

Universidade Federal do Rio de Janeiro

MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO
DO INMETRO

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

2014



MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO DO INMETRO

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Marcus Vinicius de Araújo
Fonseca

Rio de Janeiro

Maio de 2014

MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO
DO INMETRO

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE)
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR
EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Marcus Vinicius de Araújo Fonseca, D. Sc.

Prof.^a Alketa Peci, D. Sc.

Prof. Elton Fernandes, D. Sc.

Prof. Gilson Brito Alves Lima, D. Sc.

Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D. Sc.

Prof. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MAIO DE 2014

Silva, Danielle Assafin Vieira Souza

Monitoramento para avaliação do desempenho regulatório do Inmetro/Danielle Assafin Vieira Souza Silva. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2014.

XV, 172 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Marcus Vinicius de Araújo Fonseca

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2014.

Referências Bibliográficas: p. 138-144.

1. Políticas Públicas. 2. Regulação. 3. Avaliação *ex post*. 4. Inmetro. I. Fonseca, Marcus Vinicius de Araújo. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

DEDICATÓRIA

Dedico a Leonardo e Manuela, forças que, do ventre, me alimentaram com as energias vitais para a conclusão desse trabalho.

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

AGRADECIMENTO

A Deus, pela força interior que me revelou a cada momento de angústia, pela inspiração que me proveu a cada criação.

Ao Professor Marcus Vinícius, meu orientador! Um entusiasta especializado em injeção de humor e energia! Sem você, não seria possível a realização deste trabalho. Obrigada pela atenção, disponibilidade e condução.

A todos os professores que participaram de minha graduação, mestrado e, agora, doutorado. Vocês são referência de Luz. Agradeço aos professores e doutores da banca de defesa, que dedicaram seu tempo para a avaliação do trabalho e para as críticas por um refinamento do resultado final.

Ao Diretor de Avaliação da Conformidade, Alfredo Lobo, e ao Chefe da Divisão de Regulamentação Técnica e Programas de Avaliação da Conformidade, Gustavo Kuster, pela abertura verdadeira e patrocínio à pesquisa. Aos entrevistados e colegas do Inmetro, obrigada pela participação, ela foi fundamental!

À minha mãe e às minhas tias, que são exemplos constantes de dedicação e superação. Obrigada, mãe, pelo colo quente e palavras meigas de incentivo. Obrigada, em especial, à Tia Carmelia, pelo exemplo de mestre e de gente, pelo provimento, inclusive material, que hoje me trouxe tranquilidade para a elaboração desta pesquisa. À memória da Tia Farha, quem liderou a fila orientada ao estudo e trabalho árduo.

Gi, minha irmã querida, agradeço pelo seu incentivo e sua crença em meu potencial. Obrigada, primos meus, que também sempre acreditaram em mim. Obrigada, Helena, pelo impulso final, que foi imprescindível para a conclusão do trabalho. A Clau, por se fazer sempre presente na torcida!

Um agradecimento especialíssimo à Maria Rosa, minha mãe postiça e, agora, vizinha postiça de meus filhos. Não há palavras para expressar a gratidão que tenho por sua dedicação e carinho, que inundaram minha vida nessa reta final de conclusão do doutorado.

Agradeço ao meu amor, Fábio, quem me ouviu, me inspirou e teve tanta paciência comigo!

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

Resumo da tese de Doutorado apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.)

MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO DO INMETRO

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

Maio/2014

Orientador: Marcus Vinicius de Araújo Fonseca

Programa: Engenharia de Produção

A inexpressividade dos sistemas regulatórios brasileiros na realização da avaliação *ex post* das regulações foi identificada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em pesquisa realizada em 2011. Nesse contexto, este trabalho dedica-se à investigação de formas de avaliação das políticas regulatórias que utilizam a avaliação da conformidade (AC) para a implementação das regras e tenham foco em produtos, processos e serviços. Foi escolhido o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como unidade de análise do estudo de caso. Pela revisão da literatura, análise de documentos internos ao Instituto e entrevistas exploratórias com os regulamentadores, foi desenhada a sistemática de Monitoramento para Avaliação do Desempenho Regulatório do Inmetro (Madri). O Madri é formado por perspectivas, condicionantes e parâmetros para os indicadores. Sua utilidade mora em seu potencial de induzir, no Inmetro, a Implantação Assistida Orientada por Resultados, bem como gerar aperfeiçoamento das regulamentações e fomentar aprendizagem. A verificação da pertinência da ferramenta foi feita por pesquisa aplicada à alta direção da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf) e indicou sua consistência e utilidade.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

MONITORING FOR INMETRO'S REGULATORY PERFORMANCE
EVALUATION

Danielle Assafin Vieira Souza Silva

May/2014

Advisor: Marcus Vinicius de Araújo Fonseca

Department: Production Engineering

The Brazilian regulatory-system lack of expressivity in regulatory *ex post* evaluation was identified by Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), in a 2011 research. In this context, this work investigates ways for regulatory policy evaluation, regarding products, processes, and services, which uses conformity assessment to implement the rules. It was chosen the Brazilian National Institute of Metrology, Quality and Technology (Inmetro) as the case-study analytical unit. Based on literature review, Inmetro-documentation analysis, and exploratory interviews, it was drawn the systematic named Madri – Monitoring for Inmetro Regulatory Development Evaluation. Madri is composed of perspectives, constraints, and indicator parameters. Its utility has to do with its potential to induce in Inmetro a Result-Based Assisted Implementation, as well to generate regulation improvement, and to foster learning. The tool relevance was checked by a research applied to the high direction of Inmetro Evaluation Assessment Directory, and indicated its consistency, and utility.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 MOTIVAÇÃO	1
1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA	2
1.3 QUESTÃO DE PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO TEMA	4
1.4 DIRETRIZES, OBJETIVOS E IMPORTÂNCIA	6
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	9
2 AVALIAÇÃO EX POST DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS: EM BUSCA DO ESTADO DA ARTE	11
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	11
2.2 REGULAÇÃO: O QUE É?.....	16
2.2.1 Definição	16
2.2.2 Breve histórico.....	20
2.2.3 Atualidades e tendências	22
2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS	26
2.3.1 Avaliação no processo das políticas públicas	26
2.3.2 Avaliação regulatória	35
2.3.3 Usos da avaliação	40
2.4 MODELO LÓGICO E MAPA CAUSA-E-EFEITO	45
2.4.1 Modelo lógico para avaliação de políticas públicas	45
2.4.2 Mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório	49
2.4.3 Similaridades e diferenças entre as ferramentas	52
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
3 MÉTODO: CLASSIFICAÇÃO E ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO	56
4 ESTUDO DE CASO	59
4.1 IMPLANTAÇÃO ASSISTIDA DE REGULAMENTAÇÕES TÉCNICAS E PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE NO INMETRO	59
4.1.1 Considerações iniciais.....	59
4.1.2 Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade	60
4.1.3 Implantação Assistida de Regulamentação Técnica e Programas de Avaliação da Conformidade: breve descrição.....	64
4.1.4 Avaliação das políticas regulatórias do Inmetro.....	69

4.1.5 Considerações finais	72
4.2 POLÍTICA REGULATÓRIA DE SUCESSO: O QUE PENSAM OS REGULAMENTADORES DO INMETRO	74
4.2.1 Considerações iniciais	74
4.2.2 Sucesso de um PAC: o que é?	87
4.2.3 Fatores de sucesso	94
4.2.4 Avaliação de um PAC	96
4.2.5 Considerações finais	100
4.3 PROPOSIÇÃO DE UMA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO DO INMETRO (MADRI).....	104
4.3.1 Considerações iniciais	104
4.3.2 Fundamentos: o painel Madri	105
4.3.3 Utilização	113
4.3.4 Verificação da consistência e utilidade da sistemática Madri	123
4.3.5 Considerações finais	125
5 DISCUSSÃO FINAL	128
5.1 BREVE RETROSPECTIVA	128
5.2 CONCLUSÕES	130
5.3 ANÁLISE CRÍTICA E DESDOBRAMENTOS	132
6 REFERÊNCIAS	138
ANEXO 1: RESULTADOS DA PESQUISA BILIOGRÁFICA	145
ANEXO 2: ENTREVISTAS - ROTEIRO	148
ANEXO 3: ENTREVISTAS - TABELAS DE CONSOLIDAÇÃO	149
ANEXO 4: GUIA MADRI - CRITÉRIOS E PARÂMETROS	166
ANEXO 5: VERIFICAÇÃO DA SISTEMÁTICA MADRI - QUESTIONÁRIO	171

LISTA DE FIGURAS

Figura 2. Delimitação da pesquisa.....	5
Figura 3. Diretrizes de pesquisa.....	7
Figura 4. Áreas do conhecimento, comunidades de prática e afins que desenvolvem trabalhos sobre regulação.....	12
Figura 5. Método para pesquisa bibliográfica	13
Figura 6. Tipos de coerção de políticas públicas e de políticas	16
Figura 7. Principais discussões sobre regulação na atualidade.....	22
Figura 8. Processo das políticas públicas.....	27
Figura 9. Tipologia da avaliação de políticas públicas	31
Figura 10. Estágios do ciclo de políticas regulatórias	36
Figura 11. Etapas para avaliação regulatória	37
Figura 12. Representação do marco lógico.....	46
Figura 13. Representação do modelo lógico.....	47
Figura 14. Relação entre o diagrama do modelo lógico e a árvore de problema.....	48
Figura 15. Mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório	50
Figura 16. Estratégia de estudo de caso: etapas aplicadas à pesquisa	57
Figura 17. Estrutura do Sinmetro.....	61
Figura 18. Classificação dos Programas de Avaliação da Conformidade	65
Figura 19. Macroprocesso de avaliação da conformidade de produtos, processos, serviços ou profissionais	67
Figura 20. Etapas do processo de análise crítica de PACs	70
Figura 20. Mapa conceitual do Participante A	77
Figura 21. Mapa conceitual do Participante B.....	78
Figura 22. Mapa conceitual do Participante C.....	79
Figura 23. Mapa conceitual do Participante D	80
Figura 24. Mapa conceitual do Participante E.....	81
Figura 25. Mapa conceitual do Participante F	82
Figura 26. Mapa conceitual do Participante G	83
Figura 27. Mapa conceitual do Participante H	84
Figura 28. Mapa conceitual do Participante I.....	85
Figura 29. Mapa conceitual do Participante J.....	86
Figura 30. Conceitos para PACs de sucesso e sua interação	87
Figura 31. Impacto de um PAC na competitividade da indústria nacional	91
Figura 32. Interação entre fatores de sucesso e impactos negativos de um PAC	95
Figura 34. Agrupamento dos fatores de sucesso quanto à etapa processual.....	96
Figura 34. Consolidação das entrevistas em mapa conceitual.....	102
Figura 36. Relacionamento em cadeia entre as perspectivas do Madri	106
Figura 37. Elementos-base do Madri	106
Figura 38. Painel Madri	108
Figura 39. Relação entre as condicionantes, o processo regulatório e outras influências.....	111
Figura 40. Exemplo do gráfico <i>Notas das Perspectivas</i>	112
Figura 41. Notas das Condicionantes: exemplo de gráfico	113
Figura 42. Passo a passo para a realização do Madri.....	114
Figura 43. Utilidades do Madri	119

Figura 44. Questões de reflexão para aperfeiçoamento do PAC e sua relação com o encadeamento lógico do Madri	120
Figura 45. Exemplo do gráfico <i>Notas das Perspectivas</i> : evolução de um PAC no decorrer do tempo	121
Figura 46. Exemplo do gráfico <i>Notas das Perspectivas</i> : comparação entre PACs .	122
Figura 47. Exemplo do gráfico <i>Notas das Perspectivas</i> , para uma situação que deve ensejar a meta-avaliação	123
Figura 48. Critérios para verificação do Madri.....	124
Figura 49. Conexão entre regulação e inovação	134
Figura 50. Painel-base para utilização em outras realidades regulatórias	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Indicadores da gestão regulatória brasileira: respostas do Brasil à OCDE sobre avaliação <i>ex post</i>	3
Quadro 2. Palavras-chave para a seleção dos textos da revisão da literatura	14
Quadro 3. Número de artigos selecionados após busca no Portal Capes	14
Quadro 4. Número de artigos selecionados após busca nos portais da OCDE, Banco Mundial e Ipea	15
Quadro 5. Número de artigos selecionados após busca por autor	15
Quadro 6. Regulação: o que é?	19
Quadro 7. As quatro ondas de difusão da avaliação	30
Quadro 8. Métodos para avaliação de políticas públicas	34
Quadro 9. Avaliação de políticas regulatórias: definições da literatura	36
Quadro 10. Questões para a melhoria das práticas de avaliação	43
Quadro 11. Principais elementos do mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório	50
Quadro 12. Diferenças e similaridades entre o modelo lógico e o mapa causa-e-efeito	53
Quadro 13. Documentos de referência para a análise documental	59
Quadro 14. Atribuições do Conmetro	62
Quadro 15. Comitês assessores do Conmetro	62
Quadro 16. Atribuições do Inmetro	63
Quadro 17. Insumos para a análise crítica de PACs do Inmetro	70
Quadro 18. Questões para análise crítica	71
Quadro 19. Perfil dos entrevistados na fase exploratória	74
Quadro 20. Quantitativo dos entrevistados na fase exploratória	75
Quadro 21. Sucesso de um PAC: visão dos regulamentadores do Inmetro	88
Quadro 22. Possíveis impactos negativos de um PAC	93
Quadro 23. Fatores de sucesso de um PAC	95
Quadro 24. Possíveis conteúdos de uma avaliação	98
Quadro 25. Possíveis recomendações a serem realizadas pela avaliação	99
Quadro 26. Conteúdos sugeridos de uma avaliação, agrupados por afinidade	99
Quadro 27. Possíveis métodos para avaliação	100
Quadro 28. Possíveis utilidades da avaliação	100
Quadro 29. Questões para avaliação de um PAC propostas pelo Madri	109
Quadro 30. Outras questões para avaliação de um PAC	111
Quadro 31. Cálculo da Nota da Perspectiva	112
Quadro 32. Fontes de evidência propostas pela sistemática Madri	114
Quadro 33. Possíveis fontes a serem utilizadas na análise documental e de dados	115
Quadro 34. Parâmetros para verificação do Madri	124
Quadro 35. Pontuação obtida na verificação do Madri	124
Quadro 36. Proposição de pesquisa nº 1	130
Quadro 37. Proposição de pesquisa nº 2	131
Quadro 38. Proposição de pesquisa nº 3	132
Quadro 39. Listagem das obras obtidas com a busca no Portal Capes.	145
Quadro 40. Listagem das obras obtidas com a busca nos portais da OCDE, Banco Mundial e Ipea.	146
Quadro 41. Listagem das obras obtidas com a busca por autor	147

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACB	Análise custo-benefício
ACE	Análise custo-efetividade
AIR	Análise de Impacto Regulatório
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APL	Arranjo Produtivo Local
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
C	Consistência
Cd	Condicionantes
CBAC	Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade
CBM	Comitê Brasileiro de Metrologia
CBN	Comitê Brasileiro de Normalização
CBR	Comitê Brasileiro de Regulamentação
CBTC	Comitê de Coordenação de Barreiras Técnicas ao Comércio
CCAB	Comitê Codex Alimentarius do Brasil
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
Cgcre	Coordenação Geral de Acreditação do Inmetro
Clad	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Conmetro	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CT	Comissão Técnica
DCONF	Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro
DEA	Análise Envoltória de Dados
Diape	Divisão de Articulação Externa e Projetos Especiais da Dconf/Inmetro
Dipac	Divisão de Programas de Avaliação da Conformidade da Dconf/Inmetro
Divec	Divisão de Verificação da Conformidade da Dconf/Inmetro
Diviq	Divisão de Orientação e Incentivo à Qualidade da Dconf/Inmetro
DOU	Diário Oficial da União
IA	Implantação Assistida
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ITA	<i>Independent Television Authority</i>
Madri	Monitoramento para Avaliação do Desempenho Regulatório do Inmetro
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPE	Micro e Pequena Empresa
OAC	Organismo de Avaliação da Conformidade
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMB	<i>Office of Managemnt and Budget</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Programa de Avaliação da Conformidade
PBAC	Plano Brasileiro de Avaliação da Conformidade
PBN	Plano Brasileiro de Normalização

PDCA	<i>Plan-Do-Check-Action</i>
Pro-Reg	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
PVC	Programa de Verificação da Conformidade
RAC	Requisitos de Avaliação da Conformidade
RBMLQ-I	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro
RT	Regulamentação Técnica
RTQ	Regulamento Técnico da Qualidade
SBAC	Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade
SBN	Sistema Brasileiro de Normalização
Seapo	(Seção de Apoio Operacional em Avaliação da Conformidade)
Sinmetro	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
U	Utilidade

1 INTRODUÇÃO

1.1 MOTIVAÇÃO

Considerando, como pano de fundo, os desafios conceituais e práticos para a aferição do impacto da ação governamental, em direção à melhoria da atuação do governo, o presente trabalho reflete sobre como avaliar políticas públicas regulatórias, após sua implementação, mais especificamente, no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). O resultado é a construção de uma sistemática de Monitoramento para Avaliação das Políticas Regulatórias do (Madri). O esquema proposto contribui na busca de um consenso entre gestores públicos, pesquisadores, acadêmicos e outras partes interessadas, como o próprio setor privado, sobre a avaliação de políticas públicas, em especial as regulatórias, incluindo sua aplicabilidade, conceitos, metodologias, ferramentas e técnicas. São três as dimensões que compõem a motivação para esta pesquisa aplicada: o vetor acadêmico, o cívico e o pessoal.

A força acadêmica refere-se ao potencial intercâmbio entre as áreas da Engenharia de Produção e da Gestão Pública. Essa troca mútua entre as referidas áreas do conhecimento é possível porque, com vistas a melhor garantir a eficiência, eficácia e efetividade de sua atuação, a Gestão Pública, cada vez mais, interessa-se pelas tecnologias de gestão desenvolvidas pelo setor privado. De forma inversa, é oportuno à Engenharia de Produção inclinar-se às demandas do setor público, de forma a ampliar seu campo prático de atuação.

Ainda, no que tange ao aspecto acadêmico, aponta-se a motivação por dar continuidade ao tema abordado pela pesquisadora quando da conclusão do Mestrado. Na ocasião, foram exploradas as dimensões-chave para a credibilidade do orçamento público, comumente tido como “peça de ficção” (VIEIRA, 2009). Entre as sete dimensões do orçamento público – Verdade, Realidade, Legalidade, Certeza, Controle, Qualidade e Transparência –, evidencia-se, aqui, a dimensão *Qualidade*, segundo a qual as ações orçamentárias devem convergir para a geração de resultados efetivos que satisfaçam as demandas sociais (VIEIRA, 2009). No entanto, nada se falou do alcance em si da efetividade dessas ações, que implicaria uma análise *ex post*: ou seja, do impacto, de fato, no atendimento às demandas sociais. Explorar essa lacuna é uma grande motivação para esta pesquisa.

A dimensão cívica traduz o interesse social da pesquisa. A proposição do Madri, por esse ponto de vista, é mais do que a contribuição para uma formulação ou melhoria metodológica. Essencialmente, o modelo a ser proposto, sua aplicação e seu potencial em ser replicado – ou inspirar outras iniciativas de avaliação – influenciam na melhoria de desempenho do governo, em direção ao desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista pessoal, aponta-se o genuíno interesse pelas matérias associadas à Gestão Pública, a satisfação em aprofundar-se no tema *avaliação de políticas públicas* e, sobretudo, a continuidade da profissionalização nesse segmento. A pesquisadora, hoje servidora pública federal do Inmetro, atua no desenvolvimento e implementação de regulamentação técnica e programas de avaliação da conformidade para diversos setores industriais. Naturalmente, pelo próprio exercício da sua função, surge a motivação por compreender mais sistematicamente o impacto da regulamentação que ajuda a construir e, sobretudo, por contribuir com o próprio Instituto, na reflexão para melhoria de sua atuação, por meio da proposição de uma sistemática para avaliação das políticas que implementa.

1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA

Embora a atividade regulatória do governo, nos moldes em que hoje é conhecida, tenha nascido nas décadas de 1960 e 1970, em particular, nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, os debates no mundo em torno da regulação intensificaram-se especialmente nos últimos dez anos. A crise financeira internacional, iniciada em 2007, acirrou as discussões entre os adeptos à desregulação ou à regulação mais branda (*light touch regulation*), na defesa da minimização do fardo aplicado aos negócios e à sociedade, e os defensores da regulação, que a consideravam um instrumento tecnocrata relevante para o controle racional do mercado. Em que pese a dicotomia traçada, a regulação hoje é parte das atividades de Estado, em todo o globo, sendo também tema com crescente proeminência nas agendas acadêmicas (BALDWIN et al, 2013).

Na virada do milênio, o corpo intelectual e prático desenvolvido em torno do assunto começa a trazer novas discussões, destacando-se a busca de métodos não tradicionais de regulação, como a autorregulação (*self-regulation*) ou a metarregulação (*meta-regulation*); mudança de tratamento regulatório, com ênfase ao cumprimento das regras (*enforcement and compliance*) e introdução de novas abordagens, como a regulação responsiva (*responsive regulation*) e inteligente (*smart regulation*); introdução da reforma

regulatória e da regulação de qualidade (*high quality regulation*), também chamada melhor regulação (*better regulation*) (BALDWIN et al, 2013).

Avaliar o desempenho dessas ferramentas, instituições e políticas regulatórias é, para Baldwin et al (2013), fundamental no processo de aprimoramento do sistema de gestão regulatória. Nesse sentido, a pesquisa realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2008, publicada no ano seguinte, investigou, por meio da mensuração de indicadores, entre os países membros, as tendências de evolução dos sistemas nacionais. Nessa pesquisa, foi identificada, na última década, a progressiva consolidação pelos países da OCDE dos processos pelos quais novas regras são feitas e as existentes são revistas e reformadas (OCDE, 2009b).

Dar-se-á, aqui, atenção especial à avaliação regulatória, notadamente *ex post*. Ela é considerada uma boa prática regulatória, que contribui para a convergência da regulamentação para os alvos previamente desenhados, investigando se efeitos indesejáveis são gerados, se as regras continuam sendo o meio mais eficiente de se atingir os objetivos desejados ou se estão obsoletas. No entanto, somente 36,6% dos países membros da OCDE possuem técnicas e critérios padronizados de avaliação regulatória para serem usados quando a regulação é revisada (OCDE, 2009b). Seriam, portanto, necessários tanto o desenvolvimento de indicadores para medir os resultados relevantes, quanto o desenho de pesquisa para apoiar as inferências do desempenho (OCDE, 2012).

A adoção da avaliação regulatória no Brasil revela um quadro ainda mais involuído. Quando comparado com os indicadores obtidos entre os países membros da OCDE, o retrato do Brasil revela a notória deficiência na adoção da avaliação *ex post* pelos sistemas de gestão regulatória nacionais, como indica o Quadro 1.

Quadro 1. Indicadores da gestão regulatória brasileira: respostas do Brasil à OCDE sobre avaliação *ex post*

	Respostas do Brasil 2009	Respostas da OCDE 2008 (% dos países membros da OCDE)
Avaliação mandatória de regulações existentes	Não requerido	Para todas as áreas: 20 Para áreas específicas: 60 Não requerido: 20
Existem técnicas e critérios padronizados de avaliação para serem usados quando a regulação é revisada	Não	Sim: 36,6

		Respostas do Brasil 2009	Respostas da OCDE 2008 (% dos países membros da OCDE)
Exige-se, explicitamente, que seja considerada, nas revisões, a consistência das regulações em diferentes áreas e que sejam guiadas por etapas para alcançar pontos de sobreposição, duplicação e inconsistência		Não	Sim: 46,6
Mecanismos para recomendar modificações	Existem mecanismos pelos quais o público pode fazer recomendações para modificar regulações específicas	Sim	Sim: 93,3
	Correio eletrônico	Sim	Sim: 73,3
	Ouvidoria	Sim	Sim: 56,6
<i>Sunsetting</i> é utilizado para as leis primárias ou outras regulações		Não	Sim: 43,3
Leis primárias específicas incluem requisitos de revisão automática		Não	Sim: 70

Fonte: OCDE, 2011 (tradução nossa)

Conforme pesquisa (OCDE, 2011), não há, no Brasil, técnicas padronizadas de avaliação de regulações já existentes, nem critérios para sua revisão, muito embora tal prática seja condição para o aprimoramento dos sistemas nacionais de gestão regulatória em busca da *better regulation*. Além disso, não é exigido, no Brasil, que as revisões considerem, explicitamente, a consistência das regulações e que passem por etapas para identificar e eliminar duplicações e inconsistências.

1.3 QUESTÃO DE PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO TEMA

Com este estudo, propõe-se a investigar de que forma as regulações podem ser avaliadas, após sua implementação. *Como avaliar o desempenho das regulações?* Eis, portanto, a questão de pesquisa. Conforme propõe Gil (2010), a questão a ser resolvida foi delimitada espacial e temporalmente. Adicionalmente, também se utilizou o objeto de estudo como vetor de delimitação de pesquisa. A Figura 1 representa essas dimensões.

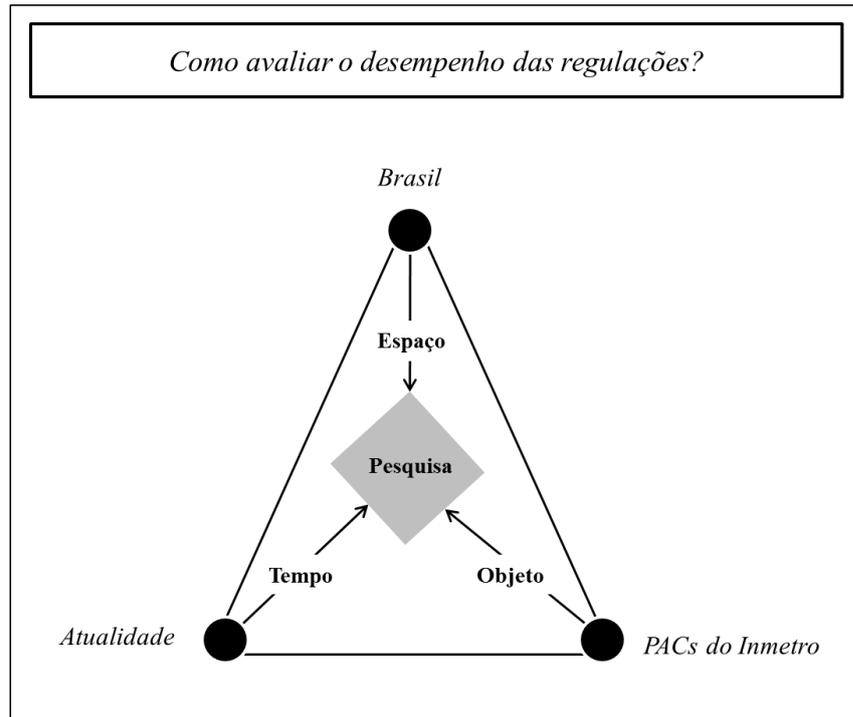


Figura 1. Delimitação da pesquisa
 Fonte: Elaboração própria (2012)

Do ponto de vista espacial, ou geográfico, o estudo volta-se ao âmbito nacional. O Brasil é país de destaque entre aqueles em desenvolvimento, o que o põe entre os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). A atual queda do crescimento econômico, a elevação do risco-país e a perda de realce no cenário internacional só reforçam a importância de delimitar o *locus* da pesquisa ao Brasil. Afinal, o ambiente regulatório impacta diretamente a competitividade e capacidade inovadora dos setores produtivos, influenciando também o ritmo do desempenho econômico brasileiro. Faz-se, portanto, salutar, estudar formas de avaliar as regulações geradas pelos sistemas regulatórios nacionais para verificar o quanto contribuem (ou não) para o desenvolvimento nacional.

O período que circunscreve os esforços para responder a questão de pesquisa é o do tempo presente, sem recuar ao passado em busca de evidências. Nesse sentido, a revisão bibliográfica priorizou as obras publicadas nos últimos cinco anos e a análise documental buscou as últimas revisões das referências adotadas. Adicionalmente, as entrevistas exploratórias, realizadas entre agosto de 2012 e março de 2013, como está descrito posteriormente, buscou a percepção atual entre os regulamentadores sobre a temática.

Finalmente, quanto ao objeto de estudo, a pesquisa delimita-se às regulações do Inmetro e, mais especificamente, aos Programas de Avaliação da Conformidade (PAC) para produtos, processos e serviços. Dessa forma, além de excluir da pesquisa o caso de

outros órgãos reguladores, o trabalho não pretende se aprofundar nas atividades regulatórias do Inmetro relacionadas à metrologia legal, que não são escopo do macroprocesso de Avaliação da Conformidade. O Inmetro é responsável, conforme Lei Federal nº 5.966, de 1973, pela regulamentação de uma diferente gama de objetos, sempre que não houver outro órgão regulamentador, no Brasil, competente para tal. Geralmente, associa a regulamentação desses objetos a um PAC, condicionando a evidenciação da conformidade com base em auditorias e ensaios realizados por Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC) para a autorização do uso do Selo de Identificação da Conformidade. A *expertise* do Inmetro na formulação de PACs é amplamente reconhecida, o que gera interesse de outros órgãos reguladores em estabelecer acordos de cooperação para o desenvolvimento de programas para objetos por eles regulamentados.

1.4 DIRETRIZES, OBJETIVOS E IMPORTÂNCIA

Esta seção dedica-se ao detalhamento das proposições de estudo, da identificação da unidade de análise e da lógica que une os dados às proposições, compondo as diretrizes de pesquisa, além da descrição dos seus objetivos e importância. Conforme define Yin (2001), as proposições de estudo são hipóteses traçadas para responder à questão de pesquisa e que deverão ser investigadas; a unidade de análise é a definição do caso a ser estudado, de forma a evidenciar e a restringir o conjunto de dados relevantes que serão coletados; já a lógica que une os dados às proposições diz o que será feito após os dados terem sido coletados. A Figura 2 resume os elementos centrais das diretrizes dessa pesquisa.

Primeiramente, propõe-se que é possível alcançar um nível de padronização de conceitos, métodos e de critérios para avaliação do desempenho dos PACs do Inmetro que seja aplicável a todos os programas desenvolvidos e implementados. Além disso, a sistemática gerada pode demonstrar consistência e utilidade para avaliação de desempenho das políticas regulatórias do Inmetro, estando adequada às capacidades organizacionais do Instituto e suas possíveis limitações. Finalmente, aposta-se ser também possível gerar parâmetros que permitam comparar o desempenho entre as políticas regulatórias e que, portanto, alavanquem a identificação de boas práticas e da aprendizagem.

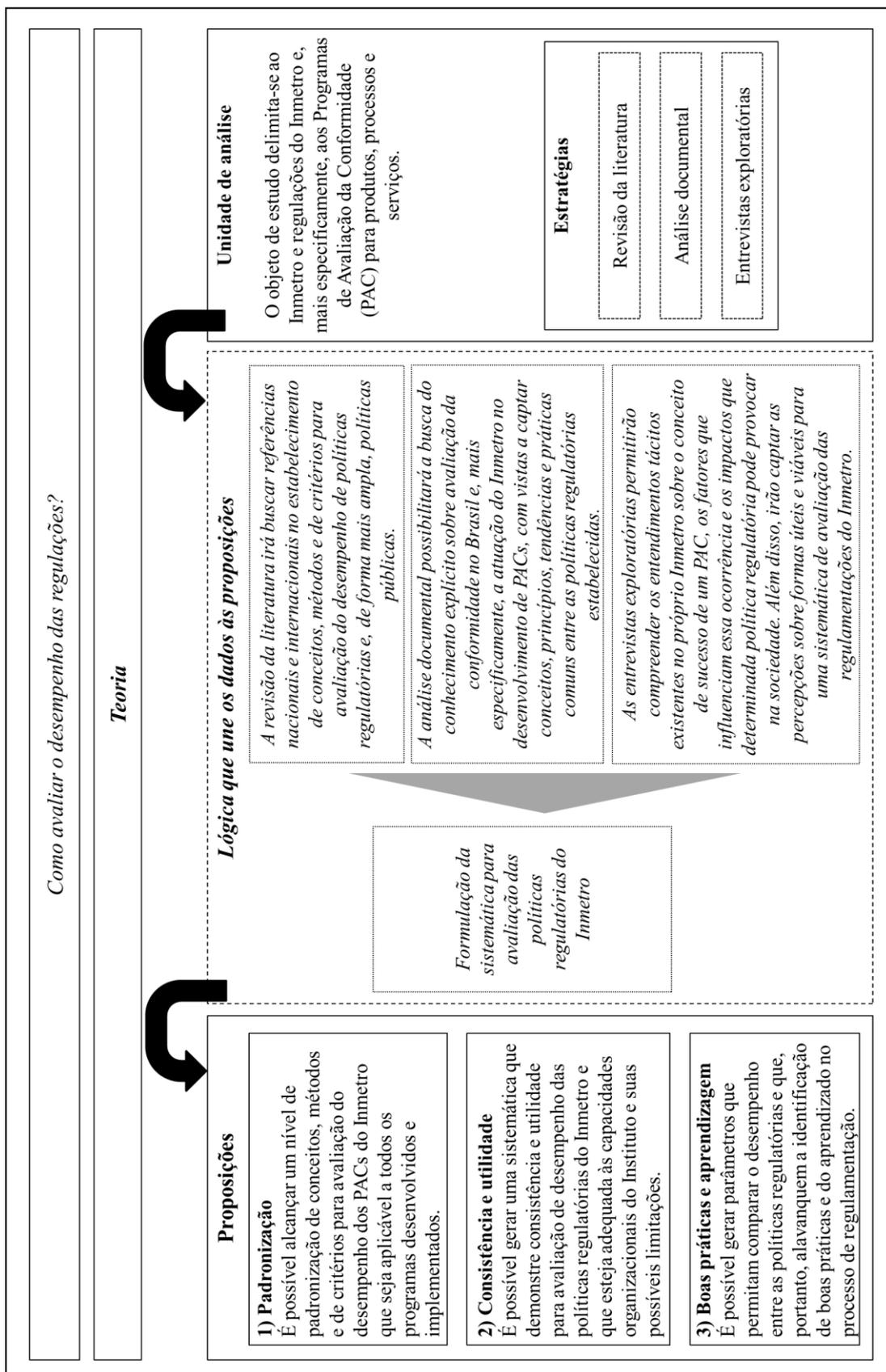


Figura 2. Diretrizes de pesquisa
Fonte: Elaboração própria (2013)

Como dito no item 1.3, a unidade de análise restringe-se ao caso do Inmetro, mais especificamente, aos PACs por ele desenvolvidos e implementados. Foram três estratégias bases para a pesquisa. A revisão da literatura irá buscar referências nacionais e internacionais no estabelecimento de conceitos, métodos e de critérios para avaliação do desempenho de políticas regulatórias e, de forma mais ampla, políticas públicas. Já a análise documental possibilitará a busca do conhecimento explícito sobre avaliação da conformidade no Brasil e, mais especificamente, a atuação do Inmetro no desenvolvimento de PACs, com vistas a captar conceitos, princípios, tendências e práticas comuns entre as políticas regulatórias estabelecidas. Finalmente, as entrevistas exploratórias permitirão compreender os entendimentos tácitos existentes no próprio Inmetro sobre o conceito de sucesso de um PAC, os fatores que influenciam essa ocorrência e os impactos que determinada política regulatória pode provocar na sociedade. Além disso, irão captar as percepções sobre formas úteis e viáveis para uma sistemática de avaliação das regulamentações do Inmetro.

Com essa informação levantada, será possível alcançar o objetivo geral da pesquisa, seja ele a formulação de uma sistemática para avaliação das regulações do Inmetro, em especial, aos PACs. Com isso, serão confirmadas (ou não) as proposições em resposta à questão de estudo.

São objetivos específicos da pesquisa os seguintes:

1) investigar o tema *avaliação de políticas regulatórias* nos aspectos contextualização e origem, conceitos e fundamentos, benefícios e limitações, classificações existentes, aplicabilidade e principais ferramentas, técnicas e abordagens metodológicas utilizadas;

2) compreender a estrutura do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) e descrever a atuação do Inmetro na implantação de Programas de Avaliação da Conformidade;

3) levantar as percepções e o conhecimento tácito existente no próprio Instituto sobre o desempenho de um PAC e sua avaliação;

4) contribuir para a padronização de conceitos, métodos e de critérios para avaliação do desempenho dos PACs do Inmetro que seja aplicável a todos os programas desenvolvidos e implementados;

5) gerar uma sistemática consistente e útil para o processo decisório, ao mesmo tempo adequada às limitações das capacidades organizacionais do Inmetro;

6) gerar parâmetros que permitam comparar o desempenho entre as políticas regulatórias e que, portanto, alavanquem a identificação de boas práticas e do aprendizado no processo de regulamentação.

Assim, espera-se contribuir com a diminuição da deficiência na adoção da avaliação *ex post* pelos sistemas brasileiros de gestão regulatória, conforme descrito no item 1.2 desta tese, por meio do desenvolvimento de uma sistemática avaliativa consistente, útil e possível de ser utilizada pelo Inmetro. Ao mesmo tempo, para a referida instituição, os resultados da pesquisa irão favorecer a institucionalização da prática de Análise Crítica, já iniciada, porém de forma incipiente, além de reforçar o papel da Coordenação de Implantação Assistida como facilitadora do fluxo de informações entre as partes internas e externas envolvidas no desenvolvimento e implementação das políticas regulatórias.

Paralelamente, a pesquisa volta-se ao refinamento teórico-conceitual sobre avaliação de políticas regulatórias, colaborando diretamente para os avanços nas discussões e experiências práticas sobre o tema. Nesse sentido, espera-se gerar uma revisão que integre as teorias e conceitos, bem como sistematizar práticas avaliativas, em um caso concreto, para excelência na atuação governamental.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O primeiro capítulo traz as informações fundamentais para a compreensão do projeto de pesquisa. Ele inclui a motivação e a problemática para o desenvolvimento do trabalho e a descrição da questão de pesquisa, das proposições, da unidade de análise e da lógica que une os dados às proposições. Além disso, traz os objetivos gerais e específicos a serem perseguidos e, finalmente, a importância da pesquisa, isto é, os benefícios esperados com a consecução dos objetivos.

Em seguida, o capítulo segundo revela os resultados da revisão da literatura. Nessa seção, são descritas as principais influências encontradas na leitura das obras selecionadas em busca do estado da arte sobre avaliação *ex post* de políticas regulatórias.

O terceiro capítulo, por sua vez, descreve o método de pesquisa adotado. Nesse sentido, apresenta sua classificação, conforme tipologia sugerida por Vergara (2005), bem como explica as etapas do estudo de caso, definidas com base na proposição de Yin (2011).

Após, o capítulo quarto apresenta, na seção 4.1, os entendimentos obtidos na análise documental sobre a Implantação Assistida de RTs e PACs no Inmetro. A seção 4.2 dedica-se aos resultados das entrevistas exploratórias, apontando a percepção dos entrevistados sobre o conceito de um PAC de sucesso, os fatores que influenciam o desempenho de um programa e as possibilidades para avaliar essa *performance* alcançada.

É a seção 4.3 que introduz a sistemática Madri, formulada a partir das evidências coletadas, com vistas a responder a questão de pesquisa. Para isso, descreve os fundamentos, o passo a passo e as utilidades da ferramenta. Além disso, traz os resultados da verificação da consistência e utilidade da referida sistemática e, nas considerações finais, a avaliação do estudo de caso.

Finalmente, no capítulo quinto, há uma breve retrospectiva do procedimento de pesquisa realizado, com as principais conclusões derivadas da avaliação das proposições de pesquisa e considerações sobre as impressões gerais e os possíveis trabalhos futuros. Já o capítulo sexto traz as obras referenciadas nesta tese.

2 AVALIAÇÃO *EX POST* DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS: EM BUSCA DO ESTADO DA ARTE

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo do capítulo 2 é apresentar os aspectos mais relevantes apreendidos a partir da revisão da literatura, quais sejam: o que é regulação, a avaliação de políticas regulatórias e o detalhamento de duas ferramentas-base para a construção do Madri, o Modelo Lógico e o Mapa de Causa-e-Efeito. Para isso, a revisão da literatura apoiou-se em um processo sistemático para a seleção dos textos a serem utilizados como referência. Os métodos e critérios utilizados para a pesquisa bibliográfica estão descritos a seguir.

Especialmente na última década, o tema *regulação* emerge na agenda acadêmica tanto para compor um campo de estudo específico, quanto para ser fonte de novas perspectivas em disciplinas já estabelecidas. Nesse sentido, a regulação atingiu um notório grau de maturidade, tanto intelectual, como prático. Intelectual, com a formação de um corpo acadêmico de estudo sobre o assunto; e prático, com a formação de comunidades nacionais e internacionais que trocam linguagens, conceitos e inquietações (BALDWIN et al, 2013).

A exploração da matéria *regulação* caracteriza-se por sua multidisciplinariedade, com destaque ao direito, economia, ciências políticas e políticas públicas (BALDWIN et al, 2013; OCDE, 2012a). Paralelamente à academia, comunidades internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, têm se dedicado ao aprofundamento do tópico. No Brasil, destaca-se a atuação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), instituído pelo Decreto-Lei nº 6.062/2007; porém, muito mais no campo prático para o desenvolvimento do sistema regulatório nacional do que na produção científica. Além desse, em uma abordagem mais ampla das políticas públicas, revelam-se, também no Brasil, os estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). A Figura 3 retrata as áreas de conhecimento e comunidades de prática e afins que desenvolvem trabalhos sobre regulação.

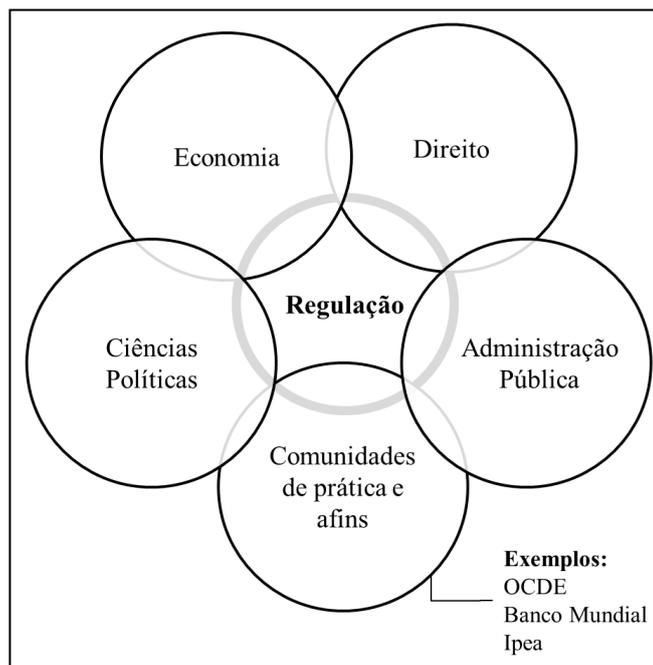


Figura 3. Áreas do conhecimento, comunidades de prática e afins que desenvolvem trabalhos sobre regulação
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base em BALDWIN et al, 2013; OCDE, 2012a

A seleção dos textos para a revisão da literatura seguiu o método para pesquisa bibliográfica proposto por Russo et al (2006), representado pelo diagrama da Figura 4. Por essa sistemática, a primeira etapa inclui a hierarquização das fontes de dados, para a seleção das fontes iniciais; a seleção de autores-referência, para a identificação da sua produção sobre o tema; e a definição de palavras-chave, para sustentar a busca nos portais *web*. Desse esforço, inaugurando a segunda etapa do método, resulta-se a seleção de um conjunto de documentos, filtrados pela análise de seus títulos e, após, das respectivas palavras-chave e resumos.

O processo de busca de referências, no entanto, não termina aqui. Uma terceira etapa, cíclica, inclui a investigação das referências utilizadas nas obras previamente selecionadas, bem como uma nova busca na *web*, que pode ser realizada com as palavras-chave encontradas nos textos do primeiro conjunto de documentos selecionados. Conforme lembram os referidos autores, a interrupção desse ciclo é feita de forma subjetiva, seja quando o pesquisador estiver satisfeito com o material encontrado, seja quando for limitado por restrições de prazo ou acesso às publicações.

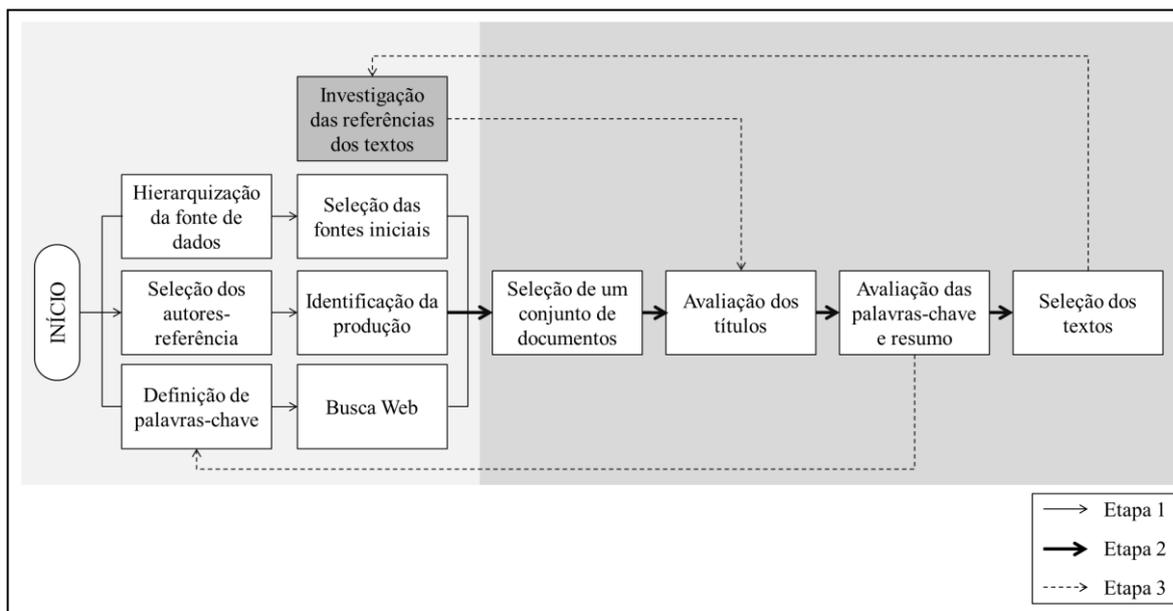


Figura 4. Método para pesquisa bibliográfica
Fonte: Adaptado de Russo et al (2006)

Seguindo o método anteriormente descrito e considerando as peculiaridades da agenda acadêmica do tema *regulação* e, mais especificamente, *avaliação de políticas regulatórias*, foram estabelecidas as seguintes estratégias para revisão da literatura:

1) Para a hierarquização das fontes de dados, foi considerada a classificação Qualis dos periódicos que, para esta pesquisa, devem estar nas categorias A ou B, em pelo menos uma dessas áreas do conhecimento: administração, economia, direito e ciências políticas. Não se optou pela seleção de um conjunto pré-definido de periódicos, já que o tema é tratado por várias disciplinas e não somente por revistas especificamente a ele dedicadas. Além disso, serão consideradas as publicações da OCDE, do Banco Mundial e do Ipea, por justificativa previamente exposta.

2) Como o assunto é tratado de maneira dispersa entre as disciplinas, a identificação de autores de referência sobre *avaliação de políticas regulatórias* não é uma tarefa fácil. Para efeitos desta pesquisa, foram definidos os autores William Kip Viscusi, professor de Direito e Economia na *Harvard Law School*, e Robert Baldwin, professor de Direito da *London School of Economics and Political Science*, ambos por sua vasta obra em regulação. Além disso, foi considerado o professor de Direito e Ciência Política na Universidade de Pensilvânia, Cary Coglianese, autor da obra publicada pela OCDE (OCDE, 2012c) sobre avaliação *ex post* de impacto regulatório.

3) As palavras-chave para a seleção dos textos nos portais de busca estão listadas no Quadro 2. Elas foram utilizadas tanto no idioma português, como no inglês. Foram

incluídos subconjuntos do campo de estudo *avaliação de políticas regulatórias* (no caso, avaliação, regulação e, propriamente, avaliação de políticas regulatórias), outras palavras relacionadas (impacto *ex post*, análise de impacto regulatório), bem como o termo mais amplo dedicado às políticas públicas (avaliação de políticas públicas), considerando que as regulações são um tipo de política pública.

Quadro 2. Palavras-chave para a seleção dos textos da revisão da literatura

Avaliação (<i>Evaluation</i>)
Regulação (<i>Regulation</i>)
Análise de impacto regulatório (<i>Regulatory impact assessment</i>)
Avaliação de políticas públicas (<i>Public policy evaluation</i>)
Avaliação de políticas regulatórias (<i>Regulatory policy evaluation</i>)

Fonte: Elaboração própria (2013)

A seleção do primeiro conjunto de documentos a serem submetidos à análise foi realizada por meio do Portal de Periódicos da Capes, à luz dos critérios de hierarquização anteriormente descritos e dos termos previamente listados (ver Quadro 3). Além disso, foram acessados os sítios *web* da OCDE, Banco Mundial e Ipea, possibilitando a identificação das obras correlatas ao tema (ver Quadro 4). Nesse caso, também foram utilizadas as referidas palavras-chave. Finalmente, a busca de documentos produzidos pelos autores de referência ocorreu pela digitação de seus nomes no sítio do Google e análise dos resultados então obtidos (ver Quadro 5).

Quadro 3. Número de artigos selecionados após busca no Portal Capes

Palavra-chave	Nº de artigos encontrados (antes do filtro)	Filtros adicionais aplicados	Nº de artigos encontrados (após filtro)	Nº de artigos selecionados
Análise de impacto regulatório	58	Não houve aplicação de filtros.	58	3
<i>Regulatory impact assessment (RIA)</i>	2.342	Após 2006 Cost Benefit Analysis Regulation Risk Assessment Regulatory Impact Assessment Regulatory Reform	25	5
Avaliação de políticas públicas	1.756	Após 2007 Políticas Públicas	104	7
<i>Public policy evaluation</i>	265.609	Após 1996 <i>Public Policy Evaluation</i>	11	2
Avaliação de políticas regulatórias	26	Não houve aplicação de filtros.	26	1

Palavra-chave	Nº de artigos encontrados (antes do filtro)	Filtros adicionais aplicados	Nº de artigos encontrados (após filtro)	Nº de artigos selecionados
<i>Regulatory policy evaluation</i>	66.592	Filtro 1: Após 2000 <i>Regulation</i> <i>Policy</i> <i>Government Regulation</i> <i>Evaluation</i> <i>Policy Sciences</i> <i>Implementation</i> Filtro 2: De 2008 até 2011 Após 2011 <i>Governance</i> <i>Safety</i> <i>Indicators</i>	30	2
Total:	361.163	-	387	20
(-) Duplicidades (2):	-	-	-	18
(-) Não Qualis (4)	-	-	-	14

Fonte: Elaboração própria (2013) - após resultados da busca no Portal Capes, realizada em 11, 12 e 25/10/2013

Quadro 4. Número de artigos selecionados após busca nos portais da OCDE, Banco Mundial e Ipea

Fonte	Endereço	Nº de obras selecionadas
OCDE	http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/	10
Banco Mundial	https://openknowledge.worldbank.org/	4
Ipea	http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1339&Itemid=68	1
Total:	-	15

Fonte: Elaboração própria (2013) - após resultados da busca nos portais da OCDE, Banco Mundial e Ipea

Quadro 5. Número de artigos selecionados após busca por autor

Autor	Nº de obras selecionadas
William Kip Viscusi	2
Robert Baldwin	3
Cary Coglianese	3
Robert Baldwin e Cary Coglianese	1
Total:	9

Fonte: Elaboração própria (2013) - após resultados da busca no sítio do Google

Esse primeiro ciclo de busca de referências para a pesquisa bibliográfica priorizou as obras publicadas nos últimos cinco anos, a partir de 2008, e seus resultados foram

sintetizados no Quadro 3, Quadro 4 e Quadro 5. O Anexo 1, por sua vez, lista as obras encontradas após as buscas realizadas, lembrando que a revisão da literatura incluiu outras referências, geralmente citadas naquelas já visitadas, que despertaram o interesse da pesquisadora ao longo do estudo.

2.2 REGULAÇÃO: O QUE É?

2.2.1 Definição

Para compreender o conceito de regulação, buscou-se, primeiramente, a tipologia clássica de política pública desenvolvida por Lowi (1972). Para esse autor, política pública determina a política. Ou seja, a atuação coercitiva do governo, consubstanciada pelas políticas públicas, desenha os arranjos de decisões e contextos institucionais da arena política, em que, em busca de consenso, são postos os conflitos dos diferentes atores.

Para Lowi (1972), a afirmação de que as políticas públicas definem a política governamental só faz sentido se forem compreendidas as possíveis formas de coerção praticadas pelo governo. Por isso, a tipologia clássica proposta pelo autor baseia-se em dois diferentes eixos: a probabilidade de coerção e sua aplicabilidade, conforme demonstra a Figura 5.

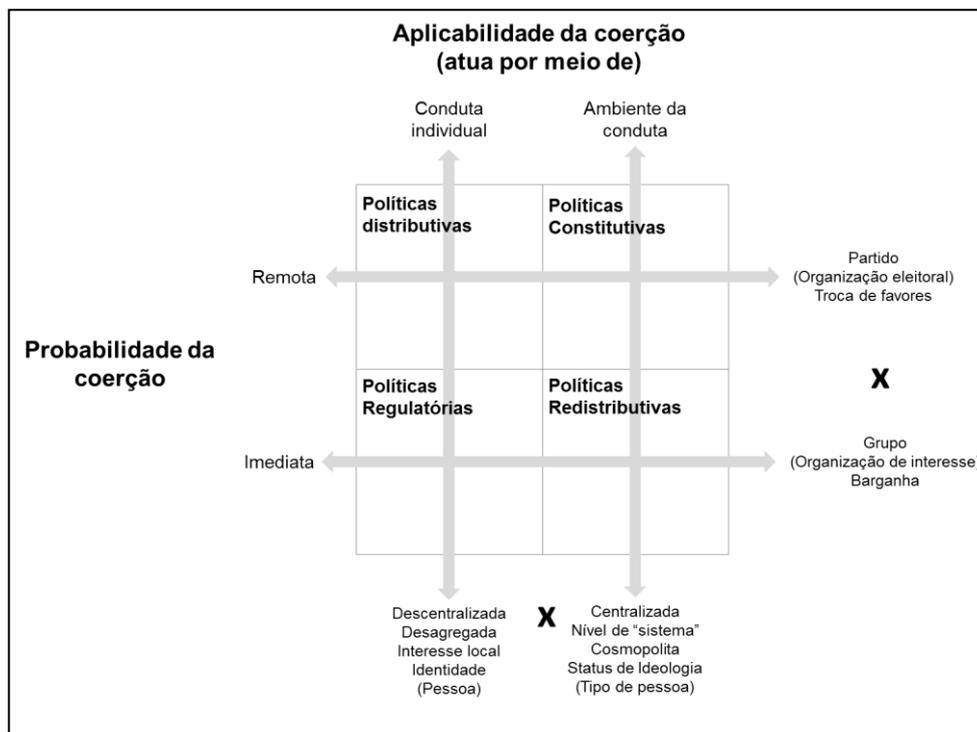


Figura 5. Tipos de coerção de políticas públicas e de políticas
 Fonte: LOWI, 1972, p. 300 (tradução nossa)

O eixo vertical classifica as políticas públicas de acordo com a probabilidade de consubstanciação do poder coercitivo do governo. A coerção pode ser remota, quando não há sanções diretas previstas e, assim, a arena política restringe-se ao partido eleitoral, com base em trocas de favores; ou imediata, quando há sanções diretas previstas e os conflitos políticos ocorrem junto à organização de interesse da política pública, com base em estratégias de negociação e barganha (LOWI, 1972).

Pelo eixo horizontal, Lowi (1972) tipifica as políticas públicas quanto à aplicabilidade da coerção. Podem atuar sobre a conduta individual, quando voltada para a determinação de regras para um identificado grupo de indivíduos. Podem também agir sobre o ambiente de conduta, quando estabelece regras que influenciam o comportamento de qualquer indivíduo.

São identificadas, portanto, as políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As distributivas podem ser caracterizadas pelas políticas de terra, subsídios e tarifas; as redistributivas, pelas políticas de imposto de renda progressivo ou seguro social. As constitutivas, por sua vez, são ilustradas pelas políticas da administração pública, com a constituição de novos órgãos ou agências de governo, ou realocação.

Finalmente, as regulatórias, que são instrumentos normativos adotados pelo governo para regulamentar as condutas individuais ou de firmas, pela eliminação de produtos fora de padrões normativos ou pelo estabelecimento de regras para dissipar a competição não justa ou propaganda fraudulenta. Nesse tipo de política pública, a probabilidade de coerção da regulação é imediata e, geralmente, as negociações para a formulação dessas políticas são intensas, envolvendo relações de barganha entre os vários grupos de interesse, em uma arena pluralista vinculada ao balanço de poder (LOWI, 1972).

Além do enfoque político dado por Lowi (1972), as definições de regulação verificadas na revisão da literatura indicam abordagens complementares, que tratam o termo com base em suas diferentes facetas. De forma geral, a OCDE (2012b) entende regulação como um termo abrangente, que cobre um variado número de atividades de governança desenvolvidas não só pelo Estado, mas também por organizações internacionais, atores privados e organizações da sociedade civil. Outras definições dão ênfase ao foco da regulamentação, à sua natureza processual, às suas características ou aos seus propósitos, conforme será observado a seguir.

Viscusi et al (1998) diferenciam a regulação econômica daquela com foco em saúde, segurança e meio ambiente. Para os autores, a primeira inclui o uso do poder de coerção do Estado para restringir as decisões das firmas sobre preços, quantidades, entradas e saídas. Geralmente, estão associadas aos setores de infraestrutura, como transporte, eletricidade, água, telecomunicações, etc. Já a outra, detém-se, primordialmente, na redução dos riscos no meio ambiente, no ambiente de trabalho e de produtos que são consumidos, no esforço de diminuir acidentes e ampliar o bem-estar físico.

Para Brown e Stern (2006), regulação refere-se aos controles impostos pelo governo às atividades de negócio. Já Coglianese e Mendelson (2010) definem o termo com base nos atributos das ferramentas regulatórias. Assim, para os autores, regulação é um conjunto de instrumentos com quatro características fundamentais: alvo (entidade impactada), regulador (quem cria as regras), comando (o que fazer) e consequências.

Outro trabalho desenvolvido pela OCDE (2012a) lembra a característica processual da regulação, que deve se iniciar com a identificação de um objetivo. Em seguida, passa pela decisão de se usar regulação como instrumento e, se for o caso, com seu desenvolvimento e adoção da política regulatória, por meio de um processo de tomada de decisão baseado em evidências. Há três aspectos desse conceito que merecem ser destacados. Primeiro, a necessidade de explicitar um objetivo. Depois, a verificação se, de fato, a regulação é o melhor instrumento para o alcance desse fim – presumindo-se, portanto, que nem sempre o é. Finalmente, a necessidade de pautar as decisões com base em dados e fatos.

Já Baldwin et al (2013) caracterizam as políticas regulatórias como atividades intervencionistas do Estado, que limitam o comportamento dos agentes, prevenindo a ocorrência de certas condutas econômicas consideradas indesejáveis. Os autores sugerem três esferas para a definição de regulação. No sentido restrito, regulação é o conjunto de instrumentos normativos, tais como leis e decretos aplicados por um determinado órgão público constituído para esse fim. De forma mais ampla, regulação é o conjunto de ações conduzido pelo Estado de forma deliberada para influenciar o comportamento social ou econômico. Em uma abrangência ainda maior, a regulação é toda forma de controle ou influência social ou econômica, incluindo determinações deliberadas ou não.

A OCDE (2012c), igualmente, compreende regulação como sinônimo de lei, acrescentando que, de modo geral, é baseada em ameaça de penalidades para aqueles que

não as cumprirem. O propósito é melhorar alguma condição no mundo por meio da mudança do comportamento de indivíduos ou organizações, de forma a gerar impactos positivos na resolução de problemas sociais e econômicos. A política regulatória é voltada ao setor produtivo, mas também às organizações sem fins lucrativos, entidades governamentais, ou mesmo indivíduos. Finalmente, a regulação pode advir de parlamentares e legisladores, ministérios e agências ou de plebiscitos.

As principais definições apreendidas da revisão da literatura encontram-se enumeradas no Quadro 6.

Quadro 6. Regulação: o que é?

1. As políticas regulatórias, quanto à aplicabilidade da coerção, são instrumentos normativos adotados pelo governo para regulamentar as condutas individuais ou de firmas, como pela eliminação de produtos fora de padrões normativos ou pelo estabelecimento de regras para dissipar a competição não justa ou propaganda fraudulenta. A probabilidade de coerção da regulação é imediata e, geralmente, as negociações para a formulação dessas políticas são intensas, envolvendo relações de barganha entre os vários grupos de interesse, em uma arena política pluralista vinculada ao balanço de poder (LOWI, 1972).
2. A regulação pode ser econômica ou de saúde, segurança e meio ambiente. Na primeira, regulação é o uso do poder de coerção do Estado para restringir as decisões das firmas sobre preços, quantidades, entradas e saídas. Já a regulação de saúde, segurança e meio ambiente se foca, primordialmente, na redução dos riscos no meio ambiente, no ambiente de trabalho e de produtos que são consumidos, no esforço de diminuir acidentes e ampliar o bem-estar físico (VISCUSI et al, 1998).
3. Regulação refere-se aos controles impostos pelo governo às atividades de negócio (BROWN; STERN, 2006).
4. Regulação é um conjunto de instrumentos com quatro características fundamentais: alvo (entidade impactada), regulador (quem cria as regras), comando (o que fazer) e consequências (COGLIANESE; MENDELSON, 2010).
5. Regulação é um termo abrangente que cobre um variado número de atividades de governança desenvolvidas pelos governos nacionais, organizações internacionais, atores privados e organizações da sociedade civil (OCDE, 2012b).
6. Política regulatória é o processo pelo qual o governo, começando pela identificação de um objetivo, decide se usará regulação como instrumento, procedendo, se for o caso, com o desenvolvimento e adoção da regulação, por meio de um processo de tomada de decisão baseado em evidências (OCDE, 2012a).
7. Regulação pode ser tratada como sinônimo de lei, geralmente baseada em ameaça de penalidades. Volta-se ao setor produtivo e também às organizações sem fins lucrativos, entidades governamentais ou indivíduos. Ela pode advir de parlamentares e legisladores, ministérios e agências ou mesmo de plebiscitos. A regulação busca melhorar alguma condição no mundo por meio da mudança do comportamento de indivíduos ou organizações, gerando impactos positivos na resolução de problemas sociais e econômicos (OCDE, 2012c).
8. Regulação são atividades que limitam o comportamento dos agentes, prevenindo a ocorrência de condutas econômicas consideradas indesejáveis. No sentido restrito, é um conjunto de instrumentos normativos, como leis e decretos. No sentido amplo, são as ações conduzidas pelo Estado deliberadamente, para influenciar o comportamento social ou econômico. Em um sentido mais abrangente, é toda forma de controle social ou econômico, abrangendo determinações deliberadas ou não (BALDWIN et al, 2013).

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base em LOWI, 1972; VISCUSI et al, 1998; OCDE, 2012a, 2012b, 2012c; BALDWIN et al, 2013

Em síntese, pode-se dizer que a política regulatória é aquela que:

1. pode consubstanciar-se como força de lei, decreto, instrução normativa ou afim, indicando força coercitiva do Estado;

2. pode ser toda forma de controle ou influência social ou econômica, abrangendo as determinações deliberadas ou não pelo governo;
3. tem o propósito de provocar mudanças de comportamento e gerar efeitos positivos para um mundo melhor;
4. pode ser econômica (geralmente voltada para os setores de infraestrutura) ou de saúde, segurança e meio ambiente;
5. tem natureza processual, a começar pela definição do problema a ser tratado e formulação do objetivo a ser alcançado;
6. tem natureza política, na medida em que depende da interação de diversos atores e afeta diferentes interesses.

Portanto, considerando o histórico, as discussões atuais e os conceitos existentes sobre o tema, para fins desta pesquisa, formulou-se uma conceituação de regulação. Assim, ela é considerada como um processo, gerido pelo governo, que requer a interação entre atores de diferentes interesses e que inclui o desenho e a aplicação de um conjunto de estratégias, formuladas prioritariamente com base em evidências e com a participação dos interessados, produzindo variados graus de intervenção, com a finalidade de influenciar o comportamento de determinado grupo-alvo e de gerar impacto positivo na sociedade.

2.2.2 Breve histórico

Baldwin et al (2013) remetem o gênese da regulação a muito antes do controle pós-privatização do século XX – geralmente assim apontado na literatura –, indicando que, na Inglaterra, a prática regulatória vem sendo exercida desde o absolutismo inglês da dinastia Tudor e Stuart, nascida no século XVI. Segundo os autores, o desenvolvimento das ferrovias e dos serviços de fornecimento de água, gás e eletricidade, já no século XIX, fez brotar as primeiras instituições voltadas especificamente para regulação, quando também eram formuladas medidas para lidar com a saúde pública e condições de trabalho.

No entanto, reconhecem que foi a partir dos anos 30 que a regulação viu-se em um estável processo de crescimento, destacando o surgimento, em 1954, da primeira agência reguladora britânica, no estilo norte-americano, a *Independent Television Authority* (ITA). Nos Estados Unidos, essas agências já existiam desde 1887, com o estabelecimento do *Interstate Commerce Commission*, para limitar a precificação das estradas de ferro. Na Inglaterra, a criação da ITA foi sucedida, entre 1960 e 1980, pela formação de outras

variadas agências, para lidar com questões de monopólio, relações industriais, aviação civil, saúde e segurança do trabalho, entre outros (BALDWIN et al, 2013).

Viscusi et al (1998) também pontuam a origem da regulação econômica no final do século XIX, com a criação da referida *Interstate Commerce Commission*. Ressaltam que, no início do século XX, nos Estados Unidos, diversas agências reguladoras foram criadas nos campos de transporte, comunicação e seguro. As reguladoras nasceram, nesse contexto, para fixar parâmetros de desempenho das firmas, minimizando as falhas de mercado quando de estrutura concentrada.

Os autores, porém, fazem uma distinção entre o nascer da regulação econômica e a emergência da mais recente atividade regulatória com foco em saúde, segurança e meio ambiente, ocorrida somente na década de 70. Viscusi et al (1998) destacam a criação nos Estados Unidos da *U.S. Consumer Product Safety Commission*, da *Occupational Safety and Health Administration*, da *Environmental Protection Agency*, entre outras. A importante motivação para esse novo tipo de regulação está no tratamento dos riscos existentes no meio ambiente, no ambiente de trabalho e nos produtos consumidos (VISCUSI ET AL, 1998).

No Brasil, a criação das primeiras agências reguladoras ocorreu somente ao final da década de 90, quando o governo brasileiro iniciou a privatização de suas empresas estatais. Muito embora a atividade regulatória, em seu sentido mais abrangente, já fosse desenvolvida por ministérios, autarquias (como o Inmetro) e pelo legislativo, foi somente a partir da criação das agências que a discussão sobre regulação no Brasil começou a acontecer de forma mais sistemática.

Em 2007, com o Decreto-Lei nº 6.062, de 16 de março de 2007, foi estabelecido no país o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), cujo objetivo é o aprimoramento do processo regulatório brasileiro. Para isso, esse movimento “segue as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual há clara relação entre o desempenho econômico e social de um país em longo prazo e a qualidade de seu marco regulatório” (ALVES; PECI, 2011, p. 803).

2.2.3 Atualidades e tendências

No final da década de 90, na Inglaterra, regulação e desregulação elevaram-se como temas de discussão da agenda política, com a emergência de preocupações sobre a eficiência e *accountability*, em especial no que se refere à regulação econômica dos setores de infraestrutura. Na primeira década dos anos 2000, eram foco de grande preocupação pública a estrutura regulatória (governança e seus efeitos) e o aprimoramento das estratégias adotadas, conforme esquematizado na Figura 6. Nesse último enfoque, os autores falam do crescente apetite para a adoção de métodos não tradicionais, como a metarregulação e o controle social, bem como do movimento para uma melhor regulação, da regulação baseada em riscos, da regulação responsiva e da regulação inteligente (BALDWIN et al, 2013).

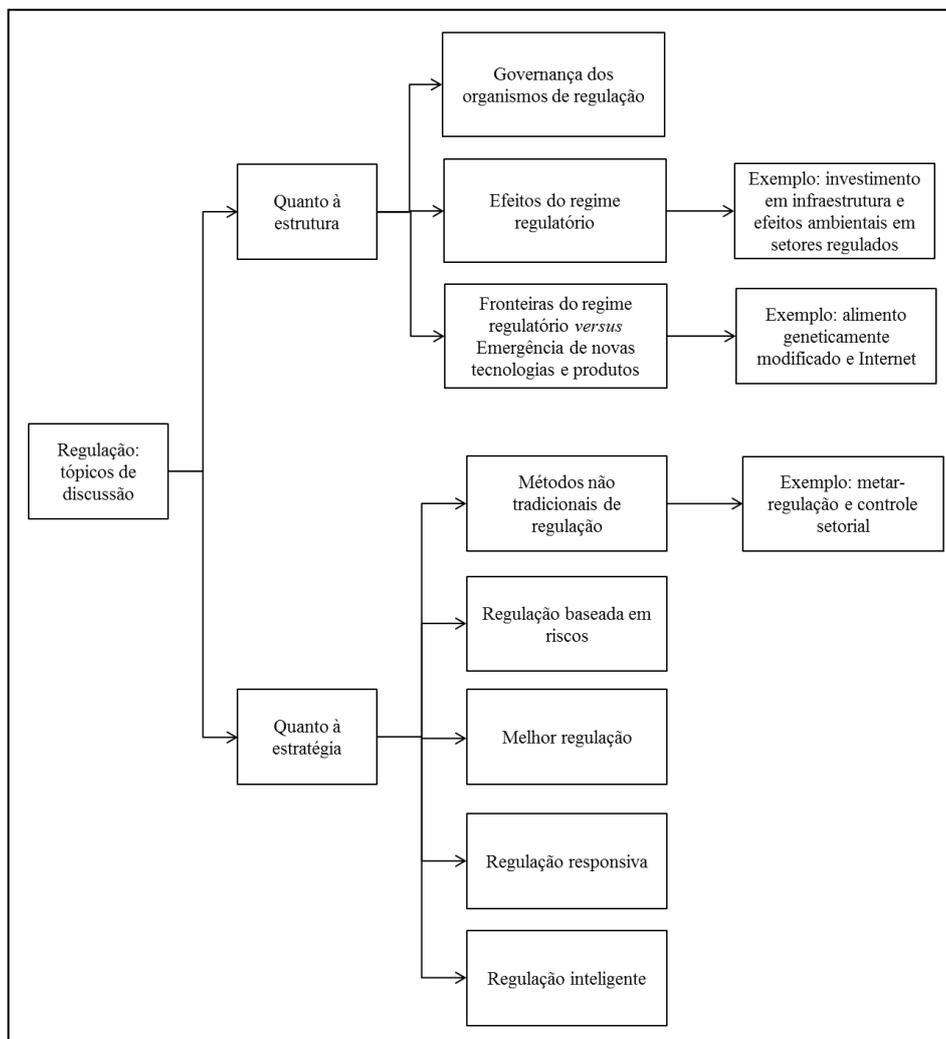


Figura 6. Principais discussões sobre regulação na atualidade
Fonte: Elaborado com base em BALDWIN et al (2013)

O regime regulatório precisa, portanto, ser discutido quanto à sua governança, efeitos e fronteiras. Governança, pois os arranjos institucionais e de liderança afetam o desempenho regulatório. Baldwin et al (2013) citam a recente experiência inglesa de fusão das agências de energia e comunicação, que alterou a estrutura de liderança nessas áreas da regulação. Peci (2011) discute como as variáveis político-organizacionais influenciam o processo de aprimoramento regulatório brasileiro, com especial atenção à adoção da AIR. A autora conclui, entre outros aspectos, que a falta de capacidades organizacionais influenciam a adoção convergente da AIR entre os reguladores no país, evidenciando a necessidade de adaptar à realidade brasileira as soluções desenvolvidas por outros países para a melhor regulação.

Baldwin et al (2013) também chamam atenção aos efeitos dos regimes regulatórios, em particular, à crescente preocupação nos investimentos em infraestrutura e dos impactos ambientais dos setores regulados, especialmente no que concerne às mudanças climáticas. Além disso, tratam do surgimento de novas tecnologias e produtos, que fazem refletir sobre as fronteiras da regulação. Nesse contexto, destacam o desenvolvimento de produtos geneticamente modificados e o advento da Internet.

Outro tema importante é a utilização de métodos não tradicionais de regulação. Essa tendência vem a reboque das discussões para dirimir efeitos regulatórios negativos, como burocratização e aumento do encargo sobre os negócios. A ideia central é que, entre as alternativas de livre mercado e de controle e comando, há um espectro de variadas opções que podem ser escolhidas para obter o resultado esperado (COGLIANESE; MENDELSON, 2010).

Além do próprio controle setorial, há a possibilidade da metarregulação. Por ela, o regulador externo, ao invés de ele próprio criar as regras, passa a estimular que outro agente (como, por exemplo, a associação representativa do setor produtivo) exerça o papel de regulador, formulando o comando a ser aplicado às entidades-alvo da regulação. A opção pela metarregulação é apropriada, especialmente, quando o regulador não possui acesso facilitado à informação sobre os problemas regulatórios e suas soluções. Os negócios, por sua vez, passam a estar menos onerados, sem, no entanto, comprometer o alcance dos objetivos regulatórios (COGLIANESE; MENDELSON, 2010).

Em um contexto em que reguladores percebem ter mais questões a responder do que o tempo e recursos disponíveis permitem, a regulação baseada em riscos vem com o enfoque necessário para fornecer evidências para como priorizar atenção nas demandas de

maior risco, de forma transparente, sistemática e convincente (BLACK; BALDWIN, 2010). Alemanno (2013) traz a noção de sociedade de risco, como aqueles advindos do terrorismo, mudanças climáticas e crises financeiras, sendo necessária a gestão de regulações de alta qualidade, em que os benefícios gerados superem os custos impostos pela regulação.

Qualidade surge também como preocupação crescente nos debates em direção à melhor regulação, emergindo em importância na agenda de organismos internacionais, como a OCDE (BALDWIN et al, 2013). Tal busca inclui o desenvolvimento de regulações mais eficientes e eficazes, que alcançam os objetivos estabelecidos, otimizando os benefícios econômicos (OCDE, 2009b). Em suas diversas publicações sobre reforma regulatória, a OCDE (2009b, 2012a, 2012b) indica, para tanto, a adoção de boas práticas, que inclui o planejamento da agenda regulatória, facilitação do acesso à regulamentação, consulta às partes impactadas, AIR, simplificação administrativa, redução e mensuração da carga sobre os impactados, existência de autoridade de fiscalização e avaliação *ex post*. Esses princípios estão também presentes nos guias brasileiros de boas práticas regulatórias, publicados pelo Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro, [200-]) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa, 2008), consolidando a visão brasileira sobre o tema.

A regulação responsiva (*responsive regulation*), em seu turno, enfoca que a atividade regulatória precisa ser sensível a determinados fatores que irão delinear diferentes graus e formas de regulação. São eles: a estrutura da indústria, sua conduta e seu histórico, isto é, em que medida o setor já exercita a autorregulação. Outro aspecto é a resposta dada pelas entidades de governo frente a essas variáveis. O poder público pode delegar funções regulatórias a terceiros, sejam esses grupos de interesse público, competidores não regulados das firmas reguladas ou até mesmo as próprias firmas a serem reguladas. Em resumo, não necessariamente a opção será a intervenção direta do Estado, mas este pode estimular que o setor se organize para o desenvolvimento de programas regulatórios privados (metarregulação). A atitude responsiva gera diferentes soluções para transcender a separação entre regulação ou desregulação (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Finalmente, a regulação inteligente defende que a complexidade dos problemas não pode ser resolvida com a simples adoção de ato regulatório, preconizando a utilização de instrumentos combinados (*multi-instrument mixes*), geridos não somente por entidades de

governo, mas também por outros atores, incluindo associações representativas, grupos de pressão, corporações e até mesmo os indivíduos, como na metarregulação (GUNNINGAM; GRABOSKY, 1998). Dá preferência à menor adoção de medidas intervencionistas, bem como à utilização de uma escalada de degraus de coerção por meio da adoção de diferentes, porém complementares, instrumentos e atores, empoderando os participantes de maior relevância a atuarem como reguladores substitutos e maximizando as oportunidades de ganha-ganha (BALDWIN, 2005).

As abordagens apresentadas representam as principais discussões da atualidade que pensam e repensam regulação. Elas não são excludentes entre si, manifestando um caráter complementar em diversos aspectos. De forma geral, a melhor regulação, a responsiva e a inteligente defendem a busca de evidências para o processo de tomada de decisão, devendo ser considerados os riscos a serem tratados, bem como alternativas não regulatórias para o alcance do objetivo desejado.

Enquanto a melhor regulação coloca a AIR como elemento central para a análise do problema e discussão de alternativas, a regulação responsiva dá enfoque à sensibilidade necessária em compreender a estrutura da indústria e sua conduta e histórico para, então, pensar em soluções. Finalmente, a regulação inteligente orienta-se também pelo problema central que originou a demanda pela regulação, defendendo a adoção de um conjunto de instrumentos – não somente regulatórios – para a solução da problemática.

Simplificar, reduzir o encargo sobre os negócios e minimizar os impactos negativos da regulação na economia são objetivos de todas essas abordagens que, portanto, passam a preconizar a reflexão sobre novas formas de influência do governo sob os agentes, que não sejam, necessariamente, regulatórias. Nesse sentido, identificar e mensurar os riscos existentes passa a ser fundamental para a composição do *mix* a ser adotado, na perspectiva de dirimir potenciais problemas e, ao mesmo tempo, não criar outros.

As novas abordagens sobre a regulação indicam a tendência em investir esforços teórico-práticos para o aprimoramento regulatório. Nesse contexto, destacam-se o enfoque ao *enforcement* e *compliance*, o avanço na avaliação *ex post* e a introdução da sustentabilidade como eixo para definição dos objetivos regulatórios.

Baldwin et al (2013) apontam para a mudança, iniciada desde a virada do milênio, do tratamento regulatório em direção à aplicação e observância das regras (*enforcement* e *compliance*), o que é reforçado pelas teorias anteriormente mencionadas. Assim, segundo os autores, um grande desafio para a atividade regulatória está no desenho e adoção de

estratégias para a fiscalização (*regulatory oversight*). Por fim, outra sinalização dada pelos autores está na adição de objetivos de sustentabilidade às regulamentações de cunho socioeconômico (BALDWIN et al, 2013).

Ademais, é preciso destacar a lacuna existente na avaliação pós-implementação das políticas, um terreno fértil para o avanço tanto teórico, como prático. Em que pese a aderência por grande parte dos países da OCDE à prática, ela ainda não é adotada de forma sistemática. No Brasil, por exemplo, ela não é praticada efetivamente. Progredir nas discussões e aplicações dessa ferramenta é fundamental para o aprimoramento das atividades regulatórias, na medida em que avalia os impactos gerados pela regulação e verifica quais os melhores caminhos a serem tomados para ampliar seus efeitos positivos (OCDE, 2009b, 2011, 2012c).

2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

2.3.1 Avaliação no processo das políticas públicas

Dentro do ciclo de políticas públicas, a avaliação pode ser considerada uma de suas fases. Tal perspectiva cíclica é percebida de variadas formas na literatura (DIAS; MATOS, 2012). Para Chen (2004), os estágios do programa são como fases de um ciclo de vida. O autor reconhece quatro etapas, a saber: (1) Planejamento do Programa, (2) Implementação Inicial; (2) Implementação Madura e (4) Resultados. Para cada uma delas, as necessidades das partes interessadas devem ser avaliadas em direção ao seu atendimento.

Políticas públicas podem também ser compreendidas como um processo cíclico para resolução de problemas, que se inicia com a Formulação da Agenda, ou seja, o reconhecimento do problema. Após, tem-se a Formulação das possíveis ações de governo, que consiste na proposição de soluções. A Tomada de Decisão vem logo após, com o objetivo de escolher as alternativas formuladas. A Implementação refere-se à efetivação da solução selecionada. Finalmente, a fase de Avaliação, correspondente à monitoração dos resultados, que pode se converter em nova conceituação do problema ou da solução a ser colocada em prática (HOWLLET; RAMESH, 1995).

Dias e Matos (2012, p. 64) reconhecem as vantagens em reconhecer a perspectiva cíclica das políticas públicas, pois, dessa forma, leva-se em consideração “a existência de círculos de alimentação ao longo de todo o processo; havendo a possibilidade de identificar, em cada etapa, desafios e atores envolvidos”. Os autores pontuam as fases de

formulação, implementação e avaliação como comuns entre as propostas encontradas na literatura para a definição das etapas do ciclo. Dias e Matos (2012) propõem seu próprio modelo – representado na Figura 7 –, que se assemelha à abordagem feita por Howllet e Ramesh (1995), pois também se pauta nas cinco fases para a resolução de problemas.

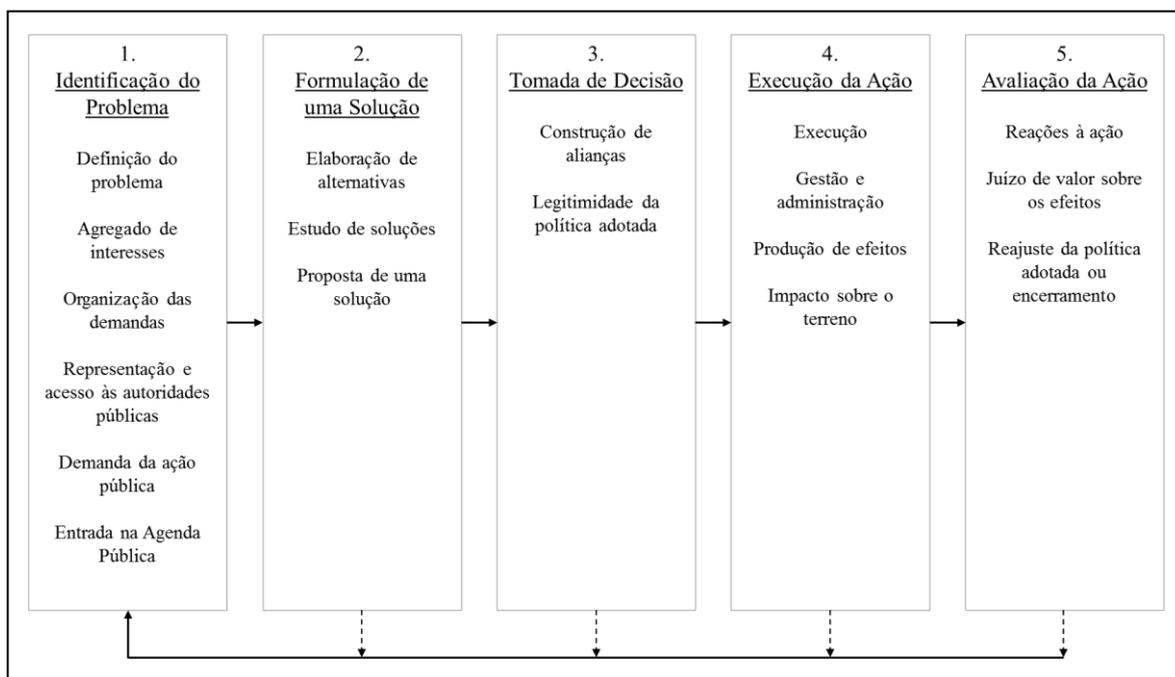


Figura 7. Processo das políticas públicas
 Fonte: Adaptado de DIAS; MATOS (2012, p. 67)

A avaliação de políticas públicas é, portanto, a etapa de monitoração dos resultados, que pode se converter em nova conceituação do problema ou da solução a ser colocada em prática (HOWLLET; RAMESH, 1995). Deve atuar transversalmente às demais etapas, perpassando todo o ciclo (DIAS; MATOS, 2012; CHEN, 2004), tendo como objetivo fornecer a informação necessária para a realização de ações em função dos resultados obtidos. Nesse sentido, Faria (2005, p. 97) lembra a “visão mais canônica” de avaliação, definindo-a como atividade destinada aos seguintes feitos:

- a) apurar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra;
- b) fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso;
- c) constituir-se como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais e, assim, elemento central da *accountability*.

Costa e Castanhar (2003, p. 971) compreendem a avaliação dos programas públicos como um instrumento que possibilita o alcance de resultados mais satisfatórios e a melhor utilização e controle dos recursos aplicados. Além disso, os autores reconhecem que a

avaliação fornece “aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes para a gestão pública mais eficaz”. A avaliação das políticas públicas, portanto, volta-se não só para o aprimoramento do próprio objeto avaliado, mas, também, quando sistematizada, para o acúmulo de conhecimentos, consolidando-se como um instrumento de aprendizagem, ou “esclarecimento” (FARIA, 2005, p. 92), que desloca o órgão ou agência pública promotora de políticas a um mais elevado patamar de atuação.

Essa dimensão da aprendizagem também é reconhecida por Finkler e Dell’Aglío (2013). Eles reconhecem que o objetivo da avaliação é melhorar um programa ou serviço com base no conhecimento de suas qualidades e fraquezas, aprendendo com as experiências anteriores.

Vedung (2010, p. 264) enxerga avaliação como um conceito “nebuloso”, definindo-a como uma “cuidadosa e retrospectiva apreciação das intervenções do setor público, sua organização, conteúdo, implementação e produtos ou resultados, que pretende exercer um papel em situações práticas futuras” (tradução nossa). Para o autor, o termo restringe-se a um estudo *ex post*, excluindo da definição a abordagem *ex ante* para o estudo das consequências de uma intervenção antes de implementada. Além disso, Vedung (2010) o chama de meta-avaliação, para designar o esforço de avaliar a avaliação e verificar meios de aprimorar essa prática.

Já Mokate (2002, p. 92) frisa a distinção entre as atividades de monitoramento e avaliação. Aquelas têm como finalidade levantar pontos de atenção, ou “bandeiras vermelhas”, do processo de implementação do programa, fazendo um “acompanhamento da execução das atividades, da entrega dos produtos e do uso dos recursos” e advertindo “os gerentes oportunamente sobre os desvios do programa de trabalho” (tradução nossa). Já a avaliação relaciona a utilização dos recursos e a realização dos produtos com a consecução dos resultados e objetivos da política. A avaliação, portanto, “consiste em uma prova empírica dessa hipótese [hipótese firmada pelo marco lógico de uma política pública, de que a execução de determinadas atividades conduz ao alcance de certos objetivos] – uma verificação de que um dado caminho efetivamente está conduzindo a melhorias nas condições de vida que se busca promover” (tradução nossa).

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 10) desmistificam a avaliação de programas públicos¹, salientando que a pretensão não é buscar a “verdade absoluta”. O objetivo é demonstrar, de forma razoável, “aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 5). Os autores relacionam a avaliação de programas com o processo de tomada de decisão e prestação de conta dos governantes, que deve ser apropriada e devidamente “integrada a um arcabouço geral de gestão de desempenho” (ALA-HARJA; HELGASON, p. 6), sob pena de ser tida como um conjunto de promessas que não são realizadas, um modismo que cria burocracia ou algo de pouca aplicabilidade prática.

O “*boom* da avaliação de políticas e programas públicos” pode ser pontuado na década de 60, nos Estados Unidos (FARIA, 2005, p. 98). Dos anos 60 aos 90, Derlien (2001) identifica a ocorrência do deslocamento da função da avaliação ao longo do tempo. Nos anos 60, predominava a função de informação, geralmente aplicada nas políticas de reforma, cujos resultados são difíceis de serem mensurados, e focadas nas áreas de saúde, educação ou bem-estar. Os gestores buscavam compreender se as políticas funcionavam e como melhorá-las (DERLIEN, 2001).

Já nos anos 80, a tônica foi a função de realocação. Dessa vez, não eram exatamente os gestores dos programas, mas os escritórios de auditoria, os ministérios da fazenda e as unidades centrais de governo que buscavam a racionalização do gasto público. Cortavam os programas de mau desempenho, privatizavam as atividades e buscavam formas de prover maior rendimento ao dinheiro. O enfoque era mais quantitativo do que qualitativo (DERLIEN, 2001).

Finalmente, destaca-se a função de legitimação, engendrada nos anos 90, no contexto do movimento da Nova Gestão Pública. A avaliação de programas toma um lugar no contexto político. “Crê-se que as provas científicas justificam as decisões políticas, sejam para melhorar, diminuir ou suprimir programas” (DERLIEN, 2001, p. 106-107, tradução nossa).

Vedung (2010) desenha quatro ondas da difusão da avaliação, com base nas experiências dos países do Atlântico Norte – como Holanda, Reino Unido, Estados Unidos –, a partir da década de 60. Assim são chamadas porque, para o autor, não existiram fases

¹ Os autores (2000, p. 08) definem programas públicos como “um conjunto de atividades organizadas para a realização dentro, geralmente, de um cronograma e orçamento específicos do que se dispõem para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejadas”.

de início e fim delimitados, mas características que se sobrepõem e coexistem. Primeiramente, a Onda Dirigida pela Ciência (*The Science-Driven Wave*), seguida pela Orientada para o Diálogo (*The Dialogue-Oriented Wave*); após, pela Neoliberal (*The Neo-Liberal Wave*) e, finalmente, pela da Evidência (*The Evidence Wave*). O foco de Vedung (2010) para a definição das ondas, diferentemente do de Derlien (2001), não era na função da avaliação, mas, predominantemente, nos métodos e técnicas utilizados. O Quadro 7 resume os principais pontos de cada onda.

Quadro 7. As quatro ondas de difusão da avaliação

Onda	Período	Características
1. <i>Science-Driven</i>	Início no final dos anos 50 e estabelecida em meados de 1960	A avaliação emerge como ferramenta de um racionalismo radical, que preconiza que a avaliação de políticas públicas deveria ser científica. Para isso, um arsenal de métodos passou a ser utilizado, como orçamento programa, orçamento base-zero, planejamento plurianual, estudos de futuro e avaliação custo-benefício. O desenho da política pública era orientado para o futuro, devendo o problema ser fortemente examinado antes de o governo decidir por intervir. A interação entre o processo de tomada de decisão e a avaliação científica foi traçada pelo chamado modelo de engenharia, baseado em uma experimentação prévia do modelo lógico de intervenção para validar hipóteses (utilizando dois grupos experimentais).
2. <i>Dialogue-Oriented</i>	Início em meados dos anos 70, permanecendo forte ainda no início dos anos 90	A principal ideia era que não somente os atores políticos, alta gerência e pesquisadores acadêmicos deviam participar da avaliação, mas também todas as partes interessadas na intervenção governamental. Assim, as reclamações, preocupações e outros aspectos das partes interessadas deviam ser pontos de partida da avaliação. Diferentemente do método experimental da onda anterior, a avaliação deveria ser conduzida por diálogos, discussões e comunicação entre iguais. Ao invés de produzir verdades, a Onda Orientada para o Diálogo gerava acordos, consenso, aceitação política e legitimidade democrática.
3. <i>Neoliberal</i>	Início por volta de 1980	No movimento neoliberal da Nova Gestão Pública, as palavras de ordem são desregulamentação, privatização, eficiência e orientação para o cliente. Nessa onda, a avaliação não se pauta no diálogo com as partes interessadas, mas com o cliente, cuja satisfação deve ser medida. Preconizam-se resultados, em detrimento da avaliação de processo, evidencia-se a liderança, como propulsora da efetividade e eficiência; e a avaliação é tida como um instrumento de avaliação de desempenho. Análises de custo-efetividade e produtividade ficaram em evidência. A avaliação passa a ser tida como um importante instrumento de transparência, pois os cidadãos precisam saber como é gasto o dinheiro público.
4. <i>Evidence</i>	Início por volta de 1995	Nessa onda, retoma-se a visão científica, embora não seja ainda tão forte como a Dirigida pela Ciência ou tão popular como a Neoliberal. A ideia é obter evidências de um caso bem-sucedido. As evidências são graduadas hierarquicamente, conforme sua capacidade de produzir conhecimento seguro sobre os efeitos das intervenções. Dessa forma, evidências obtidas por meio de pesquisa de opinião são tidas no mais baixo nível da hierarquia, enquanto que aquelas levantadas por meio de métodos <i>quase-experimentais</i> e de experimentos aleatórios e controlados situam-se no topo.

Fonte: Elaboração própria, com base em VEDUNG (2010)

Na América Latina, a institucionalização da avaliação das políticas públicas ocorreu tardiamente, apenas nos anos 90, no contexto da reforma do Estado, quando foi questionado o papel e a eficiência do setor público (FARIA, 2005; MOKATE, 2002). Esperava-se que a avaliação iria garantir a “credibilidade do processo de reforma”, dando “sustentabilidade política” à desregulamentação e redução do tamanho do governo, bem como fomentaria a transparência e a satisfação dos clientes da gestão pública (FARIA, 2005, p. 100a). Mokate (2002), no entanto, relativiza a importância que a avaliação ganha nos discursos a favor da reforma do Estado e diz que ainda é “pouco comum encontrar programas ou políticas sociais na América Latina que tenham um rigoroso e sistemático processo de avaliação incorporado aos processos cotidianos de gestão e tomada de decisão” (MOKATE, 2002, p. 90, tradução nossa). Na região, a preocupação com a avaliação das políticas públicas restringe-se aos órgãos centrais de planejamento ou de finanças, preocupados com a transparência dos efeitos do gasto público (MOKATE, 2002).

De um modo geral, o termo *avaliação* é comumente classificado quanto ao agente avaliador, sua função, seu conteúdo e sua perspectiva temporal (DIAS; MATOS, 2012). A Figura 8 detalha a tipologia da avaliação, segundo proposição de Osuna e Márquez [200-].

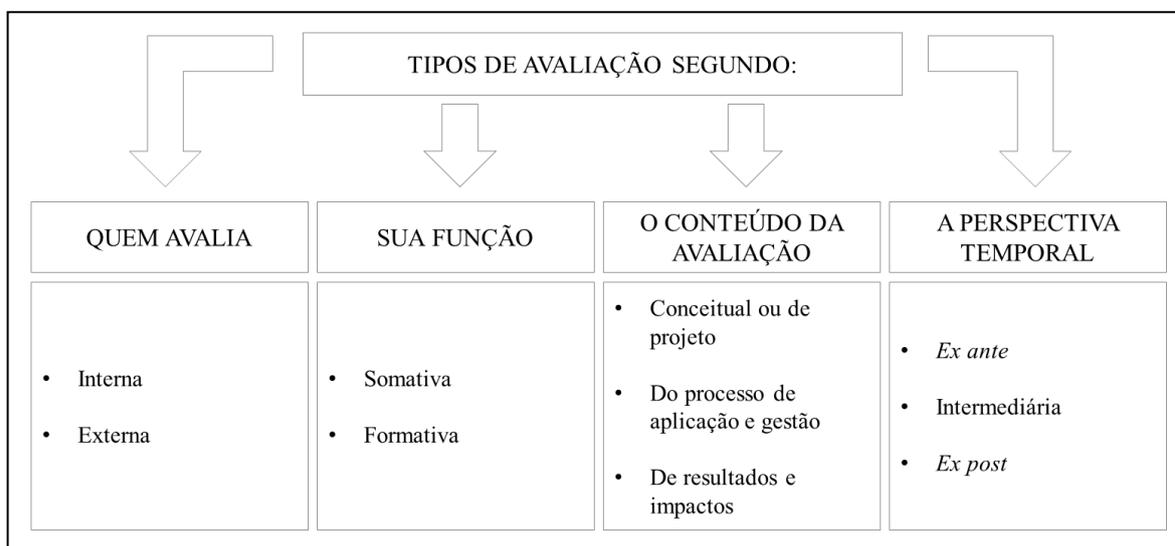


Figura 8. Tipologia da avaliação de políticas públicas
 Fonte: OSUNA; MÁRQUEZ (2000, p. 17)

Osuna e Márquez [200-] estabelecem que a avaliação, quando realizada pelo próprio time do programa, é classificada como interna. Se executada por terceira parte, isto, é por especialistas externos, é categorizada como externa. Em que pese a vantagem de, na avaliação interna, a equipe estar mais familiarizada com o conteúdo e gestão do

programa, na avaliação externa se ganha em imparcialidade e, por isso, os autores sugerem a adoção de grupos mistos.

Avaliação também pode ser classificada a depender de sua função, somativa ou formativa. A primeira, geralmente aplicada após a maturação do programa, julga o mérito do programa (CHEN, 2004, p. 47). Ela serve para apreciar diferentes alternativas, fornecendo as informações necessárias para decidir se um programa deve continuar, expandir ou terminar (OSUNA; MÁRQUEZ, [200-], p. 17).

Já a avaliação formativa, conforme dispõem Costa e Castanhar (2003, p. 979-980), refere-se àquela dedicada ao acompanhamento das atividades que estão sendo desenvolvidas no programa para, em tempo hábil, gerar reprogramações que viabilizem o alcance dos resultados desejados. É uma modalidade que se aplica “simultaneamente com o desenvolvimento” e busca dar embasamento para uma ação que corrija ou melhore algum processo interno ao programa. Não se aplica, por conseguinte, à avaliação de metas, ou realização de produtos e à avaliação de impacto, ou alcance de propósito.

A avaliação conceitual ou de projeto tem como objetivo avaliar “a concepção do programa, isto é, sua racionalidade, coerência e consistência” (OSUNA; MÁRQUEZ, [200-], p. 18). Em uma analogia às quatro fases de um programa público, desenhadas por Chen (2004) e explicadas no início desta seção, a avaliação conceitual ou de projeto aplica-se à fase de Planejamento do Programa, quando da fixação da *rationale* (ou lógica) do programa e seu plano. Da mesma forma, a avaliação do processo de aplicação e gestão corresponde às fases de Implementação Inicial e Implementação Madura de Chen (2004) e volta-se para o exame da maneira pela qual o programa é gerido e executado (OSUNA; MÁRQUEZ, [200-]). Posteriormente, a avaliação de impactos e resultados traça uma analogia com a fase de Resultados de Chen (2004) e visa a verificar o alcance dos objetivos (resultados) e, de forma mais ampla, dos efeitos mais gerais do programa (impactos) (OSUNA; MÁRQUEZ, [200-]).

Finalmente, é possível tipificar a avaliação quanto ao momento do programa em que é aplicada. Segundo Osuna e Márquez [200-], a avaliação *ex ante* ocorre antes do início da execução do programa e visa a verificar seu alinhamento às necessidades que o motivam, suas chances de êxito, sua relação custo-benefício e seu impacto. A avaliação intermediária é aplicada durante a implementação e pautada em um esforço de monitoramento. É útil para verificar, ainda no percurso da execução da política, possíveis desvios frente aos objetivos estabelecidos, possibilitando a tomada de ações corretivas em

prol do alcance dos objetivos finais. Já a avaliação *ex post* é realizada ao final do programa e permite verificar seu sucesso, o acerto da estratégia desenhada, sua eficácia e eficiência, bem como a adequação dos mecanismos e gestão e acompanhamento.

Ala-Harja e Helgason (2000) reconhecem a existência de múltiplas definições para o termo *avaliação*. No entanto, os autores compreendem *avalição de programas públicos* como aquela dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Avaliação de políticas públicas, assim, restringe-se à do tipo *ex post*, de resultados e impactos, geralmente somativas, podendo ser interna ou externa.

Para a construção de uma avaliação de política pública, não há consensos – e sua realização não é uniforme. É possível encontrar, na literatura, variações para a condução das avaliações quanto às abordagens, condicionantes, enfoques, procedimentos, ferramentas analíticas e instrumentos utilizados para coleta de dados. Ainda que os métodos para avaliação de políticas públicas estejam se desenvolvendo, destaca-se o ainda não resolvido desafio de atribuir a causalidade dos resultados medidos à política que está sendo avaliada (FINKLER; DELL'AGLIO, 2013; FAGUNDES; MOURA, 2009, OCDE, 2012c). O Quadro 8 gera uma visualização das principais diferenciações encontradas na literatura sobre o desenho para a avaliação da política pública, sem, no entanto, ter a pretensão de ser exaustiva.

Bach (2012) e Mendes e Sordi (2013) ainda estabelecem a diferença entre a pesquisa avaliativa de cunho acadêmico e aquela com orientação mais prática. A primeira utiliza-se de ferramentas sofisticadas, enquanto a outra, das informações simples, rápidas e sistematizadas. Essa dicotomia também é problematizada no trabalho de Balthasar (2011), em que é abordado o dilema entre a solidez metodológica e a relevância prática dos resultados da avaliação. A resposta ao dilema deve ser um balanço e o encontro de um meio termo para proceder com as práticas (BACH, 2012).

Para Chen (2004), a forma de condução da atividade avaliativa deve ser definida a partir da interação com as partes interessadas, ou *stakeholders*, da avaliação (e não do programa). Chen (2004) identifica as necessidades sentidas por esses diferentes atores em cada fase de um programa (do planejamento, passando pelas fases de implementação inicial, maturação e impacto). Para o autor, o avaliador deve bem compreender tais necessidades e, a partir daí, definir as estratégias para a condução da avaliação, incluindo seu foco, método de coleta, análise e interpretação dos dados.

Quadro 8. Métodos para avaliação de políticas públicas

Abordagens de avaliação	Enfoques de avaliação	Procedimentos de avaliação	Ferramentas analíticas para avaliação	Instrumentos de coleta de dados
Quantitativa Qualitativa Mista	Indutivo Dedutivo	Método experimental Método <i>quase-experimental</i> Pesquisa-ação Estudo de caso <i>Survey</i>	Marco lógico Modelo lógico Indicadores Análise multicritério Análise Envoltória de Dados (DEA)	Questionário Entrevista Observação Grupo focal Análise de conteúdo

Fonte: Elaboração própria, com base nos trabalhos de VEDUNG, 2010; OSUNA; MÁRQUEZ, [200-]; MOKATE (2002); CASSIOLATO; GUERESI (2010); COSTA; CASTANHAR (2003); JANNUZZI et al (2009); CHEN (2004); JANNUZZI (2005); PFEIFFER (2000); BAMBERGER; CHIANCA (2012); LINS et al (2007); THIOLENT (1997, 2005)

Conforme destaca Finkler e Dell’Aglio (2013), o marco lógico vem tomando cada vez mais espaço na literatura. Na Europa, Bach (2012) identifica a tendência recente de utilização do modelo lógico para apresentar a arranjo de objetivos primários e secundários, ferramentas e instrumentos, relacionando-os com as possíveis dimensões de efeito, impacto e alvos da avaliação. Balthasar (2011) também baseia a construção de sua abordagem para avaliação de políticas públicas no modelo lógico. Da mesma forma, o governo inglês, em seu guia para avaliação, também faz referência a essa ferramenta (HM TREASURY, 2011).

Na revisão da literatura, foi identificada a forte repercussão dessa ferramenta, com sua utilização cada vez mais ampla na avaliação de políticas públicas. Paralelamente, foi verificado o potencial de contribuição do modelo lógico para a formulação da sistemática Madri. Por isso, foi feita a abertura de uma seção especial para tratar do modelo lógico, muitas vezes utilizado como sinônimo de marco lógico, qual seja, o item 2.4.1 desta tese.

Na última década, organismos internacionais de cooperação e financiamento – Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (*World Bank*), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) – desenvolvem novas propostas metodológicas de avaliação (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Trevisan e Bellen (2008, p. 548) lembram que as inovações e refinamentos teóricos dos métodos de avaliação seguem alinhados às concepções e funções das políticas públicas. Os autores identificam que “os esforços de pesquisa na avaliação de políticas apontam para uma maior estruturação e sistematização dos programas”.

2.3.2 Avaliação regulatória

Em que pese a estrada já percorrida no campo prático e teórico da avaliação de políticas públicas, ainda que haja lacunas não resolvidas, a avaliação de políticas regulatórias, em especial, recebe ainda pouca atenção (OCDE, 2012c). Considerada uma prática para a melhor regulação, a avaliação regulatória *ex post* é adotada pela maioria dos países da OCDE, porém há ausência de padronização, entre as nações, de métodos, técnicas e ferramentas, em contraposição à grande ênfase dada às análises *ex ante*. No Brasil, não há registros de realização da atividade avaliativa pelos reguladores do país (OCDE, 2011). É possível dizer que os esforços teóricos e práticos de avaliação de uma regulação, após sua implementação, estão na busca pelo estado da arte, que ainda não foi consolidado.

Dessa forma, a procura da conceituação de avaliação regulatória não é trivial, já que a literatura sobre essa temática específica não é extensa. A definição do termo está comumente associada ao uso instrumental dos resultados, ou seja, sua utilização para o aperfeiçoamento das regulações existentes. É também recorrente encontrar o termo *mensuração* ou *medida*, indicando a inclinação da prática para a quantificação dos resultados. O Quadro 9 lista as principais definições encontradas na revisão da literatura.

Brown e Stern (2006) fazem uma analogia da avaliação regulatória com o exame médico periódico, afirmando que são cada vez mais evidentes os benefícios obtidos com a atividade avaliativa. Para Blind (2008), a prática permite avaliar a eficácia e eficiência dos instrumentos regulatórios, por meio de medição e monitoramento de sua *performance*, permitindo proceder com a revisão de regulações existentes.

Já Black e Baldwin (2010) colocam a avaliação como um dos elementos centrais para a regulação realmente responsiva e baseada em riscos. A avaliação volta-se não somente para ajustar as estratégias e aprimorar os níveis de desempenho, como também para justificar a *performance* obtida ao público interessado. Defendem que se deve desenvolver a sensibilidade para medir o desempenho pela adoção de um programa avaliativo específico.

Já a OCDE (2012c) afirma que é a avaliação que irá verificar como a regulação contribuiu para a mudança de comportamento, bem como os impactos positivos e negativos provocados nas condições do mundo. Em outro trabalho da OCDE (2012d), a avaliação *ex post* é defendida porque é somente após a implementação que os efeitos e

implicações de uma legislação podem ser plenamente avaliados, possibilitando verificar se a lei criada continua atualizada frente às mudanças ocorridas e se deve ser submetida à revisão. A avaliação *ex post* é, por essa definição, a última etapa do ciclo de políticas regulatórias, conforme mostra a Figura 9.

Quadro 9. Avaliação de políticas regulatórias: definições da literatura

1. Avaliação regulatória pode ser entendida como um exame médico periódico. Assim como se vai ao médico para um <i>checkup</i> de saúde, é cada vez mais claro que os sistemas de regulação econômica se beneficiarão desses <i>checkups</i> na forma de avaliação periódica (BROWN; STERN, 2006).
2. A avaliação <i>ex post</i> é parte do desenvolvimento progressivo das políticas regulatórias, complementa a análise <i>ex ante</i> , permite avaliar a eficácia e eficiência dos instrumentos regulatórios pela medição e monitoramento de sua <i>performance</i> e dá base à revisão de regulações existentes (BLIND, 2008).
3. É a mensuração se as estratégias e ferramentas de aplicação são bem-sucedidas em alcançar os objetivos desejados, o que é possível quando os reguladores se apoiam em um processo realmente responsivo e baseado em riscos, permitindo que os mesmos possam justificar seu desempenho para o público e partes interessadas, bem como ajustar as estratégias para elevar a <i>performance</i> (BLACK; BALDWIN, 2010).
4. Avaliar uma regulação é a verificação, pós-implementação, sobre como ela contribuiu para a mudança de comportamento dos indivíduos ou entidades afetadas, bem como sobre os impactos positivos e negativos provocados nas condições do mundo (OCDE, 2012c).
5. É o último estágio do ciclo de políticas regulatórias, quando é possível avaliar plenamente os efeitos e implicações decorrentes de uma legislação, incluindo seus custos, os encargos regulatórios, efeitos diretos e indiretos, consequências não desejadas. Além disso, é possível verificar se a lei criada continua atualizada frente às mudanças ocorridas e se deve ser submetida à revisão (OCDE, 2012d).

Fonte: Elaborado com base em BROWN; STERN (2006); BLIND (2008); BLACK; BALDWIN (2010); OCDE (2012c, 2012d)

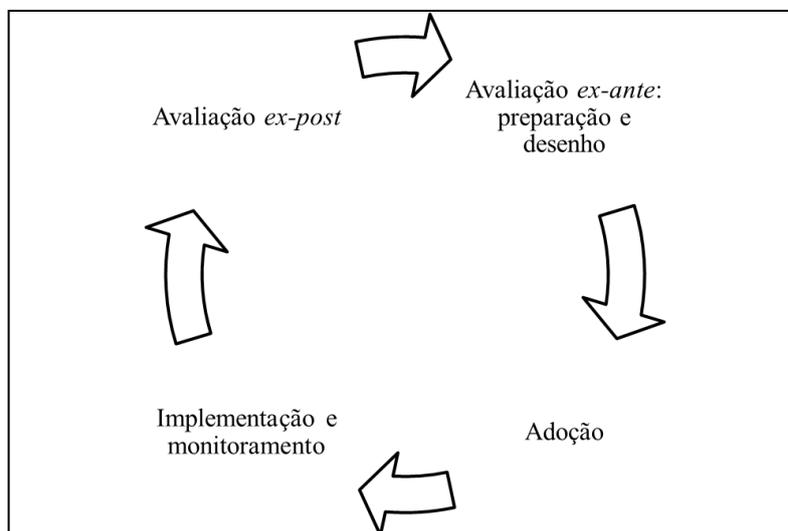


Figura 9. Estágios do ciclo de políticas regulatórias
Fonte: OCDE (2011)¹ apud OCDE (2012d)

O trabalho realizado pela OCDE (2012d), sobre avaliação de leis e regulações, para o caso da câmara dos deputados do Chile, indica uma variedade de métodos e critérios que podem ser usados para estudos avaliativos *ex post*. Não obstante, o método precisa ser desenhado adequadamente, de forma que seja possível a coleta dos dados relevantes e, para isso, é preciso viabilizar sistemas, estruturas, equipes de apoio, tempo, entre outros, para o trabalho a ser feito. As principais etapas da avaliação regulatória, ainda segundo a OCDE (2012d), incluem nove principais estágios, conforme ilustra a Figura 10.

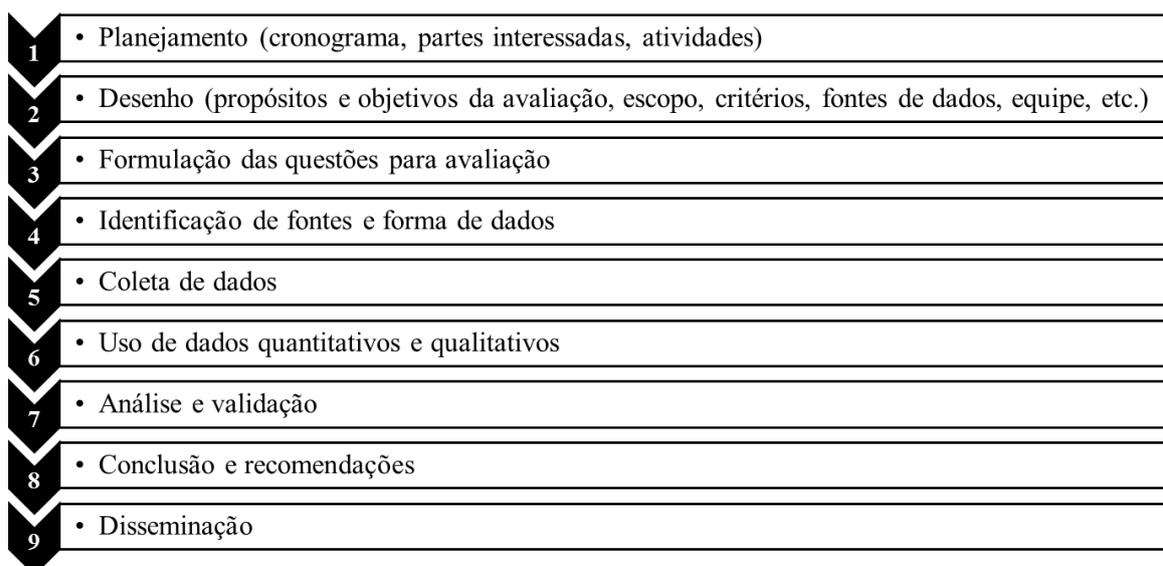


Figura 10. Etapas para avaliação regulatória
Fonte: Elaborado com base em OCDE (2012d)

Mesmo não havendo um método que caiba em todos os casos, a avaliação pode compreender, de forma geral, os seguintes temas (OCDE, 2012d):

- Relevância: A regulação criada é a melhor solução para o problema que precisa ser solucionado?
- Efetividade: Em que medida os objetivos estabelecidos foram alcançados?
- Eficiência: Como a relação entre entradas (financeiras e administrativas) e saídas podem ser examinadas?
- Impacto: Quais os impactos? Quais são os perdedores e ganhadores?
- Sustentabilidade: A regulação continua convergindo para seus propósitos iniciais e é adequada para longo prazo?
- Avaliação no durante (*ongoing evaluation*): Ocorre quando o monitoramento e avaliação são requeridos em um período contínuo de tempo, ao invés de um ponto fixo.
- Avaliação temática: ocorre quando há foco em somente um elemento particular da regulação, comparando-o com outras regulações similares.

No que tange à sistematização da avaliação *ex post* pelos sistemas de regulação, nesse processo de formação de conhecimento em torno do tema, foi possível identificar com destaque, por meio da revisão da literatura, os trabalhos do Banco Mundial (BROWN; STERN, 2006) e da OCDE (2012c). O primeiro propõe um modelo de avaliação dos sistemas de regulação. Não é uma sistemática voltada para o estudo de uma determinada regulação, mas sim de todo um sistema, com foco no setor de infraestrutura. Os autores sugerem avaliações em três níveis: a rápida, que pode ser conduzida por pessoas com conhecimento geral do setor, a de nível médio, que envolve a realização extensiva de entrevistas com reguladores, servidores do governo, executivos do setor e consumidores, e, finalmente, a aprofundada, que vai além e busca coletar e analisar um montante maior de dados.

O segundo, por sua vez, propõe uma sistemática para avaliação regulatória *ex post*, com base no Mapa de Causa-e-Efeito e na geração de indicadores de resultados. Assim como na ferramenta do modelo lógico, que será descrita no item 2.4.1 desta tese, o referido mapa será mais bem detalhado em 2.4.2 – primeiramente, por sua aplicabilidade específica à avaliação de políticas regulatórias e, depois, pelo seu potencial de contribuição com a construção do Madri.

A pouca literatura encontrada especificamente sobre avaliação regulatória *ex post* induz à busca pelo conhecimento sobre o tópico, com base no arcabouço teórico-prático desenvolvido para a Análise de Impacto Regulatório (AIR). A AIR, tida pela OCDE como elemento central dos esforços de reforma regulatória e busca da melhor regulação (OCDE, 2009a), é comumente definida como o estudo *ex ante* do problema a ser tratado e das alternativas regulatórias existentes, para pautar a tomada de decisão dos reguladores com base em evidências. Ainda que esse seja o enfoque mais comum dado à prática, é possível também encontrar autores que consideram a avaliação *ex post* como fase do AIR (PECI, 2011).

O recém-publicado trabalho da OCDE (2012c) – *Measuring Regulatory Performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy* –, produzido por Cary Coglianese, apesar de diferenciar os estudos *ex ante* da avaliação *ex post*, consideram que as ferramentas de análise utilizadas na primeira podem ser aproveitadas pela outra. É sugerido, portanto, que, tal como na *ex ante*, a avaliação de impacto pós-implementação mensure indicadores do tipo *net-benefits* (benefícios gerados menos custos impostos),

custo-efetividade (custo para um dado nível de benefício) e impacto (mudanças no problema), prioritariamente nessa ordem.

As principais ferramentas analíticas do AIR são econômicas e buscam, em primeira instância, a quantificação dos custos e benefícios das alternativas regulatórias para subsidiar a decisão sobre qual adotar. Lima (2010) identifica a análise custo-benefício (ACB), a análise custo-efetividade (ACE) e análises parciais como os principais métodos utilizados pelo AIR. Já Alves e Peci (2011) destacam, além da ACB e ACE, as seguintes análises: do custo de cumprimento, de impacto nos negócios, fiscal ou orçamentária, de risco e, finalmente, risco-risco.

Peci (2011) ressalta que é justamente para as análises custo-benefício que as críticas contra o AIR são direcionadas. As restrições para o uso da ACB se montam na argumentação de que a quantificação de valor de vidas humanas ou questões ambientais pode causar distorções e mesmo ser imoral, devendo decisões sobre saúde, segurança ou meio ambiente serem pautadas em valores democráticos e julgamentos morais. Além disso, apesar de ser valorizado pela sua abordagem quantitativa – trazendo a sensação de imparcialidade e objetividade –, seus resultados não são garantia de precisão. Uma análise feita dos relatórios de AIR produzidos na última década pelo *Office of Management and Budget* (OMB), responsável pela gestão dos sistemas regulatórios nos Estados Unidos, revela certo ceticismo quanto à confiabilidade dos cálculos dos benefícios regulatórios, geralmente sobre-estimados (DUDLEY, 2012). Ainda assim, o método ACB é o mais disseminado para a prática de AIR (PECI, 2011).

É preciso notar, finalmente, a importância de considerar as variáveis político-organizacionais do ambiente de institucionalização das práticas de avaliação que afetam o desempenho das ferramentas avaliativas, conforme demonstram os trabalhos de Peci (2011), aplicado ao caso brasileiro, e Staronová (2010), relativo a alguns países da Europa Oriental. No caso nacional, identificam-se sólidas capacidades organizacionais que influenciam, de forma positiva, a adoção da AIR. Entretanto, o contexto local de adoção da prática indica que é preciso construir soluções mais customizadas, que busquem se adaptar às realidades percebidas e vivenciadas pelos principais atores do contexto regulatório (PECI, 2011). Da mesma forma, foi verificado que, entre os países da República Checa, Estônia, Hungria, Eslováquia e Eslovênia, os diferentes níveis de qualidade das análises produzidas devem-se às variações nas capacidades institucionais e administrativas dessas nações (STARONOVÁ, 2010).

Dessa forma, considerando o anteriormente exposto, é possível definir avaliação regulatória como a prática que apoia a instituição da gestão baseada em evidências, seja na forma de monitoramento, quando se dedica, durante a implementação, a medir variáveis relevantes do processo regulatório e da mudança de comportamento almejada; seja na forma de verificação do alcance dos resultados e impactos, incluindo tanto a compreensão de outras influências e como elas afetam o contexto regulatório, como também a mensuração da relação custo-benefício, da satisfação das partes interessadas e da sinergia com outras regulações.

2.3.3 Usos da avaliação

A avaliação regulatória é considerada boa prática (SINMETRO, [200-]; ANVISA, 2008) e tida pela OCDE (2009, 2012a, 2012b) como fundamental para o aprimoramento dos sistemas de gestão de regulação. Ela é o meio mais eficiente de se atingir os objetivos desejados, pois contribui para verificar se a regulamentação está convergindo para o caminho desejado, investigar se estão sendo gerados efeitos indesejáveis e se as regras ainda estão adequadas ao fim a que se propuseram (OCDE, 2011). Nesse contexto, o uso dos resultados da avaliação regulatória está comumente associado ao aperfeiçoamento da regulação vigente, de forma a garantir a consecução dos objetivos e não criar encargos desnecessários aos negócios (BLIND, 2008; BLACK; BALDWIN, 2010; OCDE, 2012d).

Para explorar mais profundamente as possíveis utilidades da avaliação regulatória, recorreu-se à literatura mais geral sobre avaliação das políticas públicas. Nessa esfera, é comum associar o uso da avaliação ao apoio para o processo decisório do gestor governamental em continuar, aprimorar ou eliminar o programa público. Ala-Harja e Helgason (2000, p. 05) consideram que:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e programas públicos.

Para os autores, o uso da avaliação de programas leva à geração de grandes mudanças nas políticas, à melhoria dos programas (aprendizado organizacional), à melhor alocação orçamentária e ao suporte no estabelecimento de responsabilidades.

Ainda assim, reconhecem que o contexto político no qual se insere a avaliação faz da determinação do seu uso um problema que “jamais será resolvido” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 26). “A avaliação é somente uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 26). Para Faria (2005, p. 102a e 102b), os fatores que condicionam os diversos usos da avaliação e que dificultam sua aplicação para seu propósito original (“melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas”) constituem o que chama de “política da avaliação de políticas públicas”.

Weiss (1998) aponta alguns obstáculos que interferem no uso da avaliação de políticas públicas como apoio à tomada de decisão e ao seu aprimoramento. São eles: conflito de interesses entre as unidades do programa; mudanças na equipe de apoio, que podem gerar alterações de prioridade quanto ao foco da avaliação; rigidez nas regras organizacionais e procedimentos dos padrões de operação, que podem dificultar a implementação de estratégias propostas pela avaliação; mudanças nas condições externas, como cortes orçamentários ou mudanças no cenário político.

Em que pesem os empecilhos que dificultam o uso da avaliação como apoio à tomada de decisão ou fonte de aprimoramento do programa, Weiss (1998) continua afirmando a utilidade da avaliação. Isso porque sua aplicabilidade está para além de seu papel instrumental, associado justamente ao seu potencial de prestar suporte ao processo decisório. A autora identifica outros três tipos de uso: o de compreensão, o de persuasão e o de esclarecimento.

A aplicabilidade do uso instrumental, segundo Weiss (1998), está associada a um conjunto de fatores. Geralmente, faz-se esse uso da avaliação quando resulta em um achado não controverso – que não provoque conflitos de interesse –; propõe um conjunto de mudanças de pequena escala; o ambiente é relativamente estável, sem grandes mudanças nas lideranças, orçamento ou público-alvo. Em outro extremo, o uso instrumental pode valer quando o programa está em crise e ninguém sabe o que fazer. Se seu uso não é possível, ainda assim, a avaliação tem utilidade. Principalmente se realizada de forma participativa, com o envolvimento do pessoal da execução, os achados da avaliação podem trazer um entendimento antes não desenvolvido – com novas ideias e discernimento. Ademais, em condições favoráveis, as novas compreensões conceituais podem provocar usos instrumentais (WEISS, 1998).

Caso a avaliação se preste à mobilização de recurso, diz-se que se torna um instrumento de persuasão. Nesses casos, ela é desenvolvida mesmo que os gestores já saibam dos problema e das suas soluções. O esforço avaliativo ocorre para legitimar um posicionamento previamente estabelecido, com vistas a angariar apoio (WEISS, 1998).

Finalmente, tem-se o uso para o esclarecimento, que excede a circunscrição do programa estudado e influencia a organização como um todo e mesmo outras instituições. Trata-se do acúmulo de conhecimento provocado pela avaliação (ou pela série de avaliações realizadas) que contribui para mudanças de pensamento e atitude. Weiss (1998, p. 28) afirma, ainda, que “membros de uma verdadeira organização de aprendizagem têm que estar interessados em avaliação” (tradução nossa).

Ceneviva e Farah (2012) lembram que, em razão da maior transparência e responsabilização trazidas com a prática, a atribuição da avaliação e dos sistemas de avaliação de políticas públicas é reduzir a assimetria de informação entre políticos e cidadãos, bem como políticos e burocratas. Os autores demonstram, no entanto, que, para que essas utilidades se consubstanciem, não só a divulgação dos resultados do estudo é condição necessária, mas também a participação social no processo avaliativo.

Os usuários da avaliação podem ser a organização do programa (financiadores, diretores e técnicos), gerentes de outros programas, os grupos de clientes e a sociedade civil (WEISS, 1998). Os canais de comunicação dos resultados da avaliação, por sua vez, precisam ser bem pensados e esquematizados. Exemplos de canais podem ser relatórios, apresentação oral, jornais e artigos em conferências ou por meio dos órgãos consultivos (WEISS, 1999).

Ala-Harja e Helgason (2000) identificam alguns passos que podem ser dados pelas organizações para darem maior valor à avaliação e tornarem seu uso mais popular. O Quadro 10 descreve, sucintamente, cada uma das 16 questões enumeradas pelos autores para a construção de uma “cultura orientada para a gestão de desempenho” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 27).

As primeiras três questões focam a sua atenção na criação de uma demanda efetiva e de um ambiente propício à condução de avaliação de programas. As três questões seguintes se concentram (sic) no desenvolvimento de um arcabouço efetivo para a condução da avaliação em si mesma. As nove questões apontadas no quadro a seguir focalizam aspectos práticos do processo de avaliação, ou seja, sobre como gerenciá-lo, de modo a promover o uso de seus resultados. A questão final trata da formação de pessoal e suporte, fatores vitais na criação de uma cultura de avaliação para a administração (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 27).

Quadro 10. Questões para a melhoria das práticas de avaliação

Questão	Descrição
1. Obtendo apoio dos dirigentes	Os dirigentes e políticos devem entender o valor da avaliação, ter expectativas realistas sobre seu uso e se envolver nos processos de avaliação. Estratégias formais de avaliação devem ser adotadas pela organização.
2. Gerando a demanda efetiva	A demanda por avaliações precisa ser fortalecida e, para isso, a organização pode se valer de incentivos, como penalização das más avaliações, premiação dos esforços de avaliação e conscientização sobre o papel da avaliação.
3. Estabelecendo expectativas realistas	O reconhecimento das limitações da avaliação é muito importante, pois expectativas irreais em relação ao seu tempo e conteúdo podem gerar desilusões.
4. Sistematizando as atividades de avaliação	Adequado grau de sistematização deve ser estabelecido à atividade de avaliação, de forma que a institucionalização gerada crie a oferta de avaliações de alta qualidade, a utilização dos resultados das avaliações e a promoção do aprendizado organizacional. Aspectos relevantes são a integração entre a avaliação e a gestão de desempenho e o estabelecimento lógico do sistema de revisão e controle, para evitar retrabalhos ou excessos.
5. Articulando a avaliação com o processo orçamentário	A integração da avaliação com o processo orçamentário é importante para que a primeira seja parte integrante da formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, as expectativas precisam ser realistas: a dinâmica de alocação orçamentária é também política. Dessa forma, os resultados da avaliação são apenas um dos vários aspectos considerados. Muitos países tentam melhorar essa articulação entre a atividade avaliativa e o orçamento.
6. Escolhendo o avaliador certo	A escolha do avaliador é um fator importante na eficácia das avaliações e reflete o que os governos desejam que elas desempenhem. Quando executadas internamente, podem trazer questões relevantes e sugestões práticas, mas, provavelmente, serão pouco críticas. Quando externas, a autonomia dos avaliadores melhora o leque de questões abordadas e a confiabilidade dos resultados.
7. Planejando as avaliações	É salutar preparar as avaliações, determinando seu escopo, objetivos, critérios, informações disponíveis, métodos de coleta e análise de dados. O planejamento também envolve a escolha dos usuários da avaliação e suas necessidades devem ser consideradas para o plano de avaliação.
8. Acertando o timing das avaliações	Para ser útil, a avaliação deve alinhar-se aos ciclos de formulação de políticas e tomadas de decisão. O <i>timing</i> também é importante sob o ponto de vista do programa a ser avaliado. Assim, é essencial não conduzir avaliações <i>ex post</i> se o programa não está suficientemente maduro.
9. Satisfazendo as necessidades dos usuários	As avaliações precisam focar-se no atendimento das necessidades de determinado público-usuário. É necessário o diálogo entre usuários e avaliadores, para que um entenda o modo de pensar do outro. Entender o processo de interação política é tão importante quanto a condução de análises adequadas.
10. Garantindo a relevância	As avaliações devem abordar temas mais significativos a questões orçamentárias, políticas, gerenciais ou estratégicas, especialmente nas primeiras avaliações a serem conduzidas, de forma a ampliar o impacto na cultura da avaliação. Além disso, a solicitação pela avaliação deve ser feita de forma sincera, devendo haver uma possibilidade de uso concreto dos resultados obtidos.
11. Envolvendo os interessados	Não obstante às diversas visões que existem quanto à participação dos interessados nas avaliações, é necessária uma estratégia para a devida gestão dessas pessoas. Esse universo pode ser composto por formuladores da política, por gerentes de programa, por funcionários públicos que cuidam de sua implementação, pelo grupo-alvo do programa ou por outros setores que possam ser atingidos.

Questão	Descrição
12. Garantindo a qualidade metodológica	A qualidade metodológica está diretamente relacionada com a credibilidade e uso da avaliação. Essa qualidade envolve aspectos como critérios relevantes, necessidade de evidências adequadas e, assim, de resultados claros e confiáveis.
13. Emitindo juízos e recomendações	Enquanto alguns argumentam que os julgamentos devem ser emitidos pelos requerentes da avaliação, defendendo conclusões genéricas, outros sugerem que juízos e recomendações chamam a atenção, provocam e orientam discussões. As recomendações podem ser contrabalanceadas pela sugestão de soluções alternativas, em detrimento de apensar uma solução possível.
14. Divulgando os resultados	É essencial que os resultados sejam apresentados de modo eficaz e oportuno. Em alguns países, como na Austrália, a divulgação dos resultados é feita publicamente. O grau e o <i>timing</i> de abertura e transparência das informações devem ser avaliados de forma a não gerar resistência de partes que foram alvo de críticas. Geralmente, explicações e <i>marketing</i> adicionais devem ser implementados para reforçar a comunicação.
15. Monitorando ou acompanhando	O impacto da avaliação deve ser monitorado, de forma a estimular seu uso e contribuir com a melhoria das práticas de avaliação. Uma estrutura institucional específica para revisar as avaliações e estabelecer exigências facilita o acompanhamento.
16. Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte	Avaliadores bem treinados, solicitantes bem informados e usuários conscientes são fundamentais para o sucesso da avaliação. O treinamento, nesse sentido, é importante, especialmente onde a avaliação ainda está sendo introduzida e desenvolvida.

Fonte: Elaborado com base em ALA-HARJA; HELGASON (2000)

Até então, foram destacados os possíveis bons usos da avaliação e as questões que devem ser consideradas para a criação do ambiente favorável a essa cultura. Não obstante, para encerrar a presente seção, cumpre dizer que, por vezes, desvirtua-se esse uso, quando, segundo Weiss (1998), a avaliação é apropriada pelos gestores como desculpa para postergar alguma tomada de ação; utilizada pelos gestores como forma de promoção pessoal, pois a prática avaliativa está atrelada ao estilo de bom gerenciamento; traduzida como um artifício de transparência mais ilusório que real; e aceita pelos gestores com o único objetivo de legitimar um programa, explorando-se a mensagem de que o programa é um esforço sério, merecedor de todo recurso investido na avaliação.

Conforme lembram Finkler e Dell’Aglío (2013), as condições para o efetivo uso da avaliação devem ser planejadas, inclusive para evitar desvios. O estudo avaliativo precisa tornar “parte de um complexo entrelaçamento de variáveis informativas, técnicas, pessoais, políticas e organizacionais” (FAGUNDES; MOURA, 2009), garantindo uma relação entre os procedimentos administrativos e a tomada de decisão regulatória, de forma a não ocorrer a paralisação pela avaliação (COGLIANESE, 2008). A estabilidade do sistema de avaliação passa, portanto, a ser condição *sine qua non* para a prática e, por isso, é

fundamental entender a avaliação com um processo social de interação entre aqueles que estão sendo avaliados, o público da avaliação e aqueles que a desenvolvem (BACH, 2012).

2.4 MODELO LÓGICO E MAPA CAUSA-E-EFEITO

2.4.1 Modelo lógico para avaliação de políticas públicas

A seção 2.4 dedica-se ao detalhamento do modelo lógico e do mapa causa-e-efeito. O primeiro, por sua crescente utilização, no mundo, em pesquisas e esforços para avaliação das políticas públicas. O outro, por ter sido desenvolvida especificamente para a avaliação de impacto das regulações, pela OCDE (OCDE, 2012c), organismo que se projetou internacionalmente para a disseminação das boas práticas regulatórias. Foi identificado também, para ambas as ferramentas, o potencial de contribuição para a construção da sistemática Madri e, por isso, objetiva-se propiciar ao leitor a interação com seus principais fundamentos.

Conforme indicado no Quadro 8, na página 34, entre as ferramentas analíticas para avaliação, destacam-se o marco lógico e o modelo lógico. Apesar das semelhanças entre ambos, Cassiolato e Guerresi (2010) os diferenciam quanto ao fundamento metodológico. Segundo os autores, enquanto o marco lógico – também chamado “quadro lógico” (PFEIFFER, 2000, p.82), “matriz lógica” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.976) e “marco conceitual” (MOKATE, 2002, p.132) – advém do campo de planejamento de projetos, o modelo lógico é originário da avaliação de programas.

A definição do marco lógico de um programa inclui a identificação dos seus componentes – atividades, resultados imediatos, objetivos específico e geral –, a definição das metas para cada um desses componentes, dos indicadores para medição de desempenho, dos meios de verificação (ou fontes de dados) de cada indicador e os fatores de risco para o alcance dos resultados desejados. Geralmente, o marco lógico é representado por uma matriz, que permite a visualização dos componentes e seus indicadores, como demonstra a Figura 11 (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Descrição	Metas	Indicadores	Meios de verificação	Premissas (fatores de risco)
Objetivo geral:	Metas de impacto:			
Objetivo específico:	Metas de efetividade:			
Resultados imediatos:	Metas de desempenho:			
Atividades:	Metas operacionais:			

Figura 11. Representação do marco lógico
Fonte: CASSIOLATO; GUERESI (2010, p. 6)

Uma definição importante, trazida por Pfeiffer (2000), diz respeito aos conceitos de eficiência e eficácia. Aquela está associada às relações que ligam insumos com as atividades e esta com os resultados, enquanto que a dimensão da efetividade de um programa pode ser relacionada com o alcance dos objetivos específicos do projeto. Ao apresentar o quadro lógico, o autor discute também sobre a capacidade de gerência sobre os componentes da estrutura do programa.

Uma das conclusões mais significativas da análise da estrutura do QL [(Quadro Lógico)] é que ele ajuda a visualizar os componentes gerenciáveis de um projeto e seu contexto com seus limites e riscos. Com isso, ele representa uma valiosa ferramenta para a análise estratégica de intervenções (PFEIFFER, 2000, p. 96).

O autor (2000, p. 96), então, classifica o desempenho das atividades e do resultado esperado (análogo ao resultado imediato, na Figura 11) como “gerenciável”, agrupando-os na categoria “produto/serviços” do programa. Em contrapartida, os objetivos do projeto e superior (análogos ao específico e geral, respectivamente, na Figura 11) são referidos como “não gerenciáveis” e são agrupados no que chama de “efeito” do programa. Finalmente, o autor identifica as suposições importantes (ou fatores de risco, na Figura 11), como outro conjunto de variáveis não gerenciáveis.

Os componentes descritos no marco lógico estabelecem uma relação entre si, que, juntamente com os fatores de risco, ou “suposições importantes” (PFEIFFER, 2000, p.84), refletem a teoria do programa (COSTA; CASTANHAR, 2003). O modelo lógico busca

explicitar essa teoria, utilizando, para isso, um diagrama, que apresenta, de uma maneira sistemática e visual, as “relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 6), conforme ilustra a Figura 12.

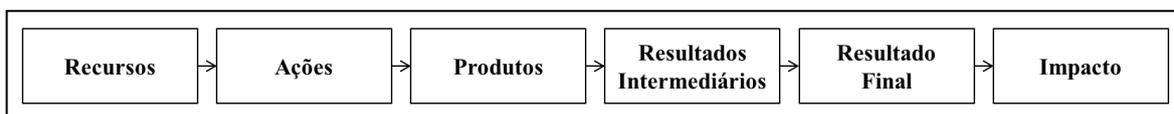


Figura 12. Representação do modelo lógico
Fonte: CASSIOLATO; GUERESI (2010, p. 6)

Vale salientar, particularmente, que as duas formas de organização – quais sejam: o formato de matriz adotado no marco lógico e o de diagrama do modelo lógico – estão relacionadas aos propósitos diferenciados (...): matriz lógica para o planejamento de projetos, como instrumento auxiliar de decisão e monitoramento da execução por parte do financiador ou alocador de recursos, e estrutura lógica para organizar referências para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa, do que propriamente aspectos relacionados ao seu gerenciamento, ainda que esses também sejam partes integrantes do modelo lógico (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 6).

A construção do modelo lógico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) passa, de acordo com Cassiolato e Guerresi (2010, p. 7), por três etapas. Em sua obra, os autores pontuam, primeiramente, a explicação do problema e referências básicas do programa. Para elaborar a explicação do problema, utiliza-se a “árvore de problemas”, diagrama que permite visualizar as relações estabelecidas entre o problema, suas consequências e causas. Quanto às referências básicas do programa, elas devem incluir o enunciado do problema, seus descritores² na situação inicial e os atributos delimitadores do campo de atuação do programa (objetivos, público-alvo e beneficiários, bem como os critérios para seleção das pessoas que serão atendidas pelo programa).

Em um segundo momento, percorre-se a estruturação do programa para alcance de resultados. A lógica é a seguinte: as ações do programa são projetadas para mitigar as causas que originaram o problema. As ações geram produtos, que são “são bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 10), por meio dos quais são alcançados resultados intermediários, que, por sua vez, provocam mudança nas causas dos problemas e, assim, o resultado final esperado é

² Segundo Cassiolato e Guerresi (2010, p. 10), os descritores relacionam, de forma clara, os fatos que dão vida ao problema, enumerando aqueles que o evidenciam e estabelecendo uma linha de base para medir os resultados esperados com o programa. Por isso, os descritores também apoiam a construção posterior dos indicadores de resultados finais e, algumas vezes, já são formulados na forma de indicadores.

atingido, relacionado à mudança no problema. Finalmente, espera-se que o alcance do resultado final gere, como efeito, os impactos que alterem as suas consequências do problema para a população-alvo do programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). A Figura 13 busca evidenciar a relação entre o diagrama do modelo lógico e da árvore de problemas.

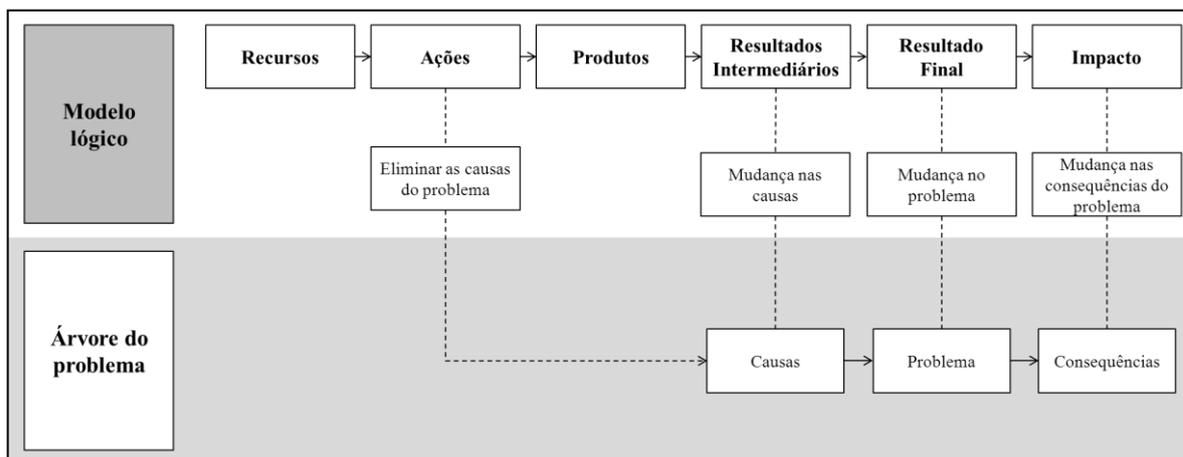


Figura 13. Relação entre o diagrama do modelo lógico e a árvore de problema

Fonte: Elaborado com base em CASSIOLATO; GUERESI (2010, p. 10)

Cassiolato e Guerresi (2010, p. 12) alertam para o fato de os gestores de programas, muitas vezes, justificarem seus projetos com base nos impactos esperados, “cujos efeitos nem sempre podem ser atribuídos ao programa”. Por isso, sugerem que se deixe explícito o compromisso em se alcançar o resultado final, que deve ser “algo factível de ser mensurado e aferido em tempo oportuno”.

Finalmente, a última fase para a construção do modelo lógico do Ipea ocorre pela identificação de fatores relevantes de contexto. Nessa etapa, busca-se verificar as influências do ambiente sobre a consecução dos produtos, resultados e impacto do programa. Essa fase é fundamental, pois possibilita “conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 13).

Cassiolato e Guerresi (2010) ressaltam que o modelo lógico de um programa deve, preferencialmente, ser feito na fase de sua concepção, antes de sua implementação. Não obstante, os próprios autores reconhecem que nem sempre é essa a realidade e admitem que o modelo lógico pode ser montado para um programa em andamento. Vital é que o modelo tenha consistência do encadeamento lógico dos seus componentes, que reconheça suas limitações (apontando, por meio de uma análise de vulnerabilidade, as fragilidades nas relações estabelecidas) e que seja construído também considerando os atores

envolvidos e a sua viabilidade política para a implementação do programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

2.4.2 Mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório

O trabalho *Measuring Regulatory Performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy* (OCDE, 2012c), produzido por Cary Coglianese, provê um quadro analítico que pode ser usado pelos países para a avaliação *ex post* das regulações, individualmente, e das políticas regulatórias. O pano de fundo que justifica o esforço em produzir tal sistemática reside na pouca atenção dada pelos governos em analisar as regulações após sua adoção e os impactos do sistema regulatório. O objetivo é oferecer um guia para institucionalizar a prática, o que é necessário para aprimorar o entendimento existente sobre os efeitos da regulação.

O *framework* proposto por Coglianese (OCDE, 2012c) fundamenta-se na seguinte cadeia lógica: a regulamentação implementada leva à mudança de comportamento dos atores alvos ou afetados pela regulação, o que leva, finalmente, a mudanças nas condições do mundo. Dessa forma, o autor propõe três esferas avaliativas. A primeira diz respeito à avaliação da administração regulatória, voltada para compreender o quão bem as regulações estão sendo gerenciadas, com base nos indicadores de processo. Depois, tem-se a avaliação do comportamento, para verificar a adesão da população-alvo à regulamentação. Finalmente, a avaliação de *performance* mensura os resultados intermediários e finais alcançados, com base nos indicadores de resultados substantivos.

Essa relação de causa e efeito, os tipos de avaliação e de indicadores de resultados estão representados na Figura 14. Já os principais elementos desse modelo estão brevemente descritos no Quadro 11.

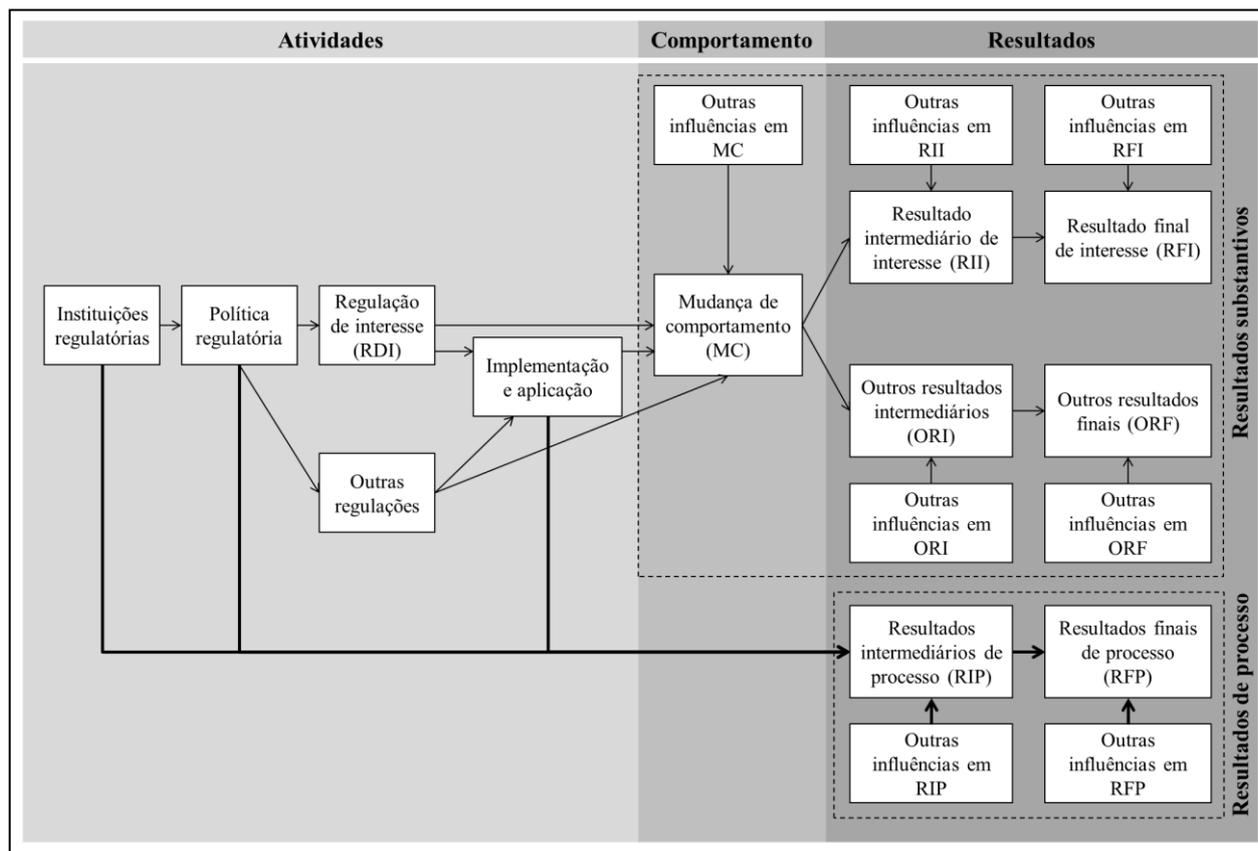


Figura 14. Mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório
 Fonte: Adaptado de OCDE (2012c, p. 36)

Quadro 11. Principais elementos do mapa causa-e-efeito para avaliação do impacto regulatório

Elementos	Descrição
1. Instituições regulatórias	São as características referentes às estruturas para tomada de decisão e ação regulatória.
2. Política regulatória	São as regras, procedimentos e práticas de regulação, podendo incluir regras de transparência e de consulta, acesso do público a encontros-chave e abertura de informações relevantes sobre as decisões tomadas.
3. Regulação	Tanto a regulação de interesse, como outras expedidas pelo mesmo regulador ou não, afetam o comportamento da população-alvo e partes impactadas.
4. Implementação e aplicação	A aplicação da regulação não pode ser considerada, pelo regulador, como automática, devendo as regras ser comunicadas, bem como promovida assistência para seu cumprimento.
5. Mudança de comportamento	É o primeiro efeito da regulação, que pode ser conforme o esperado ou ocorrer de forma indesejada, sendo manifestado naqueles indivíduos ou organizações-alvo da regulação.

Elementos	Descrição
6. Resultados intermediários	Resultados referem-se a condições do mundo. Os resultados intermediários são alterações iniciais decorrentes, diretamente, da mudança de comportamento e precedem o alcance do resultado final.
7. Resultados finais	Referem-se à solução ou redução do problema primário que motivou o esforço regulatório. Podem incluir custos, impacto na inovação tecnológica, equidade, entre outros.
8. Outras influências e outros resultados intermediários e finais	Servem para lembrar que os resultados gerados podem ser afetados por inúmeros fatores não regulatórios. Eles levam a outros resultados intermediários que, por sua vez, impactam em outros resultados finais, como custo da regulação, inovação tecnológica, equidade, entre outros.

Fonte: Elaborado com base em OCDE (2012c)

Para a mensuração dos resultados substantivos, Coglianesi (OCDE, 2012c) indica que as principais ferramentas utilizadas nas análises *ex ante* podem ser empregadas nas avaliações pós-implementação. Sugere, nesse sentido, que sejam formulados e medidos indicadores do tipo *net-benefits* (benefícios gerados menos custos impostos), custo-efetividade (custo para um dado nível de benefício) e impacto (mudanças no problema), prioritariamente nessa ordem. A definição dos indicadores a serem mensurados deve considerar o propósito da avaliação e a disponibilidade de dados de qualidade, ponderando também os prós e contras de cada tipo de indicador formulado.

Nesse sentido, deve ser considerada a possibilidade de se utilizar precursores e *proxies*. Os primeiros são medidas de comportamento ou resultado intermediário que estão diretamente ligadas aos resultados finais, como, por exemplo, velocidade do carro (precursor) e acidentes fatais (resultado). Já as *proxies* estão correlacionadas aos resultados que devem ser medidos, como ocorre em reivindicação pela propriedade de seguro de empresas químicas (*proxies*) e grandes acidentes químicos (resultado) (OCDE, 2012c).

O autor (OCDE, 2012c) enfatiza também o desafio de atribuir causalidade dos resultados medidos ao desempenho regulatório e afirma que essa atribuição não ocorre na maioria das avaliações, em razão da dificuldade em realizá-la. Para isso, reforça a importância dos desenhos de pesquisa, que podem ser experimentos controlados, experimentos aleatórios e estudos observacionais. Enquanto os dois primeiros são predominantemente quantitativos, o último se pauta em estratégias qualitativas de pesquisa.

Os experimentos controlados, no entanto, não são aplicáveis às avaliações regulatórias, já que são utilizados em laboratórios, onde os pesquisadores podem alterar cada variável na quantidade e no tempo que desejarem. Os experimentos aleatórios são o melhor caminho para aproximar-se dos controlados e são definidos pela seleção de dois grupos: os que recebem e os que não são submetidos à intervenção. Porém, é mais aplicável a políticas não regulatórias, como a um programa educacional, em que é possível identificar um público beneficiado e outro não. Como a regulação é, muitas vezes, aplicada a todos de uma dada população, nem sempre é possível a opção pelos experimentos aleatórios.

Finalmente, há os estudos observacionais, ou quase-experimentais, que são os mais comumente utilizados pelas avaliações. Os estudos observacionais exploram variações com a aplicação das regras e, após, baseiam-se em técnicas estatísticas de controle, regressão multivariada, estimadores de probabilidade, para explorar resultados. A variação pode ser observada tanto entre diferentes jurisdições, como na evolução do tempo.

No modelo apresentado pela OCDE (2012c), propõe-se que a avaliação e mensuração de resultados sejam sucedidas pela interpretação e comunicação dos resultados para respaldar as futuras tomadas de decisão. Além disso, reitera-se que, para gerar mais e melhores avaliações regulatórias, os governos necessitam construir e manter um ambiente institucional propício à pesquisa sistemática dos resultados regulatórios. Essas condições são o estabelecimento de requisitos para a prática da avaliação *ex post*, a operacionalização das avaliações em si e a adaptação de sistemas de dados e outros recursos para apoiar a atividade avaliativa.

2.4.3 Similaridades e diferenças entre as ferramentas

Se, em uma primeira análise, as duas ferramentas apresentadas podem parecer muito similares, compará-las, destacando não só seus pontos em comum, mas também suas diferenças, possibilita refinar o conhecimento adquirido sobre elas. Por isso, esta seção dedica-se à comparação entre o modelo lógico e o mapa causa-e-efeito. Espera-se, dessa forma, melhor respaldar a construção da sistemática Madri.

Para essa comparação, foram considerados os seguintes aspectos: aplicabilidade e abrangência, lógica do modelo e seus elementos constituintes. Foram identificadas cinco diferenças e outras cinco semelhanças, descritas a seguir e resumidas no Quadro 12.

Quadro 12. Diferenças e similaridades entre o modelo lógico e o mapa causa-e-efeito

Modelo lógico	Mapa causa-e-efeito
1. Possui enfoque aplicado a políticas públicas ou programas sociais.	Possui enfoque aplicado à regulação e políticas regulatórias, customizando linguagens e práticas a essa realidade.
2. Foca-se especificamente em uma política ou programa.	Pode ser usado para avaliar os efeitos de uma regulação, individualmente, ou de todo o sistema regulatório.
3. Fundamenta-se no seguinte encadeamento lógico: recursos – ações – produtos – resultados – impactos.	Fundamenta-se em encadeamento lógico centrado na mudança de comportamento provocada pela regulação e dos efeitos gerados por essa mudança, da seguinte forma: regulação – mudança de comportamento – resultado intermediário – resultado final.
4. Não deixa explícito como considerar outras políticas e programas na construção da teoria.	Considera explicitamente os impactos que outras regulações podem gerar na unidade de análise.
5. Considera os recursos e as ações do programa como raiz da relação causa e efeito, porém não questiona como as características institucionais daquele que está implementando a política afeta o conjunto.	Inclui as características das instituições regulatórias e de suas políticas na raiz do mapa.
6. Ambos são aplicáveis às ações que geram impacto ao bem-estar geral.	
7. Consideram a existência de relação de causa e efeito, até se chegar aos objetivos da regulação.	
8. Enfatizam a utilização de indicadores para o monitoramento do desempenho.	
9. Consideram as influências do contexto no alcance de resultados.	
10. Estabelecem diferentes níveis para os resultados alcançados.	

Fonte: Elaboração própria (2013)

Ambas as ferramentas são desenhadas para a avaliação de ações que buscam gerar modificações positivas no mundo. O modelo lógico, nesse sentido, possui enfoque aplicado, especificamente, a uma política pública ou programa social, enquanto que o mapa causa-e-efeito se dedica às características peculiares tanto de uma regulação, como de todo um sistema regulatório.

Além disso, a existência de relação de causa e efeito, até se chegar aos objetivos da regulação, é ponto comum entre os instrumentos. O modelo lógico fundamenta-se na relação recursos/ações/produtos/resultados/impactos. O outro, porém, centra-se na ideia de mudança de comportamento que uma regulação ou política regulatória pode gerar, da seguinte forma: regulação/mudança de comportamento/resultado intermediário/resultado final.

Em relação aos seus elementos constituintes, as duas ferramentas enfatizam a utilização de indicadores para o monitoramento do desempenho e consideram as influências do contexto no alcance de resultados. Além disso, ambas estabelecem diferentes níveis de resultados. No modelo lógico, esses níveis são os produtos, resultados e impactos. Já no mapa causa-e-efeito, fala-se da mudança de comportamento, dos

resultados intermediários e dos resultados finais, separando-os, ainda, como substantivos ou de processo. No entanto, o primeiro, diferentemente do segundo, não deixa explícito como considerar outras políticas e programas na construção da teoria, nem as características institucionais daquele que a está implementando.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo dedicou-se a apresentar os principais conhecimentos obtidos a partir da revisão da literatura, em busca do estado da arte sobre avaliação *ex post*. Para isso, foram utilizadas referências não somente sobre regulação, mas, de uma forma mais ampla, sobre políticas públicas, considerando que esta complementa a primeira. Foi verificado que a vasta construção literária em torno do tema *regulação* não exaure a discussão sobre experiências e teorias de *avaliação regulatória*. Não obstante, parte do arsenal desenvolvido para a AIR, realizada *ex ante*, serviu para construir importante referência sobre o tema, assim como perceber a avaliação no contexto mais amplo das políticas públicas possibilitou a apreensão de conceitos que embasaram esta tese.

A seção 2.2 apresentou os princípios básicos de *regulação* encontrados na exploração da literatura, haja vista a relevância dessa compreensão para o campo de estudo a que se dedica esta tese – *avaliação regulatória*. Com base na discussão traçada, foi possível a formulação de definição própria para a presente pesquisa, criando uma referência-base para a construção dos demais conceitos para a sistemática Madri. Dessa forma, regulação é um processo político, gerido pelo governo, que inclui o desenho e a aplicação de conjunto de estratégias para influenciar o comportamento de determinado grupo-alvo, formuladas, prioritariamente, com base em evidências e com a participação dos interessados, pautando-se em diferentes graus de intervenção, de forma a gerar impacto positivo na sociedade.

Já na seção 2.3, foi dado foco à avaliação regulatória. Para isso, foram apresentados, no contexto mais amplo das políticas públicas, definições, histórico, classificação e principais métodos para a condução da avaliação. Assim, foi possível entender o conceito cíclico de políticas públicas – o que, mais tarde, faz analogia direta ao ciclo de políticas regulatórias. Foi visto, também, que a evolução teórico-prática da avaliação de políticas públicas, iniciada, no mundo, no início dos anos 50, e a ênfase dada ao assunto nos anos 90, com o movimento da Nova Gestão Pública, não garantiram, até então, a definição precisa da prática, que, para alguns autores, continua nebulosa. Por fim,

foram identificadas as principais classificações da avaliação de políticas públicas, possibilitando enquadrar a sistemática Madri da seguinte forma. Em primeiro lugar, a formulação da ferramenta prioriza a orientação prática, não relegando, apesar disso, a solidez metodológica (característica da pesquisa acadêmica) para a confiabilidade dos seus resultados. Além disso, o Madri é construído para avaliação interna, com características tanto formativas (na medida em que o monitoramento é realizado durante o desenvolvimento e implementação da regulamentação do Inmetro), quanto somativas (já que são estabelecidos parâmetros, critérios e questionamentos para fundamentar as avaliações *ex post* das regulamentações do Inmetro). Ademais, é proposto o monitoramento de informações para avaliar tanto a concepção da regulação, ou seja, sua racionalidade, coerência e consistência, como também seu processo de formulação e impactos. Finalmente, o Madri possibilita gerar informações, com base em dados monitorados durante o desenvolvimento, implementação e pós-implementação, para a avaliação *ex post* das regulações do Inmetro.

A última seção deste capítulo, item 2.4, dedicou-se ao aprofundamento de duas ferramentas consideradas como base para a formulação do Madri, o modelo lógico e o mapa causa-e-efeito. Foram apontados os principais conceitos e orientações para a utilização desses instrumentos. O objetivo é alinhar o desenho da sistemática Madri com as principais tendências da avaliação de políticas públicas e regulatórias.

Nos próximos capítulos, será apresentado o método de estudo de caso, após, será investigada, de forma mais específica, a Implantação Assistida de Regulamentações Técnicas e Programas de Avaliação da Conformidade do Inmetro. Dessa forma, além do conhecimento desenvolvido com a revisão da literatura, busca-se apreender, com base em análise documental, as características desse processo regulatório, necessárias para a formulação do Madri.

3 MÉTODO: CLASSIFICAÇÃO E ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO

A classificação do método empregado neste estudo é feita de acordo com a tipologia de Vergara (2005), que a classifica quanto a seus fins e seus meios. A finalidade pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista. Já em relação a seus meios, a pesquisa pode ser de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação ou estudo de caso.

O presente trabalho, então, possui fim exploratório e aplicado. Exploratório porque busca sondar uma área que possui pouco conhecimento sistematizado: a avaliação *ex post* de políticas regulatórias e, em especial, dos Programas de Avaliação da Conformidade (PAC) do Inmetro; aplicada porque a exploração é motivada para solucionar um problema concreto específico: a ausência de uma sistemática para avaliação de desempenho dos PACs do Inmetro, que oriente a tomada de decisão dos gestores públicos quanto à continuidade, melhoria ou extinção de um programa.

Quanto aos meios, destaca-se a estratégia de estudo de caso, aplicado ao Inmetro e, mais especificamente, à Implantação Assistida de RTs e PACs. O objetivo do estudo de caso é coletar evidências, por meio da revisão da literatura, análise documental e entrevistas exploratórias, para sustentar a construção de uma sistemática para avaliação de *ex post* das regulamentações do Inmetro. Nesse sentido, a estrutura da investigação para responder à questão de estudo apoia-se na estratégia de estudo de caso, conforme as orientações dadas por Yin (2001):

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p. 19).

Considerando o quadro metodológico proposto por Yin (2001), além da definição do projeto de pesquisa (fase que antecede todo o estudo) e da composição do relatório (fase que encerra os trabalhos), foram desenhadas três outras etapas de pesquisa, quais sejam: (1) conhecimento prévio, (2) coleta das evidências e (3) análise das evidências. O esquema da Figura 15, cuja elaboração foi inspirada em COSTA (2014), demonstra o encadeamento dessas etapas, seus objetivos e métodos correspondentes.

Como avaliar o desempenho das regulações?

O CASO DO INMETRO

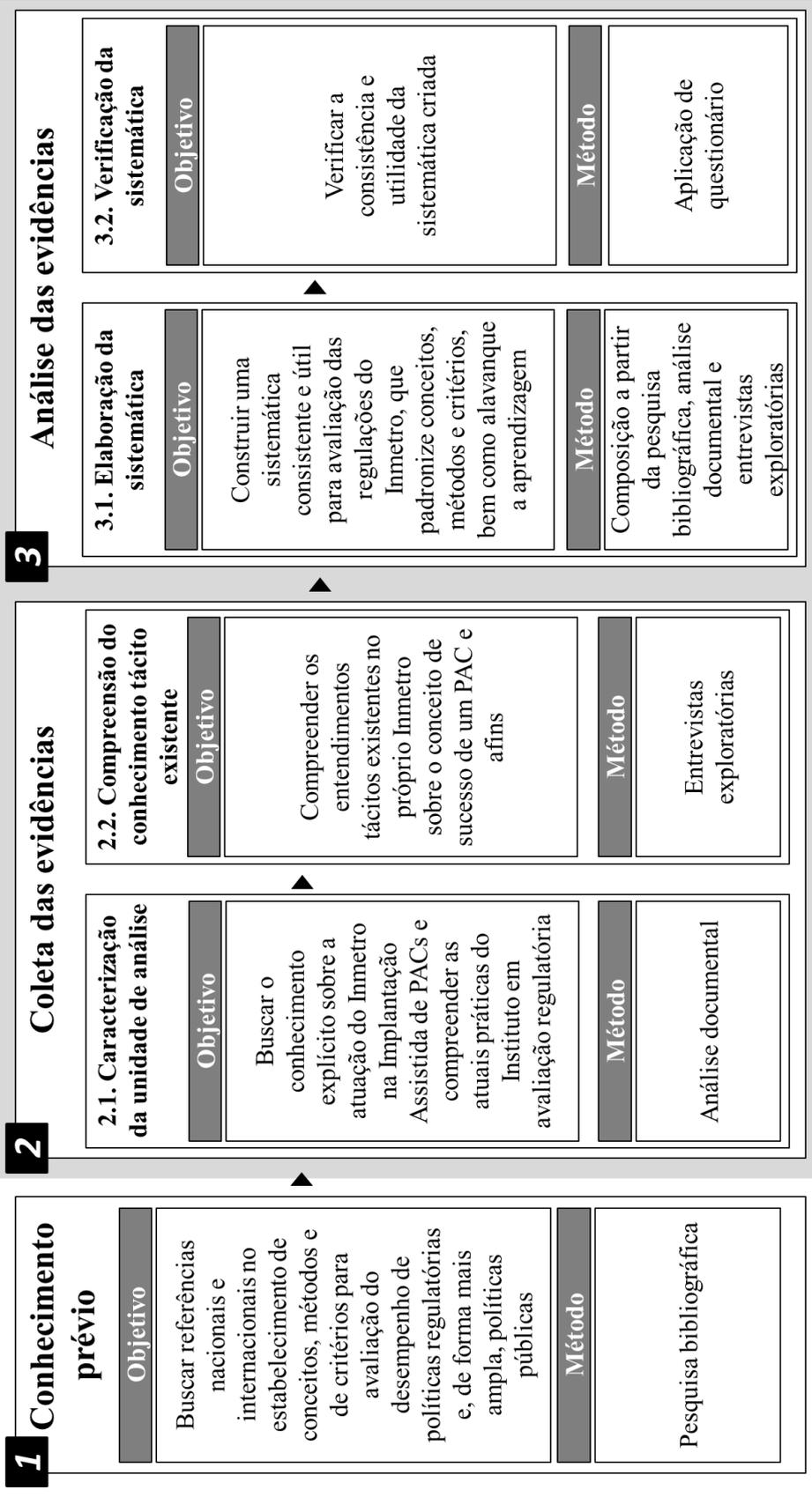


Figura 15. Estratégia de estudo de caso: etapas aplicadas à pesquisa
 Fonte: Elaboração própria (2013), com base em Yin (2001)

A etapa Conhecimento Prévio tem como objetivo buscar o referencial teórico sobre avaliação de regulações. Nesse sentido, a revisão da literatura discorreu sobre regulação e avaliação de políticas regulatórias, bem como descreveu brevemente o Modelo Lógico e o Mapa de Causa-e-Efeito. O método adotado foi baseado na proposição de Russo et al (2006), conforme foi explicado na seção 2.1 desta tese.

A Coleta das Evidências, por sua vez, incluiu a análise documental para a Caracterização da Unidade de Análise, com o objetivo de buscar o conhecimento explícito sobre a atuação do Inmetro na Implantação Assistida de RTs e PACs e compreender as atuais práticas do Instituto em avaliação regulatória. A análise documental abrangeu referências desenvolvidas pelo próprio Inmetro e está mais bem detalhada na seção 4.1.1 desta tese.

A Coleta das Evidências também se pautou na condução de entrevistas exploratórias para identificar as percepções dos regulamentadores do Inmetro sobre o conceito de sucesso de um PAC, os fatores para o bom desempenho, os impactos regulatórios e as formas de avaliação regulatória. A descrição dos principais elementos metodológicos das entrevistas exploratórias encontra-se na seção 4.2.1 desta tese.

Finalmente, a terceira etapa, Análise das Evidências, é formada pela Elaboração da Sistemática e por sua Verificação. A construção da sistemática apoia-se nas abordagens trazidas pela pesquisa bibliográfica, nas características específicas da Implantação Assistida de RTs e PACs (levantadas pela análise documental) e na percepção dos regulamentadores do Inmetro sobre o assunto (identificada por meio das entrevistas exploratórias). Já a Verificação da Sistemática foi feita por meio de aplicação de questionário de verificação à Diretoria e chefes das divisões da Dconf, conforme explica a seção 4.3.4.

4 ESTUDO DE CASO

4.1 IMPLANTAÇÃO ASSISTIDA DE REGULAMENTAÇÕES TÉCNICAS E PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE NO INMETRO

4.1.1 Considerações iniciais

A seção 4.1 objetiva apresentar os principais aspectos apreendidos da análise documental, voltada para buscar o conhecimento explícito sobre avaliação da conformidade no Brasil e, mais especificamente, sobre a atuação do Inmetro na Implantação Assistida de RTs e PACs. O propósito é captar conceitos, princípios, tendências e práticas comuns entre as políticas regulatórias estabelecidas. A consolidação da análise documental, por sua vez, ocorreu por meio da utilização de textos descritivos, fluxogramas e tabelas.

Os documentos de referência para tal apreciação são aqueles desenvolvidos pelo próprio Inmetro – unidade de análise do estudo de caso –, que têm um potencial de contribuir para a compreensão da Implantação Assistida de RTs e PACs. O Quadro 13 lista as referências utilizadas na pesquisa.

Quadro 13. Documentos de referência para a análise documental

Documento de referência	Assunto
1. Guia de Avaliação da Conformidade (INMETRO, 2007) 2. Norma Brasileira ABNT NBR ISO/IEC 17000	Avaliação da conformidade
3. Guia de Boas Práticas de Regulamentação (SINMETRO, 200-)	Boas práticas de regulamentação
4. Manual da qualidade da Dqual: MQ-Dqual-001	Gestão da Diretoria de Avaliação da Conformidade
5. DOQ-Dqual-013	Diretrizes para implantação assistida de RTs e PACs
6. NIT-Diviq-001.	Coordenação de implantação assistida de RTs e PACs
7. NIT-Diape-001	Identificação e priorização de demanda
8. NIT-Dipac-014	Análise de impacto regulatório
9. NIT-Dipac-016	Desenvolvimento, aperfeiçoamento e implementação de RTs e PACs
10. NIT-Diviq-003	Produção de material, orientação e disseminação da cultura de avaliação da conformidade, qualidade e relações de consumo
11. NIT-Divec-004	Verificação da conformidade

Documento de referência	Assunto
12. NIT-Divec-011	Acompanhamento de mercado
13. NIT-Diape-005	Análise crítica de programas de avaliação da conformidade
14. Lei federal nº 5.966/1973	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro)
15. <i>Site</i> do Inmetro	Conceitos gerais (Sinmetro, Conmetro, Inmetro, SBAC, avaliação da conformidade, RTs, PACs, etc.)

Fonte: Elaboração própria (2013)

4.1.2 Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade

O Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) é um subsistema do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro). Seu objetivo é o desenvolvimento e coordenação das atividades de avaliação da conformidade (INMETRO, Termo de Referência do SBAC). Avaliação da conformidade é, segundo a Norma Brasileira ABNT NBR ISO/IEC 17000, a demonstração de que um produto, processo, sistema, pessoa ou organismo atendem aos requisitos especificados (ABNT, 2005).

O Inmetro propõe a complementação desse conceito apresentado pela norma, destacando preocupação do Instituto com o equilíbrio entre o empenho de alcançar certo grau de confiança de um dado objeto e os custos à sociedade decorrentes dessa busca. Assim, entende-se que avaliação da conformidade é um:

Processo sistematizado, com regras pré-estabelecidas, devidamente acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou ainda um profissional, atende a requisitos pré-estabelecidos por normas ou regulamentos, com o menor custo possível para a sociedade (INMETRO, 2007, p. 08).

O Sinmetro foi instituído em 1973, “com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais” (BRASIL, 1973). Seu órgão normativo é o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), que, por sua vez, foi também estabelecido pela mesma lei, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (BRASIL, 1973). Integram o Sistema entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas, como os organismos de avaliação da conformidade acreditados, a Associação Brasileira de Normas Técnicas

(ABNT) e a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro (RBMLQ-I), que são as entidades de apoio operacional do Sistema (INMETRO, Sinmetro).

O Conmetro é composto por 10 ministérios, além da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a ABNT e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) (INMETRO, Conmetro). Além disso, o Conmetro é assessorado por seis comitês especiais. A Figura 16 ilustra a estrutura do Sinmetro, do Conmetro e a rede de apoio ao Sistema.

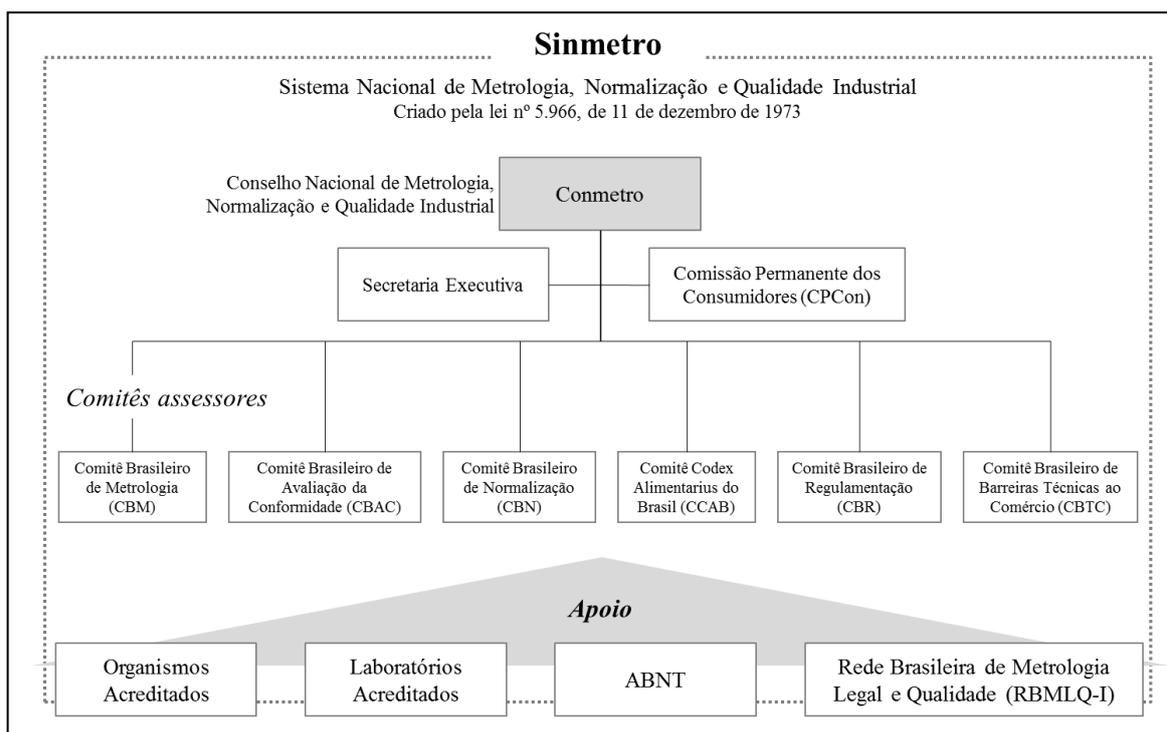


Figura 16. Estrutura do Sinmetro
Fonte: Adaptado de INMETRO, SINMETRO

O conjunto de atribuições legais conferidas ao Conmetro e os seis comitês, criados para seu adequado assessoramento técnico, estão enumerados no Quadro 14 e no Quadro 15, respectivamente. Repare que, entre as atribuições do Conmetro, algumas se relacionam diretamente às atividades de avaliação da conformidade e ao SBAC. São elas: formular e supervisionar a política nacional de certificação da qualidade de produtos industriais, fixar critérios e procedimentos para a certificação e para aplicação das penalidades a ela referentes e, finalmente, coordenar a participação nacional nas atividades internacionais de certificação de qualidade.

Quadro 14. Atribuições do Conmetro

Atribuições do Conmetro	
1. Formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismos de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor.	5. Fixar critérios e procedimentos para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais.
2. Assegurar a uniformidade e a racionalização das unidades de medida utilizadas em todo o território nacional.	6. Fixar critérios e procedimentos para aplicação das penalidades no caso de infração a dispositivo da legislação referente à metrologia, à normalização industrial, à certificação da qualidade de produtos industriais e aos atos normativos dela decorrentes.
3. Estimular as atividades de normalização voluntária no país.	7. Coordenar a participação nacional nas atividades internacionais de metrologia, normalização e certificação de qualidade.
4. Estabelecer normas referentes a materiais e produtos industriais.	

Fonte: BRASIL, lei nº 5.966/1973

Quadro 15. Comitês assessores do Conmetro

Comitê assessor	Função
Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC)	Assessorar o Conmetro na estruturação, para a sociedade, de um sistema de avaliação da conformidade harmonizado internacionalmente, na proposição de princípios e políticas a serem adotados, no âmbito do SBAC.
Comitê Brasileiro de Metrologia (CBM)	Empreender ações relacionadas ao planejamento, formulação e avaliação das diretrizes básicas relacionadas à política brasileira de Metrologia.
Comitê Brasileiro de Normalização (CBN)	Assessorar o Conmetro nos assuntos relativos à normalização, especialmente àqueles que fazem parte do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Normalização (SBN), inclusive no que se refere à relação entre a normalização e a atividade de regulamentação técnica, bem como acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Plano Brasileiro de Normalização (PBN).
Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR)	Aprimorar as práticas regulamentadoras nacionais, respeitando os objetivos, as especificidades e as diferenças estabelecidas nas leis que regem os órgãos e entes regulamentadores.
Comitê de Coordenação de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC)	Coordenar as ações do Governo e do setor privado relacionadas com a participação do Brasil no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio Organização Mundial do Comércio (OMC). Manifestar-se sobre a execução do Acordo em geral e, particularmente, no que se refere ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Analisar, avaliar e compatibilizar projetos de normas, regulamentos técnicos e sistemas de avaliação da conformidade, com vistas a evitar as chamadas Barreiras Técnicas a produtos brasileiros no comércio internacional.
Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB)	Recomendar ao Conmetro ou às entidades com competência legal a harmonização da legislação e da regulamentação nacional de alimentos com as normas, diretrizes e códigos de prática elaborados pela Comissão do <i>Codex Alimentarius</i> e seus órgãos auxiliares, com vistas à defesa dos interesses nacionais, relacionados ao comércio internacional e à proteção da saúde do consumidor.

Fonte: INMETRO, Conmetro

O Inmetro, autarquia federal vinculada ao MDIC, também foi criado pela lei nº 5.966/1973. Além de constituir-se como o órgão executivo central do Sinmetro (BRASIL, lei nº 5.966/1973), o Inmetro também ocupa a função de secretaria executiva do CBAC, CBM, CBR e CBTC. As atribuições do Instituto, antes quase restritas aos primeiros quatro itens do Quadro 16 (que enumera suas atribuições legais), foram expandidas recentemente com a lei nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011. Esta última, além de definir novo nome para o Instituto, viabilizou a ampliação do controle e da fiscalização de produtos importados; implementou a Rede Inmetro de Laboratórios Associados para apoio à Inovação e à Competitividade; explicitou e ampliou o escopo de certificação da qualidade do Inmetro, em direção ao combate a práticas enganosas de comércio; facilitou as parcerias e a mobilização de especialistas externos; promoveu a modernização do Instituto, o que inclui maior segurança jurídica e agilidade e permite maior eficiência, eficácia e excelência nos serviços do Inmetro.

Quadro 16. Atribuições do Inmetro

Atribuições do Inmetro	
1. Elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro.	10. Prestar serviços visando ao fortalecimento técnico e à promoção da inovação nas empresas nacionais.
2. Elaborar e expedir regulamentos técnicos que disponham sobre o controle metrológico legal, abrangendo instrumentos de medição.	11. Produzir e alienar materiais de referência, padrões metrológicos e outros produtos relacionados.
3. Exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal.	12. Realizar contribuições a entidades estrangeiras congêneres, cujos interesses estejam amparados em acordos firmados entre si ou entre os respectivos países, como uma única ação.
4. Exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, abrangendo os seguintes aspectos: (a) segurança; (b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; (c) proteção do meio ambiente; e (d) prevenção de práticas enganosas de comércio.	13. Designar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de caráter técnico nas áreas de metrologia legal e de avaliação da conformidade, no âmbito de sua competência regulamentadora.
5. Executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por competência que lhe seja delegada.	14. Atuar como órgão oficial de monitoramento da conformidade aos princípios das boas práticas de laboratório.

Atribuições do Inmetro	
6. Atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade.	15. Conceder bolsas de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de tecnologia, de produto ou de processo, de caráter contínuo, diretamente ou por intermédio de parceria com instituições públicas ou privadas.
7. Registrar objetos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória, no âmbito de sua competência.	16. Estabelecer parcerias com entidades de ensino para a formação e especialização profissional nas áreas de sua atuação, inclusive para programas de residência técnica.
8. Planejar e executar atividades de pesquisa, ensino e desenvolvimento científico e tecnológico em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins.	17. Anuir ao processo de importação de produtos por ele regulamentados, que estejam sujeitos a regime de licenciamento não automático ou a outras medidas de controle administrativo prévio ao despacho para consumo.
9. Prestar serviços de transferência tecnológica e de cooperação técnica voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins.	18. Representar o país em foros regionais, nacionais e internacionais sobre avaliação da conformidade.

Fonte: BRASIL, lei nº 9.933/1999; BRASIL, lei nº 12.545/2011

Destacam-se as atribuições do Quadro 16 relacionadas à avaliação da conformidade, que fazem do Inmetro o “gestor” do SBAC, sempre subordinado às diretrizes estabelecidas pelo Conmetro. Essa atuação ocorre, essencialmente, de duas formas: primeiro, pelo Inmetro, como órgão acreditador oficial brasileiro de organismos de avaliação da conformidade; após, pela Implantação Assistida de RTs e PACs, no âmbito do SBAC.

4.1.3 Implantação Assistida de Regulamentação Técnica e Programas de Avaliação da Conformidade: breve descrição

No Inmetro, as diretrizes e critérios para a avaliação da conformidade de um determinado objeto são estabelecidos no Programa de Avaliação da Conformidade (PAC) correspondente. Geralmente, um PAC requer a articulação de diferentes agentes, no âmbito do SBAC; entre eles, o organismo de acreditação, os organismos de avaliação da conformidade (laboratórios ou organismos) acreditados e os fornecedores do objeto avaliado. Como dito anteriormente, o Inmetro atua tanto como organismo de acreditação, por meio da Coordenação Geral de Acreditação, como também no desenvolvimento e implementação dos PACs.

A atuação em avaliação da conformidade é, para o Instituto, parte de sua própria

missão institucional, como forma de prover a inovação, a competitividade e a harmonização das relações de consumo na indústria brasileira. A missão do Inmetro, transcrita a seguir, reproduz esse entendimento:

Prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do País (INMETRO, O que é o Inmetro).

Os PACs desenvolvidos e implementados pelo Inmetro, no âmbito do SBAC, podem ser classificados quanto ao seu foco, ao mecanismo de avaliação da conformidade e ao campo de utilização. A Figura 17 representa os parâmetros para a classificação dos PACs.



Figura 17. Classificação dos Programas de Avaliação da Conformidade
Fonte: Elaboração própria, com base em INMETRO (2007)

O ponto central de um PAC diz respeito ao problema inicial que se pretende mitigar com o desenvolvimento e implementação do programa. Se o foco do programa é meio ambiente, por exemplo, a expectativa é que o PAC contribua para aplacar os riscos negativos do objeto avaliado (produto, sistema, serviço ou profissional) para o meio ambiente. Da mesma forma, o olhar sobre a saúde busca dirimir os riscos contra a saúde do consumidor e usuário. Se o foco é em conformidade, é possível que se busque relações de comércio justas. É o documento normativo que define os requisitos essenciais para o objeto a ser avaliado e direciona o foco do programa (INMETRO, 2007).

O mecanismo de avaliação da conformidade adotado por um PAC relaciona-se ao agente, de primeira ou terceira parte. A certificação é a avaliação da conformidade de

terceira parte, isto é, não é o fornecedor, nem o comprador, quem a realiza. Um ator externo, o Organismo de Certificação, gerencia o processo de certificação, conduzido, geralmente, por meio de auditorias no sistema de gestão, avaliação do processo produtivo, ensaios e amostragem. No caso da declaração do fornecedor, a conformidade do objeto é avaliada por primeira parte, pois é ele mesmo quem afirma estar conforme aos requisitos da base normativa (INMETRO, 2007).

A inspeção, por sua vez, é a avaliação da conformidade baseada na observação e julgamento e pode ser acompanhada, quando pertinente, por medições, ensaios ou uso de calibres. Geralmente, a inspeção é conduzida por um Organismo de Inspeção e, dessa forma, constitui-se como uma avaliação de terceira parte. Finalmente, o ensaio, que está, geralmente, associado ao mecanismo da certificação ou da inspeção. O ensaio consiste na determinação de características de uma amostra do produto, de acordo com um procedimento especificado (INMETRO, 2007).

Segundo o Guia de Avaliação da Conformidade (INMETRO, 2007), a implantação de um PAC, além de voltar-se a seu foco original – isto é, mitigação de riscos negativos associados à saúde, segurança, meio ambiente, sustentabilidade, desempenho ou conformidade –, pode provocar outros efeitos socioeconômicos. Destacam-se a promoção da concorrência justa; o estímulo à melhoria contínua das empresas, impulsionando também a inovação; a informação e proteção ao consumidor; a facilitação do comércio exterior e conseqüente incremento das exportações; a proteção do mercado interno e a agregação de valor às marcas com conformidade avaliada.

A formulação e entrega de um programa à sociedade são norteadas pela política de implantação assistida, conforme dispõe o Manual da Qualidade da Dconf (antiga Diretoria da Qualidade – Dqual). Segundo essa política, os processos são conduzidos com atuação integrada com as partes interessadas. A implantação assistida inclui ações de assessoramento, capacitação e fornecimento de informações, especialmente às micro e pequenas empresas. Além disso, o desenho de um novo programa deve estar fundamentado em análises dos fatores facilitadores ou dificuldades para sua implementação, considerando os possíveis impactos das regras criadas para a sociedade (INMETRO, 2012a).

Esses fundamentos e diretrizes da implantação assistida cobrem todos os componentes que compõem o macroprocesso de avaliação da conformidade de produtos, processos, serviços ou profissionais, representado na Figura 18.

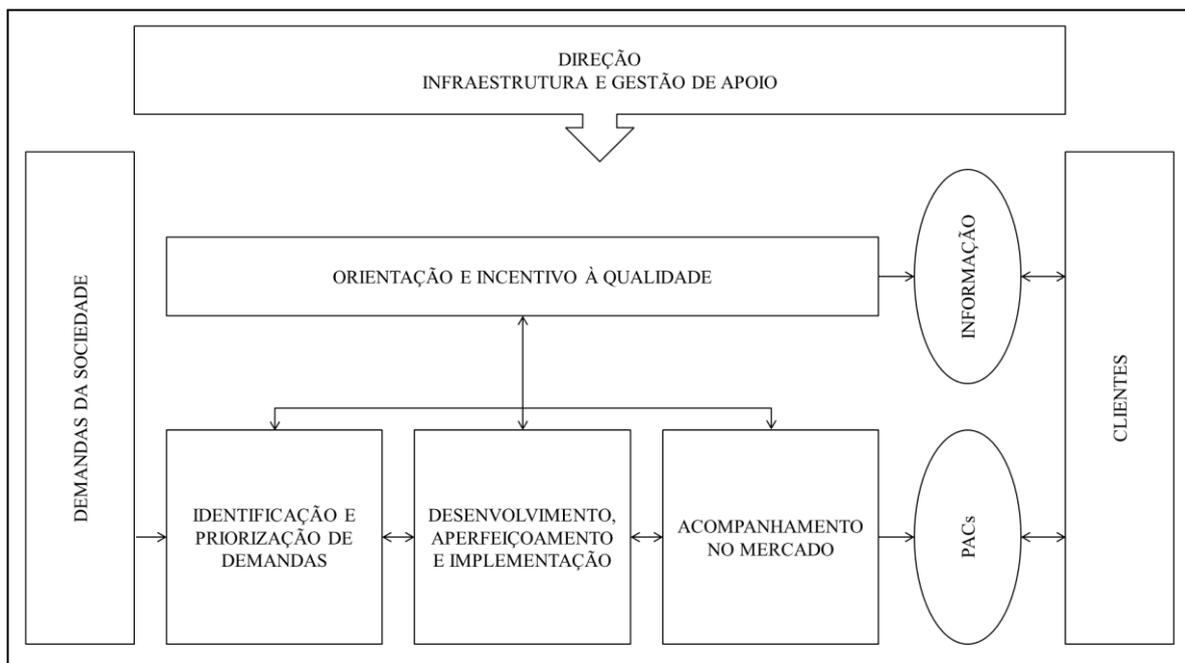


Figura 18. Macroprocesso de avaliação da conformidade de produtos, processos, serviços ou profissionais
 Fonte: Adaptado de INMETRO, 2012a

O processo de identificação e priorização de demandas inclui a elaboração do Plano de Ação Quadrienal (PAQ), que direciona os esforços do Inmetro no desenvolvimento e implementação de PACs. O PAQ é elaborado no âmbito do CBAC como um reflexo tático-operacional das diretrizes estratégicas do Plano Brasileiro de Avaliação da Conformidade (PBAC), este último também estabelecido no referido comitê. Para um horizonte de quatro anos, o PAQ define os produtos, processos, serviços, pessoas ou sistemas de gestão que serão tratados pelo Inmetro e poderão formar escopo dos PACs a serem desenvolvidos pelo Instituto. Para sua elaboração, participam diversos segmentos da sociedade e faz-se um levantamento de informações para priorizar as demandas a serem tratadas pelo Inmetro (INMETRO, Plano de Ação Quadrienal do PBAC; INMETRO, 2013a).

Tal prioridade para a composição do PAQ considera o impacto na saúde e segurança, no meio ambiente, nas relações de consumo e na concorrência e, subsidiariamente, na balança comercial, quando a avaliação da conformidade do produto, processo ou serviço pode ocasionar o acesso a mercados externos. O PAQ é aprovado pelo Conmetro e publicado no Diário Oficial da União (DOU) (CONMETRO, Resolução nº 01/2010). Então, o Inmetro, ainda no âmbito do processo de identificação e priorização de demandas, de posse do PAQ para os próximos quatro anos, possui o insumo necessário

para a formulação da Agenda Regulatória, que contém as questões a serem tratadas para o ano subsequente (INMETRO, Plano de Ação Quadrienal do PBAC; INMETRO, 2013a).

Anteriormente ao desenvolvimento de um PAC, faz-se a Análise de Impacto Regulatório, conforme norma interna do Inmetro NIT-Dipac-014 (INMETRO, 2013c). Essa análise visa à reflexão *ex ante* sobre a pertinência de se desenvolver um PAC, sugerindo para a gerência e direção da Dconf o tratamento a ser dado à demanda. As conclusões do estudo buscam balizar os gestores com informações mais apuradas sobre os objetos da Agenda Regulatória, de forma a apoiar o processo decisório quanto a regulamentar ou não.

Após a decisão da gerência e alta direção da Dconf para a implantação do PAC, inicia-se o processo de Desenvolvimento ou Aperfeiçoamento e Implementação, documentado pela norma interna NIT-Dipac-016 (INMETRO, 2013d). O desenvolvimento passa pelas atividades de análise da base normativa existente; formação da Comissão Técnica; definição prévia dos requisitos essenciais para o objeto (o que inclui, para os programas compulsórios, a elaboração prévia do Regulamento Técnico da Qualidade – RTQ); a definição prévia do passo a passo para a avaliação da conformidade e elaboração prévia dos Requisitos de Avaliação da Conformidade (RAC); consulta pública do RTQ (se existente) e do RAC; consolidação da consulta pública e publicação definitiva do RTQ (se existente) e do RAC.

Após a publicação definitiva dos documentos, inicia-se a implementação do PAC, que consiste, basicamente, no monitoramento das informações relativas à formação da infraestrutura da qualidade para o PAC (número de laboratórios e organismos acreditados para o escopo) e no acompanhamento da adesão do setor produtivo ao programa. O objetivo é que os organismos de avaliação da conformidade possuam capacidade suficiente para atender às demandas e o setor esteja aderente ao PAC para evitar que haja postergação dos prazos de adequação estabelecidos pelo Inmetro. A implementação é finalizada com o término desses prazos (INMETRO, 2013d).

Durante essa fase, também são conduzidos grandes esforços para a disseminação do PAC. O público-alvo desse processo são os fornecedores (fabricantes e importadores), comerciantes e varejistas, consumidores, instituições parceiras e o próprio público interno à Dconf. Exemplos de ações de orientação são capacitação, divulgação, coordenação de participação em eventos, elaboração de material informativo sobre os PACs, esclarecimento de dúvidas técnicas, entre outras (INMETRO, 2011).

Para as regulamentações de caráter compulsório, aplica-se o Acompanhamento no Mercado, que ocorre mediante fiscalização realizada pelos órgãos delegados nos Estados e que compõem a RBMLQ-I e exige, entre outras tarefas, o treinamento dos fiscais da Rede e a elaboração do procedimento de fiscalização (INMETRO, 2013e). O Programa de Verificação da Conformidade (PVC) é outro esforço do Acompanhamento de Mercado (INMETRO, 2013f). Consiste, em linhas gerais, na coleta, no comércio, de amostra dos objetos (em especial, produtos) regulamentados e na submissão desses itens a ensaios em laboratórios acreditados, para verificar se as amostras estão de acordo com as regras estabelecidas (INMETRO, Fiscalização e Verificação).

Para conduzir a internalização da política de implantação assistida por todas as fases do macroprocesso de avaliação da conformidade, há a atuação de uma Coordenação de Implantação Assistida. Tal coordenadoria abriga um conjunto de ações, já previstas nos procedimentos dos processos ou, então, elaboradas de forma customizada para um PAC específico, que são formuladas para estimular a adequação das partes interessadas do PAC aos regulamentos estabelecidos. Especial atenção é dada às partes impactadas, ou seja, aquelas que terão que se adequar face às regras estabelecidas pelo Inmetro, em particular as micro, pequenas e médias empresas (MPEs) e os arranjos produtivos locais (INMETRO, 2012b).

4.1.4 Avaliação das políticas regulatórias do Inmetro

A avaliação dos PACs implementados pelo Inmetro é realizada por meio do processo de análise crítica, estabelecido pela norma interna NIT-Diape-005 (INMETRO, 2013b). Essa é uma atividade que foi recentemente assumida pela Divisão de Articulação Externa e Projetos Especiais (Diape) da Dconf, desde 2013. Com essa mudança de responsabilidade, buscou-se a sistematização da prática e a solução do passivo existente na avaliação de programas implementados³.

Para compor a Nota Técnica de Análise Crítica, principal produto do processo, destinado à Dconf e aos técnicos da Dipac, são considerados insumos fornecidos pelas divisões internas ao Inmetro, além da Ouvidoria, Coordenação Geral de Acreditação do

³ Informação obtida durante a entrevista exploratória realizada em 22/03/2013, com Maria Aparecida Martinelli, chefe da Diape.

Inmetro (Cgcre), entidades de governo e entidades privadas. O Quadro 17 lista esses insumos, conforme estabelecido no procedimento para o processo.

Quadro 17. Insumos para a análise crítica de PACs do Inmetro

Fornecedores	Insumos
Dipac	Contatos das comissões técnicas, reclamações de empresas, informações sobre o registro de produtos, reuniões com a Dipac sobre os processos de desenvolvimento, de anuência e de registro, sugestões para a carteira de análise crítica; registros sobre o histórico do PAC; Nota Técnica de Repasse de desenvolvimento/aperfeiçoamento da RT e PAC; Nota Técnica de repasse da implementação da RT e PAC.
Divec	Sugestões para a carteira de análise crítica, resultados do Programa de Verificação da Conformidade, dados relativos à fiscalização.
Diviq	Programa de Análise de Produto e Banco de acidentes de consumo.
Ouvidoria	Registro de reclamações, sugestões, denúncias e informações em geral sobre PAC.
Cgcre	Banco de laboratórios e organismos acreditados.
Entidades de Governo	Informações sobre a legislação aplicável ao PAC, informações sobre acidentes de consumo e reclamações.
Entidade privada	Informações sobre a base normativa aplicável ao PAC, informações sobre acidentes de consumo e reclamações, <i>recalls</i> , pesquisa de entidade de defesa do consumidor.

Fonte: INMETRO, 2013b

Da análise, podem surgir recomendações do tipo aperfeiçoamento, nenhuma modificação ou descontinuidade do programa. Caso a proposta de aperfeiçoamento seja decidida pela diretoria, a demanda é inserida no PAQ e um esforço para a revisão do PAC é iniciado pela Dipac. A Figura 19 traz as etapas especificadas para a condução da análise crítica.



Figura 19. Etapas do processo de análise crítica de PACs
 Fonte: Elaboração própria (2013), com base em INMETRO, 2013b

A fase de planejamento corresponde à definição da carteira de PACs a serem submetidos à análise crítica para determinado ano. Para isso, é exigido um esforço de priorização, com bases nos insumos recebidos, considerando os seguintes (INMETRO, 2013b):

- a) programas implementados há mais de cinco anos, sem alteração, revisão, complementação ou sem ter passado por análise crítica nesse período;
- b) programas compulsórios;
- c) programas cujo mecanismo é a declaração do fornecedor;
- d) modificações na base legal ou normativa do programa que alterem os requisitos técnicos prescritos;
- e) existência de sugestões, pedidos de informação, reclamações, críticas ou denúncias apresentadas por consumidores, fabricantes ou outras partes interessadas;
- f) resultados do programa de verificação da conformidade que apontem não conformidades em requisitos com impacto em saúde, segurança e defesa do consumidor;
- g) registros de acidentes de consumo de objetos regulamentados;
- h) registros de *recalls*;
- i) índice de irregularidade três vezes em média ou com variações anormais identificadas durante as ações de fiscalização.

Uma vez aprovada pela Diretoria, a carteira de análise crítica é estabelecida. O estudo é iniciado com o objetivo de responder a algumas perguntas centrais para a avaliação do PAC. Para averiguar a solução do problema que originou o PAC, sugere-se, sempre que possível, que seja realizada uma pesquisa de satisfação junto ao demandante e outras partes interessadas, com o objetivo de verificar sua percepção sobre o desempenho do PAC. O Quadro 18 lista as demais questões de análise crítica.

Quadro 18. Questões para análise crítica

Questão 1	O programa contribuiu para minimizar ou solucionar o problema apontado durante o Processo de Identificação e Priorização?
Questão 2	Os produtos, processos ou serviços que são objeto de estudo do PAC já não se encontram mais no mercado por causa do desenvolvimento industrial, podendo ter sido substituídos por outros mais modernos?
Questão 3	As bases legais e normativas mudaram? Por exemplo: O PAC decorria da regulamentação de outra autoridade nacional regulamentadora que extinguiu ou modificou seu regulamento técnico?
Questão 4	O PAC tem origem no Mercosul? A existência de regulamentação do Mercosul acarreta um processo de articulação mais difícil junto às partes interessadas do Subgrupo de Trabalho do Mercosul, devendo, portanto, essa informação ser registrada para eventual necessidade de aperfeiçoamento do PAC.
Questão 5	Os organismos de Avaliação da Conformidade (OAC) e laboratórios acreditados encontram-se ativos, suspensos ou cancelados?
Questão 6	Quais os principais problemas identificados pelo Inmetro em relação à implementação e à manutenção do Programa de Avaliação da Conformidade?

Fonte: Elaborado com base em INMETRO, 2013b

Finalmente, na etapa de avaliação, realizada anualmente, os avaliadores discutem dificuldades encontradas e sugerem melhorias, num exercício de aperfeiçoamento do próprio processo de análise crítica (INMETRO, 2013b).

4.1.5 Considerações finais

Este capítulo mostrou, com base em análise documental, as principais características da Implantação Assistida de RTs e PACs. Foi verificado que o Inmetro implementa, no âmbito da Dconf, diversas boas práticas de regulação, defendidas pela OCDE, em sua atuação para a reforma regulatória e melhor regulação, como por atuantes reguladores brasileiros – quais sejam, o próprio Inmetro e a Anvisa. Entre essas atividades, destacam-se a formulação de Agenda Regulatória, o envolvimento das partes interessadas no processo de desenvolvimento pela formação de Comissão Técnica e a consulta pública das regulamentações elaboradas. Não menos importante, inclui-se nesse rol a construção de um plano de implantação assistida, que tem a intenção de minimizar os impactos negativos do PAC criado, especialmente aqueles sobre as MPEs. Ao mesmo tempo, foram identificadas algumas lacunas. Entre elas, a incipiência dos estudos de AIR, que, apesar de estarem em procedimento documentado, nem sempre são realizados ou valorizados pela Casa, e das análises críticas, que somente em 2013 começaram a ser desenvolvidas de forma mais sistemática. Ainda assim, os procedimentos existentes para a realização de ambas as avaliações indicam que o Inmetro reflete sobre a importância da operacionalização de tais práticas e encontra-se em um processo de aprimoramento de seu sistema regulatório.

A seção 4.1.2 dedicou-se à descrição do Sinmetro, da atuação do Conmetro e Inmetro. Nesse sentido, compreendeu-se a constituição legal desses sistemas e entidades, nascidos em 1973, com objetivo de criar e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais. Essa contextualização foi importante para situar o *locus* de aplicação do Madri. Assim, considerando as principais áreas de atuação do Inmetro – avaliação da conformidade, metrologia legal, metrologia científica e acreditação de organismos de avaliação da conformidade –, a sistemática Madri atua na primeira, em especial quanto à execução, coordenação e supervisão das atividades de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por competência que lhe seja delegada.

Já a seção 4.1.3 permitiu entender as características da Implantação Assistida de RTs e PACs. Foi possível identificar os focos de atuação das regulamentações do Inmetro (segurança, saúde, meio ambiente, conformidade e sustentabilidade), bem como os mecanismos adotados (certificação, declaração do fornecedor, inspeção e ensaio) e o campo de utilização (compulsório e voluntário). Além disso, foram elucidadas as fases do processo, desde a identificação e priorização da demanda, até o acompanhamento no mercado, perpassando, transversalmente, pelas ações de orientação e incentivo à qualidade. Compreender tais características foi fundamental tanto para a realização das entrevistas exploratórias junto aos regulamentadores do Inmetro, como também para captar as especificidades do processo a que se dedica o monitoramento proposto pela sistemática criada por este trabalho. Particularmente, ressalta-se o conceito de *implantação assistida*, que consiste na realização de um conjunto de ações para estimular a adesão das partes impactadas aos regulamentos estabelecidos, de forma a minimizar os impactos negativos que possam advir da intervenção feita (como falência de MPEs ou crescimento dos negócios na ilegalidade). A ideia central do Madri é respaldar os esforços de *implantação assistida* com dados sistematicamente coletados. Dessa forma, será possível pautar a análise crítica das regulamentações, em direção ao aprimoramento do sistema regulatório do Inmetro.

A seção 4.1.4 discorreu justamente sobre o processo de Análise Crítica no Inmetro. O objetivo foi descrever as atividades, bem como os critérios e parâmetros adotados para tal prática. A proposta do Madri é vir para agregar valor à Análise Crítica, respaldando-a com base em evidências coletadas durante o processo de desenvolvimento, implementação e pós-implementação de programas, e não somente em dados obtidos em um ponto fixo no tempo.

Com base no conhecimento desenvolvido pela revisão da literatura e pela análise documental, foi possível traçar as diretrizes para a condução das entrevistas exploratórias com os técnicos do Inmetro que atuam na Implantação Assistida de RTs e PACs. As entrevistas foram realizadas, transcritas e consolidadas em tabelas e mapas conceituais. Seus resultados principais, incluindo os mapas conceituais desenhados e as conclusões gerais a que se pode chegar, estão descritos no próximo capítulo.

4.2 POLÍTICA REGULATÓRIA DE SUCESSO: O QUE PENSAM OS REGULAMENTADORES DO INMETRO

4.2.1 Considerações iniciais

A seção 4.2 traz os resultados das entrevistas exploratórias junto aos regulamentadores do Inmetro, com objetivo de trazer vivências, experiências e conhecimentos importantes para responder à questão da pesquisa. Nesse sentido, tais entrevistas tiveram o intuito de levantar os entendimentos sobre o conceito de sucesso de um PAC implantado pelo Inmetro, os fatores que influenciam essa ocorrência e os impactos que tal programa pode provocar na sociedade. Além disso, captaram as percepções sobre formas úteis e viáveis para uma sistemática de avaliação das regulamentações do Inmetro.

As entrevistas exploratórias foram realizadas no Rio de Janeiro, nas instalações do Inmetro, situado na Rua da Estrela 67, Rio Comprido, Rio de Janeiro, RJ, entre agosto de 2012 e março de 2013.

Os entrevistados dedicam-se à atividade de regulamentação e avaliação da conformidade no Inmetro. São servidores federais, envolvidos no estudo de impacto e viabilidade, ao desenvolvimento e implementação, à implantação assistida e ao acompanhamento do mercado (como fiscalização) dos PACs da referida instituição. O Quadro 19 destaca os principais aspectos de currículo dos participantes. Os entrevistados possuem formações diversas, 90% com mestrado e 50% com doutorado finalizado ou em andamento. O tempo médio de atuação no Inmetro são 11,3 anos e, no serviço público, 14,8 anos.

Quadro 19. Perfil dos entrevistados na fase exploratória

Participante	Graduado em	Mestrado			Doutorado			Tempo de Inmetro (anos)	Tempo no serviço público (anos)
		Possui	Não possui	Em curso	Possui	Não possui	Em curso		
A	Farmácia	X			X			2	6,5
B	Jornalismo; Ciências Econômicas	X					X	2	16
C	Ciências Biológicas; Pedagogia	X				X		5,3	8
D	Engenharia Química	X			X			12	13
E	Comunicação Social	X					X	5,3	10,3
F	Engenharia Mecânica		X			X		18	18

Participante	Graduado em	Mestrado			Doutorado			Tempo de Inmetro (anos)	Tempo no serviço público (anos)
		Possui	Não possui	Em curso	Possui	Não possui	Em curso		
G	Engenharia Industrial Elétrica	X				X		18,6	22,6
H	Engenharia Química	X			X			11,5	11,5
I	Engenharia Elétrica	X				X		34,5	34,5
J	Engenharia Eletrônica	X				X		4	8

Fonte: Elaboração própria (2013)

Além disso, preconizou-se a entrevista de todos os chefes das unidades operacionais da Diretoria de Avaliação da Conformidade da instituição, responsável pela implantação assistida de tais programas, bem como técnicos alocados em cada uma delas, conforme demonstra o Quadro 20.

Quadro 20. Quantitativo dos entrevistados na fase exploratória

Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro (DCONF)			
Divisão de Articulação Externa e Projetos Especiais (Diape)	Divisão de Programas de Avaliação da Conformidade (Dipac)	Divisão de Orientação e Incentivo à Qualidade (Diviq)	Divisão de Verificação da Conformidade (Divec)
01 chefe	01 chefe	01 chefe	01 chefe
01 técnico	03 técnicos	01 técnico	01 técnico

Fonte: Elaboração própria (2013)

Tendo como requisito fundamental abordar os chefes de todas as unidades operacionais, bem como ao menos um técnico de cada uma delas, as entrevistas foram realizadas até quando se percebeu a repetição das discussões e a minimização das informações novas e relevantes trazidas à tona. Foram realizadas dez entrevistas, totalizando 12 horas.

Para a coleta dos dados, as entrevistas foram gravadas, sempre com prévia autorização do entrevistado, e pautadas em um roteiro de entrevista (Anexo 2). Após as conversações, para cada uma delas, elaborou-se o Memorando de Entrevista, com base na escuta das gravações, que inclui o mapa conceitual com os principais temas abordados em cada uma delas.

Os seguintes instrumentos foram usados nas entrevistas exploratórias:

- a) roteiro aberto de entrevista (Anexo 2), que elencou os principais tópicos a serem abordados;
- b) gravador digital para a captura de som das entrevistas;
- c) transcrição das entrevistas, utilizando-se o MS Word;

d) mapas conceituais para cada entrevista e para todo o conjunto delas, por meio do *software* CmapTools, que auxiliaram a elaboração das Tabelas de consolidação (mencionadas a seguir), bem como a rastreabilidade de conteúdo;

e) tabelas de consolidação, que servem tanto para apoio às conclusões obtidas, como para a rastreabilidade de conteúdo. As tabelas de consolidação encontram-se no Anexo 3 deste relatório.

Dentre esses instrumentos, cabe aqui um destaque especial aos mapas conceituais. Eles demonstraram ser extremamente úteis no processo de pesquisa, por diversas razões. Primeiramente, por gerar um resultado amigável para quem aprecia os resultados da pesquisa, já que condensa em uma página, em uma linguagem de fácil dedução, aquilo que precisou de várias delas para ser transcrito. Depois, pelo seu próprio processo de construção, já que, para desenho dos mapas, é preciso ler e reler a matéria transcrita, possibilitando, assim, maior domínio das discussões traçadas nas entrevistas. Finalmente, por facilitar a consolidação das informações e a comparação dos conteúdos abordados pelos diferentes entrevistados, permitindo melhor captar diferenças e similaridades entre os participantes. As figuras a seguir (Figura 20 a Figura 29) são os mapas conceituais desenhados para cada um dos dez participantes das entrevistas.

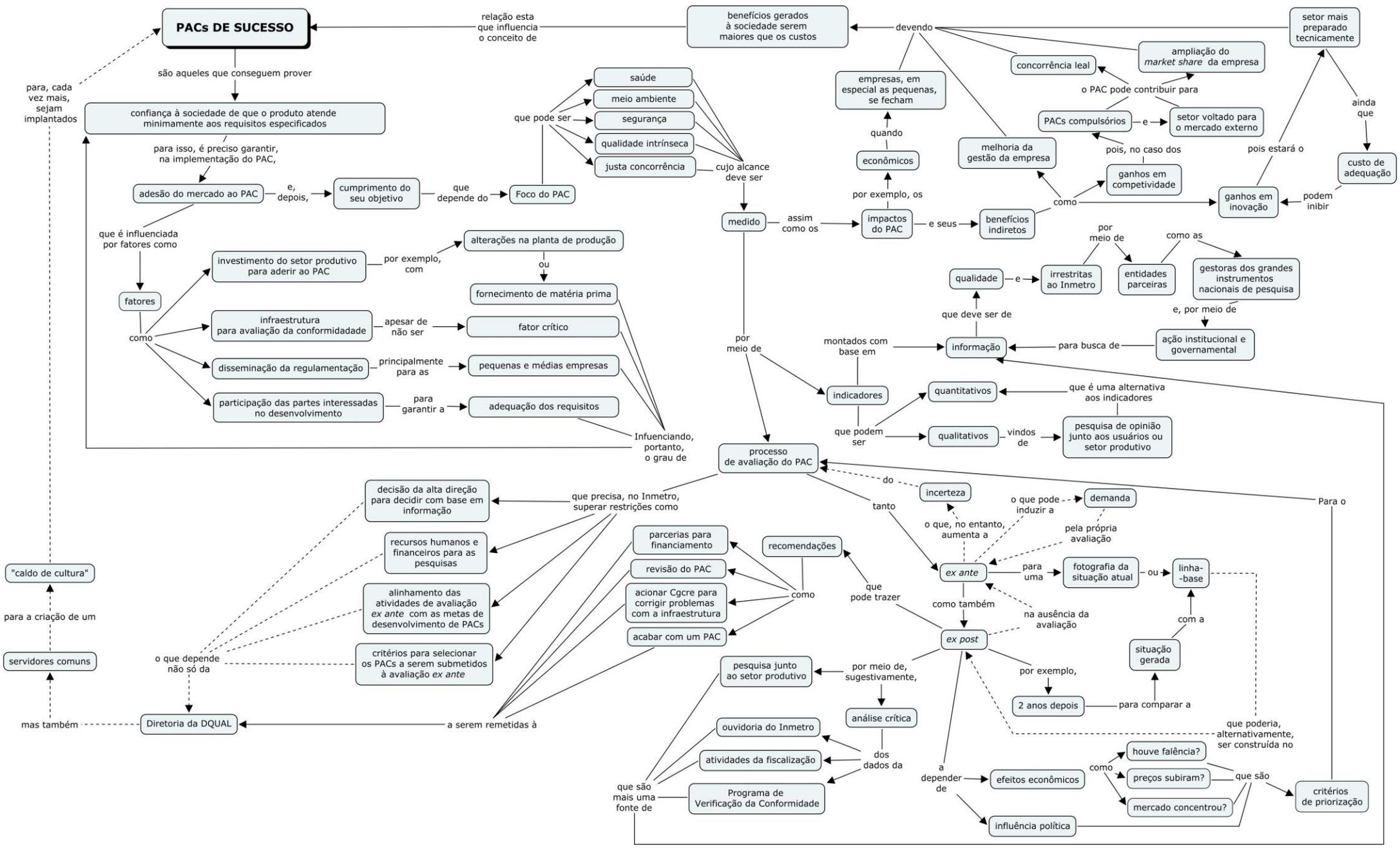


Figura 20. Mapa conceitual do Participante A
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

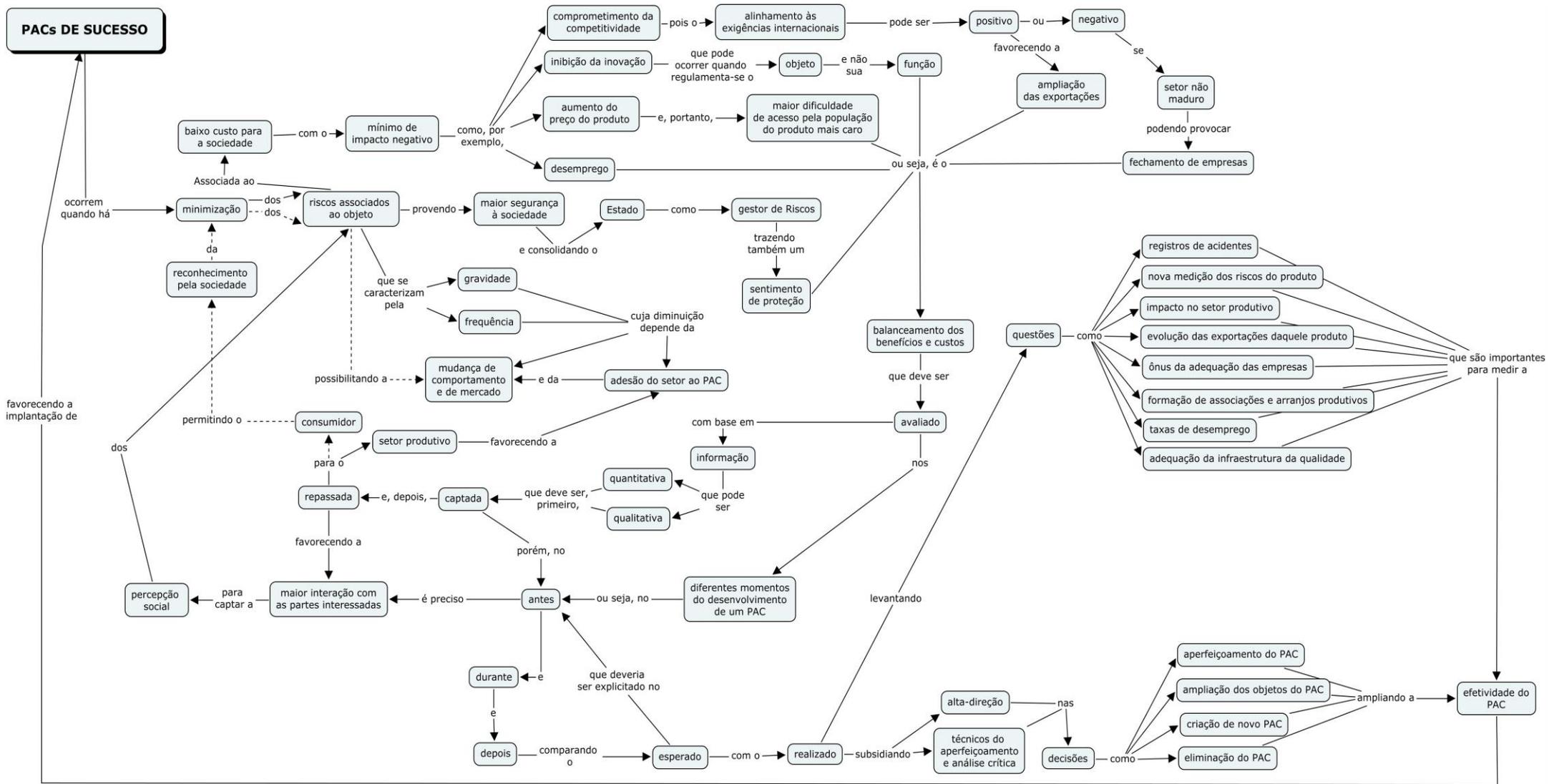


Figura 24. Mapa conceitual do Participante E
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

4.2.2 Sucesso de um PAC: o que é?

A consolidação das entrevistas permitiu verificar sete diferentes abordagens sobre o sucesso de um PAC. Elas não são excludentes entre si, tendo sido recorrente que um mesmo entrevistado se valesse de mais de uma delas para conceituar o sucesso de um programa. Para fins didáticos, e com a perspectiva de estabelecer um relacionamento entre as abordagens, elas foram divididas nas categorias *dimensão*, *condicionante* e *sustentação*, tal como representa a Figura 30. Já o Quadro 21 resume a descrição de cada uma delas.

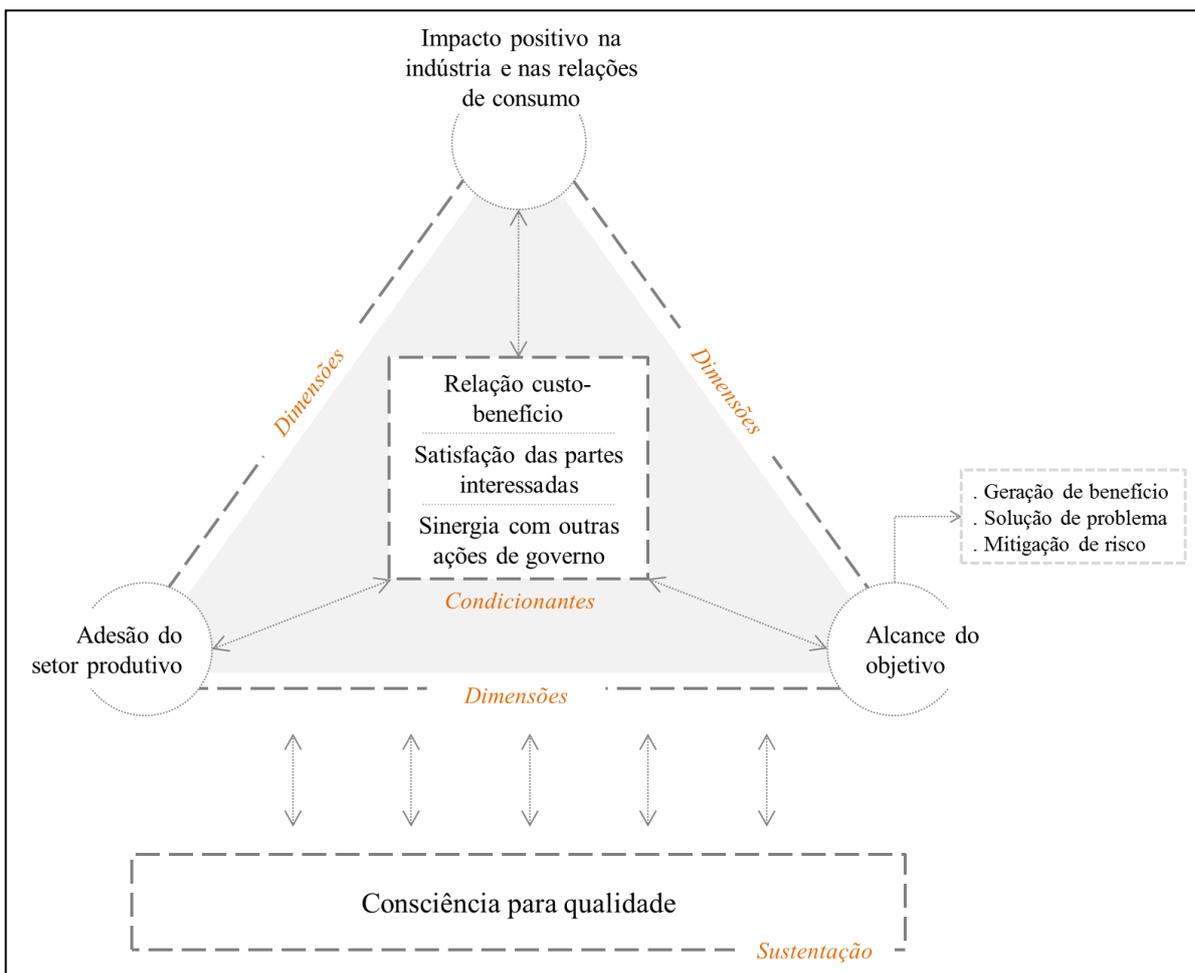


Figura 30. Conceitos para PACs de sucesso e sua interação
Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Quadro 21. Sucesso de um PAC: visão dos regulamentadores do Inmetro

Abordagem		Descrição
1. Adesão do setor produtivo		O sucesso de um PAC ocorre quando o consumidor e a sociedade em geral confiam que um determinado objeto atende a requisitos mínimos, alinhados ao foco do programa. Assim, o sucesso do PAC está diretamente relacionado à adesão do setor produtivo ao programa.
2. Alcance do objetivo	2.1. Geração de benefício	O PAC de sucesso é garantido quando os benefícios esperados são atingidos.
	2.2. Solução de problema	Essa abordagem sugere que o objetivo de um PAC está associado à eliminação das causas de um problema ou demanda social. O sucesso de um programa, portanto, ocorre com a alteração da situação-problema que o originou.
	2.3. Mitigação de risco	A situação-problema que originou um PAC está associada a um risco a que a sociedade está exposta. A mitigação do risco, seja diminuindo sua frequência ou sua gravidade, significa solucionar o problema, atingindo o objetivo proposto e garantindo o sucesso do PAC.
3. Impacto positivo na indústria e nas relações de consumo		O PAC de sucesso é aquele que impacta positivamente na competitividade e capacidade de inovação da indústria nacional – ou por meio da harmonização das relações de consumo (com a proteção e educação do consumidor e eliminação da concorrência desleal), da diferenciação do produto ou da facilitação do acesso ao mercado externo.
4. Equilíbrio da relação custo-benefício		Um PAC de sucesso é aquele que fornece os maiores benefícios a um menor custo, com um mínimo impacto negativo – no âmbito social, econômico ou ambiental.
5. Satisfação das partes interessadas		O sucesso de um PAC ocorre quando os interesses de diferentes partes – como governo, indústria, organismos de avaliação da conformidade, consumidores, sociedade etc. – são conciliados e satisfeitos.
6. Sinergia com outras ações de governo		O PAC de sucesso é aquele que apoia, complementa e está alinhado a outras ações e a diretrizes mais amplas de governo.
7. Consciência para a qualidade		O PAC de sucesso é aquele que, a médio e longo prazos, é propulsor da consciência para a qualidade pela sociedade em geral e partes interessadas, em direção à autorregulação, quando fornecedores compreendem a necessidade de apresentar sua produção atendendo aos requisitos de segurança, saúde e proteção ao meio ambiente, enquanto que consumidores atuam ativamente na exigência desses requisitos.

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

As dimensões de sucesso, portanto, foram relacionadas (1) à adesão do setor produtivo ao PAC, que gera a confiança à sociedade de que o objeto atende a requisitos

mínimos, (2) ao alcance do seu objetivo, relacionado ao foco estabelecido e (3) ao seu impacto positivo na indústria e nas relações de consumo. Não obstante, essas dimensões do sucesso têm como condicionantes (4) a equilibrada relação custo-benefício de um PAC, (5) a satisfação das partes interessadas e (6) a sinergia com outras ações de governo. Finalmente, a base de sustentação do sucesso do PAC mora na geração da (7) consciência para qualidade, sem a qual o cenário ideal da autorregulação não pode ser alcançado.

A adesão do setor produtivo está diretamente relacionada à disponibilização, no mercado, de produtos conformes ao regulamento. O Participante B, por exemplo, defende que o programa bem-sucedido é aquele que fornece ao mercado produtos mais seguros. Os Participantes A, E e H verificam, ainda, que a adesão do setor possibilita a confiança da sociedade de que um produto atende minimamente aos requisitos especificados, trazendo reconhecimento da importância da avaliação da conformidade para aquele objeto. O Participante E acrescenta que, na medida em que a sociedade percebe a relevância do programa, cresce também sua sensação de proteção, consolidando o papel do Estado como um gestor de riscos.

A realização de um objetivo foi citada por todos os entrevistados como componente do sucesso. O Participante F coloca que o alcance do alvo proposto – que, para o entrevistado, pode ser diminuição de acidentes, melhoria nos níveis de eficiência energética, melhoria da competitividade ou promoção da concorrência mais justa – é a fórmula do êxito de um programa. De uma forma geral, os entrevistados estabeleceram uma relação entre o objetivo de um PAC e o seu foco declarado, podendo ser saúde, segurança, meio ambiente, sustentabilidade, desempenho ou conformidade, ou, segundo a legislação do Inmetro, segurança, de proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, da proteção do meio ambiente e da prevenção de práticas enganosas de comércio.

Ainda nessa dimensão, em que a noção de sucesso está atrelada ao alcance de um objetivo, é possível identificar três distintas visões, mesmo que, na prática, coexistam e estejam profundamente interligadas, fazendo do propósito da fronteira aqui estabelecida mais de caráter didático, para facilitar a compreensão do significado de êxito de um programa. Primeiramente, o objetivo está atrelado à geração de um benefício. Essa percepção está presente, por exemplo, quando o Participante G atrela a noção de sucesso ao cumprimento daquilo que é esperado pela sociedade ou quando o Participante F ressalta a importância do equilíbrio da relação custo-benefício de um PAC para seu êxito. O

benefício está ligado à geração de positivities, independentemente da existência de um problema anterior.

A segunda compreensão está associada à solução de um problema, de uma demanda social previamente identificada. A abordagem do Participante G referida no parágrafo anterior também se aplica aqui, bem como as dos Participantes D e I, quando dizem que o PAC de sucesso é aquele que consegue solucionar a demanda das partes interessadas.

Finalmente, tem-se a terceira compreensão, em que o alcance dos objetivos de um PAC está relacionado à mitigação dos riscos, associados aos objetos, a que a sociedade está exposta. Os Participantes D e E compartilham dessa ideia. Este último acrescenta que a mitigação do risco, por meio da regulamentação, pode vir pela diminuição da sua frequência ou também de sua gravidade.

Outro possível entendimento sobre o sucesso de um PAC é quanto ao impacto positivo na indústria e nas relações de consumo. Nesse sentido, o Participante G provê, em sua entrevista, uma abordagem diferenciada, contextualizando, historicamente, o que, em sua leitura, caracterizaria o posicionamento do Inmetro quanto ao papel que exerce sua intervenção. Para ele, os objetivos da regulamentação Inmetro assumiram diferentes formatos no decorrer do tempo. O entrevistado identifica as fases dos anos 70 a 80, dos anos 90 aos dias de hoje e, finalmente, o atual momento de transição.

Na primeira fase, segundo o entrevistado, o foco era o fomento da cultura da qualidade e a implementação do SBAC. De 1990 à atualidade, o alvo é o do incremento da competitividade da indústria brasileira, para que sobreviva frente ao fenômeno da globalização, incentivando, para isso, a maior conformidade dos produtos nacionais a requisitos essenciais. Já na fase transitória corrente, busca-se o controle de mercado para conter o "fenômeno China" – referenciando-se ao atual quadro em que as economias nacionais, no mundo, trabalham para proteger suas indústrias de eventuais concorrências desleais. Para isso, o desafio é garantir que os produtos disponíveis no mercado, importados ou não, tenham um patamar mínimo de critérios, eliminando eventuais práticas enganosas.

A discussão sobre os impactos de um PAC na indústria e nas relações de consumo concentrou-se também na compreensão da forma que um programa pode influenciar a competitividade e a inovação, que são foco de importantes esforços das políticas governo mais abrangentes.

O impulso à competitividade da indústria nacional por meio de um PAC foi percebido, pelos entrevistados, de três diferentes formas, todas elas representadas na Figura 31, sejam elas:

1) Ele ocorre porque os requisitos, quando alinhados a padrões internacionais, possibilitam que a comercialização do produto em conformidade se expanda a mercados internacionais.

2) Ele se dá na medida em que a regulamentação estabelece um patamar mínimo de requisitos, instituindo a concorrência justa com a eliminação dos maus produtores, que se destacavam pelo baixo custo, porém sem investir em estrutura da qualidade. Nesse contexto, a concorrência justa é percebida como a base para a competitividade não predatória, pois favorece o bom produtor.

3) Ele acontece com a diferenciação daquele produto que evidencia a conformidade aos requisitos, destacando-o frente aos demais, especialmente no caso dos programas voluntários, e podendo provocar um processo de substituição das importações na medida em que os produtos nacionais demonstram-se adequados e, assim, preferidos pelo consumidor nacional.

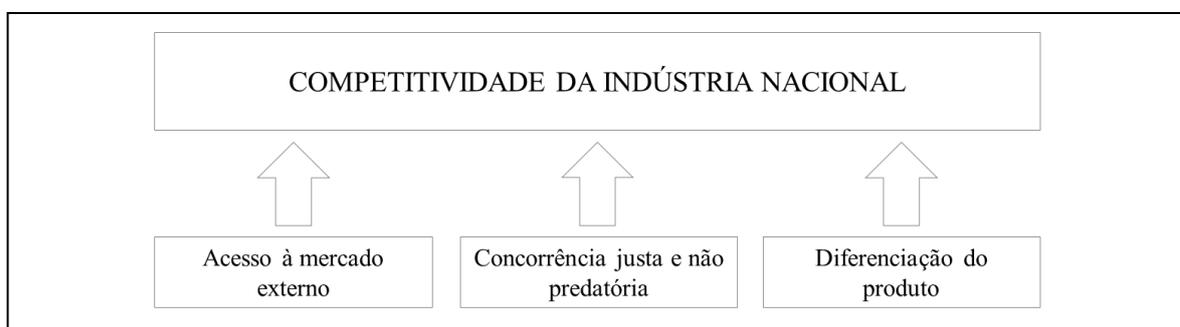


Figura 31. Impacto de um PAC na competitividade da indústria nacional
Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

A concorrência justa também é lembrada como a propulsora da atividade inovadora. Na medida em que, nos casos dos programas compulsórios, todos competem em conformidade a um conjunto de requisitos essenciais, a diferenciação ocorre pela capacidade de inovação da empresa. Assim, a preocupação com a concorrência predatória dá lugar ao trabalho criativo, em busca de novas soluções para melhor satisfazer o consumidor.

Não obstante, o Participante A relativiza o impacto na inovação promovido por um PAC e diz que os ganhos em inovação derivados de um PAC, se existirem, são apenas um benefício indireto, resultado da maior maturidade técnica que o setor pode alcançar em

razão da adequação aos requisitos regulatórios. Para ele, as inovações no produto, por exemplo, não seriam aplicáveis porque um PAC se baseia em requisitos definidos em normas técnicas que refletem o estado da arte para o objeto, lembrando que nem sempre a melhoria do produto de dada empresa é inovação.

Ainda sobre a questão da inovação e de como a regulamentação pode influenciá-la, advertem a quase totalidade dos participantes que a regulamentação prescritiva, em detrimento da calcada no desempenho desejado, pode levar a engessamentos e à inibição da inovação. Da mesma forma, há casos em que a regulamentação pode afetar negativamente a competitividade, como exemplifica o Participante E: quando os requisitos exigem o alinhamento às regras internacionais e o setor produtivo nacional não está maduro o suficiente para se adequar a elas, nesse caso, os produtos estrangeiros sairão na frente dos nacionais.

Nos parágrafos anteriores, foram tratadas as dimensões do sucesso de um PAC. Suas condicionantes são aquelas que, quando inexistentes, comprometem os bons resultados de um programa. Genericamente, por exemplo, uma regulamentação pode ter alcançado o objetivo proposto, mas, se de alguma forma esteve desalinhada a alguma política de governo, seu êxito está comprometido. Ou, ainda, o desempenho de um PAC também é afetado se nem todas as partes interessadas ficaram satisfeitas. Por fim, um programa pode até gerar múltiplos benefícios à segurança, saúde ou meio ambiente, mas a altos custos, como aumento de preços, quebra das pequenas empresas e concentração de mercado, o que também afeta seu êxito, pelo desequilíbrio da relação custo-benefício. Essas três condicionantes – equilíbrio da relação custo-benefício, satisfação das partes interessadas e sinergia com outras ações de governo – são, portanto, importantes indicadores do desempenho, já que, quando não ocorrem, afetam negativamente o sucesso.

A relação custo-benefício é fortemente presente nas conversações com os Participantes B, E e F, embora demais entrevistados, menos diretamente, também abordem a questão. O Participante B pondera a noção de sucesso de um PAC ao dizer que, para tal, é necessária a interferência mínima no mercado, trazendo à tona a noção de custo à sociedade. Os Participantes E e F, em seu turno, preconizam o balanceamento dos custos e benefícios como fundamental, devendo o alcance desse equilíbrio ser, inclusive, monitorado ao longo do tempo.

O Participante E, nesse sentido, atrela a noção de custo aos impactos negativos associados à implantação de um PAC. A sociedade, assim, é mais onerada quanto maior

forem os efeitos colaterais, aqueles não desejados, do programa. Quando indagados sobre quais impactos negativos gerados por uma intervenção do Inmetro, no que tange a avaliação da conformidade, os entrevistados apresentaram um conjunto de possibilidades, listadas no Quadro 22. Os itens enumerados podem possuir interface entre si, sendo um consequência de outro. Não obstante, não é propósito aqui estabelecer a relação lógica entre eles, mas apresentar hipóteses que merecem ser, cada uma, estudada quando da investigação dos efeitos colaterais de um PAC.

Quadro 22. Possíveis impactos negativos de um PAC

Impactos negativos possíveis	Ocorrência
1. Falência dos bons produtores, em especial pequenos e médios, artesãos e APLs	8
2. Aumento dos preços	7
3. Inibição da inovação	3
4. Concentração de mercado e interferência na concorrência	2
5. Criação da informalidade	2
6. Desemprego	2
7. Comprometimento da competitividade	2
8. Não alcance dos objetivos do PAC	1
9. Degradação ambiental por descarte inadequado de produto	1
10. Inibição da exportação pelo desalinhamento a requisitos internacionais	1

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

O Quadro 22 associa, a cada impacto identificado, o número de vezes em que foi citado pelos entrevistados. A ideia de apresentar essa ocorrência tem como objetivo indicar qual o tema mais lembrado e, não necessariamente, o mais relevante. Destaca-se a falência dos bons produtores, isto é, daqueles que não têm a intenção de enganar ou competir de forma predatória, mas têm dificuldades para adequação –, em especial as micro e pequenas empresas (MPEs); o aumento dos preços, em razão dos esforços de adaptação às novas regras e aos custos com a certificação; e a inibição da inovação, que, conforme lembram os entrevistados, pode ocorrer quando os requisitos estabelecidos são prescritivos, ao invés de focados somente no desempenho requerido para o objeto regulamentado.

O Participante F sugere, também, agrupar os impactos quanto aos aspectos ambiental, social e econômico. No âmbito social, por exemplo, o desemprego gerado pela falência de produtores; no econômico, o aumento exacerbado dos preços; no ambiental, degradação do meio ambiente por descarte inadequado de produto.

Retomando a discussão sobre as condicionantes de sucesso, tem-se a satisfação das partes interessadas, que foi apresentada explicitamente pelos Participantes D, G, H e I, embora quase todos tenham identificado, como fator de sucesso (tema a ser discorrido em breve, na seção 4.2.3), a participação dos *stakeholders* no processo do desenvolvimento do

PAC. São lembrados como partes interessadas o setor produtivo, consumidores, cidadãos, governo e, de forma mais geral, o demandante do programa. Todos esses agentes possuem interesse na regulamentação ou, de alguma forma, são impactados por ela.

Ao evidenciar o governo como parte interessada, o Participante G lembra o trabalho em cooperação que é feito entre Inmetro e outros órgãos reguladores, quando, face aos requisitos do regulamentador, o primeiro desenvolve a sistemática para a avaliação da conformidade, implantando um programa no âmbito do SBAC. Nesse sentido, o Participante D enfatiza que nem sempre um PAC é a solução completa para uma determinada demanda social. Nesses casos, o programa deve vir acompanhado de outras ações a serem realizadas não só pelo Inmetro, mas também por outras entidades. Cria-se um ambiente sinérgico de política pública, favorável ao desempenho de um PAC e, desse modo, justifica-se a sinergia com outras ações de governo como condicionante para o sucesso de um programa.

4.2.3 Fatores de sucesso

Assim como foram identificados, nas entrevistas, efeitos colaterais de um PAC, listados no Quadro 22, que afetam negativamente seu sucesso, discutiu-se também o rol de fatores que conduzem a um programa bem-sucedido. Ou seja, vetores que propiciam a maior adesão do setor produtivo, o alcance do seu objetivo, a ampliação dos impactos positivos na indústria e nas relações de consumo, ou, ainda, a satisfação das partes interessadas, o equilíbrio da relação custo-benefício, a sinergia com outras ações governamentais e a consciência para a qualidade – aspectos que definem um PAC de sucesso, na percepção dos entrevistados.

Esses fatores minimizam os impactos negativos e, assim, alavancam o sucesso de um PAC, impulsionando ainda mais o referido sucesso. A Figura 32 demonstra essa interação entre os fatores de sucesso, os impactos negativos e o sucesso de um PAC.

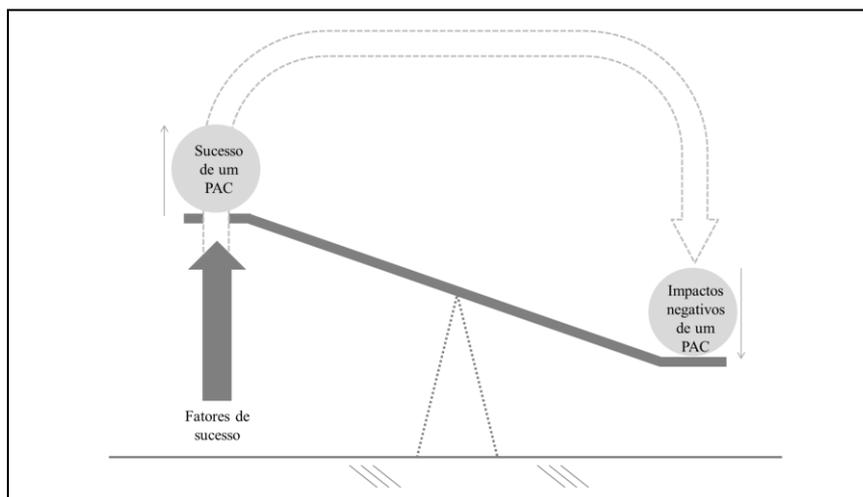


Figura 32. Interação entre fatores de sucesso e impactos negativos de um PAC
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Foram lembrados quinze fatores para o bom desempenho de um programa, sendo os de maior ocorrência, conforme destaca o Quadro 23, a participação das partes interessadas no desenvolvimento, como já orientam as boas práticas de regulação; a definição dos requisitos técnicos e de avaliação da conformidade com base em evidências, isto é, informações consistentes e dados técnicos, o que está em consonância com as discussões sobre a *evidence-based regulation*; a disseminação do PAC às partes impactadas, especialmente as MPEs, uma das maiores preocupações da Implantação Assistida do Inmetro; o Acompanhamento de Mercado, em alinhamento às preocupações debatidas nos fóruns internacionais sobre *enforcement e compliance*; e o estudo prévio que gera a radiografia do mercado e a visão do todo necessária para subsidiar a tomada de decisão, também considerada uma boa prática.

Quadro 23. Fatores de sucesso de um PAC

Tipo	Fatores de Sucesso	Ocorrência
Planejamento	1. Identificação da demanda com a definição clara do objetivo do PAC	4
	2. Estudo prévio para radiografia do mercado e visão do todo	5
	3. Adequação do PAC como ferramenta para solução do problema	1
Desenvolvimento	4. Regras bem escritas, com base em evidências	6
Implementação	5. Disseminação do PAC às partes impactadas, especialmente às MPEs	6
	6. Capacidade de investimento do setor produtivo para aderir ao PAC	1
	7. Infraestrutura de avaliação da conformidade adequada	2
Pós- implementação	8. Capacitação dos agentes da fiscalização	1
	9. Acompanhamento do mercado	6
	10. Acompanhamento dos resultados e retroalimentação	3
Transversais	11. Participação das partes interessadas no processo	8
	12. Articulação do PAC com outras ações do Inmetro ou parceiros	1
	13. Embasamento jurídico	1
	14. Conscientização e mudança de comportamento	3
	15. Transparência	1

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

É válido notar que a formação da Comissão Técnica (CT) foi recorrentemente citada por vários entrevistados quando indagados sobre fatores de sucesso. Além de ser o fórum onde se fazem ouvir as expectativas das várias partes interessadas, é nas reuniões de CT que são levadas as argumentações técnicas, por parte do setor produtivo, organismos de avaliação da conformidade, especialistas e acadêmicos, para a defesa de determinado posicionamento. O Participante F, por exemplo, defende que a discussão centrada em dados técnicos – que ocorre nas reuniões de CT – permite a construção de regras bem escritas. Já o Participante B ressalta a importância de as MPEs serem representadas na CT, de forma a reduzir o impacto da regulamentação em sua sobrevivência.

A observação dos fatores de sucesso e a tentativa de agrupá-los em categorias remetem ao agrupamento dos itens pelas etapas do macroprocesso de avaliação da conformidade. Nota-se que os cinco fatores mais lembrados pelos entrevistados correspondem a cada um dos grupos apresentados. A listagem do Quadro 23 já traz os fatores reunidos conforme a etapa processual respectiva. Já a Figura 33 ilustra esse entendimento.

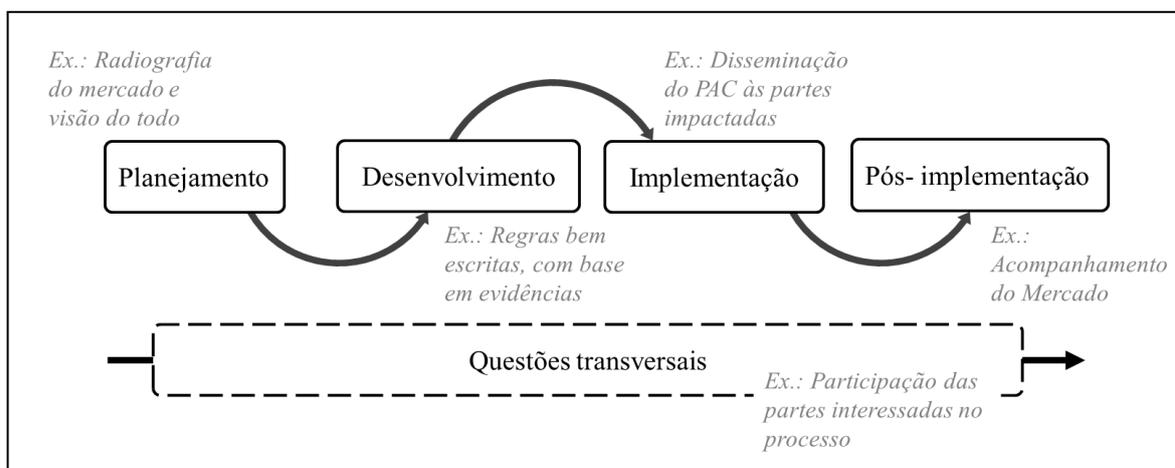


Figura 33. Agrupamento dos fatores de sucesso quanto à etapa processual
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

4.2.4 Avaliação de um PAC

A importância da avaliação *ex post* de um PAC foi reconhecida por todos os entrevistados. Os Participantes G e J observam que, na gestão da melhoria contínua com base no *Plan-Do-Check-Action* (PDCA), a atividade avaliativa é a fase “C”, fundamental para rodar o ciclo. O Participante H a associa como prática preconizada pela norma ISO 9001, que estabelece os requisitos para o Sistema de Gestão da Qualidade, em particular a

mensuração da satisfação dos “clientes”. Já os Participantes B e C a consideram um instrumento para ampliação da transparência da implantação assistida de programas de avaliação da conformidade.

O Participante I lembra que a avaliação *ex post* foi assumida, no Inmetro, pelo processo de Análise Crítica da Divisão de Articulação Externa e Projetos Especiais (Diape), com base nas boas práticas de regulamentação, a partir de 2013, para eliminar o passivo existente no Instituto. Para o entrevistado, essa avaliação é necessária porque a realidade é dinâmica, como, por exemplo, a evolução tecnológica e a alteração da base normativa, exigindo atuação por parte do Inmetro. Além disso, deve ser realizada junto aos vários setores impactados e não apenas ao demandante, tal como hoje ocorre.

Os Participantes A, C e F acreditam que os esforços avaliativos devem verificar se o objetivo do PAC foi alcançado, enquanto que A e E complementam dizendo que essa verificação deve ser feita comparando a situação antes e depois da regulamentação. Sobre esse tópico, ponto polêmico é o processo ainda iniciante da avaliação de impacto regulatório *ex ante*. Ora, se ela for inexistente para o PAC específico, ainda assim é possível realizar o estudo *a posteriori*? A resposta dos entrevistados foi sim, ainda que, como afirma o Participante A, isso traga maiores incertezas às conclusões.

O Participante F lembra que a avaliação passa pelo desafio de obedecer a um *timing* adequado, ou seja, ser realizada em um momento em que os resultados do PAC já podem ser percebidos e medidos. O referido participante dá, como exemplo, o programa para Plugues e Tomadas, comparando-o com o PAC para dispositivo de retenção infantil (cadeirinha para crianças). O primeiro caso exige maior tempo de maturação, pois há que se esperar que as famílias brasileiros ajustem seus plugues e tomadas aos padrões estabelecidos, para, só então, avaliar o quanto de acidentes foi reduzido. No segundo, por sua vez, pouco tempo após a implementação do PAC, já puderam ser obtidas estatísticas que evidenciaram a diminuição de mortes de crianças em acidente de carro.

Outras necessidades de superação, mais sistêmicas, foram citadas pelos entrevistados, como as seguintes:

- A internalização da prática da avaliação necessita de mudança de cultura, ampliando o comprometimento de todos – da alta direção ao corpo técnico – com a avaliação.

– As fontes de informação devem ser de qualidade e não precisam se restringir ao âmbito interno do Inmetro, podendo ser obtidas por meio de parcerias com gestoras dos grandes instrumentos nacionais de pesquisa.

– É preciso garantir os recursos humanos e financeiros para as pesquisas.

Em que pese os desafios a serem superados, o Participante G ressalta o protagonismo da Dconf, no Inmetro, por incentivar a melhoria contínua. Portanto, o referido entrevistado acredita que se está no caminho certo para o desenvolvimento e internalização da prática da avaliação.

Quando indagados sobre quais conteúdos deveriam ser abordados pela avaliação *ex post* dos PACs, quase a totalidade indicou a realização de recomendações ou prestação de subsídios para a tomada de decisão. O Quadro 24 lista os conteúdos sugeridos pelos participantes, enquanto que o Quadro 25 traz as possíveis recomendações, enumeradas pelos entrevistados, de um estudo avaliativo. Observe que, além de propor aperfeiçoamentos de um PAC, a avaliação pode sugerir o seu encerramento, seja quando o objetivo for alcançado e não mais houver justificativa para dar continuidade ao PAC, seja quando se verificar que a regulamentação não é mais a solução adequada para atingi-lo. Além disso, foi citada a manutenção do PAC como recomendação derivada da avaliação ou, ainda, a formulação de uma nova regulamentação.

Quadro 24. Possíveis conteúdos de uma avaliação

Conteúdo da avaliação	Ocorrência
1. Recomendações ou subsídio para tomada de decisão	9
2. Verificação do alcance do objetivo do PAC	5
3. Evolução da situação-problema e mudanças de tendências	4
4. Diagnóstico da situação	3
5. Identificação de alterações na base normativa	2
6. Levantamento do comportamento das importações e exportações	2
7. Identificação e análise dos impactos negativos	2
8. Apuração da efetiva relação custo-benefício do PAC	2
9. Satisfação das partes interessadas	2
10. Identificação de formação de associações e APLs	1
11. Identificação da alteração das taxas de emprego	1
12. Verificação da adequação da infraestrutura da qualidade	1
13. Verificação de interface com o Mercosul	1
14. Identificação e análise da percepção do consumidor	1
15. Investigação de lições aprendidas	1
16. Investigação de exemplos de boas práticas	1

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Quadro 25. Possíveis recomendações a serem realizadas pela avaliação

Possíveis recomendações	Ocorrência
1. Aperfeiçoar o PAC	9
2. Encerrar o PAC	8
3. Desenvolver novo PAC	3
4. Manter o PAC	2
5. Corrigir problemas de infraestrutura	2
6. Articular para ampliar adesão do setor ou minimizar impactos negativos	2

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Para melhor compreender os conteúdos identificados, sugeriu-se, no Quadro 26, o agrupamento dos itens conforme sua natureza. Assim, foram criados os seguintes grupos: verificação do desempenho, relacionado aos conteúdos afins às abordagens de sucesso de um PAC; investigação dos efeitos colaterais; diagnóstico da infraestrutura de avaliação da conformidade e afins; aprendizagem; e recomendações. O item “diagnóstico da situação”, presente no Quadro 24 não foi listado no quadro a seguir, pois foi considerado um termo abrangente que, ao fim, significa toda a listagem de conteúdo sugerida.

Quadro 26. Conteúdos sugeridos de uma avaliação, agrupados por afinidade

Verificação do desempenho	Investigação dos efeitos colaterais	Diagnóstico da infraestrutura e afins	Aprendizagem	Recomendações
<p>Verificação do alcance do objetivo do PAC</p> <p>Evolução da situação-problema e mudanças de tendências</p> <p>Apuração da efetiva relação custo-benefício do PAC</p> <p>Satisfação das partes interessadas</p> <p>Identificação e análise da percepção do consumidor</p>	<p>Levantamento do comportamento das importações e exportações</p> <p>Identificação e análise dos impactos negativos</p> <p>Identificação de formação de associações e Arranjos Produtivos Locais (APLs)</p> <p>Identificação da alteração das taxas de emprego</p> <p>Verificação de interface com o Mercosul</p>	<p>Identificação de alterações na base normativa</p> <p>Verificação da adequação da infraestrutura da qualidade</p>	<p>Investigação de lições aprendidas</p> <p>Investigação de exemplos de boas práticas</p>	<p>Recomendações ou subsídio para tomada de decisão</p>

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Quanto aos procedimentos, ferramentas e técnicas para avaliação, os participantes, de um modo geral, defenderam a aplicação de métodos tanto qualitativos como quantitativos. São destacadas a realização de pesquisa de opinião, a utilização de indicadores (qualitativos ou quantitativos) e a construção de gráficos. Os registros

originados pelas atividades de Ouvidoria, Acompanhamento de Mercado e Acreditação, além de bases de dados, como a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram citados como possíveis fontes de informação. Mencionou-se a ideia de envolvimento das partes interessadas também no processo avaliativo (e não somente no desenvolvimento e implementação do programa). O Quadro 27 compila as sugestões dadas sobre possíveis métodos para avaliação *ex post* de um PAC.

Quadro 27. Possíveis métodos para avaliação

Métodos para avaliação	Ocorrência
1. Pesquisa de opinião	6
2. Indicadores quantitativos	5
3. Indicadores qualitativos	3
4. Análise crítica dos registros das atividades	3
5. Utilização de base de dados	2
6. Participação das partes interessadas	2
7. Gráficos de tendência	1

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Finalmente, conforme indica o Quadro 28, quanto ao uso dos resultados da avaliação de um PAC, foram identificados o subsídio à tomada de decisão, seja pela alta direção, seja pelo corpo técnico, e a geração de conhecimento e aprendizagem.

Quadro 28. Possíveis utilidades da avaliação

Utilidades da avaliação	Ocorrência
1. Subsidiar tomada de decisão pela alta direção	9
2. Subsidiar tomada de decisão dos técnicos	6
3. Geração de conhecimento e aprendizagem	1

Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

4.2.5 Considerações finais

Neste capítulo, foram apresentados os resultados das entrevistas exploratórias com os analistas e pesquisadores do Inmetro, responsáveis pela implantação de PACs. Essas entrevistas cumprem, junto com a revisão da literatura e análise documental, apresentada nos capítulos anteriores, parte do estudo de caso. O objetivo foi verificar a percepção implícita, ou tácita, da organização sobre o conceito de sucesso (seção 4.2.2), os fatores a ele ligados e seus possíveis impactos negativos (seção 4.2.3), bem como a importância e o formato da avaliação dos resultados após a implementação do PAC (seção 4.2.4).

Com isso, foi possível obter um importante insumo para a construção da sistemática Madri. A seguir, será elaborada uma breve síntese das discussões realizadas, que também foram consolidadas por mapa conceitual, apresentado na Figura 34.

Pela leitura do mapa, concluiu-se que, segundo os entrevistados, os PACs de sucesso ocorrem quando há a adesão do setor produtivo, quando se alcança o objetivo e são gerados impactos positivos tanto para a indústria nacional, como para as relações de consumo. Esses impactos positivos promovem a competitividade pela concorrência justa, acessos a novos mercados e diferenciação do produto, criando um ambiente propício à inovação. O sucesso depende também de algumas condicionantes, sejam elas o equilíbrio da relação custo-benefício, a satisfação das partes interessadas e a sinergia com outras ações de governo. Não obstante, a consciência para a qualidade é percebida como a base de sustentação do sucesso, devendo constituir-se como meta maior a ser alcançada.

O bom desempenho do PAC depende de alguns fatores, como a visão do todo por parte do regulamentador, regras bem escritas, disseminação, acompanhamento do mercado e participação das partes interessadas. Com isso, são minimizados os possíveis impactos negativos, como falência de bons produtores, aumento de preços e a inibição da inovação.

Esses impactos negativos, bem como as abordagens de sucesso do PAC, devem ser avaliados após a implementação do mesmo, rodando o ciclo PDCA e ampliando a transparência da atuação do Inmetro junto à sociedade. Essa avaliação deve ser feita com base em informações, que podem ser levantadas por indicadores, pesquisa de opinião e acesso à base de dados.

Dessa forma, espera-se subsidiar a tomada de decisão, como gerar conhecimento e aprendizagem. O referido subsídio ocorre pela proposição de recomendações, voltadas tanto para o Conmetro, alta direção e equipe técnica. Exemplos de sugestões são a adequação da infraestrutura de avaliação da conformidade – e o aperfeiçoamento, criação ou encerramento do PAC. Finalmente, a geração de conhecimento e aprendizagem pode ocorrer pelo levantamento de lições aprendidas e exemplos de boas práticas.

Com a compreensão da percepção dos regulamentadores do Inmetro sobre o sucesso de um PAC, junto com os resultados da revisão da literatura e análise documental, foram obtidos os insumos para a criação do Madri para alavancar a avaliação *ex post* no Inmetro, oferecendo uma sistemática útil para o monitoramento da Implantação Assistida de RTs e PACs.

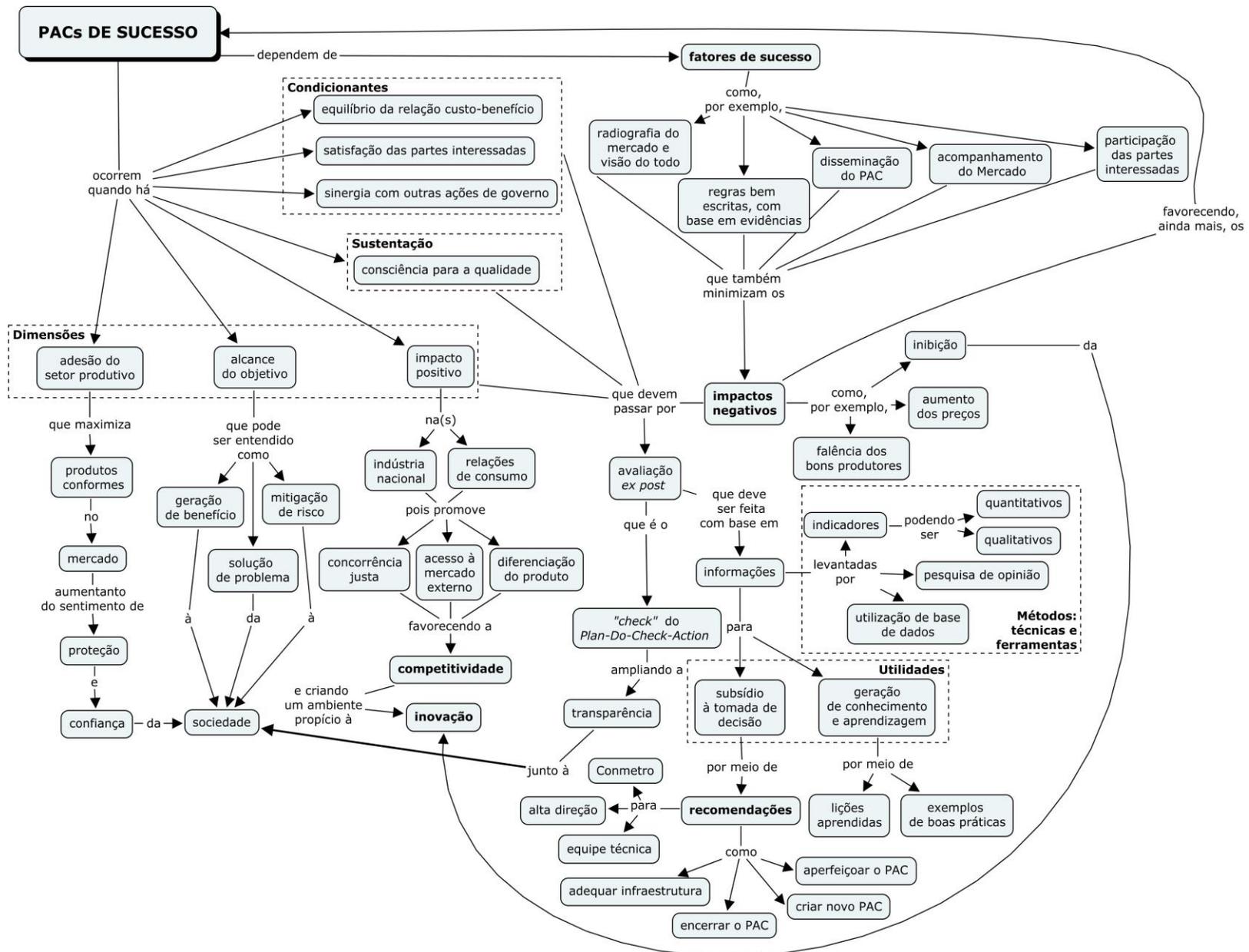


Figura 34. Consolidação das entrevistas em mapa conceitual
 Fonte: Elaboração própria (2013) - com base nas entrevistas exploratórias

Finalmente, interessante notar os pontos de interseção existentes entre os resultados das entrevistas exploratórias e os aspectos apreendidos a partir da revisão da literatura. Primeiramente, destaca-se a estreita relação entre os fatores de sucesso de um PAC, apontados pelos entrevistados, e as boas práticas regulatórias. Planejamento, AIR, participação das partes interessadas, acompanhamento no mercado, entre outras, são boas práticas regulatórias, reconhecidas tanto por organismos internacionais dedicados ao tema – como a OCDE –, como também pelo próprio Inmetro e Anvisa, ambos importantes reguladores nacionais, que desenvolveram seus guias de boas práticas regulatórias.

Nesse contexto, cabe realizar menção especial ao planejamento das políticas regulatórias e à AIR. A revisão da literatura e a percepção dos entrevistados apontam a relevância dessas práticas, bem definindo a demanda social que se pretende atender, os objetivos e o formato das ações governamentais, para facilitar a condução da avaliação *ex post*, fechando o ciclo das políticas públicas. Negligenciar essas etapas não impede a avaliação de impacto após a implementação das políticas, mas torna o trabalho mais árduo e, muitas vezes, menos preciso.

Assim como indicado na pesquisa bibliográfica, os resultados das entrevistas apresentaram diferentes dimensões para a avaliação do sucesso de uma política regulatória. A literatura, porém, foi mais adiante, percebendo que existe uma relação de causalidade entre as diferentes dimensões que caracterizam o desempenho de um PAC. Enquanto o modelo lógico reconhece a existência de resultados intermediários, resultados finais e impacto, o mapa causa-e-efeito estabelece a relação de causalidade entre aspectos do processo regulatório, da mudança de comportamento e dos resultados, que também podem ser intermediários ou finais. Assim, a partir do cruzamento dessas informações, é possível sustentar que existe uma relação lógica entre as dimensões de sucesso de um PAC identificadas a partir das entrevistas. São elas: a adesão do setor produtivo, o alcance do objetivo de um PAC e a geração de impacto à sociedade. Cabe à sistemática Madri explorar e determinar tal relação.

Outro aspecto relevante, que cabe menção, é a abordagem associada a riscos para compreender a intervenção governamental. A tendência identificada na literatura da regulação baseada em riscos é refletida aqui, nas entrevistas exploratórias, na medida em que se identificou que o objetivo de um PAC pode ser percebido como para mitigar algum risco à sociedade existente. Porém, muito embora a abordagem de risco tenha sido mencionada na fase de entrevistas, ela não foi citada por muitos participantes, indicando a

incipiência do assunto e a necessidade de nele se aprofundar para seguir essa importante tendência.

A relação custo-benefício, por sua vez, foi apontada pela maior parte dos entrevistados como determinante para o sucesso de um PAC. Ao pesquisar a literatura sobre o tema, é possível identificar restrições e limitações da ACB; entretanto, verifica-se sua preponderância nas avaliações *ex post*, muito influenciada pelas análises econômicas. Ainda assim, os entrevistados, assim como os autores investigados, reconhecem a possibilidade, a validade e a necessidade de se misturar métodos não só quantitativos, mas também qualitativos, para se construir uma avaliação regulatória de qualidade.

Por último, nesse exercício de confrontação da revisão da literatura com a percepção dos reguladores do Inmetro, é possível verificar, em ambas as fontes de evidência, o reconhecimento da utilidade da avaliação *ex post* não só para subsidiar a tomada de decisão, caracterizando seu uso instrumental, mas também para geração de conhecimento e aprendizado, característicos dos usos de compreensão e esclarecimento. Entretanto, essa segunda utilidade – diferentemente da primeira – foi citada por poucos entrevistados, corroborando com a revisão da literatura, que fala sobre a expectativa do avaliador de utilizar os resultados da avaliação para influenciar decisões e intervir no direcionamento da política sob avaliação. O uso para persuasão, indicado na literatura, não foi mencionado pelos entrevistados. Já o papel da avaliação em reduzir a assimetria de informação entre políticos e cidadãos foi bem lembrado pelos participantes das entrevistas, que indicaram a contribuição para a transparência que se pode obter com a prática.

4.3 PROPOSIÇÃO DE UMA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO REGULATÓRIO DO INMETRO (MADRI)

4.3.1 Considerações iniciais

A seção 4.3 descreve a sistemática de Monitoramento para Avaliação do Desempenho Regulatório do Inmetro (Madri), principal resultado de pesquisa, formulada a partir da análise das evidências coletadas no estudo de caso. O Madri estabelece dimensões e formula indicadores para avaliar os resultados e impactos de uma política regulatória do Inmetro, especialmente aquela associada a um Programa de Avaliação da Conformidade. Para isso, a ferramenta apoia-se nas abordagens do Modelo Lógico e Mapa

Causa-e-Efeito, apresentadas na seção 2.4 desta tese, bem como nas características específicas da Implantação Assistida de RTs e PACs e nos resultados das entrevistas exploratórias, descritos nos itens 4.1 e 4.2, respectivamente.

Espera-se que o Madri forneça ao Inmetro, em especial, à Dconf, uma possibilidade de ferramenta para a sistematização da avaliação *ex post*, com vistas à implantação assistida orientada por resultados, para o aprimoramento do PAC sob avaliação e, de forma mais ampla, do processo de desenvolvimento e implementação de programas, como também para a geração de aprendizagem. Para isso, o desafio da proposta da sistemática Madri é não ser prescritiva ao ponto de restringir sua aplicabilidade a somente um conjunto de PACs. Assim, o modelo precisou ser suficientemente abrangente em seus conceitos e critérios para permitir seu aproveitamento por todos os PACs do Inmetro, sem, no entanto, comprometer a consistência e utilidade das análises que sejam construídas a partir do seu emprego.

O Madri, portanto, não fixa formas de operacionalização das análises – apenas as sugere, como será visto a seguir –, mas, fundamentalmente, determina as métricas para a avaliação de uma política regulatória. Além disso, o Madri prioriza, para a mensuração dos indicadores e dos resultados das condicionantes, o julgamento dos avaliadores, que, no entanto, devem se sustentar em fontes de evidência tanto qualitativas, como quantitativas.

4.3.2 Fundamentos: o painel Madri

A sistemática Madri baseia-se no relacionamento em cadeia entre quatro perspectivas, sejam elas processo regulatório, mudança de comportamento, resultado e impacto. O processo regulatório representa o conjunto de atividades desenvolvidas pelo regulamentador para provocar a mudança de comportamento desejada, que deve eliminar a causa do problema a ser solucionado. A perspectiva resultado, por sua vez, traduz justamente a solução do problema, enquanto que a de impacto refere-se à eliminação ou minimização de suas consequências.

Para o caso dos PACs do Inmetro, o Madri foi construído partindo-se da premissa de que a aquisição pelo consumidor de produtos não conformes a requisitos normativos causa acidentes, afetação da saúde, degradação ambiental ou outros problemas relacionados à segurança, saúde, meio ambiente, conformidade e sustentabilidade, gerando desproteção do consumidor, um ambiente propício às práticas enganosas de comércio,

comprometimento das exportações e não diferenciação dos bons produtores no mercado. Essa cadeia de relacionamentos entre as perspectivas, que deu base à formulação do Madri, está sintetizada na Figura 35. Repare que a referida ilustração também relaciona tais perspectivas à árvore de causas e consequências dos problemas que um PAC busca diluir.

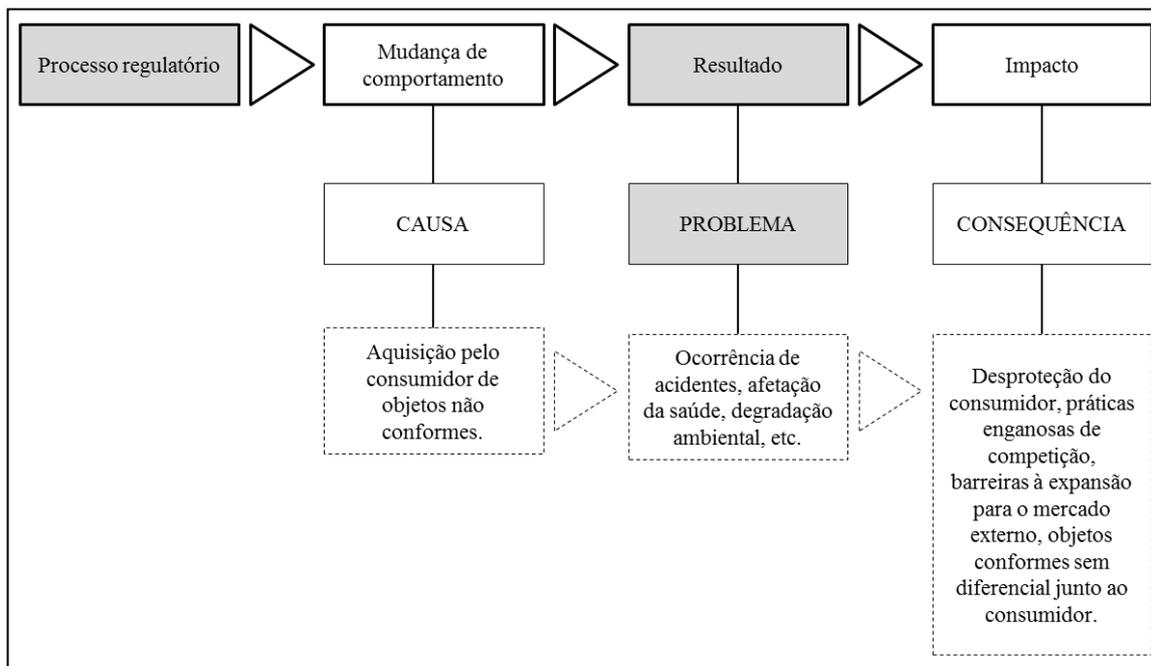


Figura 35. Relacionamento em cadeia entre as perspectivas do Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

O Madri também defende a existência das seguintes condicionantes: relação entre custo e benefício, satisfação das partes interessadas e sinergia com outras ações de governo. Elas são atributos que, se inexistentes, comprometem o sucesso de uma política regulatória. O desempenho das condicionantes e das perspectivas compõe os principais elementos da sistemática, conforme está ilustrado na Figura 36.

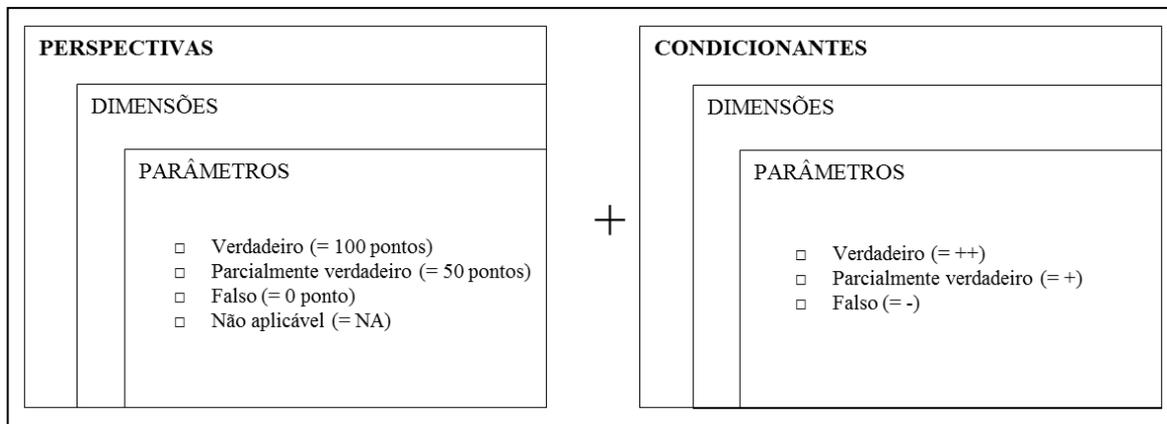


Figura 36. Elementos-base do Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

Pela Figura 36, é possível verificar que cada uma das perspectivas e condicionantes é composta de dimensões, a serem avaliadas à luz dos parâmetros *verdadeiro*, *parcialmente verdadeiro*, *falso* ou *não aplicável* (este último, no caso das perspectivas). Os parâmetros estão associados a pontuações, que irão compor os indicadores para a avaliação da regulamentação. Esses indicadores desenham o painel proposto para o monitoramento das políticas regulatórias do Inmetro, ou Painel Madri, representado pela Figura 37.

O modelo pressupõe que a base para o sucesso de um PAC está em um processo regulatório bem conduzido, ou seja, aderente às boas práticas de regulamentação, que promova a adequada infraestrutura de avaliação da conformidade e que garanta o bom desempenho das ações de *enforcement* e *compliance*. Se assim feito, são ampliadas as possibilidades de mudança de comportamento desejadas, com a disponibilização no mercado de produtos conformes. Essa mudança induz ao resultado relacionado alcance do objetivo da regulamentação pela eliminação ou minimização dos problemas e riscos negativos ou, ainda, com a geração dos benefícios previstos. Finalmente, com o resultado alcançado, espera-se que a sociedade seja impactada positivamente, com a harmonização das relações de consumo, facilitação do acesso ao mercado externo ou diferenciação do objeto no mercado.

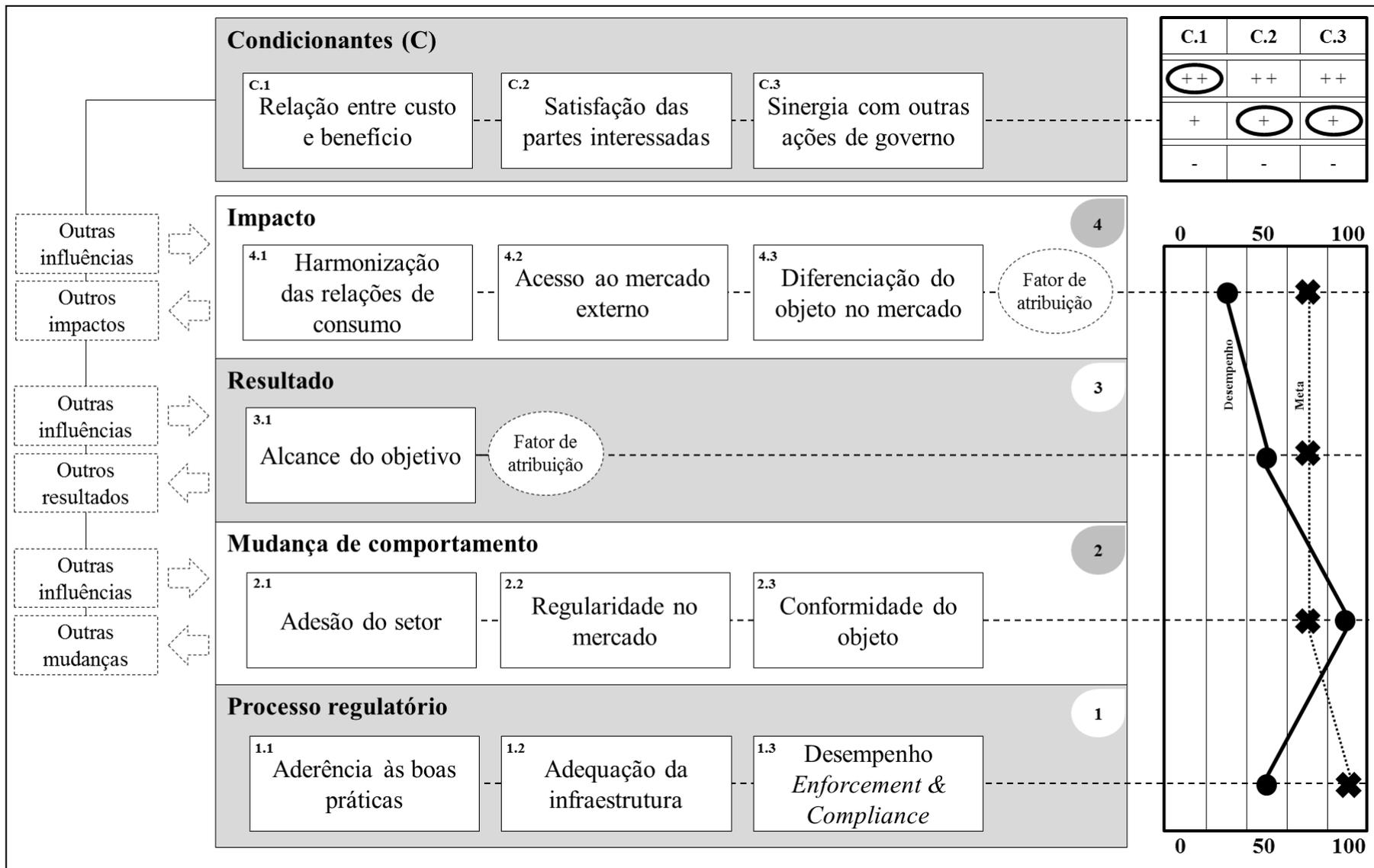


Figura 37. Painel Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

Esse encadeamento, no entanto, sofre influências externas, que podem gerar outras mudanças, resultados ou impactos e, com isso, afetar o desempenho do PAC. Isto porque, conforme defende o modelo Madri, essas interferências podem interferir em pelo menos uma das condicionantes de sucesso de um PAC: a relação entre custo e benefício, a satisfação global das partes interessadas ou a sinergia da regulamentação com outras ações de governo. Por isso, o Madri requer também mapear as mudanças, resultados e impactos não previstos e não desejados, porém ocorridos, pois acredita-se que esse mapeamento é fundamental para avaliar efetivamente o desempenho de um programa.

As dimensões do Madri, bem como as condicionantes, podem ser compreendidas como um conjunto de questões a serem respondidas no âmbito de cada perspectiva do modelo. O Quadro 29 define cada uma das dimensões com base nas questões de avaliação a elas relacionadas.

Quadro 29. Questões para avaliação de um PAC propostas pelo Madri

1. PROCESSO REGULATÓRIO	
Dimensões	Questões
1.1. Aderência às boas práticas	<ul style="list-style-type: none"> – A demanda pela regulamentação foi devidamente planejada? – A decisão para a regulamentação foi pautada em evidências, obtidas, por exemplo, na Análise de Impacto Regulatório (AIR)? – A Comissão Técnica que foi formada para a participação das partes interessadas na construção das regras possui representatividade, com, pelo menos, representações dos organismos de avaliação da conformidade, consumidores e setor produtivo? – A Comissão Técnica que foi formada para a participação das partes interessadas na construção das regras teve desempenho satisfatório, na visão de seus participantes? – A Consulta Pública da regulamentação obteve ampla participação da sociedade? – A Consulta Pública da regulamentação teve desempenho satisfatório, na visão dos consultantes?
1.2. Adequação da infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> – Existem organismos de certificação ou de inspeção acreditados e sua capacidade operacional é suficiente para atendimento do setor? – Existem laboratórios para o escopo e sua capacidade operacional é suficiente para atendimento do setor? – Os procedimentos adotados pelos organismos de avaliação da conformidade estão harmonizados?
1.3. Desempenho <i>Enforcement & Copliance</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Os fiscais da RBMLQ-I foram treinados com a antecedência adequada e sinalizaram alto nível de satisfação com o treinamento? – As ações de fiscalização foram realizadas, tanto para verificar o cumprimento da regulamentação, quanto para estimulá-lo? – As ações de disseminação e orientação para a qualidade foram realizadas de forma a facilitar o acesso e o entendimento da regulamentação às principais partes interessadas? – As ações para integração das MPEs à regulamentação foram realizadas? – Foram respondidos todos os esclarecimentos demandados pela sociedade e todas as denúncias recebidas foram devidamente investigadas e tratadas?
2. MUDANÇA DE COMPORTAMENTO	
Dimensões	Questões

2.1. Adesão do setor	– Os objetos fabricados ou importados estão de acordo com a regulamentação?
2.2. Regularidade no mercado	– Os objetos disponibilizados no mercado que possuem conformidade avaliada estão de acordo com as regras?
2.3. Conformidade dos produtos	– Os objetos disponibilizados no mercado e fiscalizados estão em conformidade?
3. RESULTADO	
– A regulamentação conseguiu atingir seus objetivos, sendo alcançados os benefícios, solucionados os problemas ou mitigados os riscos que demandaram a criação das regras?	
4. IMPACTO	
Dimensões	Questões
4.1. Harmonização das relações de consumo	– A regulamentação estabelece um patamar mínimo de requisitos que pode ser atribuído à promoção da concorrência justa, com a eliminação dos maus produtores?
4.2. Acesso ao mercado externo	– A regulamentação está alinhada a requisitos internacionais, facilitando a comercialização do objeto com conformidade avaliada em mercados internacionais?
4.3. Diferenciação do produto	– A regulamentação permitiu que os objetos conformes se diferenciassem no mercado, destacando-se junto aos consumidores?
CONDICIONANTES (Cd)	
Dimensões	Questões
Cd.1. Relação entre custo e benefício	– A relação entre custo e benefício justifica a regulamentação?
Cd.2. Satisfação das partes interessadas	– As partes interessadas, como demandantes, organismos de avaliação da conformidade, setor produtivo, consumidores ou órgãos de governo, estão satisfeitos com os resultados da regulamentação?
Cd.3. Sinergia com outras ações de governo	– Há sinergia da regulamentação com outras ações de governo?

Fonte: Elaboração própria (2013)

Para responder a essas perguntas e definir os parâmetros de resposta, a sistemática Madri sugere a utilização de um formulário-padrão, constante no Anexo 4 desta tese. Esse guia também se organiza pelas perspectivas, condicionantes e suas dimensões, em alinhamento às questões trazidas anteriormente. Além disso, o formulário traz, para cada dimensão, possíveis fontes de evidências – a serem mais bem explicadas na seção 4.3.3 – que podem ser exploradas pelo avaliador para sustentar suas conclusões.

Enfatiza-se, aqui, a necessidade de serem avaliadas também as outras influências sofridas e mudanças de comportamento, resultados e impactos do PAC. A importância dessa investigação mora na identificação de variáveis importantes para o julgamento das condicionantes, pois essas influências podem afetar a relação entre custo e benefício, a satisfação das partes interessadas e a sinergia com outras ações de governo, como explicado na Figura 38.

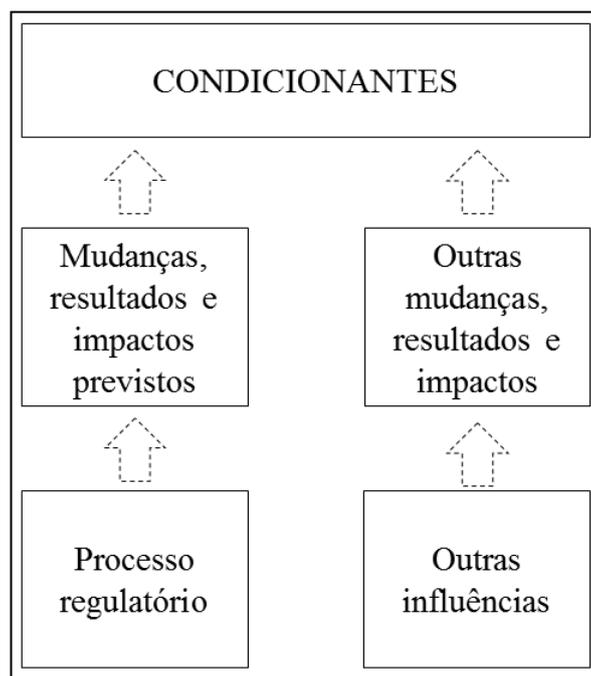


Figura 38. Relação entre as condicionantes, o processo regulatório e outras influências
 Fonte: Elaboração própria (2013)

Nesse sentido, o Madri também indica que questões sejam respondidas pela avaliação com vistas a mapear essas outras influências, mudanças, resultados e impactos que podem afetar o sucesso do PAC. As perguntas sugeridas, porém não exaustivas, estão listadas no Quadro 30.

Quadro 30. Outras questões para avaliação de um PAC

Perspectiva	Possíveis questões
Outras mudanças de comportamento	<ul style="list-style-type: none"> – Houve aumento da informalidade? – Houve alteração do portfólio para escapar da regulamentação? – Houve falência dos bons produtores, em especial pequenos e médios, artesãos e APLs? – Houve aumento do desemprego? – Houve degradação ambiental por descarte inadequado de produto?
Outros resultados	<ul style="list-style-type: none"> – O produto continua oferecendo outros riscos e problemas de segurança, saúde, meio ambiente, desempenho ou conformidade?
Outros impactos	<ul style="list-style-type: none"> – Houve aumento dos preços? – Houve inibição da inovação pela rigidez das regras? – Houve concentração de mercado e interferência na concorrência? – Houve inibição da exportação pelo desalinhamento a requisitos internacionais?

Fonte: Elaboração própria (2013)

Como explicado anteriormente, as respostas a todas essas questões estão parametrizadas em *verdadeiro*, *parcialmente verdadeiro*, *falso* ou *não aplicável* (este último, no caso das perspectivas) e, conforme o julgamento, para cada dimensão é

atribuída uma nota (100, 50 ou 0 ponto) ou conceito (++ , + ou -). No caso das perspectivas, sugere-se que seja evidenciada, no painel Madri, a pontuação agregada. Esse valor deve ser resultante da média aritmética das notas obtidas para cada dimensão. Por exemplo, a perspectiva número 1, processo regulatório, possui três dimensões (1.1, 1.2, 1.3). A nota final dessa perspectiva deve ser calculada da seguinte forma:

$$NP_1 = \frac{ND_{1.1} + ND_{1.2} + ND_{1.3}}{3}$$

Sendo, NP igual à Nota da Perspectiva e ND correspondente à Nota da Dimensão. Assim, de forma geral, tem-se o Quadro 31 como equação para cálculo da NF.

Quadro 31. Cálculo da Nota da Perspectiva

$$NP_i = \sum_{j=1}^J \frac{ND_{i,j}}{J}$$

Sendo:
i = nº da perspectiva
J = nº de dimensões da perspectiva

Fonte: Elaboração própria (2013)

Sempre que uma determinada dimensão for classificada como Não Aplicável, ela não deve ser considerada para a composição da média, como se inexistisse, não afetando, assim, a nota final agregada. A NP pode assumir valores entre zero e cem e deve ser plotada em um gráfico que a relaciona com as perspectivas, conforme demonstra o exemplo hipotético da Figura 37, que está replicado a seguir (Figura 39).

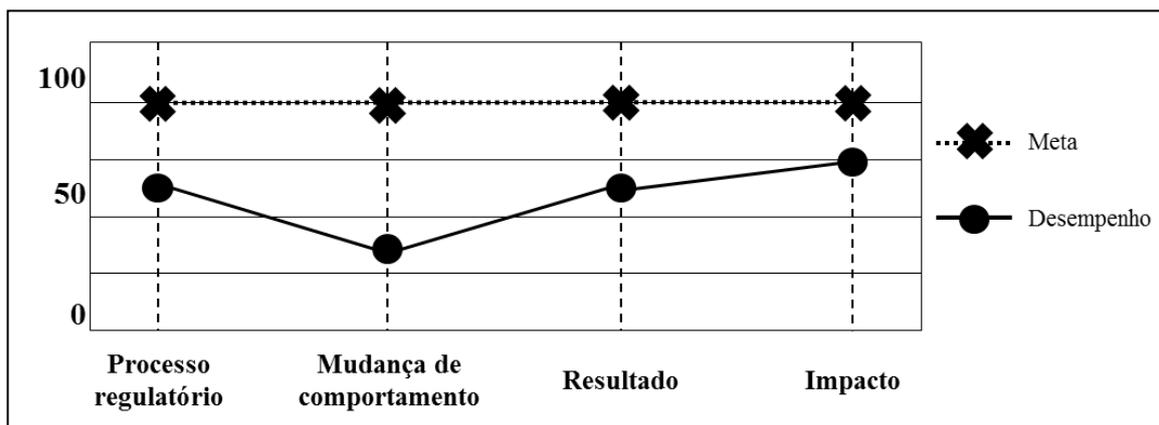


Figura 39. Exemplo do gráfico *Notas das Perspectivas*

Fonte: Elaboração própria (2013)

Repare a exigência de, além de monitorar o desempenho, fixar metas para cada uma das perspectivas. A comparação da *performance* alcançada com o alvo estabelecido é a base na gestão por resultados proposta pelo Madri. Em um primeiro momento, a fixação

das metas pode ocorrer de forma subjetiva pela própria equipe do PAC, antes mesmo do início do seu desenvolvimento. Após, conforme for formada uma série história com os resultados dos diferentes PACs, ao longo do tempo, a meta pode ser construída considerando esses valores.

Já o desempenho do PAC quanto às condicionantes depende não somente da sua *performance* nas perspectivas, mas também das outras influências que recebe. Para diferenciar o grupo das perspectivas do grupo das condicionantes, os parâmetros que definem as notas atribuídas às condicionantes são os sinais “++”, “+” ou “-”, como exemplifica a Figura 37 e reproduzido a seguir (Figura 40). O desempenho do tipo “+” abre um sinal de alerta, mesmo que as notas das perspectivas tenham sido muito elevadas. Já o sinal “-” revela o insucesso do PAC. Em ambas as situações, causas para a lacuna de desempenho devem ser mapeadas e recomendações devem ser sugeridas para alavancar a *performance* do PAC.

C.1	C.2	C.3
++	++	++
+	+	+
-	-	-

Figura 40. Notas das Condicionantes: exemplo de gráfico
Fonte: Elaboração própria (2013)

4.3.3 Utilização

4.3.3.1 Passo a passo

As fases de monitoramento para avaliação dos PACs do Inmetro são as seguintes: (1) planejamento da avaliação, (2) coleta e análise das evidências, (3) mensuração e (4) conclusões. A Figura 41 ilustra esse passo a passo.

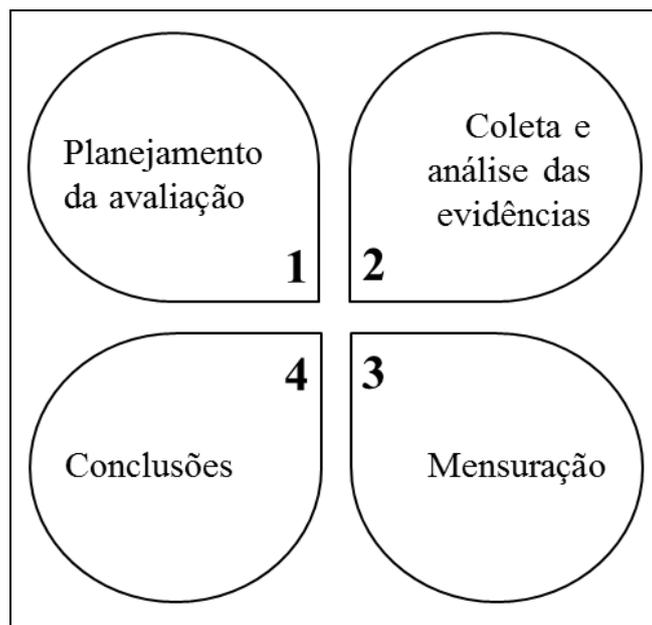


Figura 41. Passo a passo para a realização do Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

A primeira fase da sistemática Madri é o planejamento, que deve resultar no plano de avaliação. Essa etapa consiste na escolha da equipe avaliadora, na definição das estratégias para coleta e análise das evidências, na seleção das questões de pesquisa e na composição do cronograma. As estratégias aqui mencionadas estão relacionadas às fontes de evidência de cada item a ser avaliado. Na sistemática Madri, são sugeridas seis diferentes fontes de evidência para pautar as conclusões do avaliador ou equipe avaliadora, conforme identifica o Quadro 32. As fontes de evidência não são exaustivas e podem ser substituídas, eliminadas e complementadas, conforme determinar o plano da avaliação, primeira etapa do passo a passo para o Madri.

Quadro 32. Fontes de evidência propostas pela sistemática Madri

Fontes de evidência	Itens de avaliação																								
	1.1.1	1.1.2	1.1.3.1	1.1.3.2	1.1.4.1	1.1.4.2	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.3.1	1.3.2	1.3.3	1.3.4	1.3.5	2.1.1	2.2.1	2.3.1	3.1	4.1.1	4.2.1	4.3.1	C.1.1	C.2.1	C.3.1	
Análise documental e de dados	x	x	x		x				x	x	x	x	x	x	x	x	x								x
Entrevistas com equipe Inmetro	x	x																							x
Pesquisa de satisfação				x		x				x															x
Pesquisa junto aos OACs							x	x	x																x
Pesquisa com as partes interessadas												x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Grupo focal																		x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Elaboração própria (2013)

Primeiramente, destaca-se a análise documental e de dados, sugerida para quase todos os itens a serem avaliados. Os documentos e dados a serem explorados variam segundo o interesse do item em análise. As dimensões pertencentes às perspectivas *processo regulatório* e *mudança de comportamento* fazem uso, fundamentalmente, de

documentos e dados produzidos internamente, pelo Inmetro. Já para as demais perspectivas – resultado e impacto – essas evidências são, geralmente, obtidas externamente. Nesses casos, aponta-se aqui o desafio recorrentemente identificado na revisão da literatura e nas entrevistas exploratórias: o da disponibilidade de dados públicos que sustentem as avaliações de resultado e impacto *ex post*. O Quadro 33 lista possíveis itens para a análise documental e de dados.

Quadro 33. Possíveis fontes a serem utilizadas na análise documental e de dados

Possíveis documentos e dados
Resoluções Conmetro com Agenda Regulatória
Notas Técnicas de AIR (ou estudo similar)
Portarias de formação de Comissão Técnica
Atas de reunião de Comissão Técnica
Planilha de consolidação da consulta pública
Base de dados do Inmetro com organismos acreditados
Relatórios da ouvidoria
Ofícios recebidos e respondidos pelo Inmetro
Relatório das auditorias da Cgcre
Relatório do PVC
Listas de presença do treinamento dado à RBMLQ-I
Relatórios de fiscalização
Banco de dados com Produtos Certificados
Banco de dados com Produtos Registrados
Plano de Implantação Assistida (IA)
Ofícios de respostas às denúncias
Estudos com dados e estatísticas do mercado
Jornais
Leis de outros entes governamentais

Fonte: Elaboração própria (2013)

As entrevistas com a equipe do Inmetro podem incluir os técnicos envolvidos em todas as fases da implantação assistida de RTs e PACs, além do corpo gerencial e diretor. O objetivo das entrevistas é compreender a origem da demanda, se planejada ou não, e em que medida a decisão sobre regulamentar ou não foi pautada em evidências. Além disso, tem como propósito levantar a percepção da equipe quanto aos benefícios e custos do PAC e à sinergia do programa com outras ações de governo.

Já as pesquisas de satisfação, conforme sugestão da sistemática Madri, podem ser realizadas com a Comissão Técnica, com os consultentes da Consulta Pública e com os fiscais da RBMLQ-I que foram treinados. Essas pesquisas são práticas ainda não existentes na Dconf, mas que, se implementadas, seriam de grande importância para apoiar a avaliação *ex post*, em especial quanto à perspectiva *processos internos*.

A pesquisa junto aos Organismos de Avaliação da Conformidade (OACs) tem como objetivo fundamental avaliar a adequação da infraestrutura para a implementação do

PAC. Nesse sentido, busca investigar a capacidade operacional dos laboratórios frente à demanda por avaliação da conformidade do setor produtivo e verificar se os procedimentos adotados por esses organismos estão harmonizados, garantindo uniformidade na avaliação da conformidade.

As pesquisas com as partes interessadas e a realização de grupo focal são fortemente sugeridas para as perspectivas *resultado* e *impacto*. Isso porque, ao contrário das duas primeiras, a avaliação dessas perspectivas depende demasiadamente de dados externos e, considerando as limitações muitas vezes existentes para obtê-los, uma alternativa é associar estudos qualitativos para apoiar a avaliação. Além disso, a avaliação dos resultados e impactos do PAC depende do fator de atribuição dado ao programa, isto é, o quanto que o PAC de fato contribuiu para alcançar os resultados e impactos verificados. Essa atribuição não é trivial de ser realizada e acredita-se, no âmbito da sistemática Madri, que as pesquisas com as partes interessadas e a realização de grupo focal são uma estratégia que permitirá ao avaliador concluir sobre tal atribuição.

Após o planejamento da avaliação, segue-se com a coleta das evidências e sua análise, segunda etapa da sistemática proposta. Essa fase permitirá a equipe avaliadora julgar o PAC em suas perspectivas e condicionantes de sucesso. Logo, essa etapa garantirá, ao final, a consistência da avaliação e, por isso, especial atenção deve ser a ela dada.

Em seguida, utilizando-se do guia do Anexo 4 e das fórmulas de cálculo das pontuações, parte-se para a terceira etapa, a da mensuração. O principal produto dessa etapa é o Painel Madri preenchido, com as notas das perspectivas e das condicionantes, permitindo aos avaliadores, em um só olhar, identificarem o desempenho do PAC quanto aos diversos critérios utilizados.

Finalmente, a etapa de conclusões. A equipe avaliadora deve, de posse do Painel Madri completado, formular recomendações e identificar exemplos de boas práticas e lições aprendidas a serem destacadas e aproveitadas por outros PACs. As recomendações podem ser as seguintes:

- ações para adequação da infraestrutura;
- ampliação dos esforços de *enforcement* e *compliance*, com reforço das ações de fiscalização e disseminação;
- aperfeiçoamento das regras da regulamentação, incluindo alteração dos mecanismos de avaliação da conformidade ou da abrangência do programa – se compulsório ou voluntário –, entre outros;

- complementação do PAC com outras ações não regulatórias;
- criação de um novo PAC;
- suspensão do PAC, ou por ter chegado ao seu objetivo ou por não ser a solução do problema central;
- articulação com as partes interessadas, sejam elas internas (como a Cgcre) ou externas (como setor produtivo, outros agentes de governo, etc.), para dirimir lacunas existentes.

4.3.3.2 Implantação Assistida Orientada por Resultados

O acompanhamento sistemático proposto pelo Madri, para todos os PACs ou, ao menos, aqueles priorizados, permite reunir, de forma estruturada, os resultados de processo, tornando mais robusta a Implantação Assistida de RTs e PACs, agora pautado por indicadores. Sua compilação pode ser, inclusive, assumida pela Coordenação da Implantação Assistida do Inmetro. Ao mesmo tempo, é gerado um instrumento útil para os gestores, que passam a ter a oportunidade de visualizar, em um só relance, o histórico e a *performance* de dado processo regulatório.

Além disso, pelo teor dos indicadores propostos, a utilização do Madri pela Implantação Assistida induz o trabalho orientado por resultados em todo o macroprocesso de avaliação da conformidade. Por exemplo, não basta a formação da Comissão Técnica, mas é também importante a satisfação de seus integrantes (o que não significa que a equipe do Inmetro estará subordinada aos interesses dos membros da Comissão). Da mesma forma, mais do que a realização da Consulta Pública, torna-se relevante verificar a satisfação dos consulentes em relação às respostas dadas (não significa que, para isso, suas sugestões sejam internalizadas na regulamentação).

Quanto ao monitoramento das dimensões relacionadas à mudança de comportamento, mais uma vez o Madri traz à Implantação Assistida a possibilidade de consolidar dados hoje já acompanhados pelo Instituto, como adesão do setor à regulamentação, índice de regularidade no mercado e resultados do Programa de Verificação da Conformidade (PVC). O Madri propõe, adicionalmente, parâmetros daquilo que é considerado bom, mediano e ruim e, além disso, reúne esses indicadores em um único esforço analítico, permitindo avaliações mais complexas sobre um PAC. Finalmente, formalizar o acompanhamento desses aspectos com uma ferramenta institucionalizada –

como pode vir a ser o Madri – reforça a sua importância e utilidade para os gestores, minimizando, portanto, as chances de esses dados não serem monitorados pelos técnicos.

Já as perspectivas *resultado* e *impacto*, bem como as condicionantes, guardam a peculiaridade de serem as menos gerenciáveis internamente, pois, além de poderem ser fortemente afetadas por influências externas, sua avaliação depende, mais que as outras perspectivas, de dados obtidos externamente. Em que pese a dificuldade de mensuração dessas variáveis, são elas que dão a maior noção de efetividade de um PAC e, por isso, merecem atenção. A utilização do Madri, nesse sentido, reforça essa importância e deixa evidente que o cálculo do desempenho do PAC depende da avaliação dos seus resultados, impactos e condicionantes, guiando, na prática, a Implantação Assistida de PACs com base nos resultados que consegue atingir.

O preenchimento do Painel Madri para um PAC específico não depende de um único setor da Dconf, como, aqui sugerido, a Coordenação de Implantação Assistida. Esse núcleo pode até ser o responsável por sua compilação; porém, dependerá do trabalho realizado pelas equipes dos demais processos operacionais da Diretoria. Dessa forma, a ação integrada e colaborativa entre a referida Coordenação e os demais participantes do macroprocesso de avaliação da conformidade, com o patrocínio da diretoria e gestores, é fundamental para o sucesso da ferramenta. Finalmente, o Painel Madri permite que todos os participantes do macroprocesso enxerguem sua importância para o resultado de sucesso de um PAC, de forma sistêmica, contribuindo para a integração por processos das atividades da Dconf.

4.3.3.3 Aperfeiçoamento, aprendizagem e meta-avaliação

As principais utilidades da sistemática Madri foram classificadas como de aperfeiçoamento, de aprendizagem e de meta-avaliação. As duas primeiras serão explicadas nesta seção, enquanto que a última será descrita na próxima. O aperfeiçoamento de um programa é derivado, principalmente, da avaliação intrarregulatória, aplicada a um PAC específico. Já a geração de aprendizagem vem tanto com essa avaliação, como com a inter-regulatória, que compara os resultados das avaliações individuais. Já a meta-avaliação é construída especialmente a partir da avaliação inter-regulatória. A Figura 42 explica essas relações.

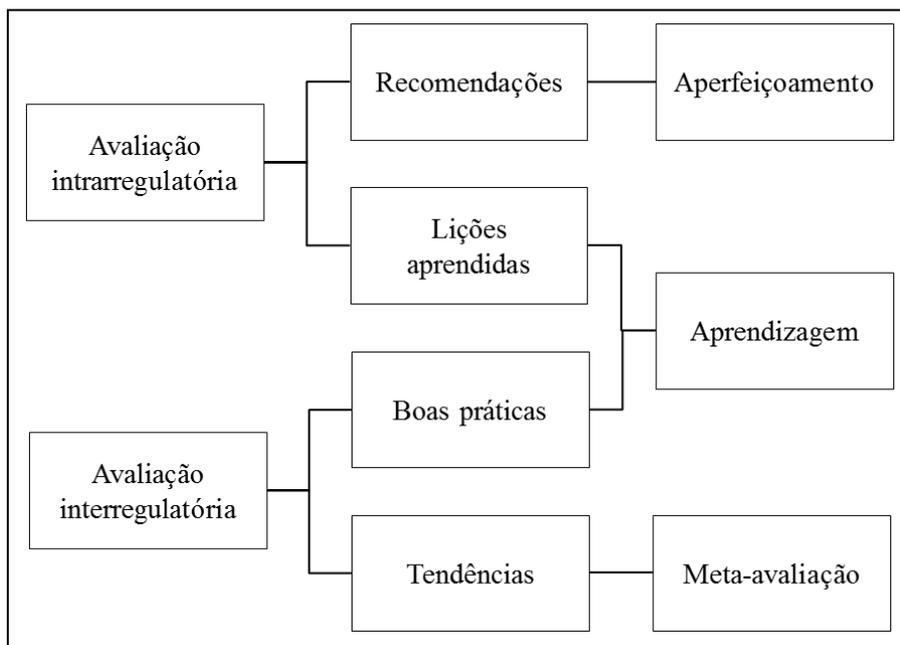


Figura 42. Utilidades do Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

A utilização da sistemática Madri para fins de aperfeiçoamento do PAC implementado caracteriza seu uso instrumental, tal como propõe tanto a literatura sobre o tema (ver item 2.3.3, página 40), como a maioria dos participantes nas entrevistas exploratórias (ver item 4.2.4, página 96). A avaliação do desempenho das condicionantes e das perspectivas deve ensejar a reflexão sobre recomendações para alavancar o sucesso do PAC. Como ampliar a relação custo e benefício? Como aumentar a satisfação das partes interessadas? Como expandir a sinergia do PAC com as outras ações de governo? Responder a essas questões requer construir estratégias de aperfeiçoamento que condicionarão o sucesso do programa.

Além de pensar em formas para melhorar o desempenho das condicionantes do PAC, deve-se refletir sobre como ampliar o impacto, o resultado, a mudança de comportamento e o processo regulatório, de forma a aproximá-lo de suas metas de desempenho. Para isso, é importante respeitar a relação de causalidade proposta pelo Madri: o maior sucesso de um PAC depende do seu maior impacto, que depende do seu maior resultado, que depende da maior mudança de comportamento, que, por fim, depende do melhor processo regulatório (ver Figura 43).

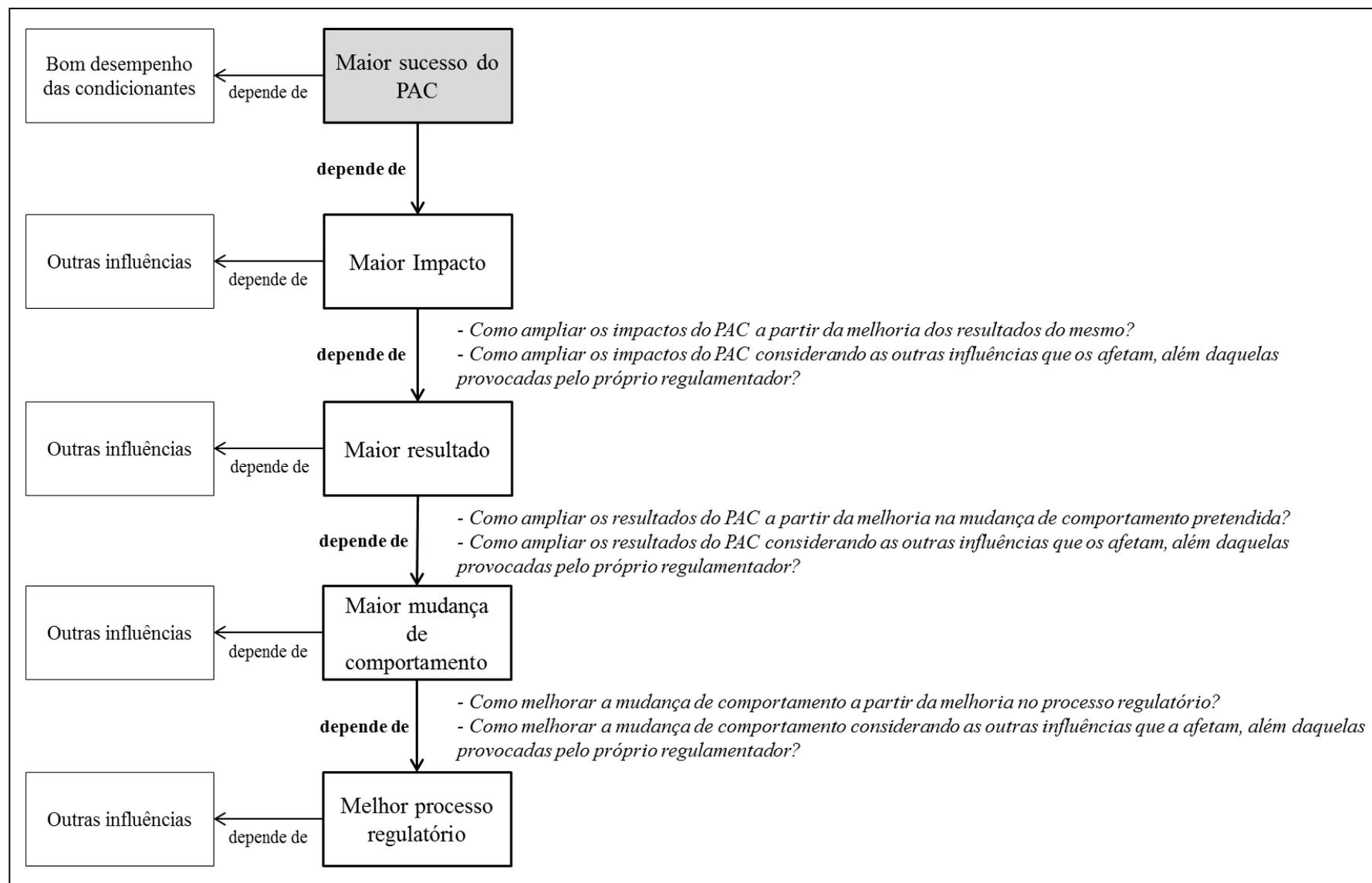


Figura 43. Questões de reflexão para aperfeiçoamento do PAC e sua relação com o encadeamento lógico do Madri
 Fonte: Elaboração própria (2013)

A Figura 43 também sugere questões que devem pautar a reflexão sobre as recomendações para o aperfeiçoamento do PAC. Além delas, a avaliação de um PAC (ou intrarregulatória) possibilita a identificação de lições aprendidas, que podem ser repassadas à organização com o intuito de construir uma nova aprendizagem.

Outra questão importante diz respeito ao tempo em que devem ser realizados os estudos. Primeiramente, cada dimensão deve ser analisada em um momento específico.

De uma forma geral, as informações para avaliar o processo regulatório podem ser obtidas durante o desenvolvimento e implementação de PACs. Os dados quanto à mudança de comportamento podem ser coletados a partir da publicação da regulamentação, mas devem ser revisitados periodicamente. Afinal, a adesão do setor ou o índice de regularidades no mercado sempre poderão variar conforme o tempo. Já o *timing* para avaliar as perspectivas *resultado* e *impacto* vai variar de programa a programa e precisa ser definido na etapa de planejamento da avaliação. As medições feitas nessas perspectivas também podem ser alteradas conforme o tempo e, por isso, merecem, igualmente, ser revisitadas periodicamente. Nesse sentido, faz parte da avaliação intrarregulatória medir e comparar o comportamento de um PAC em diferentes momentos, inclusive para avaliar o quanto as ações de aprimoramento resultaram em melhor desempenho. A Figura 44 ilustra uma situação hipotética que representa a situação aqui descrita.

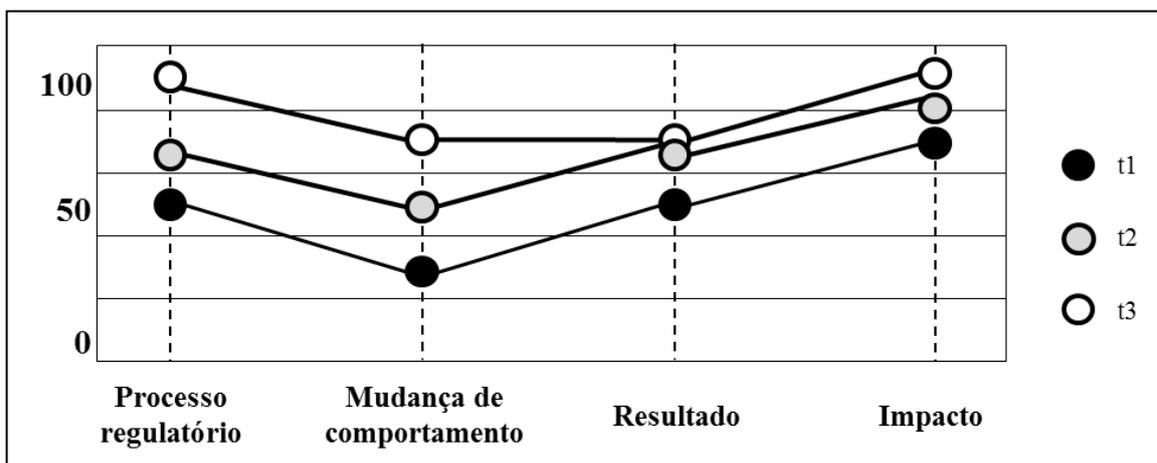


Figura 44. Exemplo do gráfico *Notas das Perspectivas*: evolução de um PAC no decorrer do tempo
 Fonte: Elaboração própria (2013)

A aprendizagem também pode ser gerada com a identificação de boas práticas, por meio da avaliação inter-regulatória. Essa avaliação compara os resultados entre diferentes PACs, conforme demonstra a Figura 45. O que possuem em comum os PACs de bom desempenho? O que possuem em comum os PACs de baixo desempenho? A reflexão para

essas questões apoia o levantamento de boas práticas que, ao serem disseminadas pela organização, geram conhecimento e aprendizagem.

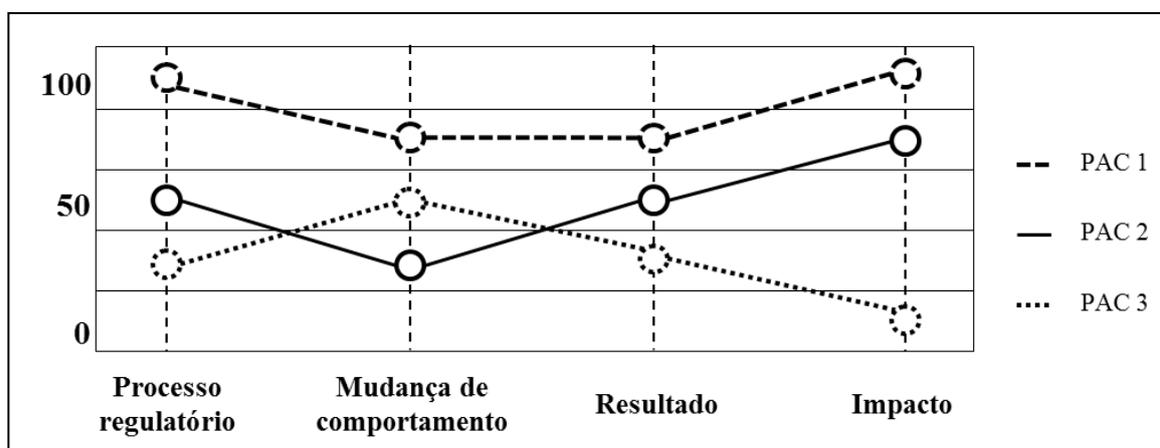


Figura 45. Exemplo do gráfico *Notas das Perspectivas*: comparação entre PACs
Fonte: Elaboração própria (2013)

A meta-avaliação, por sua vez, é aplicada à própria sistemática Madri, que deve não ser estática ao longo do tempo e deve se aprimorar com fins de manter sua consistência e utilidade. A meta-avaliação deve ser conduzida, principalmente, pela avaliação inter-regulatória, pois ela possibilita a verificação constante da fundamentação lógica do Madri, qual seja: o impacto é gerado se o resultado planejado for alcançado, o que depende da mudança de comportamento, que, finalmente, depende do bom processo regulatório.

Caso sejam identificadas tendências diferentes do encadeamento previamente descrito e elas não puderem ser explicadas pelas influências externas que afetam o PAC, é preciso avaliar se os elementos que compõem o Madri precisam ser aperfeiçoados. Esse esforço de melhoria da própria ferramenta pode incluir a revisão do questionário-padrão (apresentado no Anexo 4), a melhoria nos parâmetros (*verdadeiro*, *parcialmente verdadeiro* e *falso*) e pontuações atreladas, bem como na própria reformulação do conjunto de dimensões que compõem as perspectivas e condicionantes. É possível que a meta-avaliação também recomende melhorias no passo a passo do Madri, especialmente para a etapa de planejamento da avaliação, já que o desenho da pesquisa avaliativa afeta diretamente a consistência das conclusões obtidas.

A Figura 46 traz uma situação hipotética que deve ensejar a meta-avaliação. Repare que as sequências representativas do desempenho dos PACs contrariam o encadeamento lógico proposto pelo Madri. O PAC 1, por exemplo, com melhor avaliação no processo regulatório, não trouxe os melhores resultados quanto à mudança de comportamento e alcance dos objetivos; porém, ainda assim, foi o de maior impacto. O esforço da meta-

avaliação está na investigação de situações como essas, com vistas a formular estratégias de melhoria da própria ferramenta.

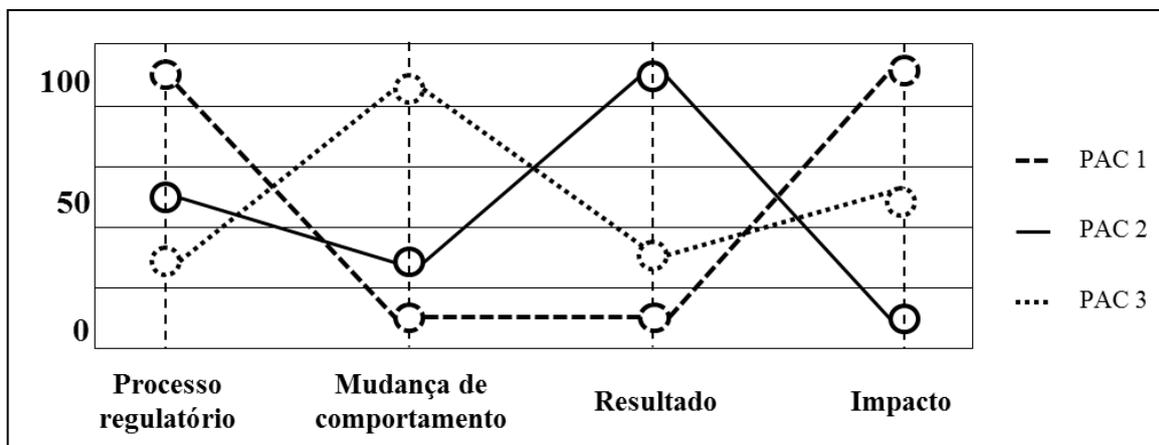


Figura 46. Exemplo do gráfico *Notas das Perspectivas*, para uma situação que deve ensinar a meta-avaliação

Fonte: Elaboração própria (2013)

4.3.4 Verificação da consistência e utilidade da sistemática Madri

A estratégia para a verificação da consistência e utilidade da sistemática Madri foi sua apresentação à Diretoria e chefes das divisões da Dconf. A apresentação, ocorrida em 6 de janeiro de 2014, pautou-se nos fundamentos, no passo a passo e nas utilidades da ferramenta. Assistiram à exposição o Diretor, os Assistentes da Direção e todos os chefes, ou chefes substitutos, da Diape, Dipac, Divec, Diviq e Seapo (Seção de Apoio Operacional em Avaliação da Conformidade), totalizando 12 participantes. Após o evento, foi aplicado um questionário (ver Anexo 5), em que foram obtidas as percepções dos participantes sobre o Madri.

Acredita-se ser pertinente essa avaliação da alta direção da Dconf por duas razões. Primeiramente, porque ela compreende amplamente a complexidade envolvida no macroprocesso de avaliação da conformidade e na sua avaliação *ex post*. Além disso, é a diretoria e o corpo gerencial que também podem dimensionar as limitações operacionais da Dconf – quanto a valores, processo e recursos, por exemplo –, de forma a avaliar a utilidade da ferramenta proposta frente a essas restrições.

A verificação do Madri foi feita com base no resultado da média entre as notas obtidas para os critérios Consistência (C), Utilidade (U), sendo eles também compostos, cada um, de dois subcritérios e suas avaliações calculadas pela média aritmética desses

fatores. A Figura 47 representa essa lógica. A pontuação obtida pôde variar de 1 a 5 e a verificação do Madri seguiu os seguintes parâmetros (Quadro 34):

Quadro 34. Parâmetros para verificação do Madri

Nota Final	Decisão
≥ 4	Sistemática Madri aprovada.
≥ 3 e < 4	Sistemática Madri aprovada, com ajustes.
≤ 2	Sistemática Madri não aprovada.

Fonte: Elaboração própria (2013)

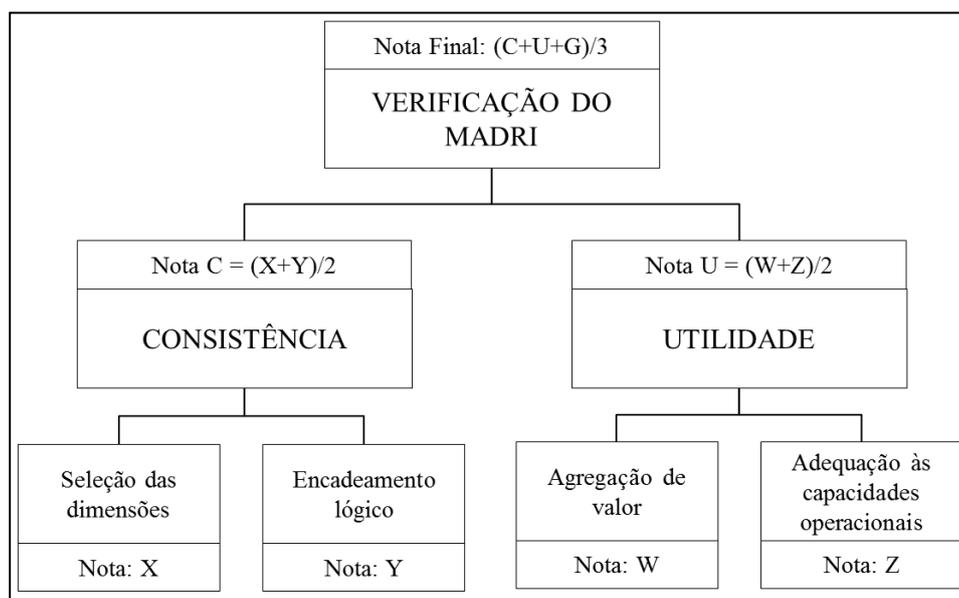


Figura 47. Critérios para verificação do Madri

Fonte: Elaboração própria (2013)

Conforme indica o Quadro 35, a consolidação das respostas ao questionário de verificação do Madri indicou as notas 4,42 e 4,17 para os critérios de Consistência e Utilidade, respectivamente. Dessa forma, com a nota final de 4,27, a sistemática Madri foi considerada válida para os fins a que se propõe.

Quadro 35. Pontuação obtida na verificação do Madri

Nota Final			
4,27			
Consistência		Utilidade	
4,42		4,17	
Seleção das Dimensões	Encadeamento Lógico	Agregação de valor	Adequação às capacidades operacionais
4,42	4,42	4,58	3,67

Fonte: Elaboração própria (2013)

O referido questionário disponibilizou um espaço aberto à escrita livre, especialmente para indicar oportunidades de melhoria e justificativas para pontuações menores ou iguais a três. Primeiramente, foi sinalizado que as perspectivas, condicionantes e suas dimensões não podem ser percebidas como categorias estáticas, devendo ser constantemente analisadas e aprimoradas. Além disso, foi lembrada a necessidade da integração entre divisões e trabalho em equipe para a operacionalização da ferramenta e que, por isso, o principal desafio para a implementação do Madri no Inmetro é a comunicação entre os setores. No que diz respeito a esse desafio da comunicação, foi sugerido que viesse, em conjunto com a sistemática Madri, um *locus* onde as informações pudessem ser compartilhadas entre os interessados de forma facilitada.

Apontou-se também a necessidade de investir em recursos humanos e infraestrutura. Foi dito que o volume de informações a ser coletado para rodar o Madri é bem alto, o que pode comprometer sua implementação, dada a indisponibilidade do atual quadro de pessoas, embora seus benefícios tenham sido reconhecidos como inquestionáveis.

De forma mais específica, foi comentada a questão 1.1.4.1 do Guia Madri (Anexo 4): em havendo boa articulação junto à Comissão Técnica, é plausível que não haja tanta participação durante a Consulta Pública, fazendo com que esse aspecto perca força na determinação do desempenho de um PAC (na perspectiva processo regulatório). Quanto à condicionante *satisfação das partes interessadas*, foi citado que diferentes atores podem possuir variados interesses, além de haver assimetria de informação entre Inmetro e as partes. Esses aspectos influenciam a avaliação da satisfação dos *stakeholders* e devem ser considerados na análise.

Finalmente, deu-se ênfase na importância da avaliação de impactos econômicos, como aumento ou redução de exportações e importações, com viés quantitativo. Assim, o Madri não deve se pautar somente em estratégias qualitativas de pesquisa. A busca por números possui um papel político e não deve ser descartada.

4.3.5 Considerações finais

Busca-se, nessa seção, realizar a avaliação do estudo de caso, com objetivo de observar sua significância e completude. Além disso, busca verificar se foram consideradas diferentes visões e se foram coletadas evidências suficientes para a validação das

proposições de pesquisa. Finalmente, pretende-se avaliar se o estudo de caso apresenta-se de forma atraente.

Primeiramente, cumpre lembrar que, para responder à questão de pesquisa “Como avaliar o desempenho das regulações?”, com foco na regulamentação de produtos, processos e serviços, estabeleceu-se o caso do Inmetro como unidade de análise e, em especial, o macroprocesso de Avaliação da Conformidade. Considerando a questão de partida e o foco da pesquisa, recém-mencionados neste parágrafo, considera-se o caso selecionado como significativo porque o Inmetro é o órgão de governo competente legalmente (lei federal nº 5.966, de 1973) para a regulamentação de uma diferente gama de produtos, processos e serviços, sempre que não houver outro órgão regulamentador no Brasil competente para tal. Enquanto que, de forma geral, as Agências Reguladoras têm ação orientada especialmente para regular os setores de infraestrutura, o Inmetro – no que tange à avaliação da conformidade – se dedica aos produtos, processos e serviços.

Quanto à apreensão de diferentes visões no estudo de caso, ressalta-se a adoção de diferentes estratégias para a construção da sistemática. A revisão da literatura permitiu, além de verificar o estado da arte para a avaliação *ex post* de políticas regulatórias, a compreensão detalhada das ferramentas do Modelo Lógico e Mapa Causa-e-Efeito, que diretamente impactaram no desenho da ferramenta proposta. Da mesma forma, as demais fontes de evidência – as entrevistas exploratórias com os regulamentadores do Inmetro e a análise documental para o aprofundamento do macroprocesso de avaliação da conformidade – ensejaram as reflexões necessárias para a construção do Madri. Igualmente, variadas visões foram perseguidas também na revisão da literatura, com a exploração de múltiplas áreas do conhecimento que tratam sobre o tema, e nas entrevistas exploratórias, com a participação de técnicos do Inmetro pertencentes às principais divisões da Dconf, em diferentes níveis hierárquicos.

Com a revisão da literatura, a análise documental e as entrevistas exploratórias, culminando na construção da sistemática Madri, acredita-se que foram coletadas as evidências suficientes para a verificação das proposições de pesquisa, que compõem a teoria deste estudo (ver item 1.4, página 6). A seção 5.2 dedicar-se-á à explicação se as proposições elaboradas são verdadeiras ou não.

Já a atratividade do estudo de caso ocorreu, primeiramente, pela própria escolha da unidade de análise. O Inmetro é um dos mais conhecidos órgãos de governo e, portanto, torná-lo unidade do estudo de caso amplia o interesse da sociedade para a pesquisa. Além

disso, a forma de consolidação dos resultados também contribuiu para tornar o trabalho mais atrativo. Nesse sentido, buscou-se ser sucinto na forma de apresentação das ideias, sendo utilizadas variadas formas de exposição, como mapas conceituais, quadros, tabelas, diagramas, figuras.

5 DISCUSSÃO FINAL

5.1 BREVE RETROSPECTIVA

Esta tese apresentou os resultados dos esforços de pesquisa para verificar as formas pelas quais o desempenho das políticas regulatórias pode ser avaliado. A importância da discussão caracteriza-se, primeiramente, pela diminuição da deficiência na adoção da avaliação *ex post* pelos sistemas brasileiros de gestão regulatória. Depois, para o Inmetro, os resultados da pesquisa irão favorecer a institucionalização da prática de Análise Crítica, já iniciada, porém de forma incipiente, além de reforçar o papel da Coordenação de Implantação Assistida. Finalmente, o trabalho colabora para o avanço nas discussões e experiências práticas sobre o tema, na medida em que se propõe à investigação teórico-conceitual sobre avaliação de políticas regulatórias.

Nesse sentido, buscou-se, com esta pesquisa, responder à seguinte questão: *Como avaliar o desempenho das regulações?* Delimitou-se o estudo, ao âmbito nacional, mais especificamente ao caso do Inmetro e dos Programas de Avaliação da Conformidade para produtos, processos e serviços por ele desenvolvidos e implementados. Para respondê-la, a teoria foi balizada em três possibilidades: alcançar um nível de padronização nos conceitos, métodos e critérios para avaliação de todos os PACs do Inmetro; gerar uma sistemática de avaliação de desempenho consistente, útil e adequada à realidade do Inmetro; gerar parâmetros que permitam comparar o desempenho entre PACs.

O método de pesquisa pode ser classificado como exploratório e aplicado. Já a estrutura da investigação apoiou-se na estratégia de estudo de caso, com as fases de (1) definição do projeto de pesquisa; (2) coleta das evidências (ou fase exploratória); (3) análise das evidências; (4) composição do relatório.

Para a seleção das referências de partida da revisão da literatura, foi considerada a classificação Qualis A ou B dos periódicos, em pelo menos uma dessas áreas do conhecimento: administração, economia, direito e ciências políticas. Foram utilizadas as palavras-chave avaliação, regulação, análise de impacto regulatório, avaliação de políticas públicas e avaliação de políticas regulatórias e definidos autores de referência para pautar a definição inicial de textos a serem revisados. Além disso, foram acessados os sítios *web* da OCDE, Banco Mundial e Ipea, possibilitando a identificação das obras correlatas ao tema. Ao final, foram selecionados 29 diferentes trabalhos, que representaram a leitura de

partida. Já as referências para a análise documental foram desenvolvidas pelo próprio Inmetro, já que o objetivo era aprofundar-se sobre a Implantação Assistida de RTs e PACs. Finalmente, quanto às entrevistas exploratórias, elas incluíram dez profissionais, entre chefes de divisão e técnicos da Dconf, que atuam no processo regulatório do Inmetro. Seus resultados foram compilados em mapas conceituais e tabelas de consolidação.

O estudo de caso resultou na construção da sistemática Madri, que se fundamenta, primordialmente, nas abordagens do Modelo Lógico do Ipea e do Mapa Causa-e-Efeito da OCDE. Para isso, pauta-se em um painel de monitoramento construído em torno de perspectivas, condicionantes, dimensões e indicadores. As perspectivas unem-se por um encadeamento lógico: o bom processo regulatório conduz à mudança de comportamento desejado pelo regulamentador, que leva ao alcance dos resultados planejados e, assim, gera os impactos desenhados. O sucesso de um PAC, no entanto, depende também das condicionantes, outro elemento do Painel Madri, que são atributos sem os quais o PAC, mesmo que com desempenho satisfatório nas perspectivas, não pode ser considerado de sucesso. As condicionantes são compostas pelas dimensões da relação entre custo e benefício, satisfação das partes interessadas e sinergia com as outras ações de governo. Finalmente, há os indicadores, que são calculados pelo julgamento da equipe avaliadora de cada dimensão que compõe as perspectivas e condicionantes, à luz de parâmetros e pontuações preestabelecidas e de um formulário-padrão a ser respondido.

Para compor seu julgamento, a equipe avaliadora deve se pautar em fontes de evidência bem definidas. O Madri sugere seis diferentes fontes de evidência, sejam elas a análise documental e de dados, entrevistas com a equipe do Inmetro, pesquisas de satisfação, pesquisas junto aos OACs, pesquisas com as partes interessadas e grupo focal. As fontes de evidência não são exaustivas e podem ser substituídas, eliminadas e complementadas conforme determinar o plano da avaliação, primeira etapa do passo a passo para o Madri.

Além da etapa de planejamento, o Madri sugere três outras fases para sua utilização. A coleta e análise das evidências é a fase que permitirá à equipe avaliadora julgar o PAC em suas perspectivas e condicionantes de sucesso. Em seguida, a mensuração é realizada com base no guia disponibilizado e nas fórmulas para cálculo dos indicadores. Finalmente, as conclusões são obtidas, com vistas a formular recomendações e identificar exemplos de boas práticas e lições aprendidas.

A utilidade da avaliação feita com base no Madri volta-se, inicialmente, para a consolidação da Implantação Assistida Orientada por Resultados. O acompanhamento sistemático que é proposto permite reunir, de forma estruturada, os resultados de processo, tornando mais robusto o trabalho da Coordenação da Implantação Assistida – agora pautado por indicadores. Ao mesmo tempo, gera um instrumento útil para os gestores, que passam a ter a oportunidade de visualizar, em um só relance, o histórico e a *performance* de dado processo regulatório.

A partir da avaliação intra e inter-regulatória, o Madri possibilita a geração de recomendações para aperfeiçoamento e levantamento de lições aprendidas e boas práticas, que conduzem ao aprendizado e à melhoria sistêmica dos trabalhos desenvolvidos pelo Instituto. Além disso, a comparação das conclusões entre diferentes avaliações conduz à verificação de novas tendências e à ressignificação dos conceitos utilizados pelo próprio Madri, que deve, por meio da meta-avaliação, ser constantemente melhorado.

5.2 CONCLUSÕES

A condução do esforço de pesquisa pautou-se em três proposições-base, descritas na seção 1.4 desta tese (página 6) e reproduzidas no Quadro 36, Quadro 37 e Quadro 38, a seguir apresentados. A construção da sistemática permitiu avaliar cada uma dessas afirmativas, atestando sua validade e compondo as seguintes conclusões finais do estudo.

Quadro 36. Proposição de pesquisa nº 1

É possível alcançar um nível de padronização de conceitos, métodos e de critérios para avaliação do desempenho dos PACs do Inmetro, que seja aplicável a todos os programas desenvolvidos e implementados.
--

Fonte: Elaboração própria (2013)

Com o Madri, evidenciou-se ser possível alcançar a padronização mencionada na primeira proposição de pesquisa. A sistemática pode ser aplicada a PACs de diferentes focos, mecanismos e características (como escopo, prazos de adequação, periodicidade das manutenções, entre outras). Para isso, o modelo precisou ser suficientemente abrangente em seus conceitos e critérios e não prescreveu formas de operacionalização das análises – devendo elas serem definidas pela equipe avaliadora, na etapa de planejamento da avaliação, considerando as fontes de evidência sugeridas pelo Madri.

Além disso, o Madri está baseado em indicadores mensurados pelo julgamento subjetivo dos avaliadores, trazendo flexibilidade aos parâmetros utilizados. Finalmente, destacam-se os conceitos “perspectiva” e “condicionantes”, bem como “dimensões” e “parâmetros”, aplicáveis para todo PAC a ser avaliado. A utilização do Madri, assim, implementa a Implantação Assistida Orientada por Resultados, facilitando o gerenciamento das principais variáveis que correm transversalmente ao macroprocesso de avaliação da conformidade e contribuindo para o alinhamento dos técnicos alocados nas diversas atividades que culminam na entrega de um PAC à sociedade.

Quadro 37. Proposição de pesquisa nº 2

É possível gerar uma sistemática que demonstre consistência e utilidade para avaliação de desempenho das políticas regulatórias do Inmetro e que esteja adequada às capacidades organizacionais do Instituto e suas possíveis limitações.

Fonte: Elaboração própria (2013)

A verificação do Madri apontou a pontuação final de 4,3 (de 5,0 pontos máximos), indicando ser possível a construção de uma sistemática consistente e útil para o Inmetro, como preconiza a segunda proposição de pesquisa. Conforme explicado na seção 4.3.4, página 123, o Madri foi apresentado e avaliado pela alta administração da Dconf à luz dos critérios Consistência (composto pelos subcritérios Seleção das Dimensões e Encadeamento Lógico) e Utilidade (composto pelos subcritérios Agregação de Valor e Adequação às Capacidades Operacionais). De acordo com a percepção do referido corpo diretor, a ferramenta demonstrou consistência, por trazer adequadas dimensões de análise e encadeamento lógico. Da mesma forma, o Madri revelou utilidade, pois foi reconhecido seu potencial para agregar valor ao negócio da Dconf e sua adequação às restrições das capacidades operacionais dessa diretoria, necessitando, para sua aplicação, poucos ajustes.

Nesse sentido, em que pese a reconhecida adequação do Madri às capacidades organizacionais da Dconf/Inmetro, é preciso identificar as lacunas que devem ser preenchidas para sua aplicação, como, por exemplo, a introdução de novas práticas de avaliação da satisfação da Comissão Técnica ou dos consulentes da Consulta Pública, bem como a padronização da forma pela qual os comentários recebidos durante essa consulta são consolidados pelos técnicos. O desafio da comunicação entre as diferentes divisões da Dconf deve ser considerado e estratégias de comunicação entre os setores devem ser projetadas para viabilizar a ferramenta.

Quadro 38. Proposição de pesquisa n° 3

É possível gerar parâmetros que permitam comparar o desempenho entre as políticas regulatórias e que, portanto, alavanquem a identificação de boas práticas e do aprendizado no processo de regulamentação.

Fonte: Elaboração própria (2013)

O Madri possibilita a avaliação interregulatória, ou seja, a comparação entre os resultados de diferentes PACs, em concordância com a terceira proposição de pesquisa. A construção de perspectivas, condicionantes, dimensões e parâmetros comuns às avaliações de qualquer PAC permite a comparabilidade das conclusões obtidas para cada regulamentação. Introduzir o Madri na gestão regulatória do Inmetro, portanto, significa sistematizar a mensuração de resultados – extremamente útil, por exemplo, para avaliar a contribuição do Inmetro para o desempenho de políticas mais amplas de governo –, auferindo ganhos não só com o aperfeiçoamento de programas, mas também com o aprendizado e conhecimento gerados com a identificação de lições aprendidas e boas práticas.

5.3 ANÁLISE CRÍTICA E DESDOBRAMENTOS

A análise crítica sobre a pesquisa será traçada quanto à sua contribuição para o estado da arte, ao seu ineditismo e à universalização de seus resultados. Quanto ao primeiro aspecto, entende-se que um importante aporte foi a aproximação, não antes vista na literatura, feita entre o conteúdo da Avaliação de Políticas Públicas e o da Avaliação de Políticas Regulatórias. O primeiro, muito embora ainda com grande potencial de amadurecimento, forneceu subsídios mais robustos para a compreensão do tema, enquanto que, para o segundo, era verificada a escassez de trabalhos que descrevessem, explicassem e apreciassem criticamente o assunto. Completar o embasamento teórico com as referências relacionadas, de forma mais geral, à Avaliação de Políticas Públicas significou expandir o campo de conhecimento da Avaliação de Políticas Regulatórias com definições, tipologias e reflexões críticas desenvolvidas pela área mais abrangente das políticas públicas.

Além disso, a tese fundamentou-se em dois conceitos desenvolvidos para fins desta pesquisa. O primeiro, de regulação; o segundo, de avaliação regulatória. Ainda que o

conceito de regulação já seja amplamente discutido pela Economia, Direito, Administração ou Ciência Política, buscou-se aqui uma abordagem alinhada às tendências atuais da metarregulação, regulação responsiva, regulação inteligente e melhor regulação. Dessa forma, compreendeu-se que o governo desempenha um papel de gestor – e não necessariamente como o regulador –, criando a possibilidade de adoção de um conjunto de estratégias (e não somente o ato normativo), o imperativo da busca de evidências e da participação das partes interessadas na construção da solução, bem como a influência no comportamento e na geração de impacto positivo.

Já o desenvolvimento do segundo conceito guarda, em si, uma contribuição direta para a construção do estado da arte sobre avaliação regulatória, haja vista a pouca contribuição da literatura sobre o tema. Os trabalhos desenvolvidos pelo Banco Mundial e OCDE tiveram forte influência na construção do referido conceito, bem como a literatura sobre avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, a avaliação regulatória foi considerada como a prática que apoia a instituição da gestão baseada em evidências, seja na forma de monitoramento, seja na forma de verificação do alcance dos resultados e impactos. Inclui-se também, nesse escopo, a compreensão de outras influências e como elas afetam o contexto regulatório, bem como a mensuração da relação custo-benefício, da satisfação das partes interessadas e da sinergia com outras regulações.

Ainda quanto à contribuição para o estado da arte, destacam-se as conclusões geradas sobre o desempenho de um programa de avaliação da conformidade. Muito embora as normas técnicas internacionais sobre o assunto tragam definições importantes e mecanismos possíveis para a avaliação da conformidade, pouca ou nenhuma atenção é dada para seus resultados. Nesse sentido, com base nas entrevistas exploratórias junto aos regulamentadores do Inmetro – instituto que tem a atribuição de gerir o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade –, foi possível concluir as dimensões e condicionantes para o sucesso de um programa, bem como sua base de sustentação. Foram relacionadas sete diferentes visões – que comumente aparecem dispersas nos discursos sobre a importância da avaliação da conformidade –, sendo ressaltada a complementariedade que elas estabelecem entre si.

Finalmente, torna-se mandatário ressaltar o encadeamento lógico sugerido pelo Madri, construído a partir da revisão da literatura, da análise documental e das entrevistas exploratórias, que explicita a conexão existente entre regulação de produtos, processos e serviços e inovação. A literatura em torno dessa temática é recente, não havendo consenso

ainda sobre essa relação. Nesse sentido, a visão trazida por esta tese tem grande potencial de contribuição na verificação das formas pelas quais a atividade regulatória pode incentivar (ou não) a capacidade inovadora da indústria. O pressuposto básico construído neste trabalho desdobra-se nos seguintes três aspectos, sintetizados na Figura 48:

1) Quando alinhada a normas internacionais, a regulação impele que a produção nacional internalize, minimamente, padrões acordados entre os países, melhorando os produtos, processos e serviços nacionais e alavancando o processo inovativo do país.

2) A regulação estabelece um patamar mínimo de requisitos, que elimina maus produtores e estabelece a concorrência justa, criando a base para a competitividade não predatória. Quando esses requisitos não são prescritivos, fixando-se no como, mas sim focados no desempenho requerido, sai na frente o fornecedor de maior capacidade de inovação.

3) A regulação pode criar referências para a diferenciação do produto, processo ou serviço, favorecendo o objeto que esteja conforme aos requisitos regulatórios e incentivando que os demais encontrem caminhos (inovação) para alcançar a conformidade almejada.

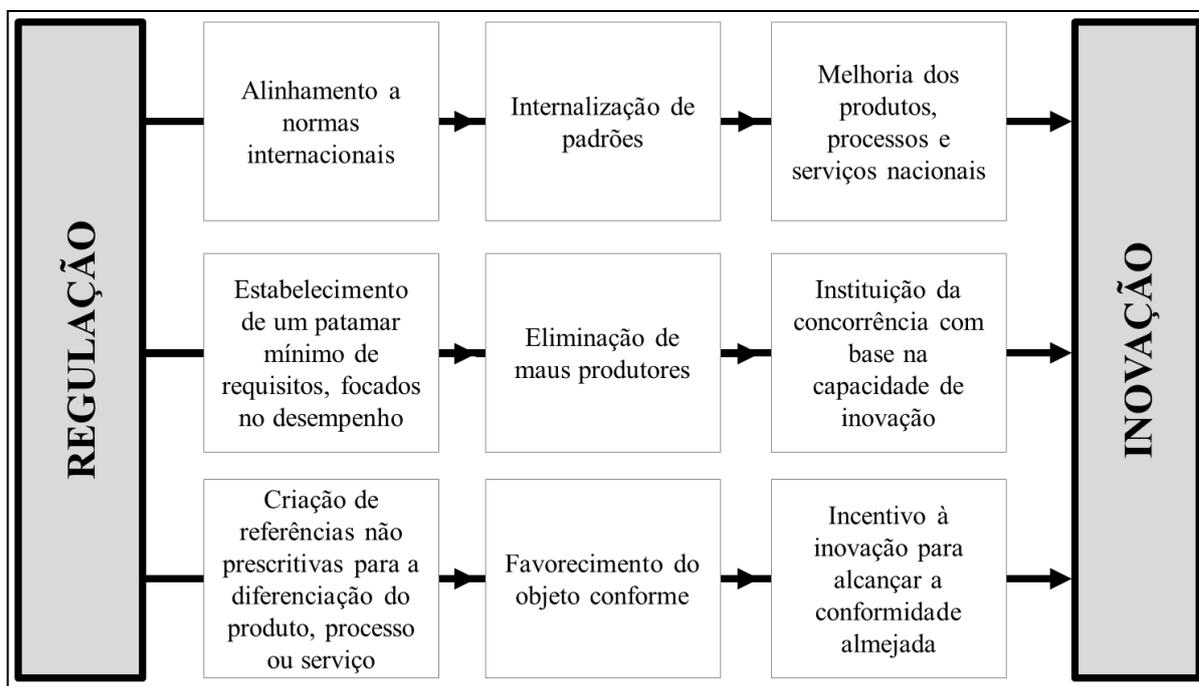


Figura 48. Conexão entre regulação e inovação
Fonte: Elaboração própria (2013)

A importância do constructo anteriormente descrito vai além de uma mera abstração, pois ele tem o papel de fazer perceber as regulações como indutoras da inovação

e, portanto, do desenvolvimento nacional. Quando não avaliadas, não se tem ao certo o efeito das regulações, que passam a ser compreendidas pelas diversas partes – setor produtivo, consumidores, governo, entre outras – como um fardo desnecessário aos negócios.

Dessa forma, nasce a necessidade de trazer o debate sobre avaliação regulatória. No caso do Brasil, esse imperativo é reforçado, já que os sistemas regulatórios carecem, de modo geral, também da análise *ex ante*, sendo produzidas regulações de efetividade incerta desde sua concepção. Vale a pena lembrar que o propósito do Madri é estabelecer uma sistemática para operacionalizar a prática da avaliação regulatória e contribuir para o esforço corrente de enfrentar o crescente estoque de regulação, em direção à simplificação administrativa e à redução das cargas administrativas impostas aos negócios.

O ineditismo da pesquisa ocorre de duas formas. Primeiramente, pela adaptação para um caso concreto de dois instrumentos desenvolvidos por organismos internacionais – Modelo Lógico e Mapa Causa-e-Efeito. Na direção de se obter a melhor vantagem desses ferramentais, foram gerados conceitos, relacionamentos lógicos e ferramentais específicos para a realidade brasileira, especialmente a do Inmetro. Depois, o próprio Madri, em si, revela-se como inédito. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de o conhecimento sobre as práticas regulatórias ser predominantemente gerado no campo empírico e, dessa forma, não ter se revelado nos artigos e livros consultados. Além disso, as discussões sobre avaliação regulatória são recentes, o que também pode explicar a carência da literatura em abordar o assunto. De toda forma, o Madri revela-se, portanto, como inédito, na medida em que não se encontrou na literatura um ferramental com características e aplicabilidade similares.

Quanto à universalização dos resultados de pesquisa, o Madri foi desenhado para o caso específico do Inmetro, mas pode ser reproduzido, com devidas adequações, a outras realidades regulatórias. Sua adaptação a regulações de produtos, processos e serviços, que se pautem em programas de avaliação da conformidade, é mais imediata. Sua utilização para regulações nas áreas de infraestrutura merece um esforço maior de adaptação, mas é possível. No sentido de expandir o uso do Madri a outras realidades regulatórias, as seguintes assertivas podem ser intuitivamente elaboradas:

- 1) pode ser mantida a organização do Painel Madri em perspectivas, condicionantes, outras influências e gráficos de desempenho, bem como o critério de pontuação;

2) as perspectivas Processo Regulatório, Mudança de Comportamento, Resultado e Impacto podem ser preservadas;

3) as dimensões das perspectivas devem ser discutidas. No entanto, acredita-se na perenidade das seguintes dimensões: *aderência às boas práticas*, *desempenho enforcement & compliance*, *adesão do setor* (que poderia ser substituída para adesão das partes impactadas) e *alcance do objetivo*;

4) as dimensões que compõem a perspectiva Impacto devem ser reconstruídas com base na missão organizacional. As dimensões *harmonização das relações de consumo*, *acesso ao mercado externo* e *diferenciação do objeto do mercado* têm sintonia direta com a missão do Inmetro em impactar positivamente a competitividade e inovação das indústrias;

5) as dimensões-condicionantes – sejam elas a *relação entre custo e benefício*, a *satisfação das partes interessadas* e a *sinergia com outras ações de governo* – podem ser aproveitadas na totalidade para todos os contextos regulatórios.

Esse exercício de projetar o Madri para outras realidades regulatórias gerou o painel-base ilustrado na Figura 49.

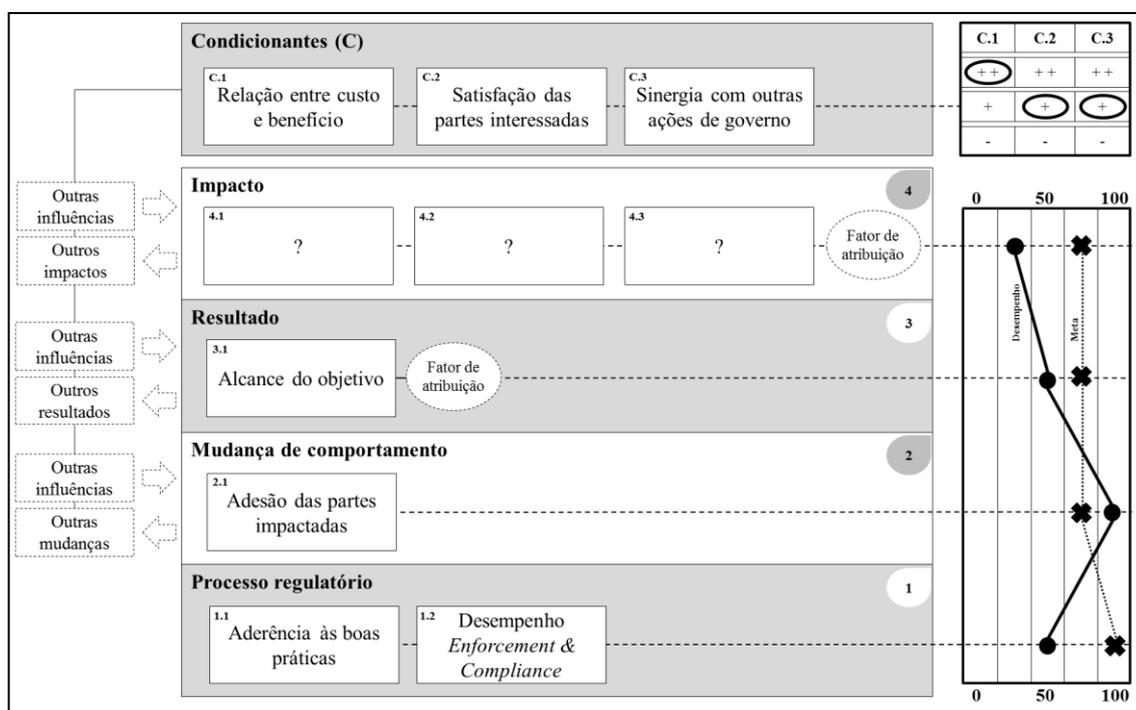


Figura 49. Painel-base para utilização em outras realidades regulatórias

Fonte: Elaboração própria (2013)

Os desdobramentos de pesquisa são vários e, sobretudo, desejáveis. Primeiramente, pensa-se na própria aplicação da ferramenta Madri em um PAC-piloto e, posteriormente,

em múltiplos PACs, possibilitando não somente avaliações individuais das regulamentações, mas também a comparação de resultados entre os programas. Outra possibilidade é replicar, com adaptações, o Painel Madri para outras políticas regulatórias, não só praticadas pelo Inmetro – como nas regulamentações da Metrologia Legal –, mas por outros reguladores. Outro desdobramento possível é verificar como abordagens multicritério mais complexas – como a lógica *fuzzy* e método de análise hierárquica – podem contribuir para a composição das medidas de desempenho do Madri. Finalmente, avaliar como o monitoramento proposto deve se cruzar com outras práticas, como a análise *ex ante*, a constituição da Agenda Regulatória e a orçamentação.

Finalmente, ficam aqui registradas as impressões finais sobre os impactos do trabalho realizado. Primeiramente, evidencia-se a satisfação de poder gerar uma ferramenta que poderá contribuir para a melhoria dos trabalhos desenvolvidos pelo Inmetro, em especial aqueles relacionados à avaliação da conformidade. Foi possível o acúmulo de conhecimento sobre a Avaliação de Políticas Regulatórias, no âmbito da Gestão Pública, pouco, ou quase nada, abordada nos estudos da Engenharia de Produção. Com esse aprendizado, houve geração de conhecimento interdisciplinar, o que favorece o engrandecimento das duas áreas. Além disso, ter a oportunidade de interagir com os regulamentadores do Inmetro das diferentes áreas, também colegas de trabalho, foi uma experiência enriquecedora, que trouxe ganhos, inclusive, na formação de uma profissional mais qualificada. Fica evidente a preocupação de um grupo de servidores públicos com os impactos de suas ações para a geração de um melhor Brasil.

6 REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Ano 51, n. 4, out./dez., p.5-60, 2000. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&viewid=2675>.

ALEMANNI, Alberto. **Better business regulation in a risk society**. Nova Iorque: Springer, 2013.

ALVES, Flávia; PECI, Alketa. Análise de impacto regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa. **Revista Saúde Pública**. v. 45, n. 4, pp.802-805, 2011.

ANVISA. **Boas práticas regulatórias**. 2008. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/pmr/GuiaBPReg.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO/IEC 17000: **Avaliação da conformidade**: vocabulário e princípios gerais. Rio de Janeiro, 2005.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, Jonh. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

BACH, Laurent. The frontiers of evaluation: some considerations on the European case. **Revista Brasileira de Inovação**. Campinas, v. 11, n.esp., pp.67-84, jul. 2012.

BALDWIN, Robert. Is better regulation smarter regulation? **Public Law**, pp.485-511, Autumn, 2005.

_____ et al. **Understanding regulation**: theory, strategy and practice. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

BALTHASAR, Andreas. Critical friend approach: policy evaluation between methodological soundness, practical relevance, and transparency of the evaluation process. **German Policy Studies**. v. 7, n. 3, pp.187-231, 2011.

BAMBERGER, Michael; CHIANCA, Thomaz. **Avaliações baseadas em métodos mistos**: oportunidades e desafios. IV Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Rio de Janeiro, 2012. 80 slides: color. Slides gerados a partir do *software* PowerPoint.

BLACK, Julia; BALDWIN, Robert. Really responsive risk-based regulation. **Law & Policy**. v. 32, n. 2, April. 2010.

BLIND, Knut. Regulatory foresight: methodologies and selected applications. **Technological Forecasting & Social Change**. v. 75, pp.496-516, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.062, de 16 de março de 2007**. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX), altera o art. 1º da lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e as leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 11.529, de 22 de outubro de 2007, 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.966, de 11 de setembro de 1973**. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências.

BROWN, Ashley C.; STERN, Jon; TENENBAUM, Bernard. **Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems**. Washington: World Bank, 2006.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010 (Nota Técnica n. 6). Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota_tecnica_IPEA.pdf> Acesso em: 24 out. 2012.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, Ano 46, n. 4, pp.993-1016, jul./ago. 2012.

CHEN, Huey-Tsyh. A practical evaluation taxonomy: selecting the evaluation approach that works. In: **Practical Program Evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness**. Califórnia: Sage Publication, 2004. Disponível em <http://www.sagepub.com/upm-data/5047_Chen_Chapter_3.pdf> Acesso em: 24 out. 2012.

COGLIANESE, Cary. The rhetoric and reality of regulatory reform. **Yale Journal of Regulation**. New Haven, v. 25, pp.85-95, 2008.

_____; MENDELSON, Evan. Meta-Regulation and self-regulation. In: CAVE, Martin; BALDWIN, Robert; LODGE, Martin (Org.). **The Oxford Handbook of Regulation**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.

CONMETRO. **Resolução nº 01, de 22 de abril de 2010**. Dispõe sobre a Aprovação da Metodologia de Revisão do Plano de Ação Quadrienal 2008-2011, do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, Ano 37, n. 5, pp.969-992, set./out. 2003.

COSTA, Lourenço. **Método multicritério para apoio à análise e seleção de investimentos sustentáveis em fundos de pensão**. 268 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2014.

DERLIEN, Hans-Ulrich, Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília. Ano 52, n. 1, jan./mar., p. 105-124, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DUDLEY, Susan E. Perpetuating puffery: an analysis of the composition of OMB's reported benefits of regulation. **Business Economics**. v. 47, n. 3, pp.165-176, jul. 2012.

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, pp.89-103, jan./jun. 2009.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n. 59, pp.97-109, out. 2005.

FINKLER, Lirene; DELL'AGLIO, Débora. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul, n. 38, pp.126-144, jan./jun. 2013.

GIL, Antônio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUNNINGAM, Neil; GRABOSKY, Peter. **Smart regulation: designing environmental policy**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1998.

HOWLLET, Michael; RAMESH, M. **Studing public policy: policy cycles and policy subsystems**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1995.

HM TREASURY. **The mangenta book: guidance for evaluation**. 2011.

INMETRO. **Conmetro - Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro /conmetro.asp>> Acesso em: 17 nov. 2012.

_____. **Avaliação da conformidade**. 5. ed. 2007. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade /definicaoAvalConformidade.asp>> Acesso em: 17 nov 2012.

_____. **Fiscalização e verificação.** Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/fiscalizacao/index.asp>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

_____. Manual da qualidade: MQ-Dqual-001. Rev. 03. **Manual da qualidade da Dqual.** 2012a.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diape-001. Rev. 03. **Procedimento para identificação e priorização de demandas por programas de avaliação da conformidade.** 2013a.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diape-005. Rev. 02. **Análise crítica de programas de avaliação da conformidade.** 2013b.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Dipac-014. Rev. 02. **Estudo de impacto e viabilidade de programas de avaliação da conformidade.** 2013c.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Dipac-016. Rev. 01. **Desenvolvimento, aperfeiçoamento e implementação de regulamentos técnicos e programas de avaliação da conformidade.** 2013d.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Divec-011. Rev. 04. **Norma do processo específico Acompanhamento de Mercado.** 2013e.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Divec-004. Rev. 04. **Procedimento do processo de verificação da conformidade.** 2013f.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diviq-001. Rev. 01. **Coordenação da Implantação Assistida de Programas de Avaliação da Conformidade - CIA.** 2012b.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diviq-003. Rev. 00. **Produção de material, orientação e disseminação da cultura de avaliação da conformidade, qualidade e relações de consumo.** 2011.

_____. **O que é o Inmetro.** Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro/oque.asp>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

_____. **Plano de Ação Quadrienal do PBAC.** 5. ed. 2007. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/definicaoAvalConformidade.asp>> Acesso em: 17 nov. 2012.

_____. **Termo de Referência do SBAC.** Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/sbac_termo.asp>. Acesso em: 19 nov. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Ano 56, n. 2, p. 137-159, jun. 2005.

_____ et al. Análise multicritério e a tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. **Informática Pública**. Rio de Janeiro, v. 11, p. 69-87, 2009. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/analise_multicriterio_e_tomada_de_decisao_em_Politicas_Publicas.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2012.

LIMA, Valéria A. F. **A avaliação de impacto regulatório e sua aplicação no Brasil**. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

LINS, Marcos Estellita et al. O uso da Análise Envoltória de Dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n.4, jul./ago., p. 985-998, 2007.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4. Jul./Aug., p. 298-310. 1972. Disponível em: <http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011.

MENDES, Cavalcanti; SORDI, Mara Regina. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **Eccos Revista Científica**. São Paulo, n. 30, pp.93-111, jan./abr. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Plano Brasil Maior**. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 26 dez 2012.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Ano 53, n. 1, jan./mar., p.89-134, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2020>. Acesso em: 24 out. 2012.

MOREIRA, Marco Antônio. **Mapas conceituais e aprendizagem significativa**. 1998. Disponível em: <<http://www.if.ufrgs.br/~moreira/mapasport.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

OCDE. **Evaluating laws and regulations: the case of the chilean chamber of deputies**. Paris: OCDE Publishing, 2012d.

_____. **Improving de quality of regulations**. OCDE Policy Brief, 2009a.

_____. **Indicators of regulatory management systems.** Paris: OCDE Publishing, 2009b.

_____. **Measuring regulatory performance:** evaluating regulatory management tools and programs. Paris: OCDE Publishing, 2012b.

_____. **Measuring regulatory performance:** evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Paris: OCDE Publishing, 2012c.

_____. **Measuring regulatory performance:** the economic impact of regulatory policy – a literature review of quantitative evidence. Paris: OCDE Publishing, 2012a.

_____. **Regulatory management indicators: Brazil, 2011.** Paris: OCDE Publishing, 2011.

OSUNA, José Luiz; MÁRQUEZ, Carolina (Dir.); CIRERA, Ana; VÉLEZ, Carmen (Red.). **Guía para evaluación de políticas públicas.** Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, [200-]. Disponível em: <<http://www.sociedadevaluacion.org/website/files/guiaIDR.pdf>> Acesso em: 16 nov 2012.

PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas (RAE).** São Paulo, v. 51, n. 4, pp.336-348, jul./ago. 2011.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público.** Brasília, Ano 51, n. 1, jan./mar., p. 81-122, 2000.

RAMOS, Marília; SCHABBACH, Letícia. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro, Ano 46, n. 5, pp.1271-1294, set./out. 2012.

RUSSO, G. M. et al., 2006. **Importância da hierarquização das revistas científicas:** resultados de uma investigação empírica no Brasil e proposta de um método de pesquisa bibliográfica. 30º Encontro da ANPAD, Salvador.

SINMETRO. **Guia de boas práticas da regulamentação.** [200-]. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/guiaRegulamentacao.asp>>. Acesso em: 19 out. 2013.

STARONOVÁ, Katarína. Regulatory Impact Assessment: formal institutionalization and practice. **Journal of Public Policy.** Cambridge University Press, v. 30, n. 1, pp.117-136, 2010.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** 14. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

_____. **Pesquisa-ação nas organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 1997. Capítulo 2, p. 32-47.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, pp.529-550, mai./jun. 2008.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**. California, v. 16, n. 3, pp.263-277, jul. 2010.

VERGARA, Sylvia. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Danielle A. **Em busca da credibilidade do orçamento federal**: pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas de orçamento da câmara e do senado federal para a melhoria do processo orçamentário da união pelo congresso nacional. 142 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

VISCUSI, W. Kip et al. **Economics of regulation and antitrust**. 2. ed. Londres: MIT Press, 1998.

WEISS, Carol. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**. V. 19, n. 1, pp.21-33, mar., 1998. Disponível em: <[http://www.idheap.ch/idheap.nsf/9a665b63d3a8260cc1256a0800365df0/bfa6f2dadb3e3c77c1256e61006189a6/\\$file/texte_j6.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/9a665b63d3a8260cc1256a0800365df0/bfa6f2dadb3e3c77c1256e61006189a6/$file/texte_j6.pdf)> Acesso em: 24 out. 2012.

_____. The interface between evaluation and public policy. **Evaluation**. V.5, n. 4, pp.468-486, out. 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO 1: RESULTADOS DA PESQUISA BILIOGRÁFICA

Quadro 39. Listagem das obras obtidas com a busca no Portal Capes.

Título	Autores	Periódico	Ano	Classificação Qualis			
				ADM	ECON	DIR	CPol
Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa	Flávia Neves Rocha Alves; Alketa Peci	Rev Saúde Pública	2011	A1	-	-	-
Avaliação de desempenho da Agência Nacional de Vigilância Sanitária no modelo de contrato de gestão	Elka Maltez de Miranda Moreira; Ediná Alves Costa	Ciência & Saúde Coletiva	2010	B1	B1	-	-
Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro	Alketa Peci	RAE	2011	A2	B4	-	-
The frontiers of evaluation: some considerations on the European case	Laurent Bach	Revista Brasileira de Inovação	2011	B2	B2	-	-
Avaliação, informação e Responsabilização no setor público	Ricardo Ceneviva; Marta Ferreira Santos Farah	Rev. Adm. Pública	2011	A2	B2	A2	A2
Avaliação de programas e políticas públicas	Helenara Fagundes; Alessandra Ballinhas de Moura	Revista Textos & Contextos Porto Alegre	2009	-	B4	-	-
Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais	Lirene Finkler; Débora Dalbosco Dell'Aglio	Barbarói, Santa Cruz do Sul	2013	-	-	-	B4
O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil	Marília Patta Ramos; Letícia Maria Schabbach	Rev. Adm. Pública	2012	A2	B2	A2	A2
Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção	Andrei Pittol Trevisan; Hans Michael van Bellen	Rev. Adm. Pública	2008	A2	B2	A2	A2
Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas	Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz Mendes; Mara Regina Lemes de Sordi	EccoS – Rev. Cient.	2013	B1	-	-	-
A política de avaliação das políticas públicas	Carlos Aurélio Pimenta de Faria	RBCS	2005	B1	B2	A2	A1
Regulatory foresight: Methodologies and selected applications	Knut Blind	Technological Forecasting & Social Change	2008	A1	-	-	-
Perpetuating Puffery: An Analysis of the Composition of OMB's Reported Benefits of Regulation	Susan E. Dudley	Business Economics	2012	-	-	-	-
Planned adaptation in risk regulation: An initial survey of US environmental, health, and safety regulation	Lawrence E. McCray; Kenneth A. Oye; Arthur C. Petersen	Technological Forecasting & Social Change	2010	A1	-	-	-
The cost of time: haphazard discounting and the undervaluation of regulatory benefits	Arden Rowell	notre dame law review	2010	-	-	-	-
Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice	Katarína Staronová	Journal of Public Policy	2010	-	-	-	-
Evaluating health systems	Taghreed Adam;	Health Policy and	2012	-	-	-	-

Título	Autores	Periódico	Ano	Classificação Qualis			
				ADM	ECON	DIR	CPol
strengthening interventions in low-income and middle-income countries: are we asking the right questions?	Justine Hsu; Don de Savigny, John N Lavis, John-Arne Røttingen and Sara Bennett	Planning					
Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa	Flávia Neves Rocha Alves; Alketa Peci;	Rev. Saúde Pública	2011	A1	-	-	-

Quadro 40. Listagem das obras obtidas com a busca nos portais da OCDE, Banco Mundial e Ipea.

Fonte	Obras
OCDE	<p>OCDE. Analytical Report on Consumer Product Safety. Paris: OCDE Publishing, 2009a.</p> <p>OCDE. Indicators of Regulatory Management Systems. Paris: OCDE Publishing, 2009b.</p> <p>OCDE. Evaluating Laws and Regulations: the case of the Chilean chamber of deputies. Paris: OCDE Publishing, 2012d.</p> <p>OCDE. Measuring Regulatory Performance: evaluating regulatory management tools and programs. Paris: OCDE Publishing, 2012b.</p> <p>OCDE. Measuring Regulatory Performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Paris: OCDE Publishing, 2012c.</p> <p>OCDE. Measuring Regulatory Performance: the economic impact of regulatory policy – a literature review of quantitative evidence. Paris: OCDE Publishing, 2012a.</p> <p>OCDE. Regulatory Management Indicators: Brazil, 2011. Paris: OCDE Publishing, 2011.</p> <p>OCDE. Risk and Regulatory Policy: improving the governance of risk. Paris: OCDE Publishing, 2010b.</p> <p>OCDE. Brazil: strengthening governance for growth. Paris: OCDE Publishing, 2008 a.</p> <p>OCDE. Management-Based Regulation: Implications for public policy. Paris: OCDE Publishing, 2008b.</p>
Banco Mundial	<p>BROWN, Ashley C.; STERN, Jon; TENENBAUM, Bernard. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. Washington: World Bank, 2006</p> <p>ANDRES, Luis; GUASCH, José L.; AZUMENDI, Sebastián L. Regulatory Governance and Sector Performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. Washington: World Bank, 2008.</p> <p>ANDRES, Luis; GUASCH, José Luis; DIOP, Makhtar; AZUMENDI, Sebastián L. Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and the Caribbean Region: a benchmarking analysis. Washington: World Bank, 2007.</p> <p>ANDRES, Luis; GUASCH, Jose L.; STRAUB, Stephane. Do Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance? Washington: World Bank, 2007.</p>
Ipea	<p>CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como Elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010 (Nota Técnica n. 6).</p>

Quadro 41. Listagem das obras obtidas com a busca por autor.

Autor	Obras
William Kip Viscusi	<p>VISCUSI, W. Kip et al. Economics of Regulation and Antitrust. 2. ed. Londres: MIT Press, 1998.</p> <p>VISCUSI, W. Kip. Towards principles and standards for the benefit-cost analysis of safety. In: FARROW, Scott; JR. ZERB, Richard (Org.), Principles and standards in Benefit-Cost Analysis. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2013.</p>
Robert Baldwin	<p>BALDWIN, Robert et al. Understanding Regulation: theory, strategy, and practice. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press: 2013.</p> <p>BALDWIN, Robert. Is better regulation smarter regulation? Public Law, pp.485-511, Autumn, 2005.</p> <p>BLACK, Julia; BALDWIN, Robert. Really Responsive Risk-Based Regulation. Law & Policy, v. 32, n. 2, abr. 2010.</p>
Cary Coglianese	<p>COGLIANESE, Cary; Finkel, ADAM; Zaring, DAVID. Consumer Protection in an Era of Globalization. In: COGLIANESE, Cary; Finkel, ADAM; Zaring, DAVID (Org.), Import Safety: Regulatory Governance in the Global Economy. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2009.</p> <p>COGLIANESE, Cary. The Rhetoric and Reality of Regulatory Reform. Yale Journal of Regulation. New Haven, v. 25, pp.85-95, 2008.</p> <p>COGLIANESE, Cary; NASH, Jennifer; OLMSTEAD, Todd. Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection. Administrative Law Review. Washington, v. 55, n. 4, pp.705-730, 2003.</p>
Robert Baldwin e Cary Coglianese	<p>COGLIANESE, Cary; MENDELSON, Evan. Meta-Regulation and Self-Regulation. In: CAVE, Martin; BALDWIN, Robert; LODGE, Martin (Org.). The Oxford Handbook of Regulation. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.</p>

ANEXO 2: ENTREVISTAS - ROTEIRO

- 1 O que é um PAC de sucesso?
- 2 Quais os fatores levam um PAC ao sucesso? Considerar os seguintes aspectos: regulamentação, disseminação, infraestrutura, fiscalização, adesão do setor etc.
- 3 Quais os objetivos com a implantação de um PAC? Considerar os aspectos social, ambiental e econômico.
- 4 Como os PACs podem contribuir para o alcance dos objetivos de governo, como, por exemplo, os objetivos de competitividade e ampliação da capacidade de inovação do setor produtivo brasileiro, tal como propõe o Plano Brasil Maior?
- 5 Quais os efeitos colaterais (positivos e negativos) que podem ser gerados por um PAC? Observação: efeitos colaterais são os impactos decorrentes da implantação do PAC, porém diferentes daqueles impactos principais, ou, ainda, dos impactos considerados foco do programa.
- 6 Um PAC, após implementado, precisa ser analisado? Por quê?
- 7 Em que deve consistir a avaliação de um PAC implementado?
- 8 Com que temporalidade deve ocorrer essa avaliação?
- 9 Quais informações devem ser geradas pela avaliação de um PAC? Quem irá utilizar essas informações (quem são os clientes da avaliação)?
- 10 Quais as possíveis decisões podem ser tomadas a partir de uma avaliação?

ANEXO 3: ENTREVISTAS - TABELAS DE CONSOLIDAÇÃO

Tabela de Consolidação 1

Fatores de sucesso	Participante										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
Identificação da demanda com a definição clara do objetivo do PAC			x				x	x		x	4
Radiografia do mercado e a visão do todo necessária para subsidiar a tomada de decisão		x	x				x	x		x	5
Adequação do PAC como ferramenta para solução do problema									x		1
Regras bem escritas, com base em evidência		x	x			x	x	x	x		6
Disseminação do PAC às partes impactadas, especialmente às MPEs	x	x	x			x		x		x	6
Capacidade de investimento do setor produtivo para aderir ao PAC	x										1
Infraestrutura de avaliação da conformidade adequada	x					x					2
Capacitação dos agentes da fiscalização										x	1
Acompanhamento do mercado			x			x	x	x	x	x	6
Acompanhamento dos resultados e retroalimentação								x	x	x	3
Participação das partes interessadas no processo	x	x	x		x	x		x	x	x	8
Articulação do PAC com outras ações do Inmetro ou parceiros				x							1
Embasamento jurídico								x			1
Conscientização do consumidor e do mercado e mudança de comportamento					x				x	x	3
Transparência								x			1

Tabela de Consolidação 2

Impactos negativos possíveis	Participante										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
Falência dos bons produtores, em especial pequenos e médios, artesãos e APLs	x	x	x	x			x	x	x	x	8
Aumento dos preços	x	x			x	x	x		x	x	7
Inibição da inovação		x			x		x				3
Concentração de mercado e interferência na concorrência	x	x									2
Criação da informalidade		x	x								2
Desemprego					x	x					2
Comprometimento da competitividade					x					x	2
Não alcance dos objetivos do PAC				x							1
Degradação ambiental por descarte inadequado de produto						x					1
Inibição da exportação pelo desalinhamento a requisitos internacionais								x			1

Tabela de Consolidação 3

Conteúdo da avaliação	Participante										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
Recomendações ou subsídio para tomada de decisão	x	x	x		x	x	x	x	x	x	9
Verificação do alcance do objetivo do PAC (comparando a situação gerada com a linha base)	x			x	x	x				x	5
Evolução da situação-problema e mudanças de tendências		x	x		x				x		4
Diagnóstico da situação							x	x	x		3
Identificação de alterações na base normativa			x						x		2
Levantamento do comportamento das importações e exportações			x		x						2
Identificação e análise dos impactos negativos			x		x						2
Apuração da efetiva relação custo-benefício do PAC					x	x					2
Satisfação das partes interessadas								x	x		2
Identificação de formação de associações e APLs					x						1
Identificação da alteração das taxas de emprego					x						1
Verificação da adequação da infraestrutura da qualidade					x						1
Verificação de interface com o Mercosul			x								1
Identificação e análise da percepção do consumidor		x									1
Investigação de lições aprendidas				x							1
Investigação de exemplos de boas práticas				x							1

Tabela de Consolidação 4

Recomendações possíveis	Participante										Total
	A	B	C	D*	E	F	G	H	I	J	
Aperfeiçoar o PAC	x	x	x		x	x	x	x	x	x	9
Encerrar o PAC	x		x		x	x	x	x	x	x	8
Desenvolver novo PAC					x		x	x			3
Manter o PAC								x		x	2
Corrigir problemas de infraestrutura	x					x					2
Articular para ampliar adesão do setor ou minimizar impactos negativos	x	x									2

* O participante não citou recomendações possíveis, apesar de ter identificado que a avaliação pode indicar ações de melhoria.

Tabela de Consolidação 5

Métodos: diretrizes, procedimentos, ferramentas e técnicas	Participante										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H*	I	J	
Pesquisa de opinião	x	x	x			x			x	x	6
Indicadores quantitativos	x		x			x			x	x	5
Indicadores qualitativos	x		x							x	3
Análise crítica dos registros das atividades (Ouvidoria, Acomp. de Mercado, Acreditação, etc.)	x		x						x		3
Utilização de base de dados		x		x							2
Participação das partes interessadas						x	x				2
Gráficos de tendência		x									1

* O participante não citou métodos possíveis, dizendo que a ferramenta ainda deve ser desenvolvida.

Tabela de Consolidação 6

Utilidade da avaliação	Participante										Total
	A	B	C	D	E	F	G	H*	I	J	
Subsidiar tomada de decisão pela alta direção	x	x	x		x	x	x	x	x	x	9
Subsidiar tomada de decisão dos técnicos	x	x			x		x	x	x		6
Geração de conhecimento e aprendizagem				x							1

Tabela de Consolidação 7

Participante	Sobre a avaliação	Desafios
A	A avaliação deve ocorrer antes do desenvolvimento do PAC para se construir uma fotografia da situação atual, que será a linha base para a avaliação <i>ex post</i> . Esta, por sua vez, é uma forma de medir o cumprimento do objetivo de um PAC, devendo comparar a situação gerada com a linha base antes da regulamentação. Na inexistência de avaliação <i>ex ante</i> , a linha base poderia ser, alternativamente, construída na avaliação <i>ex post</i> , em que pese que este processo traria maiores incertezas às conclusões.	<ul style="list-style-type: none"> . As fontes de informação para a avaliação dos PACs devem ser de qualidade e não precisam se restringir ao âmbito interno do Inmetro. Por meio de parcerias com gestoras dos grandes instrumentos nacionais de pesquisa é possível trazer à avaliação dados irrestritos ao Inmetro. . Alguns desafios devem ser superados para a implementação da avaliação na atividade de regulamentação da qualidade no Inmetro. São eles: decisão da alta direção para decidir com base em informação, garantia de recursos humanos e financeiros para as pesquisas, alinhamento das atividades de avaliação <i>ex ante</i> com as metas de desenvolvimento de PACs, critérios para selecionar os PACs a serem submetidos à avaliação <i>ex ante</i>.
B	A regulamentação tem como cliente a sociedade, que requer transparência no processo regulatório. Isso reforça a importância da avaliação, tanto <i>ex ante</i> , como <i>ex post</i> . Mesmo não sendo o ideal, a avaliação <i>ex post</i> pode ocorrer mesmo sem a <i>ex ante</i> .	<ul style="list-style-type: none"> . Para realizar a avaliação, é preciso estar próximo do setor produtivo, o que pode causar conflito de interesse. . São necessários mais recursos financeiros para, por exemplo, viagens e contratação de pesquisa de opinião.
C	A avaliação <i>ex post</i> pode ser feita agrupada por área temática, ao	<ul style="list-style-type: none"> . A internalização da prática da avaliação necessita de mudança de cultura, a ser

Participante	Sobre a avaliação	Desafios
	invés de programa a programa. Além disso, ela poderia ser publicada, ampliando a transparência das ações do Inmetro para a sociedade, mas, para isso, o próprio Instituto deve estar preparado.	patrocinada pela Diretoria. . A Diretoria deve prover recursos para a realização da avaliação.
D	A avaliação deve verificar o alcance do objetivo de um PAC.	. É preciso viabilizar o acesso a informações, inclusive por meio da construção de um sistema integrado na Dqual . É preciso ampliar o comprometimento com a avaliação, garantindo recursos para a mesma.
E	A avaliação deve ser feita nos diferentes momentos de um PAC, no antes, no durante e no depois. Aquilo que era esperado para o PAC deveria ser explicitado na avaliação <i>ex ante</i> , mas, mesmo sem ela, a <i>ex post</i> é possível.	Não foram diretamente mencionados.
F	A avaliação no depois deve obedecer a um timing adequado, ou seja, ser realizada em um momento em que os resultados do PAC já podem ser percebidos e medidos. Muito embora seja natural do processo que o objetivo do PAC não esteja claro no <i>ex ante</i> , se assim fosse facilitaria a avaliação <i>ex post</i> . Mesmo sem essa definição, é possível realizar a avaliação <i>ex post</i> .	. O objetivo proposto nem sempre está claro antes do desenvolvimento do PAC. Isso pode ser natural do próprio processo, que carece de dados logo de início, e devido à ausência ou incipiência de estudo prévio aprofundado, que ocorre em poucos países do mundo. . Nesse sentido, justificam-se os esforços iniciados no Inmetro para a avaliação do impacto regulatório, o que trará mais clareza para o objetivo do PAC, em que pese que são poucos os países do mundo que a realizam.
G	A avaliação <i>ex post</i> é a fase de "Check" do ciclo PDCA, importante para girar a melhoria contínua das atividades da Diretoria da Qualidade. Essa avaliação não se faz em um curto espaço de tempo, mas é um processo longo de análise.	A Diretoria da Qualidade se destaca no Inmetro por incentivar práticas de gestão voltadas para a melhoria contínua. Portanto, se está no caminho certo para o desenvolvimento e internalização da prática da avaliação.
H	A avaliação deve compreender qual a satisfação do cliente e das partes interessadas, consistindo da retroalimentação necessária para o sucesso do PAC, conforme dispõe as Boas Práticas de Regulamentação.	O desenvolvimento da ferramenta de avaliação é um desafio. A mensuração da satisfação das partes interessadas é complexa, pois cada qual guarda um interesse variado.
I	A avaliação <i>ex post</i> foi assumida, no Inmetro, pelo processo de análise crítica pela Diape, com base nas boas práticas de regulamentação, para eliminar o passivo existente no Instituto. Essa avaliação é necessária porque a realidade é dinâmica, com, por exemplo, a evolução tecnológica e a alteração da base normativa, exigindo atuação por parte do Inmetro. Deve ser realizada junto aos vários setores impactados e não apenas ao demandante.	A avaliação <i>ex post</i> sofre restrições como falta de dados, capacidade operacional e tempo para casar a atividade de avaliação com o estabelecimento do Plano de Ação Quadrienal (PAQ).
J	Consiste na análise crítica do ciclo PDCA, baseada em resultados de comparação do antes, durante e depois. A avaliação no depois (<i>ex post</i>) pode ocorrer mesmo que sem os dados anteriores à regulamentação, tornando-se, dessa forma o novo <i>baseline</i> . A periodicidade da avaliação depende da maturidade do PAC.	Superar as restrições quanto: . Acesso às informações . Conscientização da importância da avaliação . Influência política

Tabela de Consolidação 8

Questões	A	B	C	D	E
Conceito de PAC de sucesso	O PAC de sucesso é aquele que provê confiança à sociedade de que o produto atende minimamente aos requisitos especificados, sendo fundamental a adesão do setor ao programa.	O PAC de sucesso é aquele que fornece ao mercado produtos mais seguros, com a mínima interferência nas relações de mercado.	O sucesso de um PAC depende da existência de alguns fatores.	O PAC de sucesso é aquele que consegue solucionar a demanda das partes interessadas, como setor produtivo e cidadão - ou seja, são boas estratégias mitigadoras dos riscos que originaram a necessidade do programa devendo, para isso, também serem articuladas parcerias.	O PAC de sucesso é aquele que minimiza os riscos do objeto, diminuindo sua gravidade ou frequência, com o menor custo à sociedade - ou seja, baixo impacto negativo. O sucesso está associado ao reconhecimento dos cidadãos desta minimização, que traz a sensação de proteção, bem como a adesão do setor produtivo ao PAC.
Fatores de sucesso	<ul style="list-style-type: none"> . Capacidade de investimento do setor produtivo para aderir ao PAC, com, por exemplo, alterações na planta de produção ou no fornecimento de matéria prima . Disseminação da regulamentação, especialmente para as pequenas e médias empresas . Participação das partes interessadas no desenvolvimento, para garantir a adequação dos requisitos . Infraestrutura de avaliação da conformidade adequada, embora seja um fator menos relevante 	<ul style="list-style-type: none"> . Estudo de Impacto e Viabilidade, que gera a radiografia do mercado e a visão do todo necessária para a tomada de decisão pelos regulamentadores. . Tomada de decisão com base em dados técnicos durante o desenvolvimento. . Envolvimento dos atores, por meio da Comissão Técnica, que deve incluir as pequenas e médias empresas, de forma a minimizar o risco de "compra da regulamentação" . Disseminação às partes impactadas, após o desenvolvimento do PAC. 	<ul style="list-style-type: none"> . Tomada de decisão no processo de desenvolvimento subsidiada por informações consistentes . Clareza do objetivo previamente ao desenvolvimento do PAC . Estudo de impacto e viabilidade . Participação das partes interessadas do desenvolvimento . Disseminação da regulamentação, possibilitando a adesão do setor produtivo e a informação do consumidor sobre a regulamentação. . Acompanhamento do mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> . Conjugação do PAC com outras ações a serem implementadas pelo próprio Inmetro e por parceiros, de forma a prover solução eficiente e eficaz para a demanda que originou o programa. 	<ul style="list-style-type: none"> . Interação com as partes interessadas . Mudança de comportamento do consumidor e do mercado

Questões	A	B	C	D	E
Objetivos de um PAC	<p>Os objetivos de um PAC dependem de seu foco, que pode ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Saúde . Segurança . Meio ambiente . Qualidade intrínseca . Justa concorrência 	<p>Os objetivos mais importantes são a segurança e o desempenho. Segurança também tem a ver com a correspondência do produto ao desempenho prometido, reduzindo a assimetria de informações, atentando ao consumidor que aquele produto segue normas e regras.</p>	<p>Depende do foco do programa, que pode ser saúde, desempenho, concorrência leal, meio ambiente, sustentabilidade.</p>	<p>Solucionar problemas relacionados à saúde, segurança, meio ambiente, concorrência desleal.</p>	<p>Não foram diretamente mencionados.</p>
"Efeitos colaterais" possíveis	<ul style="list-style-type: none"> . Falência de empresas, especialmente as pequenas . Subida de preços . Concentração de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> . Eliminação de bons produtores do mercado, especialmente micro e pequenas empresas . Má adaptação do setor ou da infraestrutura da avaliação da conformidade . Subida de preços . Criação de informalidade . Interferência na concorrência . Inibição da inovação 	<ul style="list-style-type: none"> . Fábricas fecham . Exclusão de pequenos e médios produtores, artesãos e APLs . Aumento do mercado informal e contrabando 	<ul style="list-style-type: none"> . Não sobrevivência da indústria . Não alcance dos objetivos, isto é, não solucionar o problema para o qual o programa foi motivado 	<ul style="list-style-type: none"> . Comprometimento da competitividade, quando o alinhamento aos padrões internacionais provoca fechamento de empresas em um setor não maduro . Inibição da inovação . Aumento do preço do produto e, portanto, maior dificuldade de acesso da população do produto mais caro . Desemprego

Questões	A	B	C	D	E
<p>PAC X Competitividade</p>	<p>A competitividade é favorecida quando um PAC compulsório, aplicado a um setor voltado ao mercado externo, contribui para a ampliação do <i>market share</i> da empresa. Ou, ainda, quando o PAC contribui para a concorrência leal.</p>	<p>A regulamentação voluntária contribui para a competitividade pois, neste caso, o setor produtivo realiza um investimento na busca de diferenciação frente aos demais. Já na compulsória, há dúvidas na contribuição do PAC para a competitividade, pois, nesse caso, provavelmente, os fornecedores que possuem capacidade de adequação aos requisitos já possuíam diferenciação frente aos demais. Paralelamente, quando a regulamentação busca padrões internacionais, amplia as vantagens competitivas nacionais no mercado externo.</p>	<p>A regulamentação impacta a competitividade, fortalecendo a indústria nacional, pois permite a exterminação da concorrência desleal. Assim, o mau produtor que possui baixo preço, porém sem cumprir os requisitos mínimos, passa a ser explicitado ao consumidor.</p>	<p>Não possui opinião formada sobre o assunto.</p>	<p>Nem sempre o PAC pode apoiar a competitividade. Por exemplo, quando os requisitos exigem o alinhamento às regras internacionais e o setor produtivo nacional não está maduro o suficiente para se adequar a elas. Neste caso, acabará que os produtos estrangeiros sairão na frente dos nacionais.</p>

Questões	A	B	C	D	E
PAC X Inovação	Ganhos em inovação derivados de um PAC, se existirem, são apenas um benefício indireto, resultado da maior maturidade técnica que o setor pode alcançar devido à adequação aos requisitos regulatórios. Inovações no produto, por exemplo, não seriam aplicáveis porque um PAC se baseia em requisitos definidos em normas técnicas que refletem o estado da arte para o objeto. Nem sempre a melhoria do produto de dada empresa é inovação. Outros benefícios indiretos são a melhoria da gestão da empresa e ganhos em competitividade.	O PAC pode impulsionar a inovação quando as regras por ele estabelecidas não são prescritivas, mas sim focadas no desempenho. Quando prescritivos, os requisitos regulatórios podem inibir a inovação,	O PAC pode incentivar a inovação na medida em que, para fugir de regras compulsórias, o fornecedor desenvolve novos produtos que não pertencem ao escopo do programa. Se estabelecer regras prescritivas, o PAC acaba por engessar a inovação.	Os PACs não devem ser prescritivos para não inibirem a inovação.	Quando se regulamenta o objeto em si e não a função que exerce, o PAC pode provocar inibição da inovação.
Importância da avaliação ex post	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.
Sobre a avaliação ex post	A avaliação deve ocorrer antes do desenvolvimento do PAC para se construir uma fotografia da situação atual, que será a linha base para a avaliação <i>ex post</i> . Esta, por sua vez, é uma forma de medir o cumprimento do objetivo de um PAC, devendo comparar a situação gerada com a linha base antes da regulamentação. Na inexistência de avaliação <i>ex ante</i> , a linha base poderia ser, alternativamente, construída na avaliação <i>ex post</i> , em que pese que este processo traria maiores incertezas às conclusões.	A regulamentação tem como cliente a sociedade, que requer transparência no processo regulatório. Isso reforça a importância da avaliação, tanto <i>ex ante</i> , como <i>ex post</i> . Mesmo não sendo o ideal, a avaliação <i>ex post</i> pode ocorrer mesmo sem a <i>ex ante</i> .	A avaliação <i>ex post</i> pode ser feita agrupada por área temática, ao invés de programa a programa. Além disso, ela poderia ser publicada, ampliando a transparência das ações do Inmetro para a sociedade, mas, para isso, o próprio Instituto deve estar preparado.	A avaliação deve verificar o alcance do objetivo de um PAC.	A avaliação deve ser feita nos diferentes momentos de um PAC, no antes, no durante e no depois.

Questões	A	B	C	D	E
<p>Conteúdo da avaliação ex post</p>	<p>. Medição do cumprimento do objetivo de um PAC, comparando a situação gerada com a linha base . Recomendações, que podem ser: buscar parcerias para financiamento, aperfeiçoar o PAC, acionar Cgcre para corrigir problemas com a infraestrutura, acabar com um PAC</p>	<p>. Verificação de mudanças de tendências face à regulamentação . Identificação da percepção do consumidor sobre a regulamentação . Recomendações, que podem ser: recursos para inovação, revisão das regras, incentivo à concorrência no setor</p>	<p>. Verificação se ocorreram impactos negativos. . Resposta a algumas questões, como "o produto ainda existe?", "as normas mudaram?", "o objetivo foi alcançado?", "ainda há acidente de consumo?", "as importações aumentaram?", "e a interface com o Mercosul?" . Recomendações do tipo: > Revisão Simples: adequação das regras ao Registro de Objeto, ao RGCP/DF ou à nova norma técnica > Revisão completa: alteração do escopo do programa, requisitos e periodicidade da manutenção. > Encerramento do PAC, decisão a ser tomada, preferencialmente, após ciclos de avaliação.</p>	<p>. Verificação do alcance do objetivo do PAC. . Levantamento de lições aprendidas, ações para melhoria, exemplos de boas práticas.</p>	<p>. Comparação do realizado com o esperado, que deveria ter sido traçado na avaliação <i>ex ante</i>. . Medição da efetividade do PAC, por meio do levantamento de questões, como: registro de acidentes, nova medição dos riscos do objeto, impacto do setor produtivo, evolução das exportações, ônus da adequação das empresas, formação de associações e APLs, taxa de desemprego, adequação da infraestrutura da qualidade. . Subsídios à tomada de decisão . Balanceamento do custo-benefício</p>
<p>Métodos para avaliação ex post</p>	<p>De forma geral, devem ser utilizados indicadores, tanto quantitativos, como qualitativos. Alguns instrumentos possíveis para análise podem ser: . Pesquisa de opinião junto ao setor produtivo . Análise crítica dos dados da Ouvidoria e das atividades de acompanhamento do mercado, como fiscalização e verificação da conformidade.</p>	<p>. Utilização de base de dados para a construção de gráficos de tendência. . Utilização de pesquisa, um instrumento poderoso, para captar a opinião do público para o qual a regulamentação foi feita</p>	<p>. Utilização de indicadores, qualitativos e quantitativos, comparando o realizado com o previsto. . Realização de pesquisas de opinião, utilizando o "quest manager" ou realizando parcerias com órgãos como IBGE . Participação da Ouvidoria, Cgcre, UOs da Dqual, Fiscalização</p>	<p>. Utilização de base de dados para acesso às informações relevantes.</p>	<p>Não foram diretamente mencionados.</p>

Questões	A	B	C	D	E
Utilidade da avaliação ex post	A avaliação deve ser remetida à Diretoria da Qualidade, tomadora de decisão, mas também aos servidores comuns, para que o "caldo de cultura" em prol da avaliação seja criado.	A avaliação <i>ex post</i> deve subsidiar decisões sobre os caminhos para alterar a rota, de forma a minimizar impactos negativos gerados com a regulamentação.	A Diretoria e seus Assessores podem, com base na avaliação, tomar as decisões sobre a revisão simples, completa ou encerramento do PAC.	O acúmulo de avaliações permite a identificação de padrões.	A avaliação deve ser remetida à alta direção e aos técnicos do aperfeiçoamento e análise crítica, subsidiando a tomada de decisão quanto a(o): <ul style="list-style-type: none"> . Aperfeiçoamento do PAC . Ampliação dos objetos do PAC . Criação de novo PAC . Eliminação do PAC
Desafios	<ul style="list-style-type: none"> . As fontes de informação para a avaliação dos PACs devem ser de qualidade e não precisam se restringir ao âmbito interno do Inmetro. Por meio de parcerias com gestoras dos grandes instrumentos nacionais de pesquisa é possível trazer à avaliação dados irrestritos ao Inmetro. . Alguns desafios devem ser superados para a implementação da avaliação na atividade de regulamentação da qualidade no Inmetro. São eles: decisão da alta-direção para decidir com base em informação, garantia de recursos humanos e financeiros para as pesquisas, alinhamento das atividades de avaliação <i>ex ante</i> com as metas de desenvolvimento de PACs, critérios para selecionar os PACs a serem submetidos à avaliação <i>ex ante</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> . Para realizar a avaliação, é preciso estar próximo do setor produtivo, o que pode causar conflito de interesse. . São necessários mais recursos financeiros para, por exemplo, viagens e contratação de pesquisa de opinião. 	<ul style="list-style-type: none"> . A internalização da prática da avaliação necessita de mudança de cultura, a ser patrocinada pela Diretoria. . A Diretoria deve prover recursos para a realização da avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> . É preciso viabilizar o acesso a informações, inclusive por meio da construção de um sistema integrado na Dqual . É preciso ampliar o comprometimento com a avaliação, garantindo recursos para a mesma. 	Não foram mencionados.

Tabela de Consolidação 8 (continuação)

Questões	E	F	G	H	I
<p>Conceito de PAC de sucesso</p>	<p>O PAC de sucesso é aquele que alcança o objetivo proposto, que nem sempre é determinado previamente ao desenvolvimento do mesmo, seja pela natureza de incerteza do processo, seja pela ausência de estudo aprofundado no momento anterior.</p>	<p>O PAC de sucesso é aquele que realiza o esperado pela sociedade, que é composta por subgrupos, como consumidores, indústria e governo.</p>	<p>O PAC de sucesso ocorre quando o cliente está satisfeito porque o problema foi sanado, o que é sensível ao nível de irregularidades do mercado, e, paralelamente, há o reconhecimento por parte da sociedade da importância da avaliação da conformidade para aquele objeto. O núcleo de um PAC de sucesso é a disponibilização, no mercado, de produtos conformes à regulamentação.</p>	<p>O PAC de sucesso ocorrem quando se constituem em uma solução do problema indicado por algum setor da sociedade, como empresa, associação ou órgão de governo. A adesão do setor ao PAC é fundamental para o sucesso do mesmo.</p>	<p>O PAC de sucesso é aquele que, em médio a longo prazo, é propulsor da consciência da qualidade pela sociedade em geral e partes interessadas, ou seja, do entendimento amplo de que o PAC existe para promover segurança, saúde e proteção ao meio ambiente, em direção à autorregulação. Dessa forma, fabricantes compreendem a necessidade de apresentar sua produção conforme a regulamentação, enquanto que consumidores percebem a necessidade dos requisitos regulatórios. Além disso, o sucesso de um PAC tem a ver com o alcance de seu objetivo.</p>
<p>Fatores de sucesso</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Envolvimento dos impactados no desenvolvimento, por meio da formação de uma Comissão Técnica consistente . Discussão centrada em dados técnicos, permitindo a criação de regras bem escritas. . Na implementação do programa, disseminação da regulamentação e acompanhamento do mercado, ampliando a adesão do setor e do consumidor . Infraestrutura de avaliação da conformidade adequada, o que pode ser gerado por meio das ações anteriores . Acompanhamento do mercado, para garantir a adesão ao PAC 	<ul style="list-style-type: none"> . Estudo de Viabilidade e Impacto previamente ao desenvolvimento para a devida caracterização do problema . Descrição detalhada do problema . Definição de requisitos alinhados ao problema que se quer solucionar . Acompanhamento do mercado, por meio da anuência, registro, fiscalização, verificação da conformidade, parcerias para a verificação setorial da conformidade 	<ul style="list-style-type: none"> . Tempo suficiente para a realização de todas as etapas do macroprocesso de avaliação da conformidade, o que geralmente é comprometido com pressões políticas. As etapas incluem a identificação e priorização da demanda, EIV, formação de comissão técnica, implantação assistida, acompanhamento de mercado e retroalimentação. A formação de comissão técnica reúne um conjunto de especialistas que complementam as capacidades do Inmetro para o desenvolvimento de regras bem escritas. A implantação assistida facilita o fluxo de informações entre as partes interna e externa, incluindo a sensibilização de organismos para a formação de infraestrutura. Finalmente, o Acompanhamento de Mercado verifica a disponibilidade de produtos conformes no mercado, o que é o núcleo de um PAC de sucesso. 	<ul style="list-style-type: none"> . Adequação da ferramenta "PAC" para solucionar o problema apontado por algum setor da sociedade. . Envolvimento do demandante na construção da solução, que permite a divisão de responsabilidades entre Inmetro e o órgão demandante, esclarecendo os limites de atuação de cada entidade. . Domínio da base normativa. . Acompanhamento de mercado. . Mudança de comportamento . Retroalimentação 	<ul style="list-style-type: none"> . Implantação assistida bem conduzida, incluindo planejamento e EIV . Capacitação de todos os agentes . Participação das partes interessadas . Acompanhamento dos resultados, com participação das partes interessadas . Acompanhamento de Mercado, pois apoia o processo de conscientização por meio da atuação multiplicadora dos fiscais da RBMLQ-I . Conhecimento, pela sociedade em geral, da regulamentação

Questões	E	F	G	H	I
			<ul style="list-style-type: none"> . Respaldo jurídico para as ações do Inmetro, o que permite compreender suas limitações de competência, favorecendo o posicionamento do Inmetro no caso de pressão política . Regras da regulamentação bem escritas . Envolvimento das partes interessadas 		
Objetivos de um PAC	<p>Estão diretamente associados aos focos possíveis de um programa.</p>	<p>Os objetivos de um PAC assumiram diferentes formatos no decorrer do tempo. Entre os anos 70 e 80, o foco era o fomento da cultura da qualidade e a implementação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade. Dos anos 90 até hoje o foco era a competitividade da indústria brasileira, para que sobrevivesse frente ao fenômeno da globalização, quando buscou-se a maior qualidade dos produtos nacionais. Atualmente, no entanto, vive-se uma fase de transição, que busca o controle de mercado para conter o "fenômeno</p>	<p>Os objetivos do PAC têm relação com a natureza do seu problema, que pode ser de saúde, segurança, segurança elétrica, etc., que são os focos do programa.</p>	<p>O PAC tem como objetivo solucionar um problema identificado, que pode estar relacionados à saúde, segurança e meio ambiente.</p> <p>O desenvolvimento de PACs nasceu com o objetivo de atender à indústria, contribuindo para sua competitividade. Especialmente após a projeção do Programa do Fantástico, o eixo deslocou-se da indústria para o consumidor.</p>	<p>O PAC existe para promover saúde, segurança e meio ambiente, rumo à autorregulação do mercado.</p>

Questões	E	F	G	H	I
		<p>China" e garantir que os produtos disponíveis no mercado tenham o mínimo de qualidade. O controle de mercado pode promover saúde, segurança, meio ambiente, atender regulamentação de outro órgão, promover exportação ou eliminar as práticas enganosas.</p>			
<p>"Efeitos colaterais" possíveis</p>	<p>Podem ser divididos nos aspectos social, econômico e ambiental. A seguir, alguns exemplos possíveis.</p> <ul style="list-style-type: none"> . No âmbito social, o desemprego . No âmbito econômico, o aumento exacerbado dos preços . No âmbito ambiental, degradação ambiental por descarte inadequado de produto 	<ul style="list-style-type: none"> . Aumento do preço . Eliminação de pequenas empresas . Inibição da inovação 	<ul style="list-style-type: none"> . Quebra de empresas, especialmente as MPEs . Prejuízo às exportações, quando há desalinhamento com as regras internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> . Aumento do custo dos produtos. . Quebra de pequenas empresas 	<ul style="list-style-type: none"> . Aumento dos preços dos produtos, com a consequente diminuição do poder aquisitivo das pessoas . Fechamento de empresas . Adaptação mais ágil dos produtos estrangeiros frente aos nacionais
<p>PAC X Competitividade</p>	<p>O PAC contribui para a competitividade pois estabelece um patamar mínimo de requisitos que será submetido à avaliação da conformidade, eliminando os maus produtores, que se destacavam pelo baixo custo, porém sem investir em estrutura da qualidade, e favorecendo os bons produtores, pelo estabelecimento da concorrência justa. A concorrência justa é a base para a competitividade não-</p>	<p>Especialmente a partir da década de 90, os PACs passam a ser desenvolvidos com o objetivo de fomentar a competitividade da indústria nacional. Por meio de ferramentas como normalização, controle da gestão e implementação do sistema de gestão da qualidade, há maior qualidade dos produtos, possibilitado a indústria</p>	<p>O PAC, ao estabelecer requisitos mínimos, rompe a concorrência desleal, barrando os maus produtores e, com isso, estimulando a competitividade.</p>	<p>O PAC contribui para a competitividade pois induz que os processos produtivos estejam alinhados às práticas internacionais; e que tanto os fabricantes nacionais, como importadores sigam as mesmas regras, favorecendo os bons produtores e as exportações.</p>	<p>O PAC pode impactar a competitividade pois estimula o aprimoramento do sistema da qualidade da indústria, incentivando o consumo dos produtos nacionais, inibindo as importações e provocando um processo de substituição das importações.</p>

Questões	E	F	G	H	I
	predatória, em que a diferenciação é alcançada pela inovação.	nacional competir com as importações. Hoje, foca-se no controle de mercado, por meio de ações de acompanhamento, como anuência, registro, fiscalização ou verificação da conformidade, para eliminar produtos que não atendem a requisitos mínimos de qualidade.			
PAC X Inovação	Na medida em que o setor possui uma estrutura da qualidade formada, a diferenciação passa por investimento em inovação e, portanto, a concorrência justa e a competitividade são o terreno fértil para a inovação. Além disso, a regulamentação em si pode diretamente inibir a inovação, quando as regras forem escritas de forma descritiva, ao invés de focadas no desempenho.	Um dos efeitos negativos de um PAC é a inibição da inovação, que ocorre quando o mesmo é prescritivo, ao invés de focar-se no desempenho.	A barreira aos maus produtores provocada pela regulamentação também estimula à inovação tecnológica, sobretudo quanto o regulamento diz "o quê" e não "como". Essa inovação, no entanto, pode ser inibida, se o governo não respeita seus limites de atuação.	Inovação é um conceito não suficientemente sedimentado. Ainda assim, é possível dizer que os padrões criados pelas regras podem estimular a inovação, junto com outras ações de governo.	O aprimoramento do sistema da qualidade da indústria leva também à melhoria dos processos organizacionais, significando inovação, até mesmo em processos como de vendas ou marketing. Esse estímulo inovador não necessariamente provoca rupturas, mas simplesmente melhorias, desde que a regulamentação seja não prescritiva e vise à fixação dos requisitos mínimos.
Importância da avaliação ex post	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento.	Sim é importante e possível de ser realizada .	Sim é importante e possível de ser realizada .	Sim é importante e possível de ser realizada mesmo não tendo a avaliação prévia ao desenvolvimento. No entanto, o simples monitoramento da adequação da infraestrutura, do custo final dos produtos e do índice de irregularidades pode ser suficiente para a revisão do PAC, não sendo necessário iniciar todo um processo avaliativo.

Questões	E	F	G	H	I
Sobre a avaliação ex post	A avaliação no depois deve obedecer a um timing adequado, ou seja, ser realizada em um momento em que os resultados do PAC já podem ser percebidos e medidos.	A avaliação <i>ex post</i> é a fase de "Check" do ciclo PDCA, importante para girar a melhoria contínua das atividades da Diretoria da Qualidade. Essa avaliação não se faz em um curto espaço de tempo, mas é um processo longo de análise.	A avaliação deve compreender qual a satisfação do cliente e das partes interessadas, consistindo da retroalimentação necessária para o sucesso do PAC, conforme dispõe as Boas Práticas de Regulamentação.	A avaliação <i>ex post</i> foi assumida, no Inmetro, pelo processo de análise crítica pela Diape, com base nas boas práticas de regulamentação, para eliminar o passivo existente no Instituto. Essa avaliação é necessária porque a realidade é dinâmica, com, por exemplo, a evolução tecnológica e a alteração da base normativa, exigindo atuação por parte do Inmetro. Deve ser realizada junto aos vários setores impactados e não apenas ao demandante.	Consiste na análise crítica do ciclo PDCA, baseada em resultados de comparação do antes, durante e depois. A avaliação no depois (<i>ex post</i>) pode ocorrer mesmo que sem os dados anteriores à regulamentação, tornando-se, dessa forma o novo <i>baseline</i> . A periodicidade da avaliação depende da maturidade do PAC.
Conteúdo da avaliação ex post	<ul style="list-style-type: none"> . Verificação do alcance do objetivo proposto para o PAC. . Apuração da efetiva relação custo-benefício do PAC. . Subsídios à tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> . Diagnóstico da situação atual. . Possibilidades de ação: realinhamento, desregulamentação, novo foco. 	<p>A avaliação inclui compreender qual a satisfação do cliente e das partes interessadas, bem como buscar a quantificação e qualificação de variáveis anteriormente não identificadas, com o objetivo de justificar a tomada de decisão.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Aperfeiçoamento dos programas, incluindo a revisão dos requisitos ou adequação da infraestrutura . Manutenção dos programas . Criação de novos programas . Desregulamentação, o que exige maturidade da sociedade e envolve riscos para o regulamentador 	<ul style="list-style-type: none"> . Análise da evolução tecnológica e das alterações na base normativa. . Satisfação do demandante e das partes impactadas. . Informações para subsidiar a decisão de aperfeiçoamento ou desregulamentação. 	<p>Comparação do antes, durante e depois, para dar subsídio à tomada de decisão para:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Melhorar o PAC quanto aos requisitos, infraestrutura e forma de apresentação à sociedade . Manter o PAC . Acabar o PAC, quando se verificou que o PAC não é a melhor solução para o problema ou, ainda, quando já foi alcançada a consciência pela qualidade pelas partes interessadas.

Questões	E	F	G	H	I
Métodos para avaliação ex post	. Além de métodos quantitativos, podem ser utilizados os qualitativos, como pesquisas de opinião . Participação da sociedade, agentes do acompanhamento do mercado, regulamentadores e setor produtivo no processo avaliativo.	. Envolvimento de todas as partes interessadas, como entidades representativas do consumidor e indústria.	A ferramenta ainda deve ser desenvolvida.	. Podem ser utilizados dados estatísticos, pesquisa de opinião (utilizando, por exemplo, o Quest Manager, tal como já é feito na análise da demanda) e dados da Ouvidoria.	É possível utilizar pesquisas de opinião e indicadores quantitativos e qualitativos.
Utilidade da avaliação ex post	A avaliação deve subsidiar as decisões do Diretor da Qualidade e Presidência, podendo ser, por exemplo, a revisão do PAC, desregulamentação (quando o produto não mais for existente) ou melhoria na infraestrutura.	. À diretoria, tomada de decisão. . À equipe de desenvolvimento, insumo para operacionalizar o aperfeiçoamento do PAC.	A avaliação deve ser reportada ao corpo gestor da Dconf.	A avaliação <i>ex post</i> contribui para a tomada de decisão sobre o aperfeiçoamento ou desregulamentação. Ela é voltada à Diretoria e Conmetro e, depois, à Dipac.	A avaliação deve ser entregue à diretoria.
Desafios	. A definição do objetivo proposto nem sempre está claro antes do desenvolvimento do PAC. Isso pode ser natural do próprio processo, que carece de dados logo de início, e devido à ausência ou incipiência de estudo prévio aprofundado, que ocorre em poucos países do mundo. . Nesse sentido, justificam-se os esforços iniciados no Inmetro para a avaliação do impacto regulatório, o que trará mais clareza para o objetivo do PAC, em que pese que são poucos os países do mundo que a realizam.	A Diretoria da Qualidade se destaca no Inmetro por incentivar práticas de gestão voltadas para a melhoria contínua. Portanto, se está no caminho certo para o desenvolvimento e internalização da prática da avaliação.	. O desenvolvimento da ferramenta de avaliação é um desafio. A mensuração da satisfação das partes interessadas é complexa, pois cada qual guarda um interesse variado.	A avaliação <i>ex post</i> sofre restrições como falta de dados, capacidade operacional e tempo para casar a atividade de avaliação com o estabelecimento do Plano de Ação Quadrienal (PAQ).	Superar as restrições quanto: . Acesso às informações . Conscientização da importância da avaliação . Influência política

ANEXO 4: GUIA MADRI - CRITÉRIOS E PARÂMETROS

1. PROCESSO REGULATÓRIO	
1.1. Aderência às boas práticas	
1.1.1. A demanda pela regulamentação foi devidamente planejada.	
<input type="checkbox"/> Verdade, tendo sido a demanda incluída na Agenda Regulatória, antes de começar a ser tratada.	<i>100 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois a demanda só foi incluída na Agenda Regulatória depois de já ter começado a ser tratada.	<i>50 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Falso, pois a demanda foi tratada sem pertencer à Agenda Regulatória.	<i>0 ponto</i>
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (Resoluções Conmetro sobre Agenda Regulatória) - Entrevistas com equipe Inmetro 	
1.1.2. A decisão para a regulamentação foi pautada em evidências, obtidas, por exemplo, na Análise de Impacto Regulatório (AIR).	
<input type="checkbox"/> Verdade, tendo sido a AIR (ou estudo similar) fundamental para a decisão sobre regulamentar ou não.	<i>100 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, tendo a AIR (ou estudo similar) provido informações relevantes, porém não definitivas, para a decisão sobre regulamentar ou não.	<i>50 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Falso, pois não houve realização de AIR (ou estudo similar) que gerasse evidências para subsidiar a tomada de decisão.	<i>0 ponto</i>
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (Notas Técnicas de AIR) - Entrevistas com equipe Inmetro 	
1.1.3. A Comissão Técnica que foi formada para a participação das partes interessadas na construção das regras:	
1.1.3.1. Possui representatividade, com, pelo menos, representações dos organismos de avaliação da conformidade, consumidores e setor produtivo.	
<input type="checkbox"/> Verdade, tendo esses membros estado presentes na maioria das reuniões realizadas.	<i>100 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois, apesar de membros, nem todos estiveram presentes nas reuniões.	<i>50 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Falso, pois não houve formação de Comissão Técnica e nem todas essas partes estão designadas, de fato, como membros da Comissão Técnica.	<i>0 ponto</i>
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (Portarias de formação de Comissão Técnica e atas de reunião de Comissão Técnica) 	
1.1.3.2. Teve desempenho satisfatório, na visão de seus participantes.	
<input type="checkbox"/> Verdade, sendo o nível de satisfação chegado a, pelo menos, 75%.	<i>100 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois o nível de satisfação esteve entre 25% e 75%.	<i>50 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Falso, pois o nível de satisfação esteve abaixo de 25%.	<i>0 ponto</i>
<input type="checkbox"/> Não aplicável, pois não houve formação de Comissão Técnica.	<i>NA</i>
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa de satisfação com a CT 	
1.1.4. A Consulta Pública da regulamentação:	
1.1.4.1. Obteve ampla participação da sociedade.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois participaram entidades representativas de diferentes setores da sociedade - pelo menos os organismos de avaliação da conformidade, consumidores e setor produtivo - e a maioria dos comentários recebidos foi considerada para a elaboração das regras.	<i>100 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois, apesar de não haver participação de todos os diferentes setores da sociedade - pelo menos os organismos de avaliação da conformidade, consumidores e setor produtivo -, a maior parte dos comentários recebidos foi considerada para a elaboração das regras.	<i>50 pontos</i>
<input type="checkbox"/> Falso, pois não houve consulta pública ou a maior parte dos comentários recebidos não foi considerada para a elaboração das regras.	<i>0 ponto</i>
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (planilha de consolidação da consulta pública) 	
1.1.4.2. Teve desempenho satisfatório, na visão dos consulentes.	

<input type="checkbox"/>	Verdade, sendo o nível de satisfação chegado a, pelo menos, 75%.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdade, pois o nível de satisfação esteve entre 25% e 75%.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, pois não houve formação de Comissão Técnica ou o nível de satisfação esteve abaixo de 25%.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois não houve formação de Comissão Técnica.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>		
– Pesquisa de satisfação com os consultentes da Consulta Pública		
1.2. Adequação da infraestrutura		
1.2.1. Existem organismos de certificação ou de inspeção acreditados e sua capacidade operacional é suficiente para atendimento ao setor.		
<input type="checkbox"/>	Verdade, pois existem organismos acreditados para o escopo e eles possuem capacidade operacional suficiente para atender a tempo ao setor.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdade, pois, apesar de existirem organismos acreditados para o escopo, eles não possuem capacidade operacional suficiente para atender a tempo ao setor.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, pois não há organismos acreditados para o escopo.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois o esquema estabelecido na regulamentação não introduz organismos de certificação ou inspeção.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>		
– Análise documental (Base de dados do Inmetro com organismos acreditados)		
– Pesquisa junto aos OACs (capacidade operacional dos organismos frente à demanda do setor por avaliação da conformidade)		
1.2.2. Existem laboratórios de ensaio para o escopo e sua capacidade operacional é suficiente para atendimento ao setor.		
<input type="checkbox"/>	Verdade, pois existem laboratórios para o escopo e eles possuem capacidade operacional suficiente para atender a tempo ao setor, tanto para os ensaios iniciais, como os de manutenção.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdade, pois, apesar de existirem laboratórios para o escopo, eles não possuem capacidade operacional suficiente para atender a tempo ao setor, seja para os ensaios iniciais, seja para os de manutenção.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, pois não há laboratórios capacitados para o escopo, sejam acreditados ou não.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois o esquema estabelecido na regulamentação não introduz laboratórios de ensaio.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>		
– Análise documental (Base de dados do Inmetro com organismos acreditados)		
– Pesquisa junto aos OACs (capacidade operacional dos organismos frente à demanda do setor por avaliação da conformidade)		
1.2.3. Os procedimentos adotados pelos organismos de avaliação da conformidade estão harmonizados.		
<input type="checkbox"/>	Verdade, pois os organismos, quando julgam pertinente, se reúnem para a harmonização dos procedimentos e o Inmetro não evidenciou a falta de padronização dos procedimentos adotados ou, se assim evidenciou, o problema já foi prontamente tratado pelas partes.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdade, pois apesar de o Inmetro não ter constatado reclamação sobre a falta de harmonização, os organismos não adotam a prática de harmonização dos seus procedimentos.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, há evidências da falta de harmonização dos procedimentos adotados pelos organismos, sem que ela tenha sido prontamente sanada pelas partes.	0 ponto
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>		
– Análise documental (relatórios da ouvidoria, ofícios recebidos e respondidos pelo Inmetro, relatório das auditorias da Cgcre, relatório do PVC)		
– Pesquisa com os organismos		
1.3. Desempenho Enforcement & Compliance		
1.3.1. Os fiscais da RBMLQ-I foram treinados com a antecedência adequada e consideraram que o treinamento ampliou satisfatoriamente seu nível de compreensão sobre o assunto.		
<input type="checkbox"/>	Verdade, os fiscais foram treinados com antecedência adequada para o primeiro prazo da fiscalização e aprovaram o treinamento em 80%.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdade, pois apesar de ter sido realizado o treinamento com os fiscais da RBMLQ-I, ele não ocorreu com antecedência adequada para o primeiro prazo da fiscalização ou o nível de aprovação do treinamento ficou entre 40% e 80%.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, pois ou não ocorreu o treinamento da RBMLQ-I ou o nível de aprovação do treinamento ficou abaixo de 40%.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois a RBMLQ-I não será acionada para esse escopo.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>		
– Pesquisa de avaliação do treinamento da RBMLQ-I		
– Análise da documentação (listas de presença do treinamento dado à RBMLQ-I)		
1.3.2. As ações de fiscalização foram realizadas, tanto para verificar o cumprimento da regulamentação, quanto para		

estimulá-lo.	
<input type="checkbox"/> Verdade, foram promovidas ações de fiscalização adequadas à regulamentação, considerando os prazos de adequação, que contribuíram para o cumprimento das regras.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois, apesar de as ações terem sido promovidas, elas não contribuíram de forma significativa para o cumprimento das regras.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, não foram promovidas as ações de fiscalização necessárias à verificação e ao estímulo ao cumprimento das regras.	0 ponto
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
– Análise documental (relatórios de fiscalização, banco de dados com Produtos Certificados, banco de dados com Produtos Registrados).	
1.3.3. As ações de disseminação e orientação para a qualidade foram realizadas de forma a facilitar o acesso e o entendimento da regulamentação às principais partes interessadas.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois as ações de disseminação e orientação para a qualidade necessárias foram realizadas, de forma direcionada para as principais partes interessadas, sendo adotadas estratégias diferentes conforme seu público-alvo, ampliando de forma efetiva o acesso e o entendimento da regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois, apesar de terem sido realizadas, elas não foram adequadamente desenhadas, comprometendo o objetivo de ampliar o acesso e o entendimento da regulamentação.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, as ações de disseminação e orientação para a qualidade necessárias não foram realizadas.	0 ponto
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
– Análise documental (plano de IA)	
– Pesquisa com as partes interessadas sobre as ações de disseminação	
1.3.4. As ações para integração das MPEs à regulamentação foram realizadas.	
<input type="checkbox"/> Verdade, foram promovidas ações para solucionar possíveis causas do não cumprimento da regulamentação pelas MPEs, de forma a minimizar possíveis impactos negativos às suas operações.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, foram promovidas ações para integração das MPEs à regulamentação, porém não suficientes para solucionar todas as possíveis causas do não cumprimento da regulamentação pelas MPEs.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, não foram promovidas as ações necessárias para integração das MPEs à regulamentação.	0 ponto
<input type="checkbox"/> Não aplicável, pois não existem MPEs nesse setor.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
– Análise documental (plano de IA)	
– Pesquisa com as partes interessadas sobre as ações de integração das MPEs	
1.3.5. Foram respondidas as demandas da sociedade e todas as denúncias recebidas foram devidamente investigadas e tratadas.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois 100% das demandas por esclarecimentos recebidas foram respondidas e 100% das denúncias foram tratadas, de forma a evitar a reincidência de sua motivação e a aplicar a penalidade, caso pertinente.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois nem todos os esclarecimentos demandados pela sociedade e denúncias recebidas foram devidamente investigadas e tratadas.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, pois foram respondidos e tratados menos de 50% dos esclarecimentos demandados pela sociedade e denúncias recebidas.	0 ponto
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
– Análise documental (relatórios da ouvidoria, ofícios de respostas às denúncias)	
2. MUDANÇAS DE COMPORTAMENTO	
2.1. Adesão do setor	
2.1.1. Os objetos fabricados ou importados estão de acordo com a regulamentação.	
<input type="checkbox"/> Verdadeiro, pois mais de 80% dos objetos fabricados ou importados estão de acordo com a regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdadeiro, pois somente 40% a 80% dos objetos fabricados ou importados estão de acordo com a regulamentação.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, pois menos de 40% dos objetos fabricados ou importados estão de acordo com a regulamentação.	0 ponto
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
– Análise documental (Banco de dados com Produtos Certificados, do banco de dados com Produtos Registrados, relatórios de fiscalização, com ênfase nas ações de fiscalização nas fábricas)	
2.2. Regularidade no mercado	
2.2.1. Os objetos disponibilizados no mercado estão de acordo com a regulamentação.	
<input type="checkbox"/> Verdadeiro, pois mais de 80% dos objetos disponíveis no mercado e fiscalizados estão de acordo com a regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdadeiro, pois somente 40% a 80% dos objetos disponíveis no mercado e fiscalizados estão de acordo com a regulamentação.	50 pontos

<input type="checkbox"/>	Falso, pois menos de 40% dos objetos disponíveis no mercado e fiscalizados estão de acordo com a regulamentação.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois não foi realizada ação de fiscalização no mercado.	NA
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>		
– Análise documental (relatórios de fiscalização, com ênfase nas ações de fiscalização no varejo)		
2.3. Conformidade dos produtos		
2.3.1. O objetos com conformidade avaliada estão de acordo com a regulamentação.		
<input type="checkbox"/>	Verdadeiro, pois todos os produtos que foram submedidos ao Programa de Verificação da Conformidade apresentaram conformidade à regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdadeiro, pois a maior parte dos produtos que foram submedidos ao Programa de Verificação da Conformidade apresentaram conformidade à regulamentação.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, pois a maior parte dos produtos que foram submedidos ao Programa de Verificação da Conformidade não apresentaram conformidade à regulamentação.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois não foi realizado Programa de Verificação da Conformidade para o escopo.	NA
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>		
– Análise documental (relatórios do PVC)		
3. RESULTADO		
3.1. A regulamentação conseguiu atingir seus objetivos, sendo alcançados os benefícios, solucionados os problemas ou mitigados os riscos que demandaram a criação das regras.		
<input type="checkbox"/>	Verdadeiro, pois os objetivos foram realizados e as metas foram atingidas, havendo forte atribuição causal desse resultado à regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdadeiro, pois os objetivos foram realizados e as metas atingidas apenas parcialmente, havendo forte atribuição causal desse resultado à regulamentação.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, os objetivos não foram realizados, seja por falhas na regulamentação, seja pela influência de componentes externos, ou, alternativamente, os objetivos foram alcançados, porém não se pode atribuir esse resultado à regulamentação.	0 ponto
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>		
– Análise documental (estudos com dados e estatísticas do mercado)		
– Pesquisa com partes interessadas		
– Grupo focal		
4. IMPACTO		
4.1. Harmonização das relações de consumo		
4.1.1. A regulamentação estabelece um patamar mínimo de requisitos que pode ser atribuído à promoção da concorrência justa, com a eliminação dos maus produtores.		
<input type="checkbox"/>	Verdadeiro, pois após a regulamentação, houve eliminação dos maus produtores e minimização da concorrência desleal, havendo forte atribuição causal desse resultado à regulamentação.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdadeiro, pois houve eliminação dos maus produtores e minimização da concorrência desleal, porém de forma insuficiente, havendo forte atribuição causal desse resultado à regulamentação.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, não houve eliminação dos maus produtores e minimização da concorrência desleal, seja por falhas na regulamentação, seja pela influência de componentes externos. De forma alternativa, houve eliminação dos maus produtores e minimização da concorrência desleal, porém se pode atribuir esse resultado à regulamentação.	0 ponto
<input type="checkbox"/>	Não aplicável, pois não foi planejado atingir esse impacto com a regulamentação.	NA
<i>Possíveis fontes de evidências:</i>		
– Análise documental (estudos com dados e estatísticas do mercado)		
– Pesquisa com partes interessadas		
– Grupo focal		
4.2. Acesso ao mercado externo		
4.2.1. A regulamentação está alinhada a requisitos internacionais, facilitando a comercialização do objeto com conformidade avaliada em mercados internacionais.		
<input type="checkbox"/>	Verdadeiro, pois o alinhamento da regulamentação a requisitos internacionais favoreceu, de fato, à penetração dos produtos nacionais em mercados externos.	100 pontos
<input type="checkbox"/>	Parcialmente verdadeiro, pois o alinhamento da regulamentação a requisitos internacionais favoreceu, apenas indiretamente, a penetração dos produtos nacionais em mercados externos.	50 pontos
<input type="checkbox"/>	Falso, a regulamentação não está alinhada a requisitos internacionais ou não contribuiu para a penetração dos produtos nacionais no mercado externo, seja por falhas na regulamentação, seja pela influência de componentes externos.	0 ponto

<input type="checkbox"/> Não aplicável, pois não foi planejado atingir esse impacto com a regulamentação.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (estudos com dados e estatísticas do mercado) - Pesquisa com as partes interessadas - Grupo focal 	
4.3. Diferenciação do produto	
4.3.1. A regulamentação permitiu que os objetos conformes se diferenciassem no mercado, destacando-se junto aos consumidores.	
<input type="checkbox"/> Verdade, a regulamentação contribuiu, de forma determinante, para que os objetos conformes se diferenciassem no mercado, destacando-se junto aos consumidores como fator determinante para compra.	100 pontos
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, a regulamentação contribuiu para que os objetos conformes se diferenciassem no mercado, porém não como fator determinante na hora da compra.	50 pontos
<input type="checkbox"/> Falso, a regulamentação não contribuiu para a diferenciação do produto, seja por falhas na regulamentação, seja pela influência de componentes externos.	0 ponto
<input type="checkbox"/> Não aplicável, pois não foi planejado atingir esse impacto com a regulamentação.	NA
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (estudos com dados e estatísticas do mercado) - Pesquisa com as partes interessadas - Grupo focal 	
CONDICIONANTES (C)	
C.1. Relação entre custo e benefício	
C.1.1. A relação entre custo e benefício justifica a regulamentação.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois na relação entre benefício e custo, o primeiro supera o segundo, justificando a regulamentação.	++
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois benefícios e custos praticamente se equilibram.	+
<input type="checkbox"/> Falso, pois os custos superam os benefícios com a regulamentação.	-
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Todas as fontes citadas por esse guia 	
C.2. Satisfação das partes interessadas	
C.2.1. As partes interessadas, como demandantes, organismos de avaliação da conformidade, setor produtivo, consumidores, órgãos de governo etc., estão satisfeitos com os resultados da regulamentação.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois a satisfação com a regulamentação atingiu pelo menos 80%.	++
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois a satisfação com a regulamentação está entre 40% e 80%.	+
<input type="checkbox"/> Falso, pois a satisfação com a regulamentação está abaixo de 40%.	-
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa com as partes interessadas - Grupo focal 	
C.3. Sinergia com outras ações de governo	
C.3.1. Há sinergia da regulamentação com outras ações de governo.	
<input type="checkbox"/> Verdade, pois a regulamentação está alinhada às diretrizes de governo e às demais políticas públicas relacionadas.	++
<input type="checkbox"/> Parcialmente verdade, pois existem algumas divergências, não graves, entre as ações de governo relacionadas.	+
<input type="checkbox"/> Falso, pois existem graves divergências entre a regulamentação do Inmetro e as diretrizes de governo ou as demais políticas públicas relacionadas.	-
<u>Possíveis fontes de evidências:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (jornais, leis de outros entes governamentais etc.) - Entrevistas com a equipe do Inmetro - Pesquisa com as partes interessadas - Grupo focal 	

ANEXO 5: VERIFICAÇÃO DA SISTEMÁTICA MADRI - QUESTIONÁRIO

1. CONSISTÊNCIA

1.1. As dimensões que caracterizam as perspectivas e as condicionantes foram selecionadas adequadamente.

<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
Verdadeiro, pois foram elencados todos os aspectos para cada perspectiva.		Parcialmente verdadeiro, pois as perspectivas poderiam ser complementadas com outras dimensões relevantes.		Falso, pois foram cometidos erros significativos na seleção das dimensões para cada perspectiva.

1.2. O encadeamento lógico entre as perspectivas e dessas com as condicionantes está adequado.

<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
Verdadeiro, pois a relação de causalidade (processo regulatório > mudança de comportamento > resultado > impacto // condicionantes) sugerida é pertinente.		Parcialmente verdadeiro, pois seriam necessários alguns ajustes para o perfeito encadeamento lógico entre as perspectivas e condicionantes.		Falso, pois foram cometidos erros significativos nesse encadeamento lógico.

2. UTILIDADE

2.1. A utilização da sistemática Madri irá agregar valor ao negócio da Dconf.

<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
Verdadeiro, pois impulsionará o aprimoramento dos PAC e do macroprocesso, além de gerar aprendizagem.		Parcialmente verdadeiro, pois exige um esforço que pode resultar em recursos perdidos, sem tantos ganhos envolvidos.		Falso, pois em nenhuma circunstância sua utilização pode agregar valor ao negócio da Dconf.

2.2. A utilização da sistemática Madri está adequada às capacidades operacionais da Dconf.

<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
Verdadeiro, pois a aplicação do Madri poderia se dar imediatamente, sem grandes ajustes no macroprocesso.		Parcialmente verdadeiro, pois a aplicação do Madri demanda alguns ajustes no processo.		Falso, pois a aplicação do Madri não possui afinidade com o atual macroprocesso, exigindo reformulações profundas para sua utilização.

Caso você tenha atribuído a nota **1, 2 ou 3** para alguma das questões anteriores, explicar as razões e, se possível, apontar sugestões de melhoria do Madri:

1.1

1.2

2.1

2.2