Nota Técnica

NORMALIZAÇÃO TÉCNICA: O MODELO CHINÊS

Luís Fernando Tironi

Nº 50

Dinte
Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Abril de 2022

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (substituto)
Fabio Schiavinatto

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas (substituto)
Marco Antônio F. de H. Cavalcante

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (substituto)
José Gustavo Feres

Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)
Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (substituto)
José Eduardo Malta de Sá Brandão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
André Reis Diniz

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

EQUIPE TÉCNICA

Luís Fernando Tironi
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte50

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 5

2 ACORDOS COMERCIAIS E PECULIARIDADES CHINESAS 6

3 O CRESCENTE PROTAGONISMO CHINÊS 8

4 A RECENTE REFORMA NO AMBIENTE DA NORMALIZAÇÃO TÉCNICA DA CHINA 9

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 11

REFERÊNCIAS 12

1 INTRODUÇÃO[1]

A literatura econômica sobre a temática da norma e normalização técnica é bastante mais ampla do que provavelmente suspeitam os agentes que a produzem, adotam e utilizam. Para a inovação e o comércio exterior, isso seguramente é verdadeiro. Como fator de inovação, é pacífico que a norma técnica sobrepuja seu suposto efeito antagônico, da norma técnica como um eventual empecilho à inovação. A importância da normatização técnica para a produtividade é inquestionável, e o tema da norma técnica e normalização técnica se faz cada vez mais presente em todos os campos de atividades (Li, Hou e Wang, 2020).

A norma técnica é inerente à produção, às transações comerciais e ao consumo, por razões de segurança, sanitárias, técnicas e econômicas. Prevalentemente, a norma técnica tem caráter voluntário (em oposição a mandatório) tanto na sua geração quanto na sua aplicação. Se adotada em um regulamento técnico (quando é chamada *supporting standard*) mandatório, a observância da norma técnica também será mandatória.[2]

O regulamento técnico é instrumento do exercício da autoridade pública, mais frequentemente presente nas medidas de segurança, controle sanitário, preservação ambiental e animal e em prol da eficiência econômica. Embora de grande relevância para a política pública, o regulamento técnico e a norma técnica, assim como a normalização técnica, são *per se* relativamente pouco estudados no seu papel de promotor da eficiência da política pública. A norma técnica – sua geração e adoção – é usualmente vista como assunto da esfera de interesse das empresas e praticada por especialistas, dada sua conotação técnica e científica.[3]

No tocante ao comércio internacional, a norma técnica enseja uma expressiva literatura sobre seu papel para as instituições e a governança internacionais. Abrange desde aspectos regulatórios, que podem constituir barreiras técnicas ao comércio e devem ser questionados e afastados se não justificados, até conceitos contidos em acordos multilaterais, como os da Organização Mundial do Comércio (OMC), e em acordos de preferências comerciais regionais, bilaterais, plurilaterais, em geral inscritos em cláusulas que reforçam a propriedade da convergência e a harmonização normativa e regulatória.

O papel da norma técnica[4] na governança global do comércio internacional ganhou relevância no contexto do multilateralismo normativo da OMC. Acordos comerciais, como os acordos preferenciais de comércio (*preferential trade agreements* – PTAs) e os acordos de livre comércio (*free trade agreements* – FTAs), espalham-se por todo o globo, adotando variados formatos. A importância da normalização técnica para a governança do comércio mundial cresce com a busca da convergência regulatória nos acordos comerciais.

O Mega-Acordo de Comércio Regional (*Mega Regional Trade Agreement* – MRTA) é naturalmente impactante no comércio internacional, dada sua grande expressão econômica e o elevado número de países que congrega. Para além desse impacto, os objetivos do MRTA extrapolam interesses apenas econômicos comerciais para também contemplar interesses estratégicos, das grandes e das pequenas nações (Suttmeier, Yao e Tan, 2006). A relevância da norma e do regulamento técnico para a governança das relações internacionais tende a crescer no contexto do MRTA.

A norma técnica, a normalização e a regulamentação técnica integram os FTAs, os PTAs, os acordos regionais de comércio (*regional trade agreements* – RTAs), os MRTAs e outros tipos de acordos econômicos e comerciais. O principal motivo para a presença das temáticas normativa e regulatória técnicas nos acordos comerciais multilaterais, plurilaterais e bilaterais é evitar que sejam inadequadamente utilizadas e constituam barreiras injustificadas ao comércio. Sua importância cresce à medida que o multilateralismo cumpre seu desiderato de promover a redução tarifária.[5]

1. Esta nota técnica contém pequenos ajustes em relação ao artigo que será publicado no número de setembro a dezembro de 2021 do Boletim de Economia e Política Internacional (Bepi), publicado pelo Ipea.

2. A definição de norma técnica é sujeita a peculiaridades técnicas e mesmo legais do país que a adota. Tecnicamente, as definições são equivalentes, mas a referência institucional e legal é relevante. Sugere-se ao leitor as definições encontradas nos *sites* da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e do Instituto Alemão de Normalização (DIN), respectivamente disponíveis em: <https://bit.ly/3rd8zLd>; e <https://bit.ly/33hiFls>. O mesmo raciocínio se aplica à definição de regulamentação técnica, como se pode ver comparando uma definição de cunho jurídico (disponível em: <https://bit.ly/3K8ejOb>; acesso em: 15 jun. 2021) com outra encontrada no *site* do Inmetro (disponível em: <https://bit.ly/3357EE5>; acesso em: 15 jun. 2021) e uma outra do *site* da Comissão Europeia (disponível em: <https://bit.ly/3thumU1>; acesso em: 15 jun. 2021).

3. Equivalências entre a nomenclatura em inglês e português adotadas neste artigo: norma técnica e *standard*/*technical standard*, normalização técnica/estandardização e *standardization*, e regulamentação técnica e *technical regulation.*

4. A avaliação de conformidade (*conformity assesment*), que inclui testes, ensaios, certificações, acreditação, providências que envolvem custos e são necessárias para aferir o cumprimento das prescrições definidas nas normas técnicas e regulamentos técnicos, está implícita no escopo da normalização técnica.

5. Há 480 acordos econômico-comerciais em vigência (Oliveira *et al.*, 2020). A norma técnica, a normalização técnica e a regulamentação técnica fazem parte dos acordos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs* – GATT), permanecem sem maiores modificações no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT) e no Acordo Sanitário e Fitossanitário (Acordo SPS) da OMC.

Livre comércio não é o único objetivo dos acordos de preferências comerciais. Há objetivos estratégicos a serem alcançados por meio dos acordos. A construção de um ambiente de convergência e coerência regulatória que enseje a redução do custo das transações comerciais é um objetivo estratégico demandante de providências no nível da norma e da regulamentação técnica. Acordos que extrapolam o escopo originário dos acordos OMC são conhecidos como OMC + (*plus*).

Para os dois mega-atores no cenário internacional (Estados Unidos e China), a motivação estratégica para um acordo econômico comercial seria aglutinar países à sua esfera de influência. Para países menores, a motivação estratégica para participar do acordo pode ser o acesso às tecnologias e às cadeias produtivas globais. Para países industrializados ou grandes emergentes, pertencentes ou não a blocos econômicos (como a União Europeia), talvez o multilateralismo seja a opção estratégica.

Outro motivo de cunho estratégico para países aderirem aos acordos é o interesse na adesão a certos padrões regulatórios, com o intuito de promover sua modernização institucional "de fora para dentro". A modernização regulatória doméstica é um importante ativo para obter acesso aos mercados externos e às cadeias internacionais de valor, contribuindo para um desempenho favorável para receber investimentos externos (Thorstensen e Arima Júnior, 2020).

Diversificação e dinâmica evolutiva são características presentes no cenário dos acordos de preferências econômicas e comerciais internacionais. A diversificação dos acordos é devida à variedade de temas e instrumentos negociais envolvidos, e responde à enorme variedade e entrelaçamento (figurativamente um prato de espaguete, *spaghetti noodles*) dos dispositivos dos acordos. A dinâmica evolutiva que acordos podem apresentar corresponde aos ajustes que ao longo do tempo são introduzidos nas cláusulas dos acordos.

No cenário global, dois mega-atores internacionais detêm a primazia na geração de normas técnicas: os Estados Unidos e a União Europeia. Mas a emergência da China para um papel de destaque nesse contexto é uma realidade. O papel que a China protagonizará no futuro na governança dos sistemas de relações econômicas e comerciais internacionais dependerá das opções dela própria, mas também dos movimentos que acometerem o cenário da governança internacional, com o especial destaque do multilateralismo capitaneado pela OMC (Tironi, 2021).

A presença da China na mesa principal da governança das relações econômicas internacionais respaldada em um sistema produtivo de competitividade insuspeitada trinta anos atrás, transbordando as fronteiras geográficas da nação, é o fato geopolítico maior do século XXI. A China não apenas cuidará de preservar a posição como crescentemente buscará exercer influência sobre os paradigmas da governança global.

O cenário põe a interessante questão: no contexto da norma técnica e da normalização técnica, foco deste trabalho, o quanto a própria China sabe como atingirá seus objetivos? Que a China pretenda alcançar um grau de autodeterminação na geração de normas técnicas e na normalização técnica, é algo esperado. Mas o que isso significa, em termos de eficiência e de impacto na governança do comércio internacional?

2 ACORDOS COMERCIAIS E PECULIARIDADES CHINESAS

O acordo de integração comercial tem como primeira linha de ataque a redução tarifária, conforme os interesses e possibilidades dos parceiros. A segunda linha de ataque são os obstáculos normativos e operacionais "na fronteira", que dificultam o comércio e representam custos de transação. Até esse ponto, as soluções buscadas são consideradas *on the border*. Se necessário, são feitos ajustes em regulamentos domésticos das partes, seja porque a redução tarifária e a facilitação de comércio já avançaram bastante, ou porque objetivos e metas de caráter não estritamente econômico-comercial são assignados ao acordo. Neste caso, as medidas a serem adotadas serão *behind the border*.[6]

Os acordos com a participação da China apresentam certas características no tocante à temática da normalização técnica. Uma delas é o fato de os enunciados expressos nas declarações, capítulos, tópicos e dispositivos dos acordos em relação à temática serem um tanto genéricos. Respaldam a cooperação técnica para nivelar o conhecimento

6. *On the border* refere-se a medidas diretamente aplicadas ao comércio, como as voltadas para a facilitação dos procedimentos aduaneiros, taxas etc. *Behind the border* seriam medidas, como as regulatórias, adotadas no interesse de alguma demanda interna, como os padrões sanitários, de rotulagem de alimentos, de eficiência energética etc.

recíproco dos sistemas adotados pelos partícipes dos acordos ou tratados, sejam eles de integração comercial ou de outra natureza.[7]

A China busca, por meio de acordos comerciais, acesso a mercados externos negociando tarifas e medidas de facilitação de comércio. A maior parte deles são acordos bilaterais com países pequenos, pouco ou nada envolvendo questões regulatórias. O acordo com a Austrália foi para a China um marco em termos de sua atualização aos padrões ocidentais de negociação de acordos comerciais. Esse acordo envolveu questões *behind the border* e levou os negociadores a se deterem nas análises e negociações, tendo tomado bastante tempo para ser negociado (Jiang, 2008).

No entanto, a percepção geral sobre as tendências dos acordos dos quais a China participa é a de que há uma preferência por acordos *on the border*. Um marco na curva de ganho de *expertise* da China em negociações de acordos econômicos e comerciais é sua entrada na Parceria Regional Econômica Abrangente (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP).[8] A comparação do RCEP (do qual a China participa) com o Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpacífica (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* – CPTPP),[9] reconhecidamente um *deep behind the border agreement*, converge com a percepção da preferência chinesa por acordos *on the border*.

A comparação entre os textos do CPTPP, do RCEP e do Acordo TBT da OMC mostra que o CPTPP contempla praticamente todas as cláusulas do TBT, sendo ainda mais específico em alguns casos. Propõe a adoção do *international standard*, sinalizando, com isso, a perspectiva da harmonização regulatória.[10]

O RCEP, mesmo seguindo o formato do acordo de barreiras técnicas da OMC, é limitado em termos do escopo de disciplinas e menos profundo no tratamento que dispensa a questões normativas e regulatórias.[11] Comparativamente, o RCEP seria qualificado como um acordo de fronteira (*on the border agreement*), enquanto o CPTPP, como um acordo interno à fronteira profundo (*deep and behind the border agreement*).

As disposições presentes no RCEP relativas a normas técnicas, normalização e regulação técnica basicamente se limitam ao escopo do TBT, enquanto o CPTPP vai além, aprofundando internamente o alcance dos seus dispositivos. Ambos os mega-acordos convergem em um ponto: não permitem que divergências no campo da norma técnica, da normalização e da regulamentação técnica e temas afins sejam levados ao sistema de solução de controvérsias do acordo. Seguem o posicionamento já assim definido no TBT.

A importância, para o RCEP, da harmonização regulatória e da avaliação de conformidade para a redução dos custos do comércio foi alertada pela consultoria Asian Trade Centre – ATC.[12] Em 2016, com o RCEP ainda em negociação, essa instituição apontou os motivos para a inclusão dos temas das normas técnicas e da regulação técnica. Há indicações de que os negociadores seriam a favor da inclusão da norma técnica e da regulação técnica de um modo mais explícito do que resultou ao termino das negociações. O ATC, particularmente, defendia a adesão do bloco à norma técnica internacional.

No CPTPP a redução tarifária é mais completa, e algo semelhante acontece com a regulamentação técnica. O RCEP foi constituído adicionalmente a arranjos pré-existentes, como a Asean, para a qual o tema da regulamentação técnica já tinha alguns avanços, como no setor de cosméticos. Arranjos parciais como o desse setor devem permanecer, mas não há indicações de que se multipliquem. Não se pode atribuir esse quadro à presença da China, mas essa situação se adequa à peculiaridade chinesa de certa afinidade pelos acordos de fronteira.

Um indicador distintivo entre um acordo de fronteira (*on the border)* e um acordo profundo (*deep agreement*) é a presença de anexos setoriais. O CPTPP contém anexos setoriais nos quais se assinala a busca da convergência regulatória. O ATC recomenda aos negociadores do RCEP a inclusão de anexos setoriais no capítulo do acordo *Normas*

7. A Declaração de Goa, produto da Oitava Cúpula do BRICS, em 2016, traz um artigo que faz referência ao tema da normatização técnica, mas de modo bastante genérico: "reconhecemos medidas não tarifárias, serviços, normalização técnica e avaliação de conformidade como áreas de possível cooperação futura. São bem-vindos os substantivos resultados da reunião dos ministros de comércio dos BRICS em Nova Delhe, em 13 de outubro de 2016" (Índia, 2016, art. 36, tradução nossa).

8. RCEP é um acordo de dezesseis países, dos quais dez são membros da Asean: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnam; e seis são membros externos à ASEAN: Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul (disponível em: <https://bit.ly/3rcui66>).

9. CPTPP é um acordo de livre comércio entre onze países: dez da Ásia-Pacífico (Austrália, Brunei, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã) e o Canadá (disponível em: <https://bit.ly/3GgW32V>).

10. O CPTPP (TPP 11) contém trinta capítulos: bens, serviços, investimento, *e-commerce*, facilitação de comércio, propriedade intelectual, compras governamentais, coerência regulatória, política de competição, ambiental, laboral, legal, *standards* e outros (disponível em: <https://bit.ly/3rcui66>).

11. O RCEP contém dezesseis capítulos substantivos, incluindo: bens, serviços, investimento, regras de origem, alfândegas, *e-commerce*, propriedade intelectual, facilitação de comércio, compras governamentais, regulação.

12. Disponível em: <https://bit.ly/3Ku10Yf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

técnicas, regulação técnica e procedimentos de avaliação de conformidade (*Standards, technical regulations and conformity assessment procedures – Stracap).* Para reforçar a recomendação – harmonizar as regulações na região e reduzir barreiras técnicas ao comércio –, o documento relata a experiência bem-sucedida da iniciativa da Asean com a assinatura do acordo Esquema Regulatório Harmonizado de Cosméticos (*Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme)* em 2003.[13]

Outra característica presente nos acordos dos quais a China participa é serem evolutivos, no sentido de que progressivamente alargam seu escopo, incorporando outros temas e disciplinas, inclusive podendo aproximar-se do acordo *behind the border* (Sampson, 2021). Nas experiências relatadas, porém, a evolução desses acordos ainda não alcançou as disciplinas da norma técnica, normatização e regulamentação técnica. Limitam-se ao enunciado básico da cooperação técnica e intercâmbio de informações.

Em síntese, a China parece ter a tendência de aderir a acordos *on the border*, com não muitos compromissos com a harmonização normativa e regulatória, dispensando a presença de anexos setoriais. A marca de evolutivo também parece ser tendência nos acordos com a China – inicialmente de escopo mais limitado, com o tempo podendo incluir outras disciplinas, aproximando-se de um *behind the border agreement*, embora isso não alcance o tema da normalização técnica.

3 O CRESCENTE PROTAGONISMO CHINÊS

A rota do desenvolvimento da China não foi percorrida por nenhum dos grandes atores no poder econômico e político global. Por isso, vale a noção de que, para a China, o caminho se fará à medida e sob as condições em que é construído. É difícil valer-se de paradigmas existentes em um contexto em que a quebra de paradigmas parece ser o normal.

Ao observador externo, é difícil distinguir o que é permanente do que é transitório no arcabouço de princípios, regras e planos que se sucedem em um espaço de tempo de três décadas. Uma peculiaridade nesse caso é a enorme importância que na China se atribui à racionalidade técnica, mesmo em comparação com países industrializados em que esse paradigma é cultuado há muito tempo.

O ajuste do sistema de normas e normalização técnica ao inusitado fenômeno do seu desenvolvimento parece ser para a China um objetivo a ser alcançado mais importante do que para os demais países, pelo menos no tocante às atribuições das políticas governamentais. Diz um dito popular chinês: "empresas de terceira linha fazem produtos, empresas de segunda linha fazem tecnologia, e empresas de primeira linha fazem padrões".[14]

Um aspecto do sistema de normas técnicas e normalização técnica da China é a ausência de clareza na hierarquia entre normativas nacionais, regionais e locais. Isso dificulta o funcionamento do mercado, afasta o investimento externo, compromete o atendimento do interesse público. Superar essa situação é um dos alvos das reformas do sistema de normalização técnica em implantação na China (Li, 2018).

Também decisivo para definir o papel que a China protagonizará ao lado dos Estados Unidos e da União Europeia como o terceiro mega-ator no campo da norma técnica será o próprio desenvolvimento mundial. Logo, cabe a pergunta: em um futuro talvez não tão distante, qual o papel da China no cenário global no tocante à norma técnica, sua produção e seu uso?

A indagação ainda mais se justifica devido à China ser considerada um país emergente que alcança a posição de potência global comercial e tecnológica, seguindo uma trajetória muito peculiar em relação à experiência internacional. Grandemente relevante para o futuro em um cenário em que a China poderá disputar a posição de primeira potência global é a contemporaneidade desse quadro com a emergência da tecnologia digital.[15]

Como a China do presente e do futuro impactará as concertações que envolvem o cenário global, no tocante a normas técnicas e regulamentação técnica? Que ajustes no arcabouço normativo da governança do comércio mundial capitaneado pela OMC poderão ser necessários para acomodar um eventual "modo chinês" de normas e normalização

13. Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme. Disponível em: <https://bit.ly/3O8jaRI>. Acesso em: 18 fev. 2022.

14. "*Third-tier companies make products, second-tier companies make technology, first-tier companies make standards*".

15. O papel da norma técnica e do regulamento técnico no contexto da tecnologia digital é bastante importante. Os ramos da indústria e dos serviços mais impactados pela tecnologia digital ainda são relativamente pouco regulamentados. Conectividade, elemento-chave na tecnologia digital, requer estandardização. À fronteira da inovação, são áreas da tecnologia digital: automação, comunicações, comércio eletrônico, segurança cibernética, inteligência artificial (*learning machine*), realidade virtual, robótica, internet das coisas (IoT) e outras. A tecnologia digital é utilizada em praticamente qualquer atividade.

técnica? Como o CPTPP e o RCEP serão impactados por um emergente modelo chinês de normas técnicas (Hamanaka, 2014)?

Normas e normalização técnicas foram objeto de algumas disputas no passado e ainda o são no presente. Assunto razoavelmente pacificado entre estados e entre o Estado e a sociedade, parece encontrar na China interesse em oferecer ao tema uma nova leitura, ou uma leitura própria. Uma nova leitura acolheria objetivos de geração da "inovação endógena" (Ernst, 2011). Nessa perspectiva, quais serão os paradigmas a referenciar as opções chinesas? Que novos paradigmas serão construídos? Como os novos paradigmas se relacionarão com os vigentes na China e no resto do mundo?

O posicionamento dos mega-atores impactará os demais países a depender do grau de desenvolvimento econômico e tecnológico desses países, da sua posição geopolítica e de suas características institucionais. Desempenham papéis bastante importantes na normalização técnica global a Alemanha, o Japão e o Reino Unido, pela maturidade industrial, científica e tecnológica. Destaca-se também a República da Coreia, pelo protagonismo na geração de normas técnicas e na cooperação técnica internacional na área.

Na área do Atlântico Norte, independentemente da existência de acordos comerciais entre os Estados Unidos e a União Europeia, vigora o equilíbrio dinâmico com prevalência das normas técnicas e da normalização técnica estadunidenses e europeias em nível global. A presença da China impactará a estabilidade do equilíbrio dinâmico entre eles, enquanto provedores globais de normas técnicas? Essa pergunta adquirirá particular sensibilidade se o novo entrante de algum modo vier a representar a possibilidade de impactar aquele equilíbrio.

A presença da China poderá conter uma potencial ameaça ao equilíbrio entre os dois mega-atores pré-existentes da normalização técnica internacional? Ou poderá o *new player* se integrar a um equilíbrio tripartite, o que parece ser, ao fim e ao cabo, a possibilidade mais plausível?

4 A RECENTE REFORMA NO AMBIENTE DA NORMALIZAÇÃO TÉCNICA DA CHINA

De 1988 a 2015, o marco regulatório da normalização e regulamentação técnica chinesa foi o estabelecido na *Standardization Law*.[16] Em 2001 a China entrou para a OMC, e em 2006 foi reconhecida pela organização como economia de mercado. Nesse período, o modelo de regulamentação técnica em vigor na China obteve avaliações favoráveis (Wang, Yiyi e Hill, 2010), mas também foi bastante criticado no exterior (EP, 2016; Breznitz e Murphree, 2013).

As críticas externas, em maior medida, referiam-se à falta de convergência das disposições regulatórias com o ambiente internacional, tendo por referência o multilateralismo dos acordos da OMC e os padrões prevalentes de sistemas regulatórios dos países industrializados.

A partir de 2015, tem início ampla revisão do marco institucional da normalização e regulamentação técnica chinesas. Na década e meia pregressas, houve ampla interação entre representantes dos organismos oficiais, acadêmicos e das empresas chinesas com seus congêneres dos países industrializados, inclusive no ambiente da OMC.

Além da OMC e seus organismos de apoio, como a Organização Internacional para Normalização Técnica (International Organization for Standardization – ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (International Electrotechnical Commission – IEC), houve intercâmbio técnico com os organismos oficiais de normalização técnica dos Estados Unidos (American National Standards Institute – Ansi), o Comitê Europeu para Normalização Técnica (European Committee for Standardization – CEN), o Comitê Europeu para a Normalização Técnica Eletrotécnica (European Committee for Electrotechnical Standardization – Cenelec) e com organismos de normalização técnica (*standards development organizations* – SDOs) norte-americanos, como o Instituto de Engenheiros Elétricos e Eletrônicos (Institute of Electrical and Electronics Engineers – IEEE), a Sociedade Americana de Engenheiros (American Society of Mechanical Engineers – Asme), a Sociedade Americana de Testes e Materiais (American Society for Testing and Materials – ASTM); da Alemanha, a DIN; do Reino Unido, o British Standards Institution (BSI), entre os de outras nações (Ziegler, 2016).

16. O sistema de *standards* da China havia sido reformado em 1988, com a edição da *Standardization Law of the People's Republic of China*, segundo a "*Order of the President of the People's Republic of China (No. 11)*", emitida no *Fifth Meeting of the Standing Committee of the Seventh National People's Congress of the People's Republic of China*, em 29 de dezembro de 1988, em vigor a partir de 1º de abril de 1989 (Wang, Yiyi e Hill, 2010).

Uma crítica era a dificuldade de compreensão da hierarquia entre normas e regulamentos técnicos, consequência da profusão de emissores nacionais, industriais, regionais, locais e outros.[17]

As críticas ao marco institucional e regulatório chinês à luz da experiência internacional e da experiência própria da China também repercutiu nos meios acadêmicos chineses. O desenvolvimento que levou a indústria chinesa a uma posição de vanguarda tecnológica demanda reformas no ambiente institucional e regulatório, e o contexto macropolítico seguramente foi decisivo para os ajustes iniciados entre 2015 e 2018.

A reforma da *Standardization Law* chinesa foi acompanhada de alterações no organograma do Conselho de Estado (*State Council*), portanto da macroestrutura institucional e administrativa do Estado chinês. As reformas envolveram questões microeconômicas, aumentando a importância da capacidade e da iniciativa do agente econômico, particularmente em ambiente associativo, de promover inovações em geral e nas normas técnicas em especial.[18]

Em contrapartida, considerando que, em termos de "modo", "modelo" ou "sistema" de normalização técnica, dois atores dominantes convivem há décadas – Estados Unidos e Europa –, o enorme peso da China na economia e no comércio internacionais naturalmente suscita a indagação sobre o significado da sua emergência como um terceiro mega-ator na normalização técnica.

A reforma da normalização técnica é inovadora na perspectiva não apenas chinesa, mas também do padrão geral vigente. Consolidada, admitirá ser chamado o sistema de *o modo – ou o modelo – chinês de normalização técnica*.[19] Algumas razões para isso são examinadas (Sutherland, 2019).

O Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado da China situa-se na esfera da alta política e promove a reestruturação no nível dos ministérios que integram a estrutura do Estado. De particular relevância para o foco dessa análise é a criação da Administração Estatal de Supervisão e Administração do Mercado. Esse organismo não é um ministério, mas sim uma estrutura que congrega um importante conjunto de reguladores do mercado.

Encontram-se, no contexto anteriormente descrito, as responsabilidades relativas à administração estatal para indústria e comércio, as responsabilidades pela supervisão da qualidade, inspeção e quarentena, a administração estatal sobre alimentos e medicamentos, a supervisão e administração de preços e a aplicação de regras antimonopólio. Os órgãos anteriormente responsáveis por essas funções foram extintos ou aglutinados em novos órgãos, ajustados ao novo arranjo institucional.

Destaca-se o art. 18 da *Standardization Law* como um ponto de convergência entre as determinações do Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado: institui as "normas técnicas de associação" (*association standards*).[20] A implementação e supervisão do disposto nesse artigo está a cargo da Administração Estatal de Supervisão e Administração do Mercado conjuntamente com o ministério setorial respectivo.

A normalização técnica por meio de associações, prática usual no Ocidente para a geração de normas técnicas, adotada como política de inovação é uma novidade. Em geral, a normalização técnica é uma atividade desenvolvida a partir da associação entre organizações ou indivíduos, ou entre ambos, geralmente de caráter voluntário e com foco em situações ou necessidades específicas. Sua aplicação como um elemento de uma estratégia de desenvolvimento contém uma boa medida de novidade. Como política de Estado, terá sua implementação promovida, monitorada e avaliada (Xianghua, 2020).

Em tese, o *standard association* ("norma técnica de associação") guarda certa similitude com o modelo norte-americano de normalização técnica, em que associações envolvendo organizações ou agentes individuais são geradoras de *normas* técnicas (SDOs), algumas se constituindo em referências internacionais seculares.

17. "Um sistema de normas técnicas de âmbito nacional pode ser classificado por hierarquia, assunto, tipo e documentação" ("*A nationwide standards system can be classified by hierarchy, subject, type and documentation*") (Li, 2018, p. 242, tradução nossa).

18. O papel da norma técnica para a inovação é tema presente nos meios acadêmicos ocidentais, porém menos diretamente vinculado a estratégias e políticas governamentais.

19. Os dois marcos legais e regulatórios superiores emitidos pelo governo chinês que definem os objetivos da reforma são: a *Standardization Law of the People's Republic of China* e o Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado. A *Standardization Law of the People's Republic of China* foi revisada e aprovada na 30ª Reunião do Comitê Permanente do Conselho de Estado, no 12º Congresso Nacional do Povo, em 4 de novembro de 2017. Foi promulgada por Xi Jinping, presidente da República Popular da China, em 4 de novembro de 2017 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2018 (informações retiradas da agência de notícias Xinhua, de 17 de março; tradução para o português proporcionada pelo Google Translate, ajustada pelo autor; disponível em: <https://bit.ly/3fdQkz7>; acesso em: 15 jun. 2021).

20. "O Estado incentiva sociedades, associações, câmaras de comércio, federações, alianças industriais e tecnológicas e outras organizações à coordenação com as partes interessadas relevantes (*stakeholders*) para conjuntamente desenvolverem normas técnicas de associação que atendam ao mercado e às necessidades da inovação. Essas normas devem ser adotadas pelos seus membros por acordo ou, se estipuladas por tais organizações, serem disponibilizadas para adoção voluntária por terceiros" (China, 2017, art. 18, tradução nossa).

Em contrapartida, o "modelo chinês" resultante da *Standardization Law* reformada parece ter se distanciado algo do *international standard* promovido pela OMC em conjunção com agências internacionais como ISO e IEC. A versão de 1988 da lei continha uma referência explícita ao *international standard,* que não consta da lei reformada.

Será promovido o desenvolvimento de meios avançados de tradução de normas e regulamentos técnicos, permitindo a constituição de uma inteligência global nessa área que seguramente interessará a muitos países e empresas. Conforme o China National Institute of Standardization (CNIS),

> O desenvolvimento de serviços linguísticos pode ajudar a remover barreiras de comunicação nos esforços de padronização internacional e permitir uma participação mais ampla e profunda dos profissionais de normalização técnica no intercâmbio de cenários de normalização técnica internacional (Language..., 2018, tradução nossa).[21]

Em contrapartida, o novo sistema de normalização técnica chinês procura responder às críticas apresentando uma estrutura vertical e centralizada para assegurar a coerência e hierarquia entre os *standards*: as *normas técnicas nacionais* são mandatórias, e todos os bens e serviços devem obedecê-los; as *quase normas técnicas nacionais* são recomendadas; as normas técnicas industriais, as normas técnicas locais e as normas técnicas de associações podem ser mandatórias, se designadas para tal. Na centralização, o modelo converge com o europeu. A sinalização é que o modo chinês de normalização técnica quer unir os aspectos vantajosos dos sistemas norte-americano e europeu. Tendo em perspectiva o papel estratégico que se atribui às normas técnicas para o desenvolvimento da nação, isso é coerente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China tem demonstrado grande proficiência no modo como organiza esforços para atingir suas metas nacionais e empresariais. O cenário que se apresenta com a reforma da *Standardization Law* envolve compromissos bastante ousados, nos níveis da nação, do Estado e da sociedade chinesa. Dimensão fundamental desses compromissos é a continuidade e provável aprofundamento (em perspectiva a assunção da liderança em alguns setores) da participação nos sistemas multilaterais e iniciativas de outros países, blocos, acordos e tratados.

A harmonização internacional da regulamentação técnica progredirá, com apoio da China, por meio da adoção de normas e regulamentos técnicos internacionais (fora dos países industrializados, a INQ tem evoluído lentamente) e poderá continuar sendo buscada em acordos OMC *Plus.* Aparentemente, não haverá especial predileção chinesa pela harmonização regulatória à *outrance*, como a buscada, especialmente na etapa de negociação, nos acordos *deep behind the border.*

A convergência chinesa ao multilateralismo acontece na medida em que já é uma característica do modo chinês de negociar acordos ser menos aderente aos acordos internos à fronteira. Ao menos nas etapas iniciais, nas fases negociadoras dos acordos, haverá maior predileção às cláusulas de incidência na fronteira, como tarifas e facilitação do comércio, e menos interesse em questões regulatórias. O evolucionismo no escopo dos acordos também é uma tendência dos acordos chineses.

A China continuará intensificando sua participação em foros internacionais voltados para geração, adoção e internacionalização de normas técnicas, em organizações do sistema multilateral, como a ISO, IEC e União Internacional de Telecomunicações (International Telecommunication Union – ITU), ou setoriais, como a IEEE, ASTM, Asme e muitas outras.

A opção estratégica que aflora da recente reforma da *Standardization Law* chinesa é pela construção de um sistema voltado para o desenvolvimento da nação. Nesses termos, apoia a *indigenous inovation* e se faz adequado às características institucionais e ao sistema político. Na cena internacional, apresenta convergências ao multilateralismo, e seu maior desafio é a atual prevalência global dos sistemas norte-americano e europeu de normalização técnica.

A expectativa posta pela reforma da *Standardization Law* sobre as associações de profissionais, firmas e organizações emula um modelo consuetudinário de normalização técnica. As estruturas dentro das quais se desenvolvem os jogos de interesses da sociedade e das relações entre Estado e sociedade estão há muito consolidadas (ressalvado o emergente paradigma da tecnologia digital). Na China, a prática associativa na geração de normas técnicas será promovida, acompanhada da centralização e clarificação da hierarquia do sistema de normas, objetivos e metas, da coordenação na implementação e do monitoramento de resultados: o "modo chinês de estandardização".

21. "*The development of language services can help to remove communications barriers in international standardization efforts and enable more extensive and in-depth participation of standardization professionals in the exchange of international standardization scenarios*".

Dada sua posição enquanto um candidato a uma vaga no pódio entre os dois principais atores da normalização técnica mundial, a China deverá valer-se ao máximo das experiências pregressas com normas técnicas e normalização técnica. Ao mesmo tempo, levando em conta seus recursos econômicos e tecnológicos e suas peculiaridades institucionais, buscará construir um modo de normalização técnica com características próprias. O que isso significa (ou significará) mais especificamente e de que modo este cenário impactará os demais países continuará sendo objeto de interesse e estudos.

REFERÊNCIAS

BREZNITZ, D.; MURPHREE, M. **The rise of China in technology standards**: new norms in old institutions. Washington: The U.S.-China Economic and Security Review Commission, 16 Jan. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3GhOJ76>.

CHINA. Standardization Law of the People's Republic of China. **CFSTC**, Nov. 4, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3k7ardu>.

EP – EUROPEAN PARLIAMENT. **Trade and economic relations with Asia**. Brussels: European Union, 2016.

ERNST, D. **Indigenous innovation and globalization**: the challenge for China's standardization strategy. San Diego: UC Institute on Global Conflict and Cooperation; Honolulu: East-West Center, June 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3njUDgz>.

HAMANAKA, S. **Trans-pacific partnership versus comprehensive economic partnership**: control of membership and agenda setting. Manila: ADB, Dec. 2014. (Working Paper Series on Regional Economic Integration, n. 146). Disponível em: <https://bit.ly/3K1VagN>.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs. **Goa Declaration at 8th BRICS Summit**. Goa: MEA, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rOJeYY>.

JIANG, Y. Australia-China FTA: China's domestic politics and the roots of different national approaches to FTAs. **Australian Journal of International Affairs**, v. 62, n. 2, p. 179-195, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3ngREW2>.

LANGUAGE services drive standards to better become the language that connects the world. **CNIS**, June 29, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fjwW3u>.

LI, J. Comparison of the hierarchies of standards in China, USA and UK. *In*: **Advances in economics, business and management research (AEBMR)**. Dordrecht: Atlantis Press, 2018. v. 60. p. 242-248. Disponível em: <https://bit.ly/3qdQigS>.

LI, J.; HOU, H.; WANG, C. Logistics standardization in civil-military integration. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON E-BUSINESS, MANAGEMENT AND ECONOMICS, 11., 2020, Beijing, China. **Proceedings**... New York: ICEME, 2020. p. 228-231, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Fndf5n>.

OLIVEIRA, I. *et al.* **Inserção internacional como vetor da recuperação econômica do Brasil**: comércio exterior, investimentos, financiamento e atuação internacional. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ngREW2>.

SAMPSON, M. The evolution of China's regional trade agreements: power dynamics and the future of the Asia-Pacific. **The Pacific Review**, v. 34, n. 2, p. 259-289, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3K1YA35>.

SUTHERLAND, M. Setting a new standard: implications of China's emerging standardization strategy. **China Studies Review**, v. 5, p. 64-78, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3A208pz>.

SUTTMEIER, R. P.; YAO, X.; TAN, A. Z. **Standards of power?** Technology, institutions, and politics in the development of China's national standards strategy. Seattle: National Bureau of Asian Research, June 2006. (NBR Special Report, n. 10). Disponível em: <https://bit.ly/3nkOQaC>.

THORSTENSEN, V. H.; ARIMA JÚNIOR, M. K. **Boas práticas regulatórias**: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. São Paulo: FGV-EESP, maio 2020. (Working Paper Series, n. 527). Disponível em: <https://bit.ly/34K82YZ>.

TIRONI, L. F. **Regulamentação técnica, acordos comerciais e multilateralismo**. Brasília: Ipea, abr. 2021. (Texto para Discussão, n. 2650). Disponível em: <https://bit.ly/33mcwnT>.

WANG, P.; YIYI, W.; HILL, J. **Standardization strategy of China**: achievements and challenges. Honolulu: East-West Center, 2010. (Working Papers Economics Series, n. 107). Disponível em: <https://bit.ly/3faM57o>.

XIANGHUA, Z. Organizational structure and standard development procedures of standard development organizations – comparative research based on domestic and foreign perspectives. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ENERGY BIG DATA AND LOW-CARBON DEVELOPMENT MANAGEMENT. 2020. **Proceedings**... EBLDM, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qjl3ks>.

ZIEGLER, K. **China's global ambition to standardization** – impact on trading partners. Honolulu: East-West Center, 2016. (Working Paper). Disponível em: <https://bit.ly/3K4ZWKM>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Danielle de Oliveira Ayres
Danilo Leite de Macedo Tavares
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL