

EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA REGULAÇÃO DE SEGURANÇA DE PRODUTOS DE CONSUMO NO BRASIL

PEDRO BROWN¹

MARIA TEREZA LEOPARDI MELLO²

RAIMISSON COSTA¹

Resumo: Este artigo propõe avaliar a eficácia e efetividade de normas de segurança de produtos, com uma abordagem interdisciplinar de direito e políticas públicas. A avaliação da eficácia utilizou um modelo especificamente desenvolvido para intervenções sociais com foco em segurança. A avaliação da efetividade foi realizada utilizando um desenho quase-experimental para estimar o efeito causal na redução de acidentes de consumo. Foi desenvolvida uma teoria do programa e empregado o método do controle sintético para avaliar a efetividade da intervenção. O caso de refrigeradores foi estudado em profundidade para descrever os mecanismos pelos quais a regulação busca alcançar seus objetivos. Os resultados apresentados mostram que os mecanismos identificados foram efetivos na redução do número de acidentes.

Resumo expandido:

Este artigo efetua uma avaliação de eficácia e efetividade da política de segurança de produtos de consumo, trilhando um caminho de pesquisa interdisciplinar que integra elementos de análise jurídica, econômica e de avaliação de políticas públicas. Mais especificamente, objetiva-se realizar (i) uma avaliação qualitativa da regulação de conformidade de produtos com foco na segurança, e (ii) uma avaliação quantitativa quase-experimental que busca inferir a causalidade entre a implementação da medida regulatória e os resultados observados.

Uma política de segurança de produtos de consumo tem como objetivo fundamental evitar que consumidores sofram danos em consequência da utilização de produtos que ofereçam risco injustificado de lesão (OCDE, 2009). Para isso, utilizam-se meios diversos – de natureza *preventiva* (para impedir que produtos perigosos cheguem aos consumidores), e *repressiva* ou *reparatória*. (CPSC, 2018).

No Brasil, as medidas de natureza *preventiva* são principalmente constituídas pela regulação do *Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial*

¹ INMETRO, Doutorado pelo PPED/IE/UFRJ

² Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia/UFRJ

(Sinmetro)³, competente para “*formular e supervisionar a política nacional de [...] certificação da qualidade de produtos*”. É integrado pelo *Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial* (Conmetro, órgão normativo) e o *Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial* (Inmetro, autarquia federal, órgão executivo central do Sinmetro).

A segurança de produtos também é tema da Lei nº 8.078/1990 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) -, que a define como direito dos consumidores por um lado e, por outro, atribui responsabilidade, obrigações e proibições para fornecedores. Suas regras de segurança são gerais e aplicáveis a quaisquer tipos de produtos/serviços: produtos colocados no mercado devem ser seguros e saudáveis; o risco por quaisquer danos que possam causar é do fornecedor, que não apenas tem a obrigação de informar sobre formas de uso e cuidados necessários, como também responde objetivamente por danos ou acidentes (o que implica a obrigação de indenizar *ex post*).

A regulação técnica do Sinmetro, por sua vez, pretende funcionar *ex ante* prevenindo danos, ao obrigar que produtos comercializados observem padrões mínimos de segurança e qualidade. O objetivo principal seria, portanto, evitar a colocação de produto inseguro no mercado e, assim, evitar acidentes de consumo ou reduzir-lhes a frequência e a severidade (CPSC, 2018).

Essas duas formas de proteção podem ser comparadas sob diversos parâmetros. A garantia de indenização por danos *ex post* visa a incentivar os fornecedores a tomar as medidas necessárias para evitar danos - um comportamento autônomo, baseado em mecanismos de mercado, que teria a virtude de induzir a adoção de custos necessários e suficientes para alcançar os resultados desejados. A regulação *ex ante* impõe uma obrigação ao fornecedor, o que tem custos para ele, mas também para a administração pública (custos de fiscalização e controle).

A literatura de direito e economia no plano internacional é plena de trabalhos nessa linha de investigação, que compara eficiência (e eficácia) de diferentes tipos de responsabilidade (objetiva e subjetiva) e da regulação⁴.

No Brasil, contudo, constatam-se dificuldades em avaliar a efetividade da atuação regulatória na redução de acidentes de consumo, como mostram Costa *et al.* (2019). A

³ Cf. Lei nº 5.966/ 1973 e Lei 12.545/2011.

⁴ V. o clássico de Guido Calabresi (“O Custo dos Acidentes”, 1970), além de diversos estudos empíricos.

maior parte da literatura brasileira que analisa as políticas de segurança de produtos foca no papel do CDC na proteção do consumidor e na prevenção de acidentes de consumo, mas não consideram os efeitos da regulação na área de avaliação da conformidade.

Este artigo se situa dentre as tentativas de comparar a eficácia e efetividade da regulação *ex ante* promovida pelo Sinmetro *vis à vis* a regra geral da responsabilidade objetiva prevista no CDC.

Partimos da discussão sobre a importância da *forma* de proteção dos direitos, que pode influenciar o grau de eficácia e efetividade das normas⁵ e, conseqüentemente, seus efeitos no mundo real. Diferentes formas de proteção de direitos operam por mecanismos diversos para chegar ao resultado esperado.

A pesquisa foi estruturada de modo a tentar captar os efeitos da intervenção regulatória na prevenção de acidentes de consumo, *vis-à-vis* a hipótese de não-regulação, e envolve a utilização de métodos mistos. Desenvolveu-se uma abordagem baseada na teoria do programa, para entender os mecanismos causais que levam a política a gerar seus resultados (Hassel e Cedergren, 2021). Examinamos como se opera a implementação da lei, quais as fases dessa implementação e quais os indicadores a serem buscados para entender e avaliar cada uma delas. Buscamos explicitar os mecanismos causais e se tais mecanismos geram os resultados planejados, ou seja, um impacto que possa ser medido e atribuído à intervenção avaliada.

Devido à disponibilidade dos dados e aos requisitos de adequação ao modelo e à metodologia adotados, o estudo se concentrou no caso de refrigeradores, categoria para a qual foi criado estabelecido um regulamento específico com requisitos obrigatórios de segurança em 2015. Utilizaram-se dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), publicados trimestralmente no Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA) - dados estruturados de atendimentos de consumidores nos órgãos de defesa do consumidor em todo o Brasil desde o ano de 2012.

Utilizamos um modelo quantitativo quase-experimental de controle sintético para estimar o efeito causal da intervenção realizada na unidade tratada (refrigeradores) em relação a segmentos não regulados (unidades de controle), sujeitos apenas à disposição geral

⁵ Entendemos eficácia da lei num sentido substantivo, de alcançar os resultados idealmente desejados pela norma. Para que isso ocorra, são necessários diversos passos intermediários – entre o enunciado normativo e seu impacto no mundo real.

constante do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC). Esse modelo permitiu avaliar os impactos da regulação *ex ante* na prevenção de acidentes de consumo.

Os resultados da avaliação indicam que a regulação de segurança expedida pelo Inmetro, ao menos no caso estudado de refrigeradores, apresenta um grau de eficácia razoável – no sentido de que a norma é observada de fato (provocou a adequação dos produtos aos requisitos normativos de segurança e disponibilizou produtos mais seguros no mercado), e provocou um efeito significativo de redução de acidentes de consumo.

REFERÊNCIAS

COSTA, Raimisson R; KUSTER, Gustavo J; CHAMUSCA, Roberta de Freitas; BROWN, Pedro H. Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo Regulatório com base na atuação da Dconf. **Inmetro**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CPSC. Annual Report. 2018. Disponível em: <<https://www.cpsc.gov/About-CPSC/Agency-Reports/Annual-Reports>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

HASSEL, Henrik; CEDERGREN, Alexander. A framework for evaluating societal safety interventions. **Safety Science**, v. 142, p. 105393, 2021.