

METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE IMPACTO: ABORDAGENS E APLICAÇÕES NO ÂMBITO DA REGULAÇÃO URBANA

Luiz Felipe Monteiro Seixas

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; professor adjunto do curso de direito (graduação e mestrado acadêmico) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa); e mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em direito.

E-mail: <luiz.seixas@ufersa.edu.br>.

Nilo Luiz Saccaro Junior

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* <nilo.saccaro@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2771>

Como identificar um problema urbanístico que demande (ou possa ser solucionado por) algum tipo de regulação? A opção regulatória escolhida é a mais adequada para a solução do problema identificado? Existem outras alternativas disponíveis, inclusive não regular? Os custos da regulação urbana compensam os potenciais benefícios? Quais as possíveis consequências (desejáveis e indesejáveis) decorrentes da regulação urbana? Como mensurar os impactos e os resultados da regulação urbana?

Essas perguntas constituem um rol de questões fundamentais que devem (ou deveriam) subsidiar e pautar as discussões em torno da regulação urbana e de temáticas correlatas, como a política e o planejamento urbano, o direito urbanístico e a gestão urbana. No entanto, uma análise preliminar revela que tais questionamentos não têm sido objeto de análise e reflexão por parte dos reguladores e formuladores da política urbana. Disso resulta um verdadeiro descompasso entre as “boas” intenções da regulação urbana e as necessidades e problemas da “cidade real”, intrinsecamente complexa e dinâmica.

Em uma breve descrição, o conceito de regulação urbana adotado neste trabalho corresponde ao conjunto de instrumentos pelos quais o Estado/poder público estabelece regras, diretrizes e obrigações para os agentes econômicos (habitantes/usuários, empresas, terceiro setor etc.), instrumentos esses representados por meio de diferentes normas jurídicas/legais

de caráter nacional e subnacional (leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias etc.). Sob tal perspectiva, a regulação urbana propõe-se tanto a garantir objetivos – como o desenvolvimento urbano sustentável e o adequado ordenamento do espaço urbano – quanto, frequentemente, a corrigir falhas de mercado (externalidades negativas, provisão de bens públicos, assimetrias informacionais etc.) que afetam diretamente esse espaço, tais como: diferentes tipos de poluição (ambiental, sonora, visual...); disponibilidade de serviços como transportes públicos, saneamento básico e infraestrutura urbana; definição das regras de zoneamento e expansão urbana etc. A discussão transversal acerca da regulação urbana reside em compreender quando ela é necessária e qual a melhor forma de avaliá-la.

Nesse sentido, contemporaneamente há uma tendência no âmbito da esfera pública voltada a analisar, por meio de evidências, técnicas e metodologias específicas, a necessidade, viabilidade, adequação, qualidade, eficácia e os efeitos/consequências de diferentes objetos, por exemplo, normas e regulações, programas de governo ou de políticas públicas. Sob tal perspectiva, metodologias como a análise de impacto regulatório, a avaliação de resultado regulatório e a avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post* têm se difundido, tanto do ponto de vista teórico quanto prático.

SUMEX

Partindo desse cenário, este *Texto para Discussão* se propõe a apresentar, discutir e adaptar metodologias de avaliação e análise de impacto voltadas especificamente para a regulação urbana, a partir de uma abordagem teórica. Os objetivos são de duas ordens: preencher uma lacuna na literatura especializada sobre o tema, a qual, não obstante trazer contribuições fundamentais, não possui um trabalho sistematizado e específico para a regulação urbana; e também propor um modelo teórico de avaliação e análise de impacto da regulação urbana que permita subsidiar trabalhos e discussões subsequentes.

Com base nas perguntas e objetivos descritos, o trabalho está estruturado em três seções nucleares, além da introdução e das conclusões. A segunda seção propõe-se a delimitar o conceito de regulação urbana, posto que seu uso é recorrente no campo urbanístico e, por vezes, se confunde (ou é usado de forma análoga) com outros conceitos muito similares, a exemplo do direito urbanístico, da política e do planejamento urbano e da gestão urbana. A terceira seção realiza uma revisão da literatura relacionada às metodologias de avaliação e análise de impacto, com especial referência àquelas que têm recebido maior atenção no contexto brasileiro, quais sejam: a análise de impacto regulatório, a avaliação de resultado regulatório e a avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*. Por fim, a quarta seção, de viés propositivo, discute as possibilidades de modelagem e adaptação das metodologias anteriormente descritas especificamente para a avaliação da qualidade, dos efeitos e das consequências da regulação urbana.

Entre as conclusões apontadas no decorrer do trabalho, destacam-se: a viabilidade e a necessidade de se adotarem metodologias específicas para avaliar a regulação urbana no Brasil; e que o ambiente institucional atual se mostra favorável para formulação e aplicação dessas metodologias para o exame de normas regulatórias urbanas. Nesse sentido, espera-se que as discussões e proposições feitas ao longo do texto funcionem como ponto de partida para um debate mais amplo e investigações futuras em matéria de avaliação e análise de impacto da regulação urbana.