de sua rejeição, mas de divergências nacionais quanto ao que deveria caracterizar uma política de regulação sensata¹³. Estaríamos, nesse caso, no âmbito da discussão acerca do que pode ser considerado um objetivo nacional legítimo, critério que os Acordos não definem com clareza, mas aceitam como justificativa para a adoção de políticas nacionais não universais. Nessas condições, a desconsideração de normas e procedimentos de demonstração de conformidade internacionais e a rejeição a processos de reconhecimento mútuo, pode se justificar, a partir de políticas rígidas desenhadas com referência a objetivos nacionais julgados legítimos.

Exemplos da circunstância anterior estão na disputa entre os USA e a União Européia em torno do uso de hormônios de crescimento na criação de animais para abate e nas rígidas exigências do FDA (USA0 em relação a etiquetagem). No caso dos hormônios a questão gira em torno da legitimidade de se adotar uma política de risco zero, quando da inexistência de evidências comprovadas de malefícios para a saúde derivados do uso de determinados hormônios. Discute-se se é necessário demonstrar *ex ante* os danos da sua utilização ou se é sensata uma política preventiva, baseada em evidências comprovadas de que outros hormônios são nocivos à saúde humana. Essa disputa revela as dificuldades de harmonização de critérios e interesses e revela os limites da ação dos termos dos Acordos¹⁴. Em particular, exportadores de alimentos estão, fortemente, sujeitos a enfrentarem barreiras dessa natureza, expressas, por exemplo, em normas alimentares mais rígidas que as definidas pelo Codex. Nesse quadro, dificilmente o AMSF será capaz de evitar ou mesmo solucionar tais situações. Também o TBT, quando trata de segurança nacional, proteção à saúde humana, segurança, saúde e vida animal e vegetal, e meio-ambiente, admite a preparação, adoção e aplicação de regulamentos restritivos ao comércio.

As considerações anteriores enfatizam os limites do Sistema OMC no que diz respeito a sua capacidade de solucionar barreiras ao comércio internacional derivadas da utilização de normas técnicas ou fitossanitárias. Nesse quadro, o aprofundamento do processo de normalização internacional parece depender, sobremaneira, de contínua negociação entre parceiros comerciais. Se isso é verdade, acordos regionais de integração econômica, aparecem como arena privilegiada de definição de políticas coordenadas, voltadas para avançar soluções não alcançadas no âmbito dos Acordos da OMC.

Vale notar, ainda, que à medida que caem as barreiras tarifárias ao comércio internacional, a importância relativa das barreiras técnicas ao comércio tende a aumentar. É natural, portanto, que a questão das normas e regulamentos técnicos receba especial atenção nos acordos regionais de integração econômica — que pressupõem fluxos comerciais livres de quaisquer restrições tarifárias.

¹³ Sykes (1995).

¹⁴ Sykes (1995).

As razões anteriores sugerem que a análise dessas experiências pode ser muito útil, na avaliação dos pontos que, atualmente constroem, a agenda da discussão em torno do uso de normas técnicas como barreira não-tarifária.

VI.3. União Européia

A experiência do processo de integração dos países da Europa Ocidental proporciona vários elementos para reflexão e discussão acerca da questão.

Até meados da década de 80, a harmonização de normas e regulamentos envolvia, para cada produto analisado, a promulgação de especificações técnicas detalhadas, e requeria decisões unânimes do Conselho Europeu. Apesar do sucesso obtido em muitos setores, o processo se mostrava ineficiente e lento, dadas as dificuldades de obtenção de um consenso.

Através de documento de 1985, “Nova Abordagem à Harmonização Técnica”, a Comissão Européia dava início a uma nova atitude em relação ao problema, procurando flexibilizar e agilizar o processo de normalização. A “nova abordagem” assentava-se em dois pontos fundamentais. Primeiro, o Conselho deixava de se preocupar com a elaboração de normas detalhadas, passando a se concentrar na negociação dos “requisitos essenciais” que cada produto deveria satisfazer — associados, em geral, a critérios de segurança, saúde, proteção do meio ambiente e do consumidor —, e delegando a tarefa de definição dos detalhes técnicos a entidades privadas de normalização, tais como o CEN (Comitê Europeu de Normalização), o CENELEC (Comitê Europeu de Normalização Eletrotécnica) e o ETSI (Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações). Segundo, eliminava-se a necessidade de unanimidade para as decisões relativas à harmonização, sendo suficiente uma “maioria qualificada” (maioria dos votos ponderados pelo tamanho de cada país). Minimizava-se, assim, as dificuldades verificadas anteriormente, conferindo maior rapidez e flexibilidade ao processo.

No que se refere aos problemas relacionados à avaliação de conformidade, consolidou-se na Europa o princípio do “reconhecimento mútuo” de normas e regulamentos estrangeiros. Segundo tal princípio, qualquer produto legalmente produzido num país deve, em tese, ser admitido nos demais, desde que preencha os “requisitos essenciais” — ou satisfaça normas consideradas “equivalentes” pelo Conselho. Nesse contexto, qualquer medida que constitua algum tipo de barreira ao comércio internacional — exigindo alterações no produto, a realização de testes, etc. — está, em princípio, sujeita à revogação pelo Tribunal Europeu de Justiça. De um lado, medidas *discriminatórias* contra as importações só se justificam se forem necessárias para garantir a saúde da população; de outro, medidas que restrinjam as importações ao impor-lhes *normas nacionais distintas das vigentes em seu país de origem* só são permitidas quando servem a um interesse geral suficientemente forte e constituem o meio *menos restritivo* de atingir o objetivo em questão.

Cabe ressaltar que a adoção do princípio do reconhecimento mútuo pressupõe que as normas de cada país sejam suficientemente equivalentes para poderem ser mutuamente aceitas — estando, portanto, condicionada a certo grau de convergência das normas *ex ante*.

Vale observar, ainda, que o princípio pode levar ao questionamento da eficácia e relevância dos regulamentos *internos* de cada país, independente de seus efeitos *externos* sobre o comércio. De fato, na medida em que determinado regulamento doméstico seja considerado “injustificado”, não devendo ser aplicado aos produtos provenientes do exterior, a sua legitimidade interna também fica comprometida. A aceitação da lógica do reconhecimento mútuo implica, assim, significativa perda de soberania das autoridades reguladoras nacionais. Por essa razão, apesar da aceitação do princípio como uma estratégia geral do processo de integração, a sua imposição como uma obrigação legal genérica não se revelou viável — sendo a sua implementação, na prática, dependente de barganhas políticas e análises feitas caso a caso.

Com relação ao problema da aceitação de certificações e testes realizados no exterior, a Comissão adotou a chamada “abordagem global”, destinada a reduzir os custos e aumentar o grau de confiança em tais procedimentos de avaliação de conformidade. Num primeiro estágio, trata-se de incentivar todos os agentes envolvidos no processo de avaliação a adotarem normas de controle de qualidade e critérios comuns — em geral, adaptados das normas da série ISO 9000 —, de modo a induzir à aceitação mútua de certificações e testes entre países. Num segundo momento, procura-se definir diretrizes acerca do tipo e forma de realização desses procedimentos para cada produto — distinguindo os casos em que a declaração de conformidade do fabricante é suficiente daqueles onde são necessários testes ou certificações de terceiros, determinando se os produtos requerem o teste de cada unidade de produção ou se basta promover inspeções periódicas, etc. —, com o objetivo de reduzir ao mínimo os custos envolvidos no processo.

Outra importante iniciativa empreendida pela União Européia (UE) consistiu na promulgação, em 1983, da “Diretriz de Informação Mútua”, que obriga os reguladores e organizações nacionais de normalização a notificarem qualquer proposta de novas normas ou regulamentos técnicos *antes de sua adoção*. Assim, consegue-se evitar o surgimento de novas barreiras técnicas, pois os prováveis efeitos das novas normas são discutidos e possíveis modificações são negociadas de antemão. Além disso, confere-se transparência ao processo de normalização, permitindo que todos os participantes do mercado tenham algum tempo para ajustar-se às novas regras.

A harmonização das legislações nacionais sobre normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade no âmbito da União Européia proporciona, assim, forte estímulo ao comércio intra-regional.

No que concerne ao impacto desse processo sobre as exportações provenientes de países de fora da União, o resultado final é ambíguo. É certo que a unificação das normas e procedimentos adotados nos vários países europeus deve implicar significativa redução dos custos associados à obtenção de informações e adaptação aos critérios de cada país, constituindo um fator positivo de grande relevância para os exportadores de terceiros países. Entretanto, verifica-se também conseqüências negativas para o acesso desses exportadores ao mercado europeu.

Em primeiro lugar, enquanto os produtos que se conformam com as normas do CEN, CENELEC e ETSI são automaticamente considerados aptos à comercialização na região, os produtos sem tal

conformidade são obrigados a *provar* que satisfazem os “requisitos essenciais” estabelecidos pela Comissão Européia — incorrendo, portanto, em custos adicionais. Beneficiam-se, assim, as empresas que obtêm a aprovação de seus produtos via conformidade com as normas do CEN, CENELEC e ETSI. Tendo em vista que os produtores externos à União Européia têm maiores dificuldades de conformar seus produtos a tais normas — dado que a participação exclusiva de entidades européias nessas organizações acarreta, inevitavelmente, um viés no processo de desenvolvimento de normas em benefício das empresas da região —, fica configurada uma barreira técnica ao comércio.

Vale ressaltar, porém, que as indústrias de terceiros países podem influenciar o processo de normalização europeu de forma indireta. Visto que o CEN e o CENELEC se comprometem a não promulgar normas relativas a produtos para os quais já existam (ou estejam sob estudo) normas da ISO ou IEC, a participação nos comitês técnicos dessas organizações pode constituir um meio de evitar o surgimento de barreiras à entrada no mercado europeu. Além disso, o intercâmbio de informações e consultas entre as organizações de normalização da Europa e do resto do mundo propicia importantes discussões sobre a questão.

A fixação de normas européias em níveis muito elevados de qualidade é outra fonte potencial de barreiras técnicas, pois dificulta o acesso de exportadores com reduzida capacitação tecnológica — afetando, principalmente, produtores de países em desenvolvimento. Evidentemente, esse tipo de barreira ao comércio não é necessariamente ruim, dado que produz benefícios para os consumidores — europeus e, possivelmente, também do resto do mundo¹⁵ — em termos de produtos de melhor qualidade.

Por fim, o sistema europeu de avaliação de conformidade também deve ter conseqüências adversas sobre a competitividade dos produtores externos — constituindo, provavelmente, um dos maiores entraves às exportações de outros países para a União Européia. Com efeito, nos casos em que a legislação européia impõe a necessidade de procedimentos de avaliação de terceira parte, a aprovação final do produto só pode ser concedida por determinadas organizações da região designadas pelos países membros. Dessa forma, os produtores externos são obrigados a incorrer em custos duplicados de certificação e teste para que seus produtos sejam aprovados.¹⁶ Esse problema tem dado origem a diversas negociações bilaterais de acordos de reconhecimento mútuo entre a União Européia e alguns de seus principais parceiros comerciais, dentre os quais os Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália.

É preciso destacar que a experiência da União Européia constitui um caso singular, dado o alto grau de comprometimento dos países envolvidos com o princípio da integração regional — que resultou na criação de órgãos supranacionais com elevado poder de decisão sobre as atividades econômicas de

¹⁵ A adaptação dos produtores do resto do mundo a padrões mais altos de qualidade deve acarretar a elevação do nível de qualidade de seus produtos *em geral*, e não apenas dos produtos vendidos ao exterior. Conseqüentemente, os consumidores de seus respectivos países também devem ter à disposição produtos de melhor qualidade.

¹⁶ As firmas norte-americanas, por exemplo, têm três alternativas para a obtenção de certificação de terceira parte para o mercado europeu: (i) enviar amostras do produto para serem testadas por uma organização autorizada na Europa e financiar a ida de inspetores europeus aos Estados Unidos, para examinar as suas instalações; (ii) mandar seus produtos para testes e certificações na subsidiária de um laboratório europeu nos Estados Unidos; (iii) ter seus produtos testados por um laboratório americano subcontratado de um certificador europeu (alternativa possível somente para alguns setores). Ver National Research Council (1995), p.130-134.

cada país. Em particular, a capacidade do Tribunal Europeu de Justiça de forçar o reconhecimento mútuo de normas e regulamentos estrangeiros não encontra paralelo em nenhum outro acordo internacional.

VI.4. NAFTA

No âmbito do Nafta, a abordagem adotada em relação à questão das normas técnicas caracteriza-se por diretrizes e mecanismos de implementação menos rígidos, que impõem poucas restrições efetivas à atuação de cada país. Procura-se, como objetivos gerais, incentivar à obtenção do “mais alto grau possível” de compatibilidade entre as normas e regulamentos técnicos nacionais e evitar que tais elementos sejam utilizados como barreiras não-tarifárias ao comércio internacional. Todavia, a ausência de mecanismos institucionais que forcem cada país a cumprir tais determinações implica sérios impedimentos à eficiência do sistema.

Evidentemente, as limitações do processo de harmonização de normas técnicas em curso no Nafta simplesmente refletem a existência de uma realidade muito diferente da verificada na União Européia, no que se refere à natureza e objetivos do próprio processo de integração econômica regional. De fato, o Nafta procura tão somente estabelecer um zona de livre comércio entre os países envolvidos, não almejando qualquer das metas de integração político-social características da União Européia; logo, são muito menores o comprometimento de cada país com a causa da integração e, conseqüentemente, a disposição de ceder parte da soberania nacional. Nesse sentido, o Nafta parece estar mais próximo dos acordos da OMC/GATT; não por acaso, as provisões sobre barreiras técnicas adotadas na América do Norte são bastante semelhantes às promulgadas na Rodada Uruguai.

A implementação das disposições gerais referentes às normas técnicas é feita pelo CSRM (Comitê de Medidas Relativas a Normas), composto por representantes dos governos de cada um dos integrantes do Nafta, e complementada pelo Fórum Trilateral de Normalização, patrocinado pelas principais associações de normalização da região — ANSI (Instituto Americano de Normas Nacionais, dos Estados Unidos), DGN (Dirección General de Normas, do México) e SCC (Conselho de Normas do Canadá). O CSRM tem como função básica incentivar o processo de compatibilização de medidas relativas a normas e à cooperação no desenvolvimento, aplicação e cumprimento dessas medidas, enquanto o Fórum Trilateral procura estimular a harmonização de normas voluntárias e procedimentos de avaliação de conformidade entre os países.

O CSRM pode estabelecer subcomitês e grupos de trabalho, sempre que julgar necessário. A criação de quatro subcomitês específicos foi determinada no próprio Tratado do Nafta (Artigo 913); a Figura IV apresenta tais subcomitês. Outros grupos de trabalho englobam os setores de pesticidas e de etiquetagem de alimentos.

Figura IV
Subcomitês do CSRM estabelecidos pelo Tratado do Nafta (Artigo 913.5)

| SUBCOMITÊ | RESPONSABILIDADES |
|---|--|
| <i>Subcomitê de Normas de Transporte Terrestre (LTSS)</i> | Compatibilização de normas relativas à operação de ônibus, caminhões e trens. Inclui cinco grupos de trabalho referentes a áreas específicas: (i) Normas para Motoristas e Veículos; (ii) Dimensões e Pesos de Veículos; (iii) Sinais de Trânsito; (iv) Normas Ferroviárias; (v) Normas de Materiais Perigosos. |
| <i>Subcomitê de Normas de Telecomunicações (TSSC)</i> | Compatibilização de normas e procedimentos de avaliação de conformidade relativos a equipamentos de telecomunicações. O trabalho do Subcomitê é apoiado pelo Comitê Consultivo de Telecomunicações (CCT), composto por representantes da indústria da região. |
| <i>Conselho de Normas Automotivas</i> | Compatibilização de normas relativas a produtos automotivos. Encontra-se em andamento o processo de estabelecimento de grupos nacionais de trabalho em quatro áreas específicas: (i) Emissões/Motores/ Combustíveis; (ii) Segurança de Veículos Leves; (iii) Segurança de Veículos Pesados; (iv) Peças e Equipamentos. |
| <i>Subcomitê de Etiquetagem de Produtos Têxteis e Vestuário</i> | Harmonização de requisitos de etiquetagem para produtos têxteis e de vestuário. |

Fonte: Organization of American States (1997).

As provisões do CSRM reforçam algumas das principais recomendações do ABTC da OMC. Em particular, cada país membro é incentivado a: (i) conceder tratamento nacional e de nação mais favorecida aos demais membros; (ii) adotar normas internacionais já existentes ou em vias de aceitação pelos organismos internacionais de normalização; (iii) estabelecer centrais de informação capazes de responder a indagações de outros países e/ou fornecer documentos referentes às políticas nacionais de normalização e avaliação de conformidade; (iv) notificar com antecedência os demais membros de qualquer proposta de adoção ou mudança de regulamentos técnicos.

Cabe observar que os países do Nafta podem evitar a adoção das medidas de compatibilização acordadas sob diversas justificativas. De fato, o texto do acordo de integração preserva explicitamente a soberania nacional na definição e/ou adoção de normas de proteção à saúde e ao meio ambiente, bem como no que se refere a normas que sejam consideradas essenciais para a consecução de outros “objetivos legítimos” da sociedade.

No que tange à avaliação de conformidade, incorpora-se o princípio do reconhecimento mútuo das legislações nacionais sob forma mais branda que na União Européia. No Nafta, o *próprio país importador* tem o poder final de determinar se as normas vigentes no país exportador devem ser consideradas “equivalentes” às normas locais, ou seja, se satisfazem os requisitos necessários para a aprovação do produto — não havendo instituições supranacionais capazes de reverter tal decisão.

Dentre as medidas destinadas a incentivar o reconhecimento mútuo de testes e certificados, destaca-se o estabelecimento de dois acordos na área de Metrologia entre laboratórios e organizações de credenciamento dos três países, o NORAMET (Programa de Metrologia da América do Norte) e o NACC (Cooperação de Calibração da América do Norte). O NORAMET, que envolve os três laboratórios de medidas da região — o Conselho de Pesquisa Nacional (NRC) do Canadá, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (NIST) dos Estados Unidos e o Centro Nacional de Metrologia (CENAM) do México

—, procura estimular a cooperação, pesquisa e distribuição de recursos na área de medidas. O NACC, que compreende, além dos três laboratórios acima, as organizações de credenciamento SCC, NIST e DGN, busca promover a confiança mútua e compatibilidade na área de calibração, visando ao reconhecimento mútuo de instituições de credenciamento e laboratórios independentes.

Uma questão importante diz respeito às formas de relacionamento existentes, nos países com regime federativo (Estados Unidos e Canadá), entre o governo central e os demais níveis de governo, e às suas conseqüências sobre a cobertura dos acordos internacionais de normalização. Não parece haver, nesses países, mecanismos suficientemente fortes para forçar a obediência dos governos locais às diretrizes negociadas em âmbito internacional pelo governo central — o que aumenta ulteriormente o grau de incerteza quanto à eficácia do processo regional de harmonização de normas e regulamentos técnicos.

Apesar de todas as dificuldades acima mencionadas, o processo de normalização no âmbito do Nafta deve impelir à redução e/ou eliminação de significativas barreiras técnicas, constituindo um elemento de grande relevância para o incremento dos fluxos de comércio intra-regionais. No entanto, parece evidente que não se deve esperar grande progresso nesse sentido no caso de setores e/ou produtos onde os interesses de cada país sejam muito divergentes, dada a inexistência de instituições supranacionais de solução de controvérsias.

VI.5. APEC

A questão das normas técnicas também tem suscitado grande interesse no âmbito do processo de integração entre os países da área do Pacífico (APEC¹⁷), cuja meta consiste no estabelecimento de uma região livre de barreiras comerciais até o ano 2020 (2010 para os membros industrializados).

O processo de harmonização das legislações nacionais sobre normas técnicas entre os membros da APEC ainda se encontra nos estágios iniciais. Apesar de ter-se obtido relativo êxito na harmonização de normas voluntárias, a região caracteriza-se por marcadas divergências no que tange aos regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade nos setores regulados da economia.

A Tabela I descreve elementos chave das políticas de alguns dos principais membros da APEC relativas a regulamentos técnicos e certificação em setores produtivos selecionados e/ou em áreas com objetivos sociais específicos. Constata-se grande variação no grau de aceitação de normas e certificados estrangeiros, tanto entre setores como entre países, e significativa falta de harmonização, em alguns dos setores analisados, entre os regulamentos técnicos nacionais e as normas internacionais relevantes.

¹⁷ A APEC é constituída pelos principais países banhados pelo Oceano Pacífico (Estados Unidos, Canadá, México, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura, China, Austrália, Nova Zelândia e Chile) e pelos membros da Associação dos Países do Sudeste Asiático (Malásia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, Brunei e Papua Nova Guinéa).

Tabela I
Adoção e aceitação de regulamentos técnicos na APEC
Países e setores selecionados, 1994

| | Aust. | Can. | Chi. | Tai. | H.K. | Jap. | Méx. | Filip. | Tail. | EUA |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------|----------------|----------------|--------|----------------|----------------|
| Mat. de construção | | | | | | | | | | |
| <i>Adota normas internacionais</i> | N | N | S | N | N | N | S | S | S | S |
| <i>Aceita normas estrangeiras</i> | S ¹ | N | S | S ³ | S | S | S ¹ | S | S ² | S |
| <i>Aceita certificados estrangeiros</i> | N | N | S ² | S ³ | S | N | N | S | S | S |
| Medicamentos e instrumentos médicos | | | | | | | | | | |
| <i>Adota normas internacionais</i> | S | N | N | N | N | N | S | S | nd | N |
| <i>Aceita normas estrangeiras</i> | S ¹ | S | S | S ² | S | S | S ¹ | S | nd | N |
| <i>Aceita certificados estrangeiros</i> | S ¹ | N | S ² | N | S | N | S | S | nd | N |
| Produtos químicos | | | | | | | | | | |
| <i>Adota normas internacionais</i> | S | S | S | S | S | S | N | S | S | S |
| <i>Aceita normas estrangeiras</i> | S ¹ | S | S | S | S | S ¹ | S ¹ | S | S ¹ | S |
| <i>Aceita certificados estrangeiros</i> | S ¹ | S | S | S | S | N | S | S | S ³ | N |
| Proteção ao consumidor | | | | | | | | | | |
| <i>Adota normas internacionais</i> | S | S | S | nd | S | N | S | nd | nd | N |
| <i>Aceita normas estrangeiras</i> | S ² | S ² | S | nd | S | N | S ¹ | nd | nd | N |
| <i>Aceita certificados estrangeiros</i> | S | S | S ² | nd | S | N | N | nd | nd | N |
| Meio ambiente | | | | | | | | | | |
| <i>Adota normas internacionais</i> | S | S | S | nd | N | N | S | S | nd | S |
| <i>Aceita normas estrangeiras</i> | S | S ³ | S | nd | S | N | S ¹ | S | nd | S ³ |
| <i>Aceita certificados estrangeiros</i> | S ³ | S | S ² | nd | S | N | S | S | nd | S |

Fonte: Wilson (1995).

OBS.: 1 - somente em alguns casos
 2 - somente em casos "equivalentes" ou considerados adequados
 3 - sob acordos bilaterais ou multilaterais de reconhecimento

N=Não; S=Sim

Abreviaturas dos países: Aust.=Austrália; Can.=Canadá; Chi.=China; Tai.=Taiwan; H.K.=Hong Kong; Jap.=Japão; Méx.=México; Filip.=Filipinas; Tail.=Tailândia; EUA=Estados Unidos.

Na área de normas voluntárias, a redução de disparidades entre as normas adotadas em cada país, bem como a promoção de acordos de reconhecimento mútuo de procedimentos de avaliação de conformidade deve-se, em grande medida, à atuação coordenada do setor privado através das organizações regionais de normalização — PASC (Congresso de Normas da Área do Pacífico), APLAC (Cooperação para Credenciamento de Laboratórios na Ásia e Pacífico), APMP (Programa de Metrologia da Ásia e Pacífico), PAC (Cooperação para Credenciamento no Pacífico) e outras. O PASC objetiva, essencialmente, incentivar a adoção de normas internacionais (ISO/IEC) na região e facilitar a troca de informações relativas a normas e avaliação de conformidade entre seus membros; a APLAC e o PAC buscam promover o reconhecimento

mútuo de certificados de conformidade e órgãos credenciadores; e a APMP visa aperfeiçoar e compatibilizar os padrões de medida e calibração de seus membros via troca de informações.

É certo que persistem significativas barreiras técnicas ao comércio intra-regional associadas às normas de caráter voluntário; entretanto, o progresso obtido até o momento sugere que o setor privado deve revelar-se capaz de conduzir o processo de normalização de forma bastante eficaz. Logo, o papel das autoridades governamentais nessa área deve limitar-se, basicamente, a apoiar as atividades das organizações de normalização e incentivar a aceitação e difusão de suas recomendações pelas indústrias nacionais.

Nos setores regulados da economia verifica-se substanciais disparidades entre os membros da APEC, no que se refere aos regulamentos técnicos e sistemas de avaliação de conformidade. Nesses setores, as negociações entre os governos no fórum da APEC assumem importância decisiva para a consecução de uma área de comércio efetivamente livre de barreiras não-tarifárias.

As diretrizes básicas de ação definidas pelos membros da APEC se desdobram em quatro direções. Primeiro, procura-se incentivar o alinhamento das regulamentações técnicas nacionais com as normas internacionais recomendadas pela ISO/IEC, de modo a constituir as bases para, num prazo mais longo, alcançar a efetiva harmonização regional. Cabe notar que o ABTC da OMC/GATT já obriga os signatários a considerar e adotar normas internacionais quando da promulgação de novos regulamentos, de modo que os esforços da APEC no sentido de alinhar-se aos padrões internacionais devem referir-se, primordialmente, aos regulamentos *já existentes* em cada país. Entretanto, dadas as dificuldades da OMC fazer cumprir as suas determinações, a atuação da APEC também está voltada para o estímulo à adoção do ABTC pelos seus membros — mostrando, assim, de que forma os acordos de integração regional podem contribuir para o maior comprometimento de cada país com relação às obrigações multilaterais impostas pelo ABTC.

Em segundo lugar, pretende-se promover acordos de reconhecimento mútuo de procedimentos de avaliação de conformidade, sob o lema *testado uma vez, aceito em qualquer lugar*. Para tanto, deve-se proceder ao estabelecimento de uma rede de acordos setoriais visando, inicialmente, ao reconhecimento mútuo de testes realizados nos países membros e, em estágios posteriores, à aceitação de outras formas de avaliação de conformidade. Dentre os principais elementos a serem considerados na elaboração desses acordos, destacam-se: (a) definição precisa da cobertura do acordo, no que se refere a produtos e/ou serviços afetados e tipos de procedimentos de avaliação adotados; (b) especificação de critérios para a identificação de laboratórios e certificadores reconhecidamente competentes em cada país; (c) provisões para trocas de informação, monitoramento conjunto e solução de controvérsias; e (d) comprometimento, por parte de cada governo, de monitorar as atividades dos órgãos de avaliação de conformidade e, se necessário, descredenciá-los.

Uma das maiores dificuldades para a consecução de tais objetivos reside na diversidade de infra-estruturas e capacitações técnicas no interior da região. Com efeito, os países menos desenvolvidos carecem de pessoal qualificado e tecnologias adequadas para testar e certificar a qualidade dos produtos — o que levanta, de imediato, sérios obstáculos à negociação de acordos de reconhecimento

mútuo. A terceira diretriz básica da APEC tem como objetivo, justamente, a superação desse problema, através da elaboração e implementação de mecanismos de cooperação e assistência técnica para o desenvolvimento da infra-estrutura de avaliação de conformidade nos países menos desenvolvidos.

Por fim, a APEC busca proporcionar o maior grau possível de transparência ao processo de harmonização, através do desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento dos sistemas regionais de informação sobre normas e conformidade. Pretende-se construir uma base de dados, acessível em sistema de rede, incluindo informações relativas a: normas e procedimentos de avaliação de conformidade nos países membros; laboratórios, sistemas de qualidade, certificadores e órgãos credenciadores; acordos de reconhecimento mútuo em vigência ou em negociação; e grau de alinhamento das normas nacionais com as normas da ISO/IEC.

VI.6. ALCA

No âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a abordagem em relação à questão das normas técnicas encontra-se em estágio preliminar, mas parece seguir as mesmas linhas fundamentais traçadas pela APEC. As discussões no Grupo de Trabalho sobre Normas e Barreiras Técnicas ao Comércio têm se concentrado em três áreas básicas: (a) transparência do processo de normalização, através da elaboração de um sistema de informação sobre normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade em cada país; (b) incentivo à adoção das recomendações do ABTC da OMC; e (c) desenvolvimento das condições necessárias para a negociação de acordos de reconhecimento mútuo na região — tais como melhor infra-estrutura técnica nos países menos desenvolvidos, difusão de procedimentos de avaliação de conformidade comuns e criação de centros de credenciamento de laboratórios e certificadores.

Assim como a APEC, a Alca se caracteriza pela participação de países com profundas diferenças de infra-estrutura e capacitação na área de normalização, o que constitui um obstáculo à harmonização. A falta de experiência da maioria dos países na gestão de normas técnicas se reflete na baixa adesão a organizações internacionais de normalização, exceção feita para a ISO e CODEX (Tabela II).

Tabela II
Adesão dos Países Americanos a Organizações Internacionais de Normalização

| | ISO | IEC | ITU | BIPM | CODEX | IOCU | ILAC | IPPC | OIE | OIML |
|--------------|-----|-----|-----|------|-------|------|------|------|-----|------|
| Antígua | X | | | | X | | | | | |
| Argentina | X | X | | X | X | | | | | |
| Bahamas | | | | | X | | | | | |
| Barbados | X | | | | | | | | | X |
| Belize | | | | | X | | | | | |
| Bolívia | X | | | | X | | | | | |
| Brasil | X | X | X | X | X | X | | X | | X |
| Canadá | X | X | | X | X | | X | | | X |
| Chile | X | | | | X | | | | | |
| Colômbia | X | X | X | | | | | | | X |
| Costa Rica | X | | | | X | | | | | X |
| El Salvador | | | | | X | | | | | |
| Equador | X | | | | X | X | | | | X |
| Granada | X | | | | | | | | | |
| Guatemala | | | | | X | | | | | |
| Guiana | X | | | | | | | | | |
| Haiti | | | | | X | | | | | X |
| Jamaica | X | | X | | X | | | | | |
| México | X | X | | X | X | | X | | | X |
| Panamá | X | | | | X | | | | | X |
| Paraguai | X | | | | | | | | | |
| Peru | X | | | | X | | | X | X | X |
| St. Lucia | X | | | | | | | | | |
| Trin./Tobago | X | X | | | X | X | X | | | X |
| EUA | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Uruguai | X | | X | X | X | | | | X | X |
| Venezuela | X | | X | | X | | X | | X | X |

Fonte: Organization of American States (1996).

Abreviaturas:

- ISO - Organização Internacional de Normalização;
- IEC - Comissão Eletrotécnica Internacional;
- ITU - União Internacional de Telecomunicações;
- BIPM - Agência Internacional de Pesos e Medidas;
- CODEX - Comissão Alimentarius Codex;
- IOCU - Organização Internacional de Sindicatos de Consumidores;
- ILAC - Conferência Internacional de Credenciamento de Laboratórios;
- IPPC - Convenção Internacional de Proteção de Plantas;
- OIE - Escritório Internacional de Epizootia;
- OIML - Organização Internacional de Metrologia Legal.

Uma das peculiaridades da Alca reside na existência de diversos blocos econômicos subregionais, tais como o Nafta, MERCOSUL, CARICOM, CACM, Grupo dos 3 e Grupo Andino, além de múltiplos acordos bilaterais de livre comércio e acordos preferenciais e setoriais (Tabela III). Isso determina a necessidade

de um padrão de negociações entre blocos, mais do que entre países. Nesse sentido, é importante que os acordos subregionais convirjam para conjuntos de normas e procedimentos de avaliação de conformidade “equivalentes”, de modo a minimizar possíveis dificuldades na harmonização regional.

Tabela III
Principais Acordos de Integração Econômica nas Américas

| ACORDO | PAÍSES PARTICIPANTES | TIPO |
|--|---|------|
| MERCOSUL (Mercado Comum do Cone Sul) | Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai | UA |
| GRUPO ANDINO | Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela | UA |
| CACM (Mercado Comum da América Central) | Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua | UA |
| CARICOM (Comunidade do Caribe) | Antigua, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Montserrat, St.Kitts e Nevis, St.Lucia, St.Vincent e Granadinas, Trinidad e Tobago, Suriname | UA |
| Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) | Estados Unidos, Canadá, México | ALC |
| GRUPO DOS 3 | Colômbia, México, Venezuela | ALC |
| CBI (Iniciativa da Bacia do Caribe) | Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Ilhas Virgens, Costa Rica, Dominica, Rep.Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antilhas, Nicarágua, Panamá, St.Kitts e Nevis, St.Lucia, St.Vincent e Granadinas, Trinidad e Tobago, Suriname | APC |
| ALADI (Associação de Integração da América Latina) | Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela | ASRP |
| - | Chile - Venezuela | ABLC |
| - | Chile - México | ABLC |
| - | Chile - Colômbia | ABLC |
| - | Chile - Equador | ABLC |
| - | Chile - Mercosul | ABLC |
| - | México - Costa Rica | ABLC |
| - | México - Bolívia | ABLC |

Notas: UA = União Aduaneira;
ALC = Acordo de Livre Comércio;
APC = Acordo de Comércio Preferencial;
ASRP = Acordos Setoriais de Âmbito Regional ou Parcial;
ABLC = Acordo Bilateral de Livre Comércio.

Evidentemente, a divisão dos países da Alca em vários sub-blocos se reflete no perfil regionalizado de adesão a organizações regionais e a acordos multilaterais ou bilaterais de normalização, conforme mostram as tabelas a seguir.

Tabela IV
Adesão dos Países Americanos a Organizações
Regionais de Normalização

| País | Organizações |
|-------------------|--------------------------------|
| Antígua | CARIMET, CCMSC |
| Argentina | CMN, COPANT |
| Bahamas | CCMSC |
| Barbados | CARIMET, CCMSC, SIM |
| Belize | CCMSC |
| Bolívia | CAN, COPANT |
| Brasil | CMN, COPANT |
| Canadá | APLMF, COPANT, CSRM, PASC |
| Chile | APLMF, COPANT, PASC, SIM |
| Colômbia | CAN, COPANT |
| Costa Rica | COPANT, ICAITI, SIM |
| El Salvador | COPANT, ICAITI, SIM |
| Equador | CAN, COPANT, SIM |
| Granada | CCMSC |
| Guatemala | COPANT, ICAITI, SIM |
| Guiana | CARIMET, CCMSC, SIM |
| Jamaica | CCMSC, COPANT, SIM |
| México | APLMF, COPANT, CSRM, PASC, SIM |
| Panamá | COPANT, SIM |
| Paraguai | CMN, COPANT |
| Peru | CAN, COPANT, SIM |
| St. Lucia | CCMSC, SIM |
| Trinidad e Tobago | CARIMET, COPANT, CCMSC, SIM |
| EUA | APLMF, COPANT, CSRM, PASC |
| Uruguai | CMN, COPANT |
| Venezuela | CAN, COPANT, SIM |

Fonte: Organization of American States (1996).

Abreviaturas: APLMF - Fórum de Metrologia Legal da Ásia e Pacífico;
 CAN - Comitê Andino de Normalização, Certificação e Metrologia;
 CARIMET - Instituto de Metrologia do Caribe;
 CCMSC - Conselho de Normalização do Mercado Comum do Caribe;
 CMN - Comitê Mercosul de Normalização;
 COPANT - Comissão Pan-americana de Normas Técnicas;
 CSRM - Comitê de Medidas Relativas a Normas;
 ICAITI - Instituto Centro-americano de Pesquisa e Tecnologia Industrial;
 PASC - Congresso de Normas da Área do Pacífico;
 SIM - Sistema Inter-americano de Metrologia.

Tabela V
Adesão dos Países Americanos
a Acordos Multilaterais e Bilaterais de Normalização

| | |
|-------------------|---|
| Argentina | ALADI, CMN/MERCOSUL, ABTC/OMC |
| Barbados | ABTC/OMC |
| Belize | CNT/CARICOM |
| Bolívia | CAN/GRUPO ANDINO, ABTC/OMC, Acordo Bilateral de Complementação Econômica México-Bolívia |
| Brasil | ALADI, CMN/MERCOSUL, ABTC/OMC, IAF, IATCA, PAC, Acordos Bilaterais de Credenciamento de Laboratórios: INMETRO-PTB/DKD (Alemanha); e de Supervisão Conjunta: INMETRO-Audit RVC (Holanda) |
| Canadá | CSRM/Nafta, ABTC/OMC, Acordos Bilaterais de Reconhecimento Mútuo: SCC-ANSI, SCC-NIST; de Livre Comércio: EUA-Canadá |
| Chile | ABTC/OMC |
| Colômbia | CAN/GRUPO ANDINO, CNT/GRUPO DOS 3, ABTC/OMC, Acordos Bilaterais: Colômbia-Venezuela, Colômbia-Ecuador |
| Costa Rica | ABTC/OMC, Acordo Bilateral de Livre Comércio Costa Rica-México |
| El Salvador | ABTC/OMC |
| Equador | CAN/GRUPO ANDINO, ABTC/OMC, Acordo Bilateral de reconhecimento mútuo INEN (Equador) - ICONTEC (Colômbia) |
| Guatemala | ABTC/OMC |
| Jamaica | CNT/CARICOM, ABTC/OMC, Acordos Bilaterais |
| México | CSRM/Nafta, ABTC/OMC, CNT/GRUPO DOS 3, Acordos Bilaterais de Livre Comércio México-Costa Rica, México-Bolívia |
| Panamá | Acordo Bilateral de Livre Comércio Panamá-México (em discussão) |
| Paraguai | ABTC/OMC, CMN/MERCOSUL |
| Peru | CAN/GRUPO ANDINO |
| St. Lucia | CNT/CARICOM |
| Trinidad e Tobago | ABTC/OMC, Acordo Bilateral TTBS-SISIR(Singapura) |
| EUA | CSRM/Nafta, ABTC/OMC, Acordo Bilateral de Livre Comércio EUA-Canadá; Acordos Bilaterais Específicos (credenciamento, inspeção, etc.) |
| Uruguai | ABTC/OMC, CMN/MERCOSUL |
| Venezuela | CAN/GRUPO ANDINO, CNT/GRUPO DOS 3, ABTC/OMC, Acordo Bilateral Colômbia-Venezuela |

Fonte: Organization of American States (1996).

Vale observar que parte dos acordos supracitados contém provisões especiais destinadas a acomodar a participação de países menos desenvolvidos, através de diferentes níveis de obrigações e/ou distintos cronogramas de implementação das medidas de liberalização.

A adoção preferencial de normas internacionais (ISO, IEC, ITU), explicitada em vários dos acordos subregionais (Figura V), parece indicar que o surgimento de barreiras técnicas ao comércio associadas às novas normas adotadas em cada país não deve revelar-se muito freqüente. Consequentemente, os esforços dos países e agentes envolvidos no processo de redução das divergências de normas técnicas em nível internacional devem concentrar-se, prioritariamente, na harmonização das normas *já existentes* em cada país.

Figura V
Crêterios Para Ado o de Normas em Acordos Subregionais Selecionados

| | |
|---------------------|--|
| Nafta | Cada país deve utilizar, como base para suas medidas relativas a normas, normas internacionais já existentes ou cuja ado o seja iminente. |
| GRUPO DOS 3 | Cada país deve utilizar, como base para suas medidas relativas a normas, normas internacionais já existentes ou cuja ado o seja iminente, exceto quando tais normas não constituírem método eficaz ou adequado de atingir seus objetivos legítimos. |
| MERCOSUL | A ordem de prioridade para a ado o de normas  : 1- Normas internacionais, tais como ISO, IEC, ITU; 2- Normas regionais (COPANT); 3- Normas européias CEN/CENELEC; 4- Normas nacionais dos países do Mercosul; 5- Normas nacionais de países de fora do Mercosul; 6- Normas de organiza es privadas reconhecidas internacionalmente, como ASTM, SAE, etc. 7- Outros documentos relevantes. |
| GRUPO ANDINO | A ordem de prioridade para a ado o de normas  : 1- Normas internacionais, como ISO, IEC, ITU, CODEX e OIML; 2- Projetos de normas internacionais; 3- Normas regionais (COPANT, CEN/CENELEC, etc.); 4- Normas harmonizadas entre dois ou mais países do G. Andino; 5- Normas nacionais de países do Grupo Andino; 6- Normas nacionais de países de fora do Grupo Andino; 7- Normas de organiza es privadas reconhecidas Internacionalmente, como ASTM, SAE, etc. 8- Outros documentos relevantes. |

Fonte: Organization of American States (1997).

VI.7. MERCOSUL

No âmbito do Mercosul, a questão da harmoniza o de normas e regulamentos técnicos sempre foi considerada fundamental para a constitui o de um espaço econômico efetivamente integrado, pelo menos no que se refere aos discursos e documentos oficiais. O Tratado de Assun o já conferia destaque   questão, incluindo, entre os dez Subgrupos de Trabalho a serem criados após a instala o do Grupo Mercado Comum, um Subgrupo de Trabalho voltado especificamente para o problema das normas técnicas. No Cronograma de Las Le as, previa-se a obten o de diversos resultados nessa área até o final de 1994: (i) intercâmbio de informa es entre os países membros referentes a normas e regulamentos técnicos; (ii) harmoniza o de 200 normas voluntárias; (iii) apresenta o e discussão de propostas relativas a registros e padrões de qualidade de produtos alimentícios, padrões microbiológicos e microscópicos, contaminantes, sistemas de tolerância e tipifica o de produtos envasados e harmoniza o da regulamenta o sobre embalagens e materiais em contato com alimentos; (iv) harmoniza o das regulamenta es de produtos na área de saúde (solu es parenterais de grande volume, protocolo de inspe o para estabelecimentos da indústria farmacêutica, registro de produtos farmacêuticos, treinamento conjunto de inspetores); (v) harmoniza o de regulamentos técnicos, credenciamento de laboratórios e procedimentos para a certifica o de veículos automotores; (v)

harmonização da regulamentação sobre instrumentos de metrologia legal; (vi) harmonização da regulamentação na área de telecomunicações; (vii) acordo sobre harmonização e reconhecimento das estruturas de certificação e teste de produtos industriais, atividades para a implementação do princípio do reconhecimento mútuo de normas e regulamentos, atividades de assistência tecnológica permanente em certificação, acordos relativos ao sistema de certificação de auditores do sistema de qualidade e ao reconhecimento mútuo das estruturas de certificação, credenciamento de laboratórios e organismos de inspeção; (viii) harmonização na área de metrologia científica e industrial (reconhecimento mútuo dos serviços de calibração, ampliação da capacidade técnica dos países membros através da complementação dos sistemas existentes); (ix) análise e recomendação de propostas sobre segurança de brinquedos.

Entretanto, o processo de implementação das diretrizes e objetivos traçados pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) se revelou lento e ineficiente, dificultando a obtenção de avanços significativos na redução das divergências de normas e regulamentos técnicos no interior da região. Em primeiro lugar, poucas foram as resoluções técnicas aprovadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul, responsável pelas medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo CMC. Isso se deve, em grande medida, à estratégia de negociação adotada, voltada para a harmonização de normas e regulamentos em cada setor específico. Conforme sugerido pela experiência europeia, tal estratégia envolve grandes dificuldades para a obtenção de um consenso, e uma alternativa mais eficiente parece residir na definição de diretrizes gerais, ou “requisitos essenciais” a serem satisfeitos pelos produtores de cada país. Logo, a adoção de padrões de desempenho comuns baseados nas normas internacionais (ISO, EN, etc.) poderia contribuir substancialmente para a solução desse problema.

A falta de tradição dos países do Mercosul na gestão de normas técnicas (ver tabela abaixo) se reflete em dificuldades adicionais para o processo de discussão e negociação de normas regionais comuns.

Tabela VI
Número de Normas Técnicas Instituídas
nos Países do Mercosul

| País | No. de Normas Técnicas |
|------------------------------|-------------------------------|
| Argentina | 8000 |
| Brasil | 8000 |
| Paraguai | 400 |
| Uruguai | 800 |
| Países Desenvolvidos (média) | 20000 |

Fonte: Machado (1996).

Além disso, é preciso considerar a baixa capacitação financeira e tecnológica dos países da região e a falta de percepção, por parte de significativa proporção de empresários e autoridades, da importância da questão das normas técnicas — o que impõe sério obstáculo à consecução dos objetivos de harmonização.

Outro problema importante decorre do fato do processo de internalização das resoluções do GMC por cada país do Mercosul não ser sempre rápido ou transparente, permitindo a manutenção de barreiras não tarifárias ao comércio intra-regional. Na área de produtos para saúde, por exemplo, das 46 resoluções aprovadas pelo GMC desde 1992, apenas 18 foram internalizadas até o momento.

Vale destacar também a necessidade de mecanismos mais adequados de solução de controvérsias entre os Estados membros. O mecanismo atual baseia-se na atuação de um tribunal de arbitragem, a ser convocado somente no caso de fracassarem as negociações diretas entre os países em conflito e a intervenção do GMC, através de recomendações aos países em questão. Tal mecanismo está irremediavelmente sujeito à ação de interesses políticos na fase de negociação direta, parecendo incapaz de impor de forma efetiva e sistemática o cumprimento das diretrizes acordadas pela cúpula do Mercosul. Na prática, até o momento os conflitos foram resolvidos por meios políticos, através da intervenção dos próprios presidentes — dispostos a entrar em acordo para não comprometer o projeto de integração. A ausência de um mecanismo de solução de controvérsias politicamente neutro implica uma série de dúvidas quanto à capacidade das instituições do Mercosul resolverem adequadamente os conflitos futuros, determinando o aumento do grau de incerteza quanto às condições de competição no interior da região e inibindo maiores investimentos nas atividades de comércio intra-regional.

A relevância da questão das normas técnicas para o comércio regional parece ser comprovada por uma análise superficial das consultas feitas na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) referentes à identificação de restrições não tarifárias e medidas não tarifárias. Das consultas iniciadas no biênio 1995/96 e ainda pendentes em 31 de outubro de 1996 — denotando, possivelmente, áreas onde os conflitos entre os países não são facilmente solucionados —, cerca de 20% estavam relacionadas a aspectos fitossanitários e normas técnicas (principalmente nos setores agrícola e de alimentos).¹⁸

Apesar de todas as dificuldades apresentadas, constata-se, em alguns setores, progresso na harmonização de especificações técnicas e padrões produtivos em nível regional, como conseqüência da atuação cooperativa voluntária de empresas privadas buscando aproveitar as oportunidades de negócios proporcionadas pela liberalização comercial.

A Figura VI descreve as principais características das entidades de normalização em cada país do Mercosul. Observa-se que, em todos os casos, as novas normas técnicas são desenvolvidas predominantemente em conformidade com requisitos e padrões internacionais, o que parece indicar, uma vez mais, que as principais dificuldades para a consecução de um ambiente econômico livre de barreiras técnicas ao comércio devem residir na harmonização das normas preexistentes.

¹⁸ Gazeta Mercantil Latino-Americana, 10/03/97.

Figura VI
Entidades de Normalização dos Países do Mercosul

| | |
|------------------|--|
| Argentina | <p>Normas técnicas são desenvolvidas pelo instituto de normalização argentino, IRAM (Instituto Argentino de Racionalização de Materiais), independentemente ou em regime de cooperação técnica com diversas entidades, dentre as quais: IAP (Instituto Argentino de Petróleo), AADL (Associação Argentina de Iluminação), FA (Rede Ferroviária Argentina), SAIPA (Sociedade Argentina de Pesquisa sobre Produtos Aromáticos), ATIPCA (Associação Argentina de Pesquisadores na Indústria de Papel), SPLAFAM (Seção de Pesticidas do Centro para Pesquisa Toxicológica, Escola de Medicina, Universidade de B.Aires), CPHSI (Colégio Profissional de Higiene e Segurança Industrial), CNEA (Comissão Nacional de Energia Atômica), IAS (Instituto Argentino de Aço), IAC (Instituto Argentino de Qualidade), AQA (Associação Argentina de Química), AAQCT (Associação Argentina de Químicos e Corantes Têxteis), NEME (Normalização de Materiais Elétricos), FAAA (Federação Argentina de Associações de Anestesiologia).</p> <p>Regulamentos técnicos são desenvolvidos por Ministérios, Secretarias Estatais e agências governamentais.</p> <p>O desenvolvimento de normas pelo IRAM segue as recomendações da ISO/IEC e o Regulamento para o Estudo de Normas Técnicas do IRAM, sendo adotados, preferencialmente, padrões internacionais.</p> |
| Brasil | <p>A política nacional de normalização, metrologia e certificação de qualidade é responsabilidade de uma rede de instituições criada em 1973, o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), cuja entidade normativa é o CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial). A ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) é o Fórum Nacional de Normalização do INMETRO. O CNN (Comitê de Normalização Nacional) é o comitê de coordenação e planejamento de todas as atividades de normalização e regulamentação no país.</p> <p>O sistema de normalização segue as diretrizes internacionais, especialmente a Diretriz 3 da ISO/IEC (elaboração e apresentação de normas internacionais), e é consistente com o Guia ISO/IEC 59 (Código de Boa Conduta para Preparação, Adoção e Implementação de Normas Técnicas). Utiliza-se preferencialmente normas internacionais, que são complementadas, quando necessário, de acordo com as particularidades do mercado nacional.</p> |
| Paraguai | <p>O INTN (Instituto Nacional de Tecnologia e Normalização) coordena as atividades de normalização no país. O desenvolvimento das normas técnicas é realizado por Comitês de Normalização, constituídos por representantes dos grupos econômicos, científicos e técnicos interessados. Os documentos normativos do INTN baseiam-se em normas internacionais, normas regionais (COPANT e Mercosul) e normas nacionais adotadas em outros países.</p> |
| Uruguai | <p>A adoção de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade envolve a participação de organismos oficiais e privados. As entidades oficiais incluem a ANCAP (Administração Nacional de Combustíveis, Álcool e Cimento) e os Ministérios da Habitação, Gestão da Terra e Meio Ambiente (MVOTMA), de Saúde Pública (MSP), de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), de Defesa Nacional (MDN), de Transportes e Obras Públicas (MTO) e da Indústria, Minas e Energia (MIEM). O LATU (Laboratório Tecnológico do Uruguai) é uma corporação pública não estatal que atua tanto na esfera privada como na oficial. O principal organismo privado de normalização é o UNIT (Instituto Uruguaio de Normas Técnicas), fundado em 1939 com o objetivo de desenvolver as atividades nacionais de normalização.</p> <p>O UNIT participa da ISO, COPANT e outras organizações internacionais de normalização, de onde extrai as informações básicas utilizadas no desenvolvimento das normas nacionais.</p> |

Até meados do primeiro semestre de 1996, o Comitê Mercosul de Normalização (CMN) havia aprovado 87 normas de adoção voluntária — referentes, principalmente, às áreas de regulamentos agrícolas, veterinários, alimentares, siderúrgica, cimento e sistemas de gestão de qualidade. Segundo a ABNT, até o final de 1997 mais de 500 normas técnicas deverão ser aprovadas pelo CMN, adotando como parâmetros normas internacionais já existentes, como as da ISO e da COPANT.¹⁹

No que se refere aos procedimentos de avaliação de conformidade, objetiva-se adotar, até 1998, o princípio do reconhecimento mútuo de certificados e testes realizados no interior da região. As Figuras VII, VIII e IX descrevem os sistemas de metrologia, inspeção e teste, certificação e credenciamento nos países do Mercosul. Cabe destacar a ênfase conferida às recomendações da ISO/IEC e a existência de acordos de cooperação com laboratórios e instituições estrangeiras de certificação e credenciamento — sugerindo a disposição de cada país de aperfeiçoar seu sistema de avaliação de conformidade, em consonância com os requisitos impostos pelos novos padrões de competição na região e no mundo.

Figura VII
Sistemas de Metrologia dos Países do Mercosul:
Organismos Nacionais, Acordos com Outras Organizações e Alinhamento com Padrões Internacionais

| | |
|------------------|---|
| Argentina | <p>Segundo o Decreto 1157/72, as normas nacionais de medidas são responsabilidade do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI), que criou, para esse fim, o SAC (Serviço Argentino de Calibração). Existem atualmente no país nove laboratórios credenciados e outros 32 em processo de incorporação.</p> <p>A Argentina participa dos esforços de cooperação no hemisfério através do Sistema Inter-americano de Metrologia (SIM) e mantém acordos de cooperação com o Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), da Alemanha.</p> <p>O SAC segue o Guia ISO 58, e os laboratórios credenciados pelo SAC devem conformar-se totalmente com o Guia ISO 25.</p> |
| Brasil | <p>O INMETRO é a entidade executiva central do sistema nacional de metrologia, tendo a responsabilidade de controlar as unidades básicas de medida do país e atualizá-las periodicamente de acordo com os padrões internacionais.</p> <p>Na área de Metrologia Legal, o INMETRO apresenta recomendações e promulga os atos normativos necessários às atividades de metrologia legal (controle e inspeção das unidades de medida, métodos e instrumentos de medida que afetam a economia, saúde e segurança das pessoas e do meio ambiente). O INMETRO coordena a Rede Nacional de Metrologia Legal, que consiste nos Institutos de Pesos e Medidas dos Estados (IPEMs), responsáveis pelo controle e inspeção de instrumentos de medida e produtos pré-embalados em estabelecimentos industriais e comerciais, portos e aeroportos.</p> <p>A atuação do INMETRO envolve acordos de cooperação com diversos laboratórios estrangeiros, bem como com o BIPM (Agência Internacional de Pesos e Medidas) e a OIML (Organização Internacional de Metrologia Legal). O principal programa de cooperação em curso é com o PTB, da Alemanha. Encontram-se em andamento discussões sobre acordos de cooperação com o NIST (Instituto Nacional de Normas e Tecnologia), dos Estados Unidos, o Instituto Galileo Ferraris da Itália, o CSTRO da Austrália e o CNAM e LPRI da França. O INMETRO também participa do SURAMET, subgrupo do SIM para cooperação entre os laboratórios nacionais dos países do Mercosul e do Chile.</p> <p>O sistema de metrologia nacional segue as recomendações da ISO. As atividades de credenciamento de laboratórios de calibração pelo INMETRO são realizadas de acordo com as diretrizes do Guia ISO 58 e do ISO/CASCO (Comitê sobre Avaliação de Conformidade do Conselho da ISO); para obter o credenciamento, os laboratórios devem satisfazer o Guia ISO 25 e critérios técnicos nacionais.</p> |
| Uruguai | <p>As agências responsáveis são o Ministério da Indústria, Minas e Energia (MIEM) e o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU). Na área de metrologia científica, o LATU controla as normas nacionais e mantém acordos com o NIST e o PTB. Na área de metrologia legal, o LATU atua sob delegação do MIEM.</p> <p>O Uruguai é membro do SIM, BIPM e OIML e mantém acordos de cooperação com o NIST dos Estados Unidos, o PTB da Alemanha e o INMETRO.</p> |

¹⁹ Machado (1996).

Figura VIII
Inspeção e Teste nos Países do Mercosul:
Organismos Nacionais, Acordos com Outras Organizações e Alinhamento com Padrões Internacionais

| | |
|------------------|---|
| Argentina | <p>Em 1995 foi criada a Agência Argentina de Credenciamento, com o objetivo de credenciar organizações de certificação e construir uma rede de laboratórios de testes. Existe uma vasta rede descentralizada de instituições envolvidas em inspeção e teste de produtos e processos produtivos; destacam-se a SENASA, a IASCAV e a ANMAT, nas áreas de saúde animal, plantas e alimentos e drogas, respectivamente.</p> <p>O programa de credenciamento do país segue as recomendações dos Guias ISO/IEC, em particular os Guias 58 e 25.</p> |
| Brasil | <p>O país possui um amplo sistema de instituições de inspeção e teste, tanto no setor público como no privado, nas áreas de saúde, agricultura, meio ambiente, trabalho, etc.</p> <p>O programa de credenciamento do INMETRO é realizado de acordo com as diretrizes dos Guias ISO/IEC 61 e 39 e do ISO/CASCO. Os procedimentos de inspeção de produtos perigosos adotados pelo INMETRO seguem os padrões estabelecidos pelas Nações Unidas.</p> <p>O Brasil participa do Grupo de Trabalho do CASCO.</p> |
| Uruguai | <p>Os Ministérios da Agricultura e da Saúde Pública e o LATU constituem o sistema nacional de inspeção e teste.</p> <p>Existem acordos de reconhecimento mútuo do LATU com o Brasil e a China, e acordos de cooperação com outras agências relativos a produtos específicos.</p> |

Figura IX
Certificação de Produtos e Sistemas de Qualidade nos Países do Mercosul:
Organismos e Programas Nacionais, Credenciamento de Organizações de Certificação e Alinhamento com Padrões Internacionais

| | |
|------------------|--|
| Argentina | <p>As atividades de certificação de produtos, processos e serviços na área voluntária são realizadas pelo IRAM, em conformidade com os Guias ISO Nos. 28, 39 e 40 (para produtos e processos) e 48 e 62 (para sistemas de qualidade). O sistema principal é o Selo de Conformidade com a Norma do IRAM, baseado no Guia ISO 28. Há no país, aproximadamente, 100 firmas com mais de 800 produtos certificados, 65 certificados ISO 9000 e ISO 14000. As seguintes entidades de certificação operam no país e certificam sistemas de qualidade: Det Norske Veritas, Bureau Veritas QI, Lloyds Register Q.A., Société Générale de Surveillance, Fundación Vanzolini, TÜV Rheinland e IRAM (em associação com AFNOR, DQS e SQS).</p> <p>A Agência Argentina de Credenciamento, criada em 1995, é responsável pelo credenciamento das entidades de certificação de produtos, serviços, processos e sistemas de qualidade. Os Guias ISO/IEC 58 e 61 são usados para o credenciamento de laboratórios e entidades de certificação.</p> |
| Brasil | <p>O INMETRO tem programas de credenciamento distintos e separados para a certificação de produtos, de sistemas de qualidade, de pessoas, laboratórios de teste e calibração e órgãos de inspeção. O INMETRO avalia organizações de certificação no Brasil e no exterior; as organizações que obtêm o credenciamento são analisadas anualmente de modo a garantir a manutenção dos padrões de eficiência e qualidade. Os procedimentos e critérios adotados pelo INMETRO no credenciamento dos órgãos certificadores estão de acordo com os Guias ISO/IEC e satisfazem os requisitos da EN 45011, 12 e 13, além da Série ISO 10011.</p> <p>Existem atualmente dez órgãos certificadores credenciados pelo INMETRO para realizar a certificação de sistemas de qualidade em conformidade com a ISO 9000. Os órgãos credenciados para certificação de produtos adotam os oito modelos de certificação sugeridos pela ISO no livro "Avaliação de Conformidade e Atividades Correlatas" e os Guias da ISO/IEC relevantes. Alguns órgãos credenciados de certificação do país também possuem credenciamento de programas no exterior.</p> <p>O INMETRO participa do IAF (Fórum de Credenciamento Internacional), que visa promover a aceitação mútua dos programas de credenciamento entre seus membros, e do PAC (Cooperação de Credenciamento do Pacífico), como membro associado. No que se refere à Certificação de Auditores de Sistemas de Qualidade, o INMETRO é membro do comitê executivo da IATCA (Associação Internacional de Certificação de Treinamento de Auditores). Na área de teste e calibração, o INMETRO participa da ILAC (Conferência Internacional de Credenciamento de Laboratórios).</p> |
| Uruguai | <p>O UNIT é responsável pela certificação de produtos e processos no país, através do Sistema de Certificação Independente de Qualidade, que confere o "Selo de Conformidade com a Norma UNIT" aos produtos que satisfazem constantemente os níveis e padrões de qualidade requeridos. O esquema de certificação do UNIT segue as recomendações dos Guias ISO/IEC. Acordo entre o UNIT e a Universidad de la Republica garante a assistência para as atividades de certificação por parte do Instituto de Teste de Materiais da Escola de Engenharia.</p> <p>O LATU atua de forma voluntária na área de certificação, onde mantém acordos sobre sistemas de qualidade com a OQS, entidade australiana de controle de qualidade, e sobre certificação de produtos elétricos-eletrônicos com a UCIEE, do Brasil.</p> |

VII. NOTA SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A divergência de normas técnicas a nível internacional gera barreiras não tarifárias ao comércio que afetam todos os países, independentemente do grau de desenvolvimento econômico alcançado. Entretanto, é possível destacar algumas questões relacionadas especificamente aos países em desenvolvimento (PED), que implicam dificuldades adicionais para a superação dos problemas acima discutidos.

Os sistemas de normalização dos PED apresentam quatro características básicas: (i) pequeno número de normas e regulamentos técnicos adotados; (ii) normas de qualidade menos exigentes/restritivas do que nos países desenvolvidos; (iii) reduzida interação com organismos internacionais de normalização; (iv) precariedade dos sistemas de avaliação de conformidade. Trata-se, evidentemente, de problemas interrelacionados, cujas soluções devem ser buscadas em conjunto.

O reduzido número de normas nacionais nos PED fica evidente na Tabela VII. Dentre os países analisados, a Turquia e Coréia caracterizam-se pelo maior número de normas nacionais, apenas 8.500 — número que corresponde a menos da metade da média dos países desenvolvidos (20.000) e menos de 10% do número de normas nos Estados Unidos (quase 100.000). Tal fenômeno reflete, por um lado, o baixo nível de diversificação e desenvolvimento das atividades econômicas nesses países e, por outro lado, a falta de percepção acerca da importância da normalização, principalmente no atual contexto de liberalização e globalização econômica.

A falta de experiência dos PED na adoção e gestão de normas e regulamentos técnicos determina custos muito maiores de adaptação dos exportadores desses países às normas estrangeiras, impondo-lhes considerável perda de competitividade.

O fato das normas de qualidade adotadas nos PED serem pouco exigentes, relativamente às normas internacionais, também significa que os produtores locais devem incorrer em sérias dificuldades para satisfazer os requisitos dos países importadores. Cabe observar que esse problema tende a se agravar, na medida em que os processos de harmonização de normas entre países desenvolvidos estejam orientados para a fixação de padrões com os mais altos níveis de qualidade — conforme verificado, por exemplo, no caso da União Européia. Consequentemente, é imprescindível que os PED se esforcem para elevar seus respectivos padrões de exigência, reduzindo o *gap* que os separa dos países desenvolvidos.

Tabela VII
Número de Normas Nacionais -
Países em Desenvolvimento Selecionados, 1991

| País | No. de Normas Nacionais |
|-------------|--------------------------------|
| Argentina | 7900 |
| Brasil | 8000 |
| Chile | 2000 |
| Colômbia | 3500 |
| Cuba | 5700 |
| Equador | 2000 |
| Indonésia | 3600 |
| Coréia | 8500 |
| México | 5500 |
| Peru | 3300 |
| Filipinas | 1400 |
| Singapura | 600 |
| Turquia | 8500 |
| Uruguai | 1200 |
| Venezuela | 3000 |

Fonte: ISO Member Bodies (1991).

O menor envolvimento dos países em desenvolvimento em problemas relativos a padrões técnicos e comércio internacional, aparece na avaliação de sua participação no interior do campo de atuação proposto pelo TBT. Até meados de 1966, entre os PED signatários do acordo (cerca de 80) somente 34 tinham estabelecido centros de informação (*enquire points*). Poucos deles haviam apresentado notificações sobre alterações em padrões técnicos e responsabilizavam-se por, apenas, 20% dessas notificações²⁰.

A reduzida interação dos PED com as organizações internacionais de normalização é ilustrada pela baixa participação desses países nas atividades da ISO, conforme mostra a Tabela VIII. Esse fato apresenta duas ordens de problemas para os PED. Em primeiro lugar, os PED deixam de adquirir conhecimentos e *expertise* na área de normalização, prejudicando o processo de desenvolvimento de normas nacionais. Em segundo lugar, esses países tornam-se incapazes de influenciar o processo de constituição e adoção de normas internacionais pelas organizações internacionais de normalização, permitindo que tal processo seja viesado para o atendimento dos interesses dos produtores dos países desenvolvidos. Em conseqüência disso, tendem a surgir continuamente novas barreiras técnicas às exportações provenientes dos PED.

²⁰ Stephenson (1996).

Tabela VIII
Participação de Países em Desenvolvimento (PED) nas Atividades da ISO

| | Comitês Técnicos | Subcomitês | Grupos de Trabalho | Total |
|----------------------|------------------|------------|--------------------|-------------|
| Total da ISO | 180 | 630 | 2000 | 2810 |
| Brasil | - | 2 | 4 | 6 |
| China | 1 | 5 | 12 | 18 |
| Índia | 5 | 5 | 3 | 13 |
| Irã | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Malásia | 2 | 1 | 2 | 4 |
| Filipinas | - | - | 1 | 1 |
| Singapura | - | - | 2 | 2 |
| Tanzânia | - | 1 | - | 1 |
| Tailândia | - | - | 1 | 1 |
| Turquia | 1 | 4 | 1 | 6 |
| Total dos PED | 10 | 19 | 27 | 56 |
| % do Total da ISO | 5.4% | 3.2% | 1.4% | 2.0% |

Fonte: ISO Secretariat (1996).

A Tabela IX mostra que, na maioria dos PED, são poucas as companhias com sistemas de qualidade certificados de acordo com a Série ISO 9000 — o que exemplifica a reduzida incorporação de normas internacionais às atividades econômicas nesses países. Vale observar, contudo, que entre 1993 e 1995 verificou-se substancial aumento no número de companhias certificadas em muitos dos países analisados (principalmente na Ásia), o que sugere a possibilidade de reversão desse quadro a médio prazo.

Tabela IX
Adoção da Série ISO 9000 - Países em Desenvolvimento Selecionados

| Países | No. de companhias com sistemas de qualidade certificados, em: | |
|-------------------|---|------------|
| | Janeiro 1993 | Junho 1995 |
| Taiwan | 43 | 1060 |
| Singapura | 243 | 1003 |
| Malásia | 122 | 628 |
| Brasil | 19 | 607 |
| Índia | 8 | 585 |
| Hong Kong | 69 | 551 |
| Coréia do Sul | 27 | 390 |
| China | 10 | 285 |
| México | 16 | 150 |
| Tailândia | 3 | 95 |
| Filipinas | - | 79 |
| Venezuela | 1 | 56 |
| Indonésia | 1 | 55 |
| Argentina | 3 | 37 |
| Colômbia | - | 30 |
| Chile | - | 15 |
| Porto Rico | - | 12 |
| Brunei | - | 5 |
| Paquistão | - | 3 |
| Sri Lanka | 1 | 2 |
| Costa Rica | - | 2 |
| El Salvador | - | 1 |
| Trinidad e Tobago | - | 1 |

Fonte: ISO 9000 Forum, Nov./Dec.1995, e ECLAC.

A precariedade dos sistemas de avaliação de conformidade em grande parte dos PED se reflete no pequeno número de laboratórios capazes de realizar adequadamente testes e certificações de produtos e, principalmente, na falta de instituições de credenciamento de certificadores e laboratórios. São relativamente poucos os acordos de cooperação entre organismos de PED e instituições estrangeiras nessa área, o que parece indicar a falta de percepção das autoridades desses países quanto à necessidade de superar a carência de um sistema eficiente de avaliação de conformidade.

Outra questão diz respeito aos possíveis efeitos adversos sobre o processo de transferência de tecnologia para os PED associados à predominância, nos países desenvolvidos, de normas de *desempenho* em relação a normas de *design*. Enquanto as normas de *design* contém, em geral, informações detalhadas sobre como um produto deve ser feito — de modo que o acesso a tais normas pode fornecer informações técnicas de grande valia para os produtores dos PED —, as normas de desempenho resumem-se a estabelecer padrões de desempenho para cada produto, sem especificar como satisfazer tais requisitos. Logo, é provável que a preferência dos países desenvolvidos por critérios de desempenho resulte em menor transferência de tecnologia para os PED.

Isso não significa, porém, que a adoção de normas de *design* pelos países desenvolvidos seja necessariamente preferível para os PED, pois o maior grau de arbitrariedade possivelmente associado a esse tipo de norma pode resultar no surgimento de novas barreiras técnicas às exportações dos PED.

A solução dos problemas dos PED depende, fundamentalmente, do fornecimento de assistência técnica e financeira por parte dos países desenvolvidos ao processo de desenvolvimento de normas nacionais e constituição de sistemas eficientes de avaliação de conformidade. Assim, programas de cooperação técnica com organismos de normalização e de avaliação de conformidade de países desenvolvidos, visando à transferência de *know-how*, treinamento de pessoal, etc. constituem passos essenciais para a redução das dificuldades impostas aos PED pelas carências de seus próprios sistemas de normalização.

Evidentemente, a importância da assistência técnica e financeira aos PED deve revelar-se particularmente significativa no âmbito de acordos regionais de integração econômica, dada a maior importância relativa das barreiras técnicas num contexto de liberalização comercial e, portanto, a necessidade de promover a harmonização de normas e regulamentos técnicos em prazos relativamente curtos.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetiva liberalização do comércio internacional requer a harmonização de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade entre países. Apesar do mercado revelar-se, em determinadas circunstâncias, capaz de gerar automaticamente a normalização das atividades econômicas em nível internacional, essa tarefa parece depender, em geral, da atuação cooperativa dos agentes privados, no seio de instituições internacionais de normalização, ou das autoridades governamentais, no âmbito de acordos internacionais.

Indubitavelmente, os acordos de integração regional têm se revelado significativamente mais eficazes do que os acordos de caráter multilateral na promoção da harmonização de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade em nível internacional. Tal resultado pode ser atribuído, basicamente, a três fatores.

Em primeiro lugar, os blocos regionais caracterizam-se por um maior grau de comprometimento, por parte de cada país, com o processo de liberalização comercial — o que implica menor intransigência nas negociações, facilitando a obtenção de um acordo.

Em segundo lugar, impõe-se maior disciplina sobre as políticas nacionais, reduzindo-se a possibilidade dos países membros desviarem dos acordos ou metas preestabelecidas. Isso se deve não apenas à atuação de instituições supranacionais de solução de controvérsias, como no caso da União Européia, mas também ao aumento do custo percebido de tais desvios — pois a construção de uma *má reputação* pode dificultar as negociações posteriores do país, comprometendo o esforço de liberalização comercial.

Por fim, o reduzido número de países nos acordos de âmbito regional diminui as dificuldades de comunicação e coordenação entre as partes envolvidas nas negociações, minimizando os problemas associados à ação coletiva e, conseqüentemente, permitindo resultados mais satisfatórios para todos.

Cabe notar que o processo de harmonização de normas e regulamentos técnicos a partir de acordos regionais poderia, em princípio, revelar-se pouco eficiente para a eliminação das barreiras técnicas ao comércio global, dada a possibilidade de cada região convergir para um diferente conjunto de normas e/ou rejeitar os procedimentos de avaliação de conformidade realizados em outras regiões — o que configuraria uma situação caracterizada pela manutenção de barreiras técnicas *entre as regiões*. No entanto, a trajetória atual dos acordos regionais parece excluir tal possibilidade, tendo em vista os incentivos à adoção de normas internacionais no interior de cada bloco econômico e os esforços de cooperação interregional visando à harmonização de normas e ao reconhecimento de procedimentos de avaliação de conformidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Farrell, J. e G. Saloner. Standardization, compatibility, and innovation. *Rand Journal of Economics*, 16(1): 70-83, 1985.
- Farrell, J. e G. Saloner. Coordination through committees and markets. *Rand Journal of Economics*, 19(2): 235-252, 1988.
- Farrell, J. e G. Saloner. Installed Base and Compatibility: Innovation, Product Preannouncements, and Predation. *American Economic Review*, 76(5): 940-955, 1986.
- Gonçalves, R. Barreiras Técnicas ao Comércio e o GATT. *FUNCEX*, Texto para Discussão Nº 66, 1992.
- Hufbauer, G.C. e J.J. Schott. *Western Hemisphere Economic Integration*. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1994.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). *El Mercado Único Europeo y su Impacto en America Latina*, Madrid, 1993.
- Katz, M.L. e C. Shapiro. Technology Adoption in the Presence of Network Externalities. *Journal of Political Economy*, 94(4): 822-841, 1986a.
- Katz, M.L. e C. Shapiro. Product Compatibility Choice in a Market with Technological Progress. *Oxford Economic Papers*, 38(Supplement): 146-65, 1986b.
- Kindleberger, C.P. Standards as Public, Collective and Private Goods. *Kyklos*, 36(3): 377-396, 1983.
- Laird, S. e A. Yeats. Barreiras não-tarifárias de países desenvolvidos: 1966-86. *Finanças e Desenvolvimento*, 9(1), 1989.
- Lecraw, D.J. Some Economic Effects of Standards. *Applied Economics*, 16: 507-522, 1984.
- Lehr, W. Standardization: Understanding the Process. *Journal of the American Society for Information Science* 43(8): 550-555, 1992.
- Machado, J.B.M. Dilemas da Consolidação de uma União Aduaneira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Nº 49, Outubro-Dezembro 1996.
- Marash, S.A. e D.W. Marquardt. Quality, Standards, and Free Trade. *Quality Progress*, May 1994.
- Mathews, A. Trade Reform and the Prospects for Processed Food Exports from Developing Countries. *Journal of Agricultural Economics* 45(2): 177-188, 1994.
- Matutes, C. e P. Regibeau. "Mix and Match": product compatibility without network externalities. *Rand Journal of Economics*, 19(2): 221-234, 1988.
- National Research Council. *Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century*. National Academy Press, 1995.
- Organization of American States. *Analytical Framework for Consideration of Standards and Technical Barriers to Trade Within the Western Hemispheric Integration Process*, November 1995.
- Organization of American States. *National Practices on Standards, Technical Regulations and Conformity Assessment in the Western Hemisphere*, November 1996.
- Organization of American States. *Provisions on Standards and Conformity Assessment in Trade and Integration Arrangements of the Western Hemisphere*, January 1997.
- Pelkmans, J. The New Approach to Technical Harmonization and Standardization. *Journal of Common Market Studies*, 25(3), 1987.
- Spence, M. Monopoly, Quality, and Regulation. , 6 (Autumn): 417-29, 1975.
- Stephenson, S.M. *Standards, Conformity Assessment and Developing Countries*. Policy Research Working Paper, The World Bank, International Economics Department, International Trade Division, Washington D.C., 1997.
- Sykes, A.O. *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*. The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.
- Tirole, J. *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press, 1988.
- Wilson, J.S. *Standards and APEC: An Action Agenda*. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1995.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.com.br

Endereço/Adress

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcex@funcex.com.br