

# Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália

*Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia*

Josiane de Andrade Fortes<sup>1</sup>   
Ricardo Kropf Santos Fermam<sup>2</sup>   
Raimisson Rodrigues Ferreira Costa<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.60190]

Recebido em: 14/07/2021  
Aprovado em: 01/06/2022

**Resumo:** O presente estudo se propõe a avaliar a governança regulatória da autarquia federal responsável pela regulação em segurança de produtos de consumo no Brasil (Inmetro), realizando uma análise comparativa com a agência reguladora em segurança de produtos de consumo da Austrália (ACCC), tida como referência. Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas sete categorias de análises: autonomia, transparência, independência financeira, clareza das regras, participação, accountability e previsibilidade. Os resultados da pesquisa apontam um índice global, composto pela média aritmética das pontuações obtidas nas categorias, de 0,54 para o Inmetro e 0,90 para a ACCC, o que indica que a autarquia brasileira apresenta um nível de governança regulatória aquém do benchmark escolhido na pesquisa. A partir das categorias analisadas foi possível destacar como pontos de melhoria para o Inmetro o aumento na estabilidade e previsibilidade do seu sistema regulatório, assim como melhora na clareza de seus objetivos regulatórios.

**Palavras-chave:** Segurança de Produtos de Consumo; Regulação. Governança Regulatória; Análise Comparativa.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). E-mail: [josianefortes@gmail.com](mailto:josianefortes@gmail.com).

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). E-mail: [ricardoksf@gmail.com](mailto:ricardoksf@gmail.com).

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). E-mail: [rcosta@inmetro.gov.br](mailto:rcosta@inmetro.gov.br).

**Abstract:** The purpose of this study is to evaluate the regulatory governance of the federal agency responsible for the regulation of consumer product safety in Brazil (Inmetro), performing a comparative analysis with the Australian consumer product safety regulatory agency (ACCC), taken as a reference. For the development of the research, seven categories of analysis were used: autonomy, transparency, financial independence, clarity of rules, participation, accountability and predictability. The survey results point to a global index of 0,54 for Inmetro and 0,90 for the ACCC, which indicates that the Brazilian agency has a level of regulatory governance below the benchmark chosen in the survey. From the categories analyzed, it was possible to highlight as points of improvement for Inmetro increased stability and predictability of its regulatory system, as well as improves the clarity of your regulatory objectives.

**Keywords:** Consumer Product Safety; Regulation. Regulatory Governance; Comparative Analysis.

## **1. Introdução**

O fenômeno da globalização e o avanço tecnológico trouxeram um grande crescimento nas relações comerciais e econômicas entre os países, como também um aumento no consumo de produtos. Mas é preciso levar em consideração que a abertura ao comércio internacional, além de ter permitido um maior acesso à oferta de produtos, também propiciou uma maior exposição aos riscos inerentes a eles, muitas vezes desconhecidos pela população e pelos órgãos de controle governamentais (ALVES ET AL, 2015). Torna-se, portanto, um ponto crucial saber se os produtos disponíveis para o consumo são seguros ou se representam algum perigo para os consumidores (ZAKARIA, 2013).

A segurança de produtos de consumo refere-se ao controle regulatório exercido pelas autoridades governamentais, funcionando como uma medida preventiva especialmente para os consumidores, que dificilmente conseguirão prever os riscos dos produtos introduzidos a todo momento no mercado. Esse controle regulatório, por meio da regulamentação da segurança de produtos, objetiva impedir que produtos que ofereçam riscos cheguem ao mercado e ao consumidor, suportados somente pelas alegações dos fabricantes em relação à sua segurança e eficácia, além de informar ao usuário a maneira de utilizar os produtos com segurança, conforme pretendido (ZAKARIA, 2012).

Embora a prática regulatória constitua o lócus central do debate atual sobre boas práticas em regulação de produtos de consumo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem enfatizado o papel proeminente da governança regulatória dentro da agenda também conhecida como boas práticas

regulatórias (better regulation) para a efetividade da regulação (OECD, 1995; OECD, 2005). Levi-Faur (2011) destaca que grande parte da discussão acadêmica e pública sobre regulação hoje em dia trata da governança da regulação (ou regulação da regulação), uma vez que o crescimento no escopo e no número de regulamentos levanta questões de eficácia, bem como questões de controle democrático.

O que se observa tanto nas pesquisas de segurança de produtos de consumo quanto na de regulação e governança regulatória é que as duas temáticas não têm se cruzado com frequência, pelo menos na literatura acadêmica. Como exemplo, na análise comparativa recente conduzida por Jordana, Fernández-I-Marín e Bianculli (2018) sobre características institucionais de agências reguladoras, incluindo entre essas características diversos aspectos de governança regulatória, apesar da amplitude do estudo (799 agências reguladoras em 115 países e 17 setores), a regulação de segurança de produtos de consumo não foi contemplada na pesquisa. O baixo interesse da literatura na análise da governança regulatória da regulação de segurança de produtos não teria uma justificativa a priori plausível, especialmente quando se considera o impacto potencial para a economia e para a sociedade desse tipo de regulação (COLLOVÀ, 2014).

A presente pesquisa se propõe a avaliar a governança regulatória do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia federal criada pela Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, responsável pela regulação em segurança de produtos de consumo no Brasil. O estudo pretende identificar em que medida a governança regulatória exercida pelo Instituto é adequada para o cumprimento dos seus objetivos, no que tange a regulação da segurança de produtos de consumo, como também contribuir no preenchimento da lacuna da literatura da ausência de trabalhos que analisam a governança regulatória dos sistemas regulatórios de segurança de produtos.

Neste estudo também pretende-se avaliar a governança regulatória da Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), regulador australiano de produtos de consumo, tido como referência, e realizar uma análise comparativa dos resultados encontrados, no intuito de identificar possíveis melhorias para governança regulatória do Inmetro. A escolha da ACCC se justifica por três motivos em especial: pelo histórico da instituição com tema (BRAITHWAITE E VALE, 1985), pela similaridade do modelo regulatório do Inmetro e da ACCC e pela posição da Austrália no ranking de qualidade regulatória do banco mundial (KAUFMANN, D., KRAAY, A., & MASTRUZZIN, M., , 2015).

O presente artigo encontra-se estruturado em 5 partes, sendo a primeira delas esta introdutória. A segunda parte traz uma breve explanação dos pilares desta pesquisa, a saber: segurança de produtos de consumo, regulação e governança regulatória. A terceira parte se concentra no detalhamento das metodologias de avaliação da governança regulatória existentes, seleção e definição da metodologia seguida para a avaliação da governança regulatória da regulação de segurança de produtos de consumo do Inmetro e da ACCC. Na quarta parte são apresentados e discutidos os resultados encontrados. Por fim, a quinta parte está dedicada às considerações finais da pesquisa e às sugestões de trabalhos futuros.

## **2. Revisão da Literatura**

Pretende-se nesta segunda parte do artigo apresentar o estado da arte dos temas desta pesquisa, quais sejam, segurança de produtos de consumo, regulação e governança regulatória. Tem-se como objetivo apresentar os diferentes pontos de vistas encontrados em pesquisas semelhantes sobre os referidos temas, buscando com isso proporcionar embasamento teórico dos assuntos a serem tratados, assim como contribuições para a pesquisa realizada.

### *2.1. Segurança de Produtos de Consumo*

Quando se fala em segurança de produtos de consumo remete-se a atenção prestada pelo público e por autoridades públicas relativas aos acidentes causados por produtos que ofereçam riscos. Por sua via, regulação de segurança de produtos refere-se ao uso de instrumentos regulatórios para evitar com que produtos perigosos sejam postos no mercado e causem acidentes de consumo (NOGUEIRA, 2016).

No âmbito da ação pública voltada para a promoção da segurança de produtos de consumo, pode-se distinguir duas grandes estratégias: a primeira se refere às regras de responsabilidade do produto, que visam, via direito privado, reduzir os acidentes de consumo pela responsabilização post factum, ou seja, através da reparação do dano ocorrido ao consumidor (ZAKARIA, 2012). A segunda compreende propriamente a regulação de segurança de produtos de consumo, que engloba o uso de instrumentos normativos e não normativos para evitar que o acidente de consumo ocorra, de maneira preventiva (NOGUEIRA, 2016).

As regras de responsabilidade do produto têm como finalidade principal reparar os danos sofridos pelos consumidores de produtos defeituosos, via compensação, além de criar incentivos para os produtores fabricarem produtos seguros (ZAKARIA, 2012). Em

um importante trabalho a respeito, Cartwright (2007) aponta quatro limitações principais para essa estratégia, listadas as seguir.

A primeira limitação é referente ao enforcement do direito privado, que somente ocorre quando a parte lesada se pronuncia. A segunda limitação é que o direito privado apenas resolve o problema após o dano já ter ocorrido, ou seja, ele atua na mitigação do dano através da compensação, não impedindo, portanto, que o produto perigoso chegue ao mercado. A terceira limitação diz respeito às externalidades, ou seja, pessoas que não foram as compradoras do produto, uma terceira parte, podem consumi-lo ou utilizá-lo e sofrer um dano, porém não pode mover uma ação. A quarta e última limitação, que se complementa à anterior, refere-se à lei do contrato. Um contrato, como regra geral, somente confere direitos ou impõe obrigações às partes envolvidas (CARTWRIGHT, 2007).

Ao contrário da responsabilidade do produto, a regulação de segurança de produto funciona como uma medida preventiva, buscando impedir que produtos perigosos cheguem aos consumidores. No entanto, não é possível eliminar por completo o perigo apresentado pelos produtos. Infere-se então qual o nível de risco aceitável dos produtos e, a partir disso, define-se quais devem ou não circular livremente pelo mercado. Além disso, busca-se informar aos usuários sobre riscos potenciais dos produtos e o modo de usá-los com segurança e conforme pretendido (ZAKARIA, 2012).

Os mecanismos utilizados pela regulação de segurança de produtos visam impor aos produtores, distribuidores e varejistas regras que os levam a criar procedimentos de monitoramento, detecção e reação a perigos relacionados aos produtos. Com isso, a preocupação deixa de ser apenas com a fabricação dos produtos, mas também com a sua comercialização (ZAKARIA, 2012).

Alguns dos controles regulatórios implantados capazes de atenuar riscos potenciais são as obrigações de pré-mercado, que incluem aprovação prévia, geralmente realizada através de requisitos de licenciamento e de regras que criam padrões, e as obrigações de pós-mercado, que se referem ao monitoramento de produtos e à garantia de que ações, tais como notificação e retirada de produtos inseguros do mercado, possam ser tomadas após a identificação de perigos. Além disso, existem também alguns importantes instrumentos na regulação de segurança de produtos, tais como regulação da informação, avaliação de risco, responsabilização da cadeia de suprimentos e o princípio da precaução (ZAKARIA, 2012).

Verifica-se que o direito privado não produz sozinho uma solução perfeita, tornando necessário um controle regulatório adicional baseado na regulamentação do direito público. Além disso, mesmo que o fabricante, o distribuidor e até mesmo o varejista possam sofrer financeiramente, em última análise, é o consumidor lesionado que sofre o dano físico. Sendo assim, é possível afirmar que a regulação de segurança de produto e a responsabilidade do produto se complementam (ZAKARIA, 2012).

## *2.2.Regulação*

A área de regulação testemunhou um amadurecimento considerável nas últimas décadas. Desde a década de 1970, com a introdução da “teoria econômica da regulação”, a regulação tornou-se um campo de prática e pesquisa, expandindo-se particularmente nas décadas de 1980 e 1990. Houve proliferação de órgãos reguladores que foram estabelecidos em todo o mundo, a linguagem da regulação tornou-se difundida no discurso público e acadêmico, e a eficácia dos diferentes modos e ferramentas de regulação fez parte do escrutínio público, particularmente no contexto da crise financeira, catástrofes ambientais e segurança dos alimentos e medicamentos (KOOP e LODGE, 2017). O crescimento da pesquisa e do debate em torno do tema trouxe uma multiplicidade de significados do termo regulação.

Levi-Faur (2011) postula que, como muitos outros conceitos políticos, a regulação é difícil de definir, até porque significa coisas diferentes para pessoas diferentes. O termo é empregado para uma miríade de propósitos discursivos, teóricos e analíticos que clamam por esclarecimento e mapeamento. A depender do campo do conhecimento e corrente ideológica, a regulação recebe diversos significados e propósitos. Para citar dois polos opostos, para a extrema direita constitui uma palavra “suja” que representa a mão pesada de governos autoritários e o corpo de regras que restringem as liberdades humanas ou nacionais. Para a velha esquerda é instrumento de dominação política da burguesia na medida em que compõem a superestrutura do Estado (LEVI-FAUR, 2011).

Num trabalho de revisão conceitual realizado por Koop e Lodge (2017), em que avaliam como a regulação é concebida nos artigos mais citados em seis disciplinas de ciências, os autores distinguem a variedade de conceitos a partir de cinco características: (i) intencionalidade da intervenção (se inclui somente regras intencionalmente formuladas para atingir determinados fins, ou inclui qualquer sistema de regras que influencia comportamentos); (ii) âmbito e especificidade da intervenção (se inclui somente a intervenção direta ou também a indireta); (iii) natureza do regulador (se a

regulação é ou não realizada apenas por atores estatais); (iv) natureza da atividade regulatória (se inclui apenas a regulação de atividades econômicas ou também a regulação que busca a remodelagem das relações sociais não caracterizadas como por uma relação de troca econômica) e; (v) separação entre o regulador e o regulado (se são ou não atores separados).

Em busca de consenso em torno do conceito de regulação, os autores analisaram 101 artigos de diferentes campos de conhecimento a partir dos critérios supracitados e chegaram a dois conceitos: o primeiro, classificado como conceito “baseado na essência” (capturar a essência mínima do conceito, ou seja, o que todos os trabalhos científicos incluem), define a regulação como intervenção intencional nas atividades de uma população-alvo. Constitui uma definição que inclui no conceito de regulação intervenções indiretas (por exemplo, regulação baseada em incentivos, como taxas, subsídios, etc.), normas não obrigatórias (ou seja, não passíveis de sanções em caso de descumprimento), exercidas por entes não estatais e que regulam não somente os setores privados (KOOPE e LODGE, 2017).

O segundo conceito, classificado como “baseado em padrões” (inclui os atributos considerados mais centrais para o conceito), define a regulação como intervenção nas atividades de uma população-alvo, onde a intervenção é tipicamente direta - envolvendo o estabelecimento de normas vinculativas, monitoramento e a sanção - e é exercido por atores do setor público sobre as atividades econômicas de atores do setor privado (KOOPE e LODGE, 2017).

Uma definição que abarca o conceito ampliado de regulação e a multiplicidade de atores envolvidos nos sistemas regulatórios é o proposto por Scott (2001) como "qualquer processo ou conjunto de processos pelos quais normas são estabelecidas, o comportamento daqueles sujeitos às normas são monitoradas e para o qual existem mecanismos para manter o comportamento de atores regulados dentro do sistema" (SCOTT, 2001, p.283, com adaptações). O autor está interessado em demonstrar que na prática, nos sistemas regulatórios reais, a separação entre os reguladores (ou seja, os agentes que criam as regras e monitoram e induzem o seu cumprimento) e os regulados não é tão clara (SCOTT, 2001).

Em síntese, o termo regulação varia de um conceito restrito, intervenções diretas e intencionais realizadas por entes estatais sobre a atividade econômica, para um conceito ampliado, abrangendo outros tipos de intervenção (indireta) realizados por entes estatais e

não estatais sobre atividades econômicas e não econômicas. O conceito ampliado abarca sistema regulatórios complexos, em que há múltiplos atores desempenhando diversos papéis, seja na definição das regras, seja no monitoramento e indução da mudança de comportamento.

O conceito de regulação traz implicações e desafios para a governança regulatória, na medida em que amplia ou reduz o conjunto de atores que pretende “governar”, como se verá adiante.

### *2.3. Governança Regulatória*

O termo governança regulatória tem sido largamente utilizado no âmbito internacional, porém sem uma conceituação clara e uniforme (KJAER e VETTERLEIN, 2018; LOBEL, 2012). Há pouca preocupação na literatura com a sua definição e, em muitos casos, o sentido e propósito do uso do termo (*regulatory governance*) tem se confundido com termos como “melhoria regulatória” (*better regulation*), qualidade regulatória (*regulatory quality*) e até com o próprio conceito de regulação em suas múltiplas facetas (KJAER e VETTERLEIN, 2018).

No âmbito da OCDE, o termo “governança regulatória” tem evocado um conjunto de práticas e ferramentas regulatórias típicas do movimento conhecido como “*better regulation*”, tais como a análise de impacto regulatório, avaliação *ex-post* e engajamento das partes interessadas no processo regulatório (LEE, 2017). Com exceção de estudos sobre avaliação de sistemas regulatórios, os trabalhos técnicos e acadêmicos que abordam o tema não se preocupam com uma definição mais precisa no uso do termo “governança regulatória” (OECD, 1995; OECD, 2005; OECD, 2012, JORDANA E SANCHO, 2004). A própria abrangência e natureza do que se entende por regulação traz implicações sobre como o tema governança regulatória é inserido no debate sobre regulação.

Diante desse cenário, foge ao objetivo desta pesquisa propor uma definição que abarque os múltiplos conceitos e implicações do uso do termo “governança regulatória”, na linha do que Koop e Lodge (2017) fizeram para o termo “regulação”. É suficiente, para o propósito deste estudo, partir do conceito de governança regulatória da literatura de avaliação de sistemas regulatórios inaugurada por Levy e Spiller (1994), na qual a governança regulatória é uma de dois componentes que formam o sistema regulatório,

incluindo também a substância regulatória, sendo os dois considerados com pesos iguais (LEVY e SPILLER, 1994)<sup>4</sup>.

Os autores definem a estrutura regulatória de um sistema regulatório (ou seja, a governança regulatória nos termos aqui trabalhados) como “os mecanismos que as sociedades utilizam para restringir a descrição regulatória e resolver conflitos que surgem em relação a essas restrições” (LEVY e SPILLER, 1994, p.205). Essa concepção tem sido base de diversos trabalhos teóricos e empíricos posteriores que se dedicam a avaliação de sistemas regulatórios (BROWN ET AL, 2006; KAPIKA e EBERHARD, 2010; WAVERMAN e KOUTROUMPIS, 2011).

Nessa abordagem, a governança regulatória é o “como” da regulação, ou seja, diz respeito ao desenho institucional e legal do sistema regulatório e à estrutura dentro da qual as decisões são tomadas. Envolve a relação entre o regulador e os formuladores de políticas; a independência e responsabilidade do regulador; o processo, transparência e previsibilidade da tomada de decisão; a estrutura organizacional e os recursos do regulador (BROWN ET AL, 2006).

A concepção da governança regulatória como a regulação dos reguladores também é trabalhada pela OCDE (2014) e outras publicações. A OCDE destaca que uma boa regulação depende do “desenvolvimento de uma política consistente que cubra o papel e as funções das agências reguladoras, a fim de proporcionar maior confiança de que as decisões regulatórias são tomadas de maneira objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesses” (OECD, 2012, p.4). Reforça ainda que “o fortalecimento da governança dos reguladores ajudará a manter a confiança daqueles que estão sendo regulados e da comunidade em geral” (OECD, 2014, p.4).

Nos trabalhos empíricos da literatura de avaliação da governança regulatória, os setores pesquisados foram eletricidade, gás natural, telecomunicações, ferrovias, transporte terrestre, transporte aquaviário, transporte geral e outras indústrias de transporte; água e esgoto, minério e Carvão, entre outros. Não foi encontrado nenhum estudo realizado para a regulação de segurança de produtos.

Há nitidamente uma maior preocupação em relação à governança da regulação de monopólios naturais, talvez reflexo da preocupação em conferir segurança para

---

<sup>4</sup> Na versão original, o termo utilizado pelos autores foi “incentivos regulatórios” ao invés de “substância regulatória”. Entretanto, na literatura posterior, o segundo termo prevaleceu (BROWN ET AL, 2006; HALLUR, FIRAKE E AGARWAL, 2014).

investimentos privados em setores com forte controle estatal (VISCUSI et al, 2005). De fato, essa literatura teve origem na preocupação com sistemas regulatórios de telecomunicações (LEVY e SPILLER, 1994), muito embora o problema da governança regulatória (regulação dos reguladores) seja de ordem geral para quaisquer sistemas regulatórios.

### **3. Metodologia de Pesquisa**

Para o desenvolvimento desta pesquisa, primeiramente foram identificadas as metodologias de avaliação da governança regulatória existentes, através da busca de estudos disponíveis em bases acadêmicas, e selecionados aqueles que realizaram a avaliação da governança regulatória empiricamente. Conforme Marques e Pinto (2018) pontuam, “embora a literatura sobre governança regulatória seja de alguma forma extensa, existem algumas lacunas a superar. Há poucos estudos empíricos analisando e medindo o desempenho das agências reguladoras.” (MARQUES e PINTO, 2018, p.2).

É importante destacar que a linha teórica utilizada nesta pesquisa compreendeu os trabalhos que avaliaram o sistema regulatório a partir de dois componentes: a governança regulatória e a substância regulatória (LEVY e SPILLER, 1994; BROWN ET AL, 2006). A opção por essa linha de pesquisa se justifica pelo fato de estabelecer um link concreto entre a governança e o desempenho regulatório, cuja avaliação é operacionalizada através de categorias de análise e dos métodos de avaliação dessas categorias.

O segundo passo realizado foi a comparação das metodologias de avaliação da governança regulatória encontradas, por meio da confrontação das categorias de análise de governança regulatória e dos métodos de avaliação de governança regulatória utilizados em cada estudo. Em seguida, foi selecionada a metodologia que melhor se aplicava a presente pesquisa e utilizada como referência principal. Por último, foi aplicada a metodologia de avaliação da governança regulatória definida para este estudo, objetivando avaliar a governança regulatória no que tange a regulação de segurança de produtos de consumo do Inmetro e da ACCC.

#### ***3.1. Identificação e Comparação das Metodologias de Avaliação da Governança Regulatória***

Objetivando identificar as metodologias de avaliação de governança regulatória existentes, foi realizada uma busca em algumas bases acadêmicas e selecionados nove artigos que se enquadraram na linha de pesquisa deste estudo, conforme destacado no Quadro 1. Foi possível perceber que os estudos analisados utilizaram distintas abordagens

**Fortes, Fermam & Costa Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália**

metodológicas, composta por variadas combinações de categorias de análise de governança regulatória e por diferentes métodos de avaliação.

**Quadro 01: Estudos de Governança Regulatória**

Avaliação da Governança Regulatória					
Artigo	Autores	Ano	Setor de Análise	Metodologias	
				Categorias de Análise	Método de Avaliação
1	Comparative Analysis of Regulatory Frameworks: A Study of Three Sector Regulators in India Giri Hallur, Vinita Firakeb, Tanu Agarwal	2014	Eletricidade, telecomunicações, desenvolvimento de seguros	<b>Quadro regulamentar institucional</b> 1) Número de órgãos constitucionais envolvidos 2) Divisão da autoridade e âmbito do regulador 3) Duplicação de funções 4) Papel do Ministério e da burocracia 5) Gabinete do Provedor de Justiça / Defesa do Consumidor <b>Processo de formação de políticas e regulamentos</b> 6) Envolvimento das partes interessadas (participação) 7) Transparência no processo de formação de políticas 8) Autorregulação <b>Autonomia para o regulador</b> 9) Autonomia Financeira 10) Processo de Recrutamento de altos funcionários do Regulador 11) Autonomia para o recrutamento 12) Representação das partes interessadas nos funcionários do regulador	- Análise comparativa - Análise qualitativa - Comparação por categoria - Sem ranqueamento
2	Benchmarking telecoms regulation – The Telecommunications Regulatory Governance Index (TEGI) Leonard Waverman, Panelis Koutourmpis	2011	Telecomunicações	1) Transparência regulamentar 2) Independência (autonomia) 3) Disponibilidade de recursos (independência financeira) 4) Fiscalização dos licenciados 5) <i>Ratio per capita</i>	- Análise comparativa - Análise quantitativa - Comparação global - Com ranqueamento
3	Assessing regulatory performance: The case of the Namibian electricity supply industry Joseph Kapika, Anton Eberhard	2010	Eletricidade	1) Clareza de regras e funções 2) Independência na tomada de decisão 3) Independência financeira 4) Accountability 5) Transparência 6) Previsibilidade 7) Proporcionalidade 8) Credibilidade, legitimidade e transparência das decisões regulatórias	- Análise única - Análise qualitativa
4	Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia Jon Stern, Stuart Holder	1999	Eletricidade, gás natural, telecomunicações, ferrovias e outras indústrias de transporte, água e esgoto	<b>Aspectos formais:</b> 1) Clareza das regras e objetivos 2) Autonomia 3) Accountability <b>Aspectos informais:</b> 4) Participação 5) Transparência 6) Previsibilidade	- Análise comparativa - Análise quantitativa - Comparação por categoria - Sem ranqueamento
5	How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance Rui Cunha Marques, Francisco Silva Pinto	2018	Energia, telecomunicações, transporte, água e resíduos	<b>Internas:</b> 1) Transparência 2) Previsibilidade 3) Corretícia e proporcionalidade 4) Integridade <b>Externas:</b> 5) Clareza das Regras 6) Coordenação Regulatória 7) Autoridade (Autonomia) <b>Relacionais:</b> 8) Autonomia (independência financeira) 9) Participação Pública 10) Accountability	- Análise comparativa - Análise quantitativa - Comparação por categoria e global - Com ranqueamento
6	Lesotho telecommunications sector reform: an assessment of regulatory governance and substance Leboli Zachia Thamee	2015	Telecomunicações	1) Clareza das regras 2) Coordenação regulatória 3) Autonomia 4) Accountability 5) Transparência 6) Participação 7) Independência financeira	- Análise única - Análise qualitativa
7	Moving beyond dichotomy: Comparing composite telecommunications regulatory governance indices Brandie L. Martin, Krishna Jayakar	2013	Telecomunicações	<b>32 variáveis com foco em autonomia e transparência</b>	- Análise comparativa - Análise quantitativa - Comparação por categoria e global - Sem ranqueamento
8	Patience is a virtue: Problems of regulatory governance in the Indonesian mining sector Terry O'Callaghan	2010	Minério e Carvão	1) Clareza das regras e objetivos 2) Autonomia 3) Participação 4) Accountability 5) Transparência 6) Previsibilidade	- Análise única - Análise qualitativa
9	Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators Paulo Correa, Carlos Pereira, Bernardo Mueller, Marcus Melo	2006	Eletricidade, gás natural, transporte terrestre, transporte aquaviário, transporte geral, ferrovias, petróleo, telecomunicações, irrigação, água, esgoto	<b>Autonomia</b> 1) Autonomia política 2) Clareza das regras (grau de delegação) 3) Autonomia financeira <b>Processo decisório</b> 4) Regras de tomada de decisão 5) Participação pública <b>Ferramentas de decisão</b> 6) Instrumentos regulatórios 7) Meios legais 8) Pessoal <b>Accountability</b>	- Análise comparativa - Análise quantitativa - Comparação por categoria e global - Com ranqueamento

Fonte de dados: Elaborado pelos autores (2020)

Comparando os artigos, verifica-se que as categorias de análise de governança regulatória mais abordadas foram autonomia, transparência, independência financeira, clareza das regras, participação, accountability e previsibilidade. Conforme a Tabela 1,

**Fortes, Fermam & Costa Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália**

percebe-se que as categorias autonomia e transparência foram utilizadas em praticamente todos os estudos. Já as categorias independência financeira, clareza das regras, participação e accountability foram utilizadas em 67% dos estudos, sendo que o estudo 5 foi o único que utilizou todas as categorias.

**Tabela 01:** Comparação das Categorias de Análises de Governança Regulatória

Categorias de Análise	Estudos									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<i>Autonomia</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
<i>Transparência</i>	X	X	X	X	X	X	X	X		8
<i>Independência Financeira</i>	X	X	X		X	X			X	6
<i>Clareza das Regras</i>			X	X	X	X		X	X	6
<i>Participação</i>	X			X	X	X		X	X	6
<i>Accountability</i>			X	X	X	X		X	X	6
<i>Previsibilidade</i>			X	X	X			X		4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	

Fonte de dados: Elaborado pelos autores (2020)

Com base nas definições encontradas nos artigos analisados e em Brown et al (2006) e objetivando obter uma harmonização, foram definidos no Quadro 2 os conceitos das categorias de análise que serão considerados nesta pesquisa.

**Quadro 02:** Definição das Categorias de Análises de Governança Regulatória

Categorias de Análise	Definições
<i>Autonomia</i>	Está relacionada à capacidade de tomada de decisão da entidade reguladora com base em sua relação com o governo. Verifica se o papel do regulador é apenas um papel consultivo ou se tem um papel decisório, ou seja, se a autoridade reguladora reporta ao governo ou se há ausência de qualquer tipo de supervisão política, seja para definir sua estrutura de pessoal (nomeação, promoção, rescisão), seja para exercer suas atividades regulatórias.
<i>Transparência</i>	Todo o processo regulatório deve ser justo e imparcial e aberto à participação pública. Todos os documentos e informações utilizados para a tomada de decisões devem estar disponíveis para escrutínio público. A transparência é crucial para a confiança do investidor e está intimamente relacionada com a responsabilidade das agências reguladoras específicas e com o desempenho de suas funções.
<i>Independência Financeira</i> <sup>5</sup>	Refere-se a como o órgão regulador é financiado, ou seja, se possui recursos financeiros suficientes para desenvolver sua atividade ou se alguém tem que financiar ou aprovar o seu orçamento. Refere-se também a capacidade do regulador para determinar suas despesas e administrar seus recursos.
<i>Clareza das Regras</i>	Refere-se à clareza dos papéis e responsabilidades atribuídos à entidade reguladora. Um bom desempenho regulatório requer um território claramente demarcado a fim de assegurar que não haja

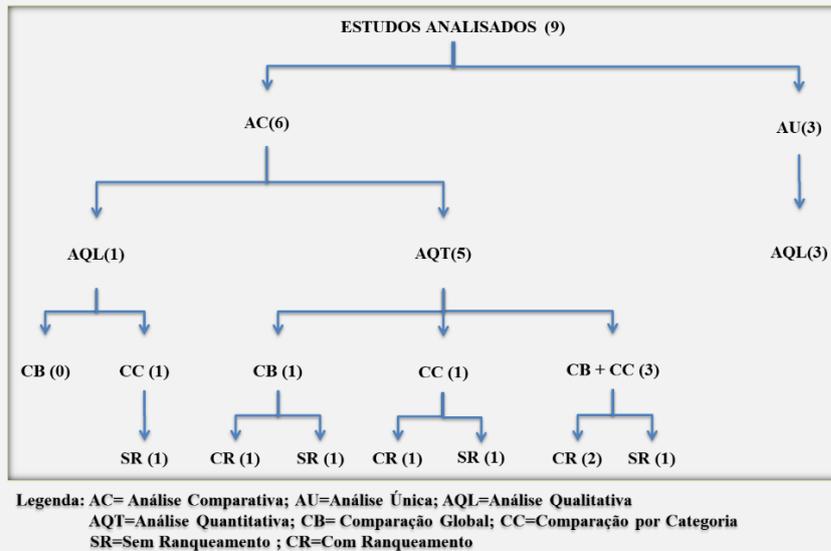
<sup>5</sup>A independência financeira pode ser considerada como um tipo de autonomia. Porém, seguindo a literatura e para dar um maior destaque a esse quesito, optou-se por considerá-la um critério específico.

	sobreposição ou confusão entre o papel que cada um desempenha na regulação efetiva do setor. A política básica para o setor regulado deve ser formalmente estabelecida em lei por ação do poder legislativo ou executivo, ou ambos, e deve ser tornada prospectivamente obrigatória para a agência reguladora.
<b>Participação</b>	Um bom regime regulatório é aquele em que todas as partes interessadas são capazes de contribuir para o desenvolvimento e a eficácia do regime. Isso inclui partes interessadas, como comunidades locais, governo local e provincial, investidores e consumidores. Refere-se a participação efetiva no processo regulatório e nas decisões através de um conjunto de melhores práticas como audiências e consultas públicas, a possibilidade de utilizar processos contraditórios, conselho consultivo, dentre outros.
<b>Accountability</b>	Os reguladores precisam ser responsabilizados por suas ações. A prestação de contas serve para restringir até que ponto os reguladores e regulados são capazes de se desviar dos princípios centrais do regime. É um mecanismo para controlar o abuso do cargo. Também garante que os recursos sejam usados adequadamente.
<b>Previsibilidade</b>	O sistema regulatório deve fornecer uma certeza razoável, embora não absoluta, quanto aos princípios e regras que serão seguidos dentro da estrutura regulatória geral. Os regimes regulatórios devem ser estáveis e previsíveis. Quando os procedimentos regulatórios são alterados, o processo de alteração deve estar claro. Corporações multinacionais que têm investimentos de longo prazo com altos custos irrecuperáveis em mercados emergentes precisam ter certeza de que o atual regime regulatório não representará uma ameaça à lucratividade do investimento em algum momento no futuro.

**Fonte de dados:** Elaborado pelos autores (2020)

Ao comparar os métodos de avaliação da governança regulatória utilizados nos estudos analisados, tomando como base aqueles que optaram pelo critério *análise comparativa* (estudos que recorreram a mais de um agente regulador na análise da governança regulatória), ou seja, seis estudos, por representarem 67% do total, verifica-se na Figura 1, que cinco (83%) optaram pelo uso da *análise quantitativa* (fez uso de recursos estatísticos, traduzindo os dados encontrados em números ou letras, de forma a quantificá-los e classificá-los), sendo, portanto, a maior parte. Dentre estes, três (60%) realizaram tanto a *comparação por categoria* (estudos que compararam as categorias de análise de cada agente regulador, uma a uma) quanto a *comparação global* (estudos que analisaram os dados comparando de forma agrupada todas as categorias de análise de cada agente regulatório pesquisado), sendo que dois (67%) optaram por fazer *ranqueamento* (estudos que atribuíram uma pontuação para as categorias de análise, estabelecendo uma escala de classificação para os agentes regulatórios pesquisados).

**Figura 01:** Comparação dos Métodos de Avaliação de Governança Regulatória



Fonte de dados: Elaborado pelos autores (2020)

### 3.2. Seleção e Definição da Metodologia de Avaliação da Governança Regulatória

A partir das comparações das categorias de análise e dos métodos de avaliação dos artigos analisados no item 3.1, optou-se por utilizar como referência principal a metodologia adotada no Estudo 5, de Marques e Pinto (2018). Essa escolha se justifica pois o referido estudo foi o único que aplicou as sete categorias de análise de governança regulatória mais utilizadas dentre os estudos pesquisados e por ter utilizado como método de avaliação de governança regulatória a análise comparativa, método selecionado para o presente trabalho. Além disso, a metodologia empregada no Estudo 5 é considerada pelos autores de fácil uso, flexível e que permite adaptação, além de conveniente e útil para comparar e medir políticas de governança regulatórias em países ou regiões (MARQUES e PINTO, 2018).

Considerando que esta pesquisa se propõe a comparar apenas dois órgãos reguladores e que o setor de análise se refere a segurança de produtos de consumo, sendo, portanto, diferente dos pesquisados no estudo de referência, em que foram analisados quatro reguladores portugueses dos setores de energia, água e resíduos, telecomunicações e transporte, foi realizada algumas adaptações na metodologia aplicada.

O presente estudo se propôs a utilizar o método *Scorecard* de Governança Regulatória (*RG Scorecard*), seguindo as seguintes etapas: (1) definição dos objetivos de cada critério de avaliação da governança regulatória; (2) definição de descritores de desempenho para cada critério; (3) definição de pontuação para os descritores, de métrica

de agregação para cada critério, assim como de métrica para apuração de um índice global. O Quadro 3 apresenta os critérios, os objetivos e os descritores de desempenho utilizados nesta pesquisa.

**Quadro 03: Scorecard de Governança Regulatória**

<b>Crítérios</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Descritores de Desempenho</b>
<i>Transparência</i>	Analisar a disponibilidade de documentos e informações usados no processo regulatório.	(1) O regulador disponibiliza para o público externo documentos e dados que embasam a tomada de decisão regulatória? (2) O regulador disponibiliza para o público os critérios e procedimentos que regem o processo regulatório?
<i>Previsibilidade</i>	Verificar a estabilidade e previsibilidade do sistema regulatório quanto aos princípios e regras seguidos.	(1) Há critérios e procedimentos claros regendo o processo regulatório? (2) As alterações nos regulamentos ocorrem somente após um amplo aviso público e consulta aos interessados? (3) Quando mudanças nos regulamentos são implementadas, há obrigatoriedade de que elas ocorram de forma gradativa? (4) Existe agenda regulatória definindo os temas que serão objetos de análise do regulador?
<i>Clareza das Regras</i>	Verificar as responsabilidades atribuídas à entidade reguladora e se há clareza do papel que cada um desempenha na regulamentação do setor (governo e regulador).	(1) Na lei primária há definição clara dos objetivos regulatórios? (2) Na lei primária existe uma distinção clara entre política e regulamentação?
<i>Autonomia</i>	Verificar a capacidade de tomada de decisão da autoridade reguladora com base em seu relacionamento com o governo.	(1) O regulador é uma entidade separada do governo central? (2) Há impedimentos de que os atos regulatórios sejam revisados por órgão superior hierárquico? (3) Os dirigentes máximos possuem mandato fixo?
<i>Independência Financeira</i>	Identificar a forma como o agente regulador é financiado e analisar a capacidade do regulador para determinar suas despesas e gerenciar seus recursos.	(1) O orçamento do regulador advém de receita própria? (2) O orçamento do regulador independe de aprovação de uma instância superior? (3) As receitas são suficientes para o exercício de suas atividades?
<i>Accountability</i>	Analisar os mecanismos de controle da entidade reguladora.	(1) Existe direito de recurso para as partes que acreditam que seus interesses são prejudicados por decisões dos reguladores que foram tomadas contra os requisitos da lei? (2) Existem obrigações de elaboração de relatório e realização de auditoria na entidade reguladora? (3) Existe supervisão ou análises de desempenho por meio de avaliações ou audiências? (4) Existem obrigações éticas e processuais?
<i>Participação</i>	Verificar se há participação efetiva das partes interessadas no processo regulatório e na tomada de decisões.	(1) Existem processos formais de consulta como audiências públicas? (2) As consultas são realizadas ao longo do processo regulatório, ao invés de somente ao final? (3) As contribuições recebidas, assim como as manifestações do regulador, são disponibilizadas ao público? (4) Após o regulador tomar pública suas respostas às contribuições recebidas, as partes interessadas têm a oportunidade de fazer um comentário adicional? (5) Existe algum conselho consultivo com a representação das partes interessadas?

**Fonte de dados:** Elaborado pelos autores (2020), com base em Marques e Pinto (2018)

Para pontuação de cada descritor de desempenho e agregação dos critérios de avaliação da governança regulatória, conforme etapa (3) foi utilizada a métrica representada na Equação 1.

$$\frac{\sum_{i=1}^n v_i}{N_{\text{descritores}}}, \quad v_i = 1, \text{ se sim} \\ v_i = 0, \text{ se não} \quad 1)$$

Sendo:

$v_i$  = pontuação de cada descritor de desempenho;

$N$  = número de descritores.

Todo descritor de desempenho que obteve a resposta “sim”, recebeu o valor “1”. Já o descritor para o qual a resposta foi “não”, foi atribuído o valor “0”. Após essa análise, foi aplicada a fórmula apresentada na Equação 1 para cada um dos critérios de avaliação de governança regulatória, o que permitiu normalizar os resultados em uma única escala de pontuação, variando de 0 a 1. Posteriormente, foi aplicada a métrica apresentada na Equação 2, objetivando encontrar um índice global para avaliação do nível de governança

regulatória de cada regulador analisado. Para o valor final encontrado, considerou-se “0” o pior resultado e “1” o melhor resultado.

2)

Onde:

$c_i$  = pontuação de cada critério de avaliação;

$N$  = número de critérios.

#### **4 . Análise dos Resultados**

Esta quarta parte do artigo está dedicada à análise e discussão dos resultados da aplicação da metodologia de avaliação da governança regulatória, definida no item 3.2, para os agentes reguladores pesquisados, quais sejam, Inmetro e ACCC. A avaliação da governança regulatória do Inmetro foi realizada por meio da análise de atos normativos (leis, decretos, resoluções e portarias), documentos internos do Sistema de Gestão da Qualidade, assim como informações obtidas no site do Instituto. Já a avaliação da governança regulatória da ACCC se deu por meio da análise de documentos similares aos utilizados para a avaliação do Inmetro, porém com a necessidade de complementação das informações obtidas, através da realização de uma entrevista estruturada com os responsáveis pela área normativa da Instituição.

Os critérios de avaliação da governança regulatória foram analisados individualmente através dos descritores de desempenho, sendo identificado o atendimento ou não a cada um deles. Para os descritores considerados como atendidos, foi atribuída a resposta “sim” e para aqueles considerados não atendidos, foi atribuída a resposta “não”. Para as respostas “sim” foi atribuído o valor “1” e para as respostas “não” foi atribuído o valor “0”. Posteriormente foi aplicada a Equação 1, obtendo-se a pontuação de cada critério.

O Quadro 4 traz os resultados encontrados nas avaliações. A análise detalhada de cada um dos descritores de desempenho se encontra em Fortes (2020). De acordo com esses resultados, no tocante ao Inmetro verifica-se que os critérios transparência e *accountability* foram os que obtiveram a melhor pontuação, ou seja, “1”. Já os critérios autonomia, participação e previsibilidade ficaram em uma posição intermediária, alcançando respectivamente as pontuações “0,67”, “0,60” e “0,50”. Os demais critérios, quais sejam, clareza das regras e independência financeira, obtiveram a pior pontuação, ou seja, “0”.

**Fortes, Fermam & Costa Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália**

Já para a ACCC verifica-se melhores resultados. O critério independência financeira foi o que recebeu a menor pontuação, ou seja, “0,33”. Os demais critérios analisados, quais sejam, transparência, previsibilidade, clareza das regras, autonomia, *accountability* e participação atingiram a pontuação máxima, ou seja, “1”.

**Quadro 04: Avaliação da Governança Regulatória do Inmetro e da ACCC**

CRITÉRIOS	DESCRITORES DE DESEMPENHO	INMETRO			ACCC		
		Respostas	Pontuação Descritores	Pontuação Critérios	Respostas	Pontuação Descritores	Pontuação Critérios
Transparência	(1) O regulador disponibiliza para o público externo documentos e dados que embasam a tomada de decisão regulatória?	SIM	1	1,00	SIM	1	1,00
	(2) O regulador disponibiliza para o público os critérios e procedimentos que regem o processo regulatório?	SIM	1		SIM	1	
Previsibilidade	(1) Há critérios e procedimentos claros regendo o processo regulatório?	SIM	1	0,50	SIM	1	1,00
	(2) As alterações nos regulamentos ocorrem somente após um amplo aviso público e consulta aos interessados?	SIM	1		SIM	1	
	(3) Quando mudanças nos regulamentos são implementadas, há obrigatoriedade de que elas ocorram de forma gradativa?	NÃO	0		SIM	1	
	(4) Existe agenda regulatória definindo os temas que serão objetos de análise do regulador? *	NÃO	0		SIM	1	
Clareza das Regras	(1) Na lei primária há definição clara dos objetivos regulatórios?	NÃO	0	0,00	SIM	1	1,00
	(2) Na lei primária existe uma distinção clara entre política e regulamentação?	NÃO	0		SIM	1	
Autonomia	(1) O regulador é uma entidade separada do governo central?	SIM	1	0,67	SIM	1	1,00
	(2) Há impedimentos de que os atos regulatórios sejam revisados por órgão superior hierárquico?	SIM	1		SIM	1	
	(3) Os dirigentes máximos possuem mandato fixo?	NÃO	0		SIM	1	
Independência Financeira	(1) O orçamento do regulador advém de receita própria?	NÃO	0	0,00	NÃO	0	0,33
	(2) O orçamento do regulador depende de aprovação de uma instância superior?	NÃO	0		NÃO	0	
	(3) As receitas são suficientes para o exercício de suas atividades?	NÃO	0		SIM	1	
Accountability	(1) Existe direito de recurso para as partes que acreditam que seus interesses são prejudicados por decisões dos reguladores que foram tomadas contra os requisitos da lei?	SIM	1	1,00	SIM	1	1,00
	(2) Existem obrigações de elaboração de relatório e realização de auditoria na entidade reguladora?	SIM	1		SIM	1	
	(3) Existe supervisão ou análises de desempenho por meio de avaliações ou audiências?	SIM	1		SIM	1	
	(4) Existem obrigações éticas e processuais?	SIM	1		SIM	1	
Participação	(1) Existem processos formais de consulta como audiências públicas?	SIM	1	0,60	SIM	1	1,00
	(2) As consultas são realizadas ao longo do processo regulatório, ao invés de somente ao final?	SIM	1		SIM	1	
	(3) As contribuições recebidas, assim como as manifestações do regulador, são disponibilizadas ao público?	NÃO	0		SIM	1	
	(4) Após o regulador tornar pública suas respostas às contribuições recebidas, as partes interessadas têm a oportunidade de fazer um comentário adicional?	SIM	1		SIM	1	
	(5) Existe algum conselho consultivo com a representação das partes interessadas?	NÃO	0		SIM	1	

**Notas:** \* No período da pesquisa, o Inmetro havia suspenso a publicação de Agenda Regulatória para produtos de consumo por estar implementando um novo modelo regulatório, por isso foi considerado que o Instituto não atendeu ao quarto descritor de desempenho.

**Fonte de dados:** Elaborado pelos autores (2020).

Para o cálculo do índice global de cada um dos reguladores avaliados foi utilizada a Equação 2, ou seja, realizou-se a soma da pontuação encontrada os critérios de avaliação da governança regulatória e dividiu-se o resultado pelo número total de

critérios, considerando “0” o pior resultado e “1” o melhor resultado. Conforme apresentado na Tabela 2, o Inmetro obteve um índice global de 0,54, enquanto a ACCC alcançou um índice global de 0,90, confirmando a hipótese de que a ACCC pode ser utilizada como uma referência para o Inmetro no tocante a governança regulatória em regulação de segurança de produtos de consumo.

**Tabela 02:** Índice Global: Inmetro e ACCC

Critérios	Pontuação Critérios	
	INMETRO	ACCC
<i>Transparência</i>	1,00	1,00
<i>Previsibilidade</i>	0,50	1,00
<i>Clareza das Regras</i>	0,00	1,00
<i>Autonomia</i>	0,67	1,00
<i>Independência Financeira</i>	0,00	0,33
<i>Accountability</i>	1,00	1,00
<i>Participação</i>	0,60	1,00
<b>Índice Global</b>	<b>0,54</b>	<b>0,90</b>

**Fonte de dados:** Elaborado pelos autores (2020)

Realizando uma análise comparativa dos resultados, pode-se inferir que os critérios que mais precisam ser trabalhados pelo Inmetro são clareza das regras e independência financeira, sendo que esse último também representa um ponto de melhoria para a ACCC. Para os critérios previsibilidade, autonomia e participação o Inmetro apresentou pontuação acima de 50%, indicando que melhorias podem ser implementadas, porém que a Instituição já apresenta bons resultados. Para esses critérios a ACCC atingiu a pontuação máxima, podendo servir de exemplo para o Inmetro. Já para os critérios transparência e *accountability* o Inmetro atingiu a pontuação máxima, se igualando a ACCC.

A partir dos resultados encontrados foi possível listar algumas ações que podem contribuir para ampliar a governança regulatória do Inmetro:

- Estabelecer uma graduação para implementação de mudanças nos regulamentos, o que dará maior estabilidade e previsibilidade ao sistema regulatório.
- Retomar a prática do estabelecimento de agenda regulatória para produtos de consumo e realizar o cumprimento dela, de forma a aumentar a previsibilidade do sistema regulatório.
- Estabelecer uma definição mais clara dos objetivos regulatórios do Inmetro na lei primária. Isso tende a reduzir dúvidas de interpretação e a proporcionar uma melhor clareza quanto aos objetivos a serem perseguidos na realização das atividades regulatórias.

- Estabelecer uma melhor distinção entre o papel do Conmetro<sup>6</sup> e do Inmetro na Lei 9.933, de 20 de dezembro de 1999, de forma a dar maior clareza entre funções a serem desempenhadas por cada ente (governo e regulador).
- Estabelecer lei que defina mandato fixo para os dirigentes do Inmetro, uma vez que, conforme Stern e Holder (1999), quanto mais os dirigentes do alto escalão estiverem protegidos contra demissões injustas por parte dos políticos, maior será a autonomia do regulador, que terá mais liberdade para desempenhar suas funções e atingir seus objetivos declarados.
- Estabelecer uma fonte de financiamento mais específica, segura e adequada para o Inmetro, de forma que o Instituto possa determinar suas despesas e gerenciar seus recursos de forma independente.
- Ampliar a divulgação das informações geradas durante o processo de consulta pública, aumentando assim a publicidade e a participação do público em geral.
- Criar conselhos consultivos, objetivando obter um sistema regulatório mais democrático e participativo.

## **5. Considerações Finais**

Esta pesquisa foi desenvolvida no intuito de verificar em que medida a governança regulatória exercida pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é adequada para o cumprimento dos seus objetivos, no que tange a regulação de segurança de produtos de consumo. O estudo avaliou a governança regulatória do Inmetro e da *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC), realizando também uma análise comparativa dos resultados encontrados para os dois agentes reguladores.

Na revisão da literatura constata-se que os temas segurança de produtos de consumo, regulação e governança regulatória não têm se cruzado, reforçando a relevância e o ineditismo desta pesquisa, uma vez que ela contribui para o preenchimento da lacuna na literatura referente a ausência de estudos que analisam a governança regulatória de sistemas regulatórios de segurança de produtos de consumo.

Nos resultados da pesquisa foi encontrado um índice global de 0,54 para o Inmetro e 0,90 para a ACCC. Entre os critérios que mais explicam esta diferença tem-se clareza das regras, previsibilidade e participação. A clareza das regras refere-se à clara

---

<sup>6</sup> Órgão colegiado interministerial composto por 11 ministros de estado, pelo presidente do Inmetro e por 4 presidentes de instituições privadas, representando, portanto, a parte política.

definição dos objetivos regulatórios e à distinção entre política e regulamentação. Portanto, a melhoria neste critério passa por alterações nas leis primárias que regem o Inmetro, notadamente as Leis n° 5.966, de 1973, n° 9.933, de 1999 e n° 12.545, de 2011.

Em relação à previsibilidade, destaca-se a interrupção na agenda regulatória ocorrida em 2019 em função da implementação do Novo Modelo Regulatório do Inmetro. Como a elaboração da agenda é uma atividade já incorporada no processo regulatório do Instituto, a sua retomada provocará uma melhora neste quesito. Por fim, quanto a participação, é possível melhorar a governança regulatória do Inmetro por medidas como a publicação das manifestações recebidas durante a consulta pública no site do Instituto e a criação de conselho consultivo com membros representativos das partes interessadas.

Algumas limitações deste estudo são dignas de nota e constituem agenda futura de pesquisa. A primeira é a avaliação da substância regulatória, segundo elemento componente do sistema regulatório na definição de Levy e Spiller (1994). Outro ponto de investigação futura é a inclusão de outros critérios de governança, tais como: proporcionalidade, integridade e características institucionais apropriadas.

Como essa pesquisa é inédita na avaliação da governança regulatória para regulação de produtos de consumo, foram necessárias algumas adaptações na metodologia de referência como, por exemplo, na definição dos descritores de desempenho de alguns critérios. É importante que outros trabalhos explorem novos métodos e descritores de avaliação da governança regulatória da regulação de produtos de consumo, alternativos aos utilizados nesta pesquisa, a fim de validá-los.

Por fim, nota-se que, não obstante os resultados desta pesquisa já apontarem para caminhos práticos concretos, o *gap* de estudos sobre o tema limita o debate sobre como a governança regulatória aplicada à regulação de segurança de produtos de consumo deve ser constituída, a fim de aumentar o resultado desse tipo de regulação. É imprescindível, portanto, que a literatura se debruce com mais afinco a essa matéria.

## **Referencias**

Merces, G. F., Alves, J. S., Assis, I. D. D. S. S., Silva, E. O. D., & Santana, D. F. R. (2015). Construindo uma política pública para o enfrentamento aos acidentes de consumo na Bahia.

Braithwaite, J., & Vale, S. (1985). Law enforcement by Australian consumer affairs agencies. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 18(3), 147-163.

**Fortes, Fermam & Costa *Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália***

Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B. W., & Gencer, D. (2006). Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. World Bank Publications.

Howells, G., Cartwright, P., Dutson, S., Fawcett, J., Mildred, M., & Willett, C. (2007). The law of product liability (Butterworths Common Law). Butterworths Law.

Collovà, C. (2014). Consumer Product Safety Regulation.

Correa, P. (2006). Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators (Vol. 3). World Bank Publications.

Fortes, J. A. (2020). Avaliação da governança regulatória em segurança de produtos de consumo: análise comparativa entre Inmetro e ACCC (Dissertação de mestrado). Inmetro, Duque de Caxias.

Hallur, G., Firake, V., & Agarwal, T. (2014). Comparative Analysis of Regulatory Frameworks: A Study of Three Sector Regulators in India. *Procedia Economics and Finance*, 11, 784-794.

Jarvis, D. S., & Sovacool, B. K. (2011). Conceptualizing and evaluating best practices in electricity and water regulatory governance. *Energy*, 36(7), 4340-4352.

Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524-540.

Jordana, J., & Sancho, D. (2004). 13. Regulatory designs, institutional constellations and the study of the regulatory state. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, 296.

Kapika, J., & Eberhard, A. (2010). Assessing regulatory performance: The case of the Namibian electricity supply industry. *Journal of Energy in Southern Africa*, 21(4), 7-14.

Kjaer, P. F., & Vetterlein, A. (2018). Regulatory governance: rules, resistance and responsibility.

Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95-108.

Lee, S. I. (2017). *Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward*. OECD Publishing.

Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. *Handbook on the Politics of Regulation*, 1(1), 1-25.

Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 201-246.

**Fortes, Fermam & Costa Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália**

Marques, R. C., & Pinto, F. S. (2018). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. *Utilities Policy*, 51, 73-81.

Martin, B. L., & Jayakar, K. (2013). Moving beyond dichotomy: Comparing composite telecommunications regulatory governance indices. *Telecommunications Policy*, 37(9), 691-701.

Nogueira, C. B. (2016). Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para segurança de produtos de consumo: estudo comparativo entre Inmetro e CPSC.

O'Callaghan, T. (2010). Patience is a virtue: Problems of regulatory governance in the Indonesian mining sector. *Resources Policy*, 35(3), 218-225.

Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of Government Regulation 8. (2021)., <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf> .

OECD, O. (2005). *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.

OECD, O. (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD, O. (2014), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Scott, C. (2001). Analysing regulatory space: fragmented resources and institutional design. *Public law*, 283-305.

Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, 8(1), 33-50.

Thamae, L. Z. (2015). Lesotho telecommunications sector reform: an assessment of regulatory governance and substance. *International Journal of Technology Policy and Law*, 2(1), 71-89.

Viscusi, W. K. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. MIT press.

Waverman, L., & Koutroumpis, P. (2011). Benchmarking telecoms regulation—the telecommunications regulatory governance index (TRGI). *Telecommunications Policy*, 35(5), 450-468.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzin, M. (2015). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project* (2018). URL <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Zakaria, Z. (2013). *Cosmetic Safety Regulations: A Comparative Study of Europe, the USA and Malaysia*. The University of Manchester (United Kingdom).