TEXTO PARA DISCUSSÃO

2771

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

LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2771

Rio de Janeiro, junho de 2022

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

LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS[1]
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR[2]

1. 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>.

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

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
HERTON ELLERY ARAÚJO

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
PAULO DE ANDRADE JACINTO

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

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

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

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

JEL: K20.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....6

2 DEFININDO O CONCEITO DE REGULAÇÃO URBANA: POLISSEMIA E INTERSECCIONALIDADE DO OBJETO.....9

3 ESTADO DA ARTE DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE IMPACTO 15

4 AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE IMPACTO NO ÂMBITO DA REGULAÇÃO URBANA: POSSÍVEIS ABORDAGENS E APLICAÇÕES 33

5 CONCLUSÕES.....44

REFERÊNCIAS.....46

SINOPSE

Este estudo tem como objetivo discutir e propor abordagens metodológicas voltadas a avaliar o impacto da regulação urbana, a partir de uma perspectiva teórica. A principal justificativa decorre da lacuna existente, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, no desenvolvimento de instrumentos adequados a examinar a qualidade da regulação urbana. Partindo da delimitação do conceito de regulação urbana, conjugada com uma revisão da literatura relacionada a metodologias, como a análise de impacto regulatório, a avaliação de resultado regulatório e a avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, discutem-se as possibilidades de adaptar e aplicar tais metodologias para o exame de diferentes normas regulatórias de caráter urbanístico, criadas em nível nacional e subnacional (lei, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas etc.). Entre os resultados preliminares identificados, em primeiro lugar registra-se que há uma real necessidade (e viabilidade) na utilização de metodologias específicas para avaliar a qualidade da regulação urbana no Brasil; em segundo lugar, que o atual ambiente institucional possui espaço propício para a formulação e aplicação das referidas metodologias para o exame de normas regulatórias urbanas.

Palavras-chave: regulação urbana; análise de impacto regulatório; avaliação de resultado regulatório; avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*.

ABSTRACT

This study aims to discuss and propose methodological approaches aimed at evaluating the impact of urban regulation, from a theoretical perspective. The main justification stems from the existing gap, both from a theoretical and practical point of view, in the development of adequate instruments to examine the quality of urban regulation. Starting from the delimitation of the concept of urban regulation, combined with a literature review related to methodologies such as the regulatory impact analysis, the *ex post* assessment of regulation and the *ex ante* and *ex post* public policy evaluation, we discuss the possibilities of adapting and applying such methodologies for the examination of different urban regulatory norms, created at national and subnational levels (law, decrees, resolutions, ordinances, normative instructions, etc.). Among the preliminary results identified, first it is noted that there is a real necessity (and feasibility) in the use of specific methodologies to assess the quality of urban regulation in Brazil; second, that the current institutional environment has a favorable space for the formulation and application of the aforementioned methodologies for the examination of urban regulatory norms.

Keywords: urban regulation; regulatory impact analysis; *ex post* assessment of regulation; *ex ante* and *ex post* public policy evaluation.

1 INTRODUÇÃO

As grandes sociedades modernas se baseiam em sistemas econômicos, legais, sociais e jurídicos interdependentes, compostos de uma miríade de interações que nenhuma mente ou grupo de mentes, por mais privilegiadas que sejam, seriam capazes de apreender sequer razoavelmente (Hayek, 1948). As cidades constituem o tecido físico, cultural e socialmente complexo onde a maior parte dessas interações ocorre.

A evolução dessa sociedade altamente complexa (incluindo a evolução das cidades) foi o que possibilitou o uso da tecnologia e dos recursos disponíveis de maneiras impensáveis em contextos do passado. Seu funcionamento – em outras palavras, o sucesso ou o fracasso em prover conforto a seus cidadãos – depende de um conhecimento altamente disperso, que ninguém seria capaz de dominar totalmente. A utilização e otimização desse conhecimento apenas torna-se possível por uma série de processos sistêmicos que comunicam experiências e preferências reveladas de todos os indivíduos componentes e que evoluíram de maneira não deliberada.

Por isso, interferências e tentativas de condução dos processos sistêmicos espontâneos para fins determinados podem, muito facilmente, resultar em consequências não intencionais deletérias. A percepção dessa imensa complexidade e das limitações do conhecimento que podemos deliberadamente manejar deveria despertar um sentimento de humildade nos legisladores, juristas, reguladores e formuladores de políticas públicas em geral.

A mera percepção política ou reivindicação de algum grupo não deveria ser suficiente, portanto, para comprovar a necessidade de uma intervenção.[1] É preciso que sejam avaliados e ponderados, com base em evidências, os custos (financeiros, burocráticos, operacionais, institucionais), os benefícios potenciais, os prováveis impactos não intencionais, as formas de execução e as possibilidades de monitoramento, tudo isso antes de decidir se uma intervenção deve realmente ser realizada. Uma vez decidida positivamente, a mesma metodologia de avaliação deve ser utilizada para auxiliar o desenho inicial da intervenção, a execução das ações, o monitoramento dos resultados e as correções necessárias. No limite, isso pode significar a desnecessidade da intervenção, caso os resultados sejam excessivamente destoantes dos esperados inicialmente.

Por óbvio, quanto mais indivíduos, empresas e atividades a intervenção abranger e quanto mais cara ela for (em outras palavras, quanto mais importante ela for considerada), mais necessária será a realização de avaliações, correções de rumo e até supressão da intervenção.

1. O termo "intervenção" foi utilizado aqui a fim de abranger todos os conceitos de atividade estatal delineados nas próximas seções.

Isso pode ser evidente nos casos de intervenções que requerem recursos públicos (o que não significa, infelizmente, que a maioria delas seja avaliada), mas por vezes é algo negligenciado em relação à regulação/regulamentações. Estas podem ser consideradas inofensivas (apesar de muitas vezes serem inúteis), por não aparentarem grande impacto ou custo quando encaradas isoladamente, ou até serem justificadas por um sentimento de "dever-ser", mais do que por um resultado efetivo.

Embora uma regulação possa ser considerada inofensiva isoladamente, o acúmulo de regulações inócuas pode gerar um aumento do custo regulatório geral, que se traduz em custos operacionais desnecessários aos agentes econômicos, barreiras à entrada (agentes econômicos de pequeno porte não têm a capacidade de lidar com o emaranhado regulatório resultante) e perda de dinamismo do setor regulado.[2] Isso é verdadeiro quando consideramos, por exemplo, a significativa quantidade de microrregulações arquitetônicas, que buscam regular cada aspecto da obra, o que retira a flexibilidade necessária à evolução urbana e impede o surgimento de novos padrões, inovações e adaptações a cada caso concreto.

Em contrapartida, é necessário examinar não apenas como uma norma regulatória é elaborada e desenhada, mas também se e como é executada.[3] Isso porque, em muitos casos, os formuladores de políticas regulatórias (inclusive em matéria urbana) não possuem uma preocupação imediata (ou até mesmo compreensão) em como as normas serão aplicadas "em nível de rua", isto é, como efetivamente o aparato burocrático, composto por diferentes órgãos e agentes públicos, irá, de fato, executar tais normas. Identifica-se no Brasil um verdadeiro descompasso entre reguladores e executores, cujas razões são diversas, tais como: ausência de infraestrutura, recursos humanos e/ou tecnológicos para o cumprimento das normas regulatórias; assimetrias informacionais (ou simplesmente inexistência de diálogo ou cooperação) entre reguladores e executores; regulações com amplo grau de generalidade e abstração, funcionando muitas vezes como verdadeira "carta de intenções" do que propriamente um instrumento de intervenção concreto, com regras e objetivos claros e predefinidos, voltado a solucionar problemas reais (algo muito recorrente no âmbito da regulação urbana brasileira), entre outras.

2. Atualmente, tem se observado iniciativas governamentais voltadas a ampliar o acesso e a transparência de dados públicos, incluindo produção normativa, a exemplo do InfoGOV (disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/>), que hospeda o RegBR, base de dados que compila a produção normativa do governo federal (a exemplo das normas criadas por agências reguladoras). No entanto, especificamente em matéria de regulação urbana/legislação urbanística, não há nenhuma base de dados que compile ou dimensione a quantidade de normas existentes no Brasil, seja em nível federal, estadual e/ou municipal.

3. É o que a literatura estrangeira denomina de *regulatory enforcement* (Coglianese e Kagan, 2007, p. xvi).

Acerca dessa discussão, Cary Coglianese[4] ilustra por meio de exemplos dramáticos e simbólicos por que a regulação urbana importa. Com base em três regiões diferentes (Nepal, México e Alasca) e em três períodos distintos (2015, 2017 e 2018), são apresentadas as realidades (físicas/espaciais e regulatórias) de cada uma das regiões. No Nepal, cujo poder público priorizou a construção de edifícios em detrimento de modernizar sua regulação no âmbito da construção civil, um terremoto, em 2015, de magnitude 7,8 resultou em 9 mil mortos e 20 mil feridos. No México, não obstante existir um moderno código de obras, sua aplicação/execução era inconsistente, e em 2017, após um terremoto de magnitude 7,1, o resultado foi de 361 mortes e 6 mil feridos. Por último, o Alasca, que possui não só uma legislação de obras moderna, mas também efetiva execução/cumprimento dessa legislação, também foi atingido, em 2018, por um terremoto de magnitude 7,1. O resultado: nenhum morto e nenhum ferido.

Naturalmente, há diferenças institucionais, sociais, econômicas e culturais entre as três regiões listadas que provavelmente também repercutiram não só em como a regulação é criada e aplicada, mas também nos efeitos decorrentes das tragédias mencionadas. No entanto, o triste exemplo permite compreender que normas regulatórias são importantes, assim como o seu adequado cumprimento. Sob tal perspectiva, investigar quando a regulação urbana é necessária, como definir sua estrutura/desenho institucional e como aplicá-la de forma eficiente e eficaz são componentes fundamentais na modelagem de políticas públicas urbanas. Os dois primeiros aspectos – a necessidade (ou não) da regulação e, sendo necessária, que tipo/forma de regulação deve ser criada (e como avaliá-la) – interessam-nos como objeto de pesquisa.

Em verdade, a questão é mais profunda: em muitos casos a regulação do espaço urbano é encarada como um fim em si, sobretudo por parte de quem a formula, e não um possível meio para a solução de problemas regionais/locais concretos, como expansão urbana, mobilidade, habitação/moradia, saneamento, segurança, poluição ambiental, entre outros. Perguntas elementares como "deve-se ou não regular?", "esta é a alternativa regulatória adequada para a solução do problema identificado?", "os custos dessa intervenção urbana compensam os potenciais benefícios?", "quais as possíveis consequências (desejáveis e indesejáveis) decorrentes dessa medida regulatória?", "como mensurar os impactos e resultados da regulação urbana?" por vezes sequer são objeto de reflexão por parte de quem regula, perguntas essas que deveriam pautar qualquer discussão previamente à criação das alternativas regulatórias.

Nos últimos anos, entretanto, diferentes ferramentas metodológicas voltadas a avaliar o impacto de determinada medida regulatória e/ou política pública têm se consolidado e difundido,

4. Palestra Fundamentals of Regulation realizada pelo autor em 24 de agosto de 2021, promovida pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

seja nos espaços acadêmicos ou no âmbito do poder público. Avaliações de políticas públicas (*ex ante* e *ex post*), o uso de evidências em políticas públicas, a análise de impacto regulatório, a avaliação de resultado regulatório, a análise custo-benefício, entre outros, têm se consolidado como metodologias fundamentais para examinar políticas públicas, normas de caráter regulatório e medidas congêneres. Compreender como esses instrumentos funcionam, como modelá-los e aplicá-los é essencial para responder perguntas como as listadas anteriormente.

Diante desse cenário, este trabalho propõe-se a examinar e discutir metodologias de avaliação e análise de impacto da regulação urbana no Brasil. Para tanto, foi estruturado em três seções principais, em conjunto com esta introdução e com as conclusões. Na segunda seção será delimitado o que compreendemos como "regulação urbana", conceito amplo que possui zonas de intersecção com outros conceitos "irmãos", como direito urbanístico, política urbana, planejamento urbano e gestão urbana; na terceira seção, será apresentado o estado da arte no que diz respeito às diferentes ferramentas metodológicas voltadas a avaliar o impacto de medidas regulatórias e de políticas públicas, campo que tem recebido significativa atenção e produção técnica e acadêmica no Brasil em anos recentes; a quarta seção, de caráter propositivo, discute e propõe abordagens e adaptações metodológicas a fim de desenhar instrumentos de análise e avaliação de impacto da regulação urbana para o cenário brasileiro.

2 DEFININDO O CONCEITO DE REGULAÇÃO URBANA: POLISSEMIA E INTERSECCIONALIDADE DO OBJETO

Preliminarmente, antes de adentrar nas metodologias de avaliação e análise de impacto, é necessário compreender o significado que adotamos para a expressão "regulação urbana", posto ser esse o nosso objeto de investigação. Tal recorte torna-se necessário em razão das distinções conceituais que são identificadas na literatura especializada, bem como a própria polissemia inerente ao termo "regulação", que varia do ponto de vista institucional, jurídico, político e econômico, de acordo com a corrente teórica adotada.[5]

Sob tal perspectiva, o conceito teórico aqui adotado compreende a regulação urbana como o conjunto de instrumentos pelos quais o Estado/poder público estabelece regras, diretrizes e obrigações para os agentes econômicos (habitantes/usuários e empresas), representadas por meio de diferentes normas (de caráter nacional e subnacional). Por um lado, a regulação urbana propõe-se a garantir o adequado ordenamento do espaço urbano, o desenvolvimento urbano sustentável e

5. Em matéria de regulação urbana, alguns trabalhos brasileiros adotam o termo "regulação" a partir das discussões desenvolvidas na denominada "escola de regulação francesa", de recorte heterodoxo e abordagem marxista. Sobre o tema, ver, entre outros, Abramo (1995).

a segurança jurídica e institucional em matéria urbanística, conjugando os interesses dos agentes públicos e privados. Por outro lado, também adotamos uma interpretação na qual a regulação urbana se propõe a corrigir falhas de mercado (externalidades negativas, provisão de bens públicos, assimetrias informacionais etc.) que afetam diretamente o espaço urbano e as necessidades dos agentes envolvidos, os quais demandam redes de infraestrutura, diferentes equipamentos e serviços públicos, saneamento etc.[6] A questão central é identificar quando a regulação urbana se mostra realmente necessária e efetiva – e quando é ineficiente, engessada e burocratizante, cenário no qual se deve repensar o seu papel e propor alternativas –, posto que ela deve ser encarada não como um fim em si, mas como um meio para atingir os objetivos elencados. Para isso devem ser levadas em consideração as possibilidades tanto de falha de mercado quanto de governo.[7]

Do ponto de vista jurídico-formal brasileiro, a regulação urbana congrega diferentes normas editadas pelos entes políticos (União, estados, Distrito Federal e municípios), o que inclui leis em sentido formal (leis ordinárias, medidas provisórias, leis estaduais, distritais e municipais etc.), bem como normas de caráter infralegal (decretos, portarias, instruções normativas, resoluções etc.) criadas pelos diferentes órgãos da administração pública que compõem a estrutura dos entes políticos (ministérios, diferentes secretarias estaduais e municipais, agências reguladoras e órgãos congêneres etc.).

Nesse sentido, cabe destacar o papel que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) desempenha ao delinear as regras de competência legislativa e administrativa[8] em matéria urbanística, atribuídas aos entes políticos. Tais regras podem ser resumidas conforme a seguir.

1) Competência administrativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inciso XX, da CF/1988).

6. Sobre o tema, ver Adhikari (2016) e Verhoef e Nijkamp (2003).

7. Há toda uma escola de pensamento econômico voltada ao estudo das falhas de governo, ou falhas de Estado. Na teoria da escolha pública (*public choice*) o Estado é visto não como um ente coeso, mas sim como o conjunto de indivíduos que o compõe, sujeitos a incentivos diferentes, vieses próprios e conhecimento fragmentado da realidade. Sobre o tema, merecem referência os trabalhos desenvolvidos por James Buchanan e Gordon Tullock, com destaque para a obra *The Calculus of Consent*.

8. Em uma breve descrição, do ponto de vista da repartição de competências previstas na CF/1988, as competências legislativas, conforme o termo sugere, referem-se à competência para legislar sobre determinadas matérias, já a competência administrativa diz respeito à implementação de políticas públicas e/ou de atividades administrativas.

2) Competência administrativa comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 21, inciso IX, da CF/1988).

3) Competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislação sobre direito urbanístico (art. 23, inciso I, da CF/1988).

4) Competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo matéria urbanística (art. 30, inciso I, da CF/1988), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que também inclui normas de direito urbanístico (art. 30, inciso II, da CF/1988).[9]

5) Competência administrativa dos municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da CF/1988).

Dois exemplos de normas que instituem regras de regulação urbana em nível nacional e subnacional podem ser identificados, primeiro, na Lei Federal nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, a qual exige norma estadual para delimitar a região metropolitana (art. 2º, inciso VII); e na Lei Federal nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, a qual, ao lado da CF/1988, prevê o instrumento da política de desenvolvimento urbano denominado Plano Diretor, cuja criação compete aos municípios (art. 182, § 1º, da CF/1988, e art. 39 a 42-B, da Lei nº 10.257/2001).

Quanto ao conteúdo, as normas de regulação urbana possuem uma vasta abrangência, abordando temas como o planejamento urbano/das cidades, expansão urbana, mobilidade urbana, transportes, infraestrutura, direito de construir, habitação/moradia, parcelamento do solo, zoneamento urbano, regularização fundiária urbana, licenciamento urbanístico, meio ambiente urbano, saneamento, tecnologia, governança etc.

Cabe registrar que as normas de regulação urbana são muitas, abordando diferentes conteúdos e objetivos, por vezes divergentes, razão pela qual conflitos de competência (que ocorrem quando há sobreposição de normas regulatórias sobre uma mesma matéria, criadas por entes federados distintos) são possíveis. Nesse aspecto, a eficiência e eficácia da regulação urbana também perpassa sua coerência interna e otimização para lidar com os objetivos e problemáticas a que se propõe resolver.

9. Cabe destacar que o Distrito Federal, por não ser subdividido em municípios, acumula as competências legislativas atribuídas aos estados e municípios, conforme prevê o art. 32, § 1º, da CF/1988.

Cabe notar que há uma relação de pertinência inerente à regulação urbana e ao direito urbanístico. Se, por um lado, poder-se-ia identificar sinonímia para ambas as expressões, aqui o conceito de regulação urbana se apresenta mais específico. Enquanto o direito urbanístico representa o ramo do direito que reúne e sistematiza o conjunto de princípios e regras jurídicas voltadas à ordenação do território urbano e ao bem-estar da população urbana,[10] a regulação urbana possui caráter mais dinâmico, cujo propósito é atender a determinados objetivos (como o desenvolvimento urbano) e resolver problemas concretos do espaço urbano, devendo sua abordagem conjugar interesses públicos e privados, em decorrência dos agentes econômicos envolvidos (o próprio poder público, habitantes/usuários, empresas, terceiro setor etc.).

Sob outra perspectiva, também há uma relação direta entre regulação urbana e política pública urbana. O termo "política pública", embora possa ser utilizado em acepções mais amplas, pode ser definido de maneira mais estrita como "o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia" (Brasil, 2018a, p. 13). Por se tratar de uma ação governamental, a política pública urbana, ou simplesmente política urbana,[11] é materializada por meio de um programa voltado à ordenação do espaço urbano, o que inclui as atividades de planejamento e gestão das cidades. Exatamente por seu caráter dinâmico, as políticas urbanas devem possuir diretrizes, metas e objetivos predefinidos, que levem em conta as necessidades, problemas e intervenções que se propõem a realizar no espaço urbano (Alvim, Castro e Zioni, 2010, p. 13).

Por também estar instrumentalizada em normas jurídicas, a política urbana é resultado direto da regulação urbana (ou é a regulação urbana que disciplina as ações de política urbana). A política urbana ganhou uma nova dimensão desde a promulgação da CF/1988, sobretudo porque passa a estar expressamente prevista no texto constitucional, em seus arts. 182 e 183. É a partir desse novo marco jurídico que os municípios passaram a deter papel de protagonismo (ao menos em tese), cabendo a eles a formulação e a execução da política de desenvolvimento urbano, cujo principal instrumento é o Plano Diretor.[12]

10. Para uma visão clássica do direito urbanístico, ver Silva (2010).

11. Sobre o tema, ver Alvim e Castro (2010) e Costa, Pinto e Favarão (2018).

12. "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Brasil, 2020a).

Logo após, na década de 2000, foi editada a já mencionada Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/1988, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana a serem seguidas pelos municípios. Enquanto norma geral de direito urbanístico, o Estatuto da Cidade possui importância capital no delineamento do arcabouço básico da política urbana a ser desenvolvida e executada pelos municípios, o que inclui a descrição dos denominados "instrumentos da política urbana", previstos no art. 4º, da Lei nº 10.257/2001. O destaque aqui é dado ao Plano Diretor, o qual, conforme prevê o art. 40, do Estatuto da Cidade, representa o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". Acerca do Plano Diretor, cabe mencionar que ele deve ser aprovado por meio de lei municipal; é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes;[13] e deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Conforme será retomado em seções posteriores, esse caráter dinâmico/programático do Plano Diretor, conjugado com sua revisão periódica, torna-o um excelente objeto para processos de avaliação e análise de impacto, demandando, portanto, metodologias específicas para tanto.

Um terceiro conceito que também se relaciona à regulação urbana (e à política urbana) é o denominado "planejamento urbano".[14] Adotamos aqui uma leitura na qual o planejamento urbano deriva exatamente da atuação concreta/intervenção direta do Estado no espaço urbano, sendo a "materialização" da política e da regulação urbana. Para tanto, o planejamento urbano envolve o desenvolvimento de ideias e soluções que visam aperfeiçoar/revitalizar/melhorar um determinado espaço ou área urbana (o que inclui áreas já existentes ou novas), tendo como objetivo proporcionar melhorias e ganhos de bem-estar para os habitantes/usuários envolvidos. Ponto central da discussão em torno do planejamento urbano diz respeito à sua lógica prospectiva, isto é, os planejadores desenham modelos, traçam parâmetros e propostas para o desenvolvimento urbano da cidade, a partir de uma ideia ou pressuposto de como eles gostariam que a cidade viesse a se desenvolver. No entanto, a experiência prática demonstra que a cidade tem "vida própria" e em muitos casos seu desenvolvimento e expansão não atende a objetivos formais

13. O Estatuto da Cidade, em seu art. 41 e incisos, também prevê outros casos nos quais o plano diretor deve ser criado, por exemplo, cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, entre outras.

14. Sobre o tema, ver Ipea e Infurb (2002).

predefinidos (e, por vezes, descolados da realidade), condição essa que deve (ou deveria) ser central na formulação de políticas de planejamento urbano.[15]

Por fim, também cabe mencionar a relação entre regulação urbana e gestão urbana.[16] A gestão urbana se insere em um contexto posterior à regulação e planejamento urbanos, posto que o primeiro é voltado exatamente a implementar, avaliar e acompanhar a execução dos dois últimos. A gestão urbana adota diferentes ferramentas, a exemplo da governança democrática e participação social, das finanças e da administração municipal, de diferentes órgãos responsáveis por setores como habitação, mobilidade e transportes, saneamento, infraestrutura, meio ambiente, questões fundiárias, entre outras. Para tanto, uma gestão urbana eficiente deve levar em conta dados e métricas que permitam avaliar se efetivamente o que foi planejado está ocorrendo (ou não), de maneira a tornar possível reavaliar objetivos, normas e políticas de planejamento que não estão atendendo aos propósitos para os quais foram criados.

Uma questão fundamental que deve ser considerada relativamente à regulação urbana (a qual também está relacionada à política e planejamento urbanos) decorre da necessária compreensão da cidade real, adequando-a à cidade formal, e vice-versa. Sob tal perspectiva, há uma cidade formal, cujo delineamento está calcado nas normas de regulação urbana, as quais, em tese, possuem (ou deveriam possuir) o propósito de organizar a ocupação do espaço urbano de maneira planejada, sustentável e eficiente; e há a cidade material, cuja organização e expansão poderá ou não estar de acordo com a regulação urbana, sobretudo quando há inadequação da norma em relação às necessidades da cidade. Esse ponto de dissonância é a questão-chave para as discussões em torno da regulação das cidades: não basta apresentar critérios jurídico-formais e instrumentos regulatórios descolados da cidade real, isso representaria uma má regulação ou uma regulação ineficiente. Conforme já mencionado, a regulação urbana não pode ser encarada

15. Tal situação já era apontada por Jacobs (2011, p. 16), na obra *Morte e Vida de Grandes Cidades*: "As cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano. É nesse laboratório que o planejamento urbano deveria aprender, elaborar e testar suas teorias. Ao contrário, os especialistas e os professores dessa disciplina (se é que ela pode ser assim chamada) têm ignorado o estudo do sucesso e do fracasso na vida real, não têm tido curiosidade a respeito das razões do sucesso inesperado e pautam-se por princípios derivados do comportamento e da aparência de cidades, subúrbios, sanatórios de tuberculose, feiras e cidades imaginárias perfeitas – qualquer coisa que não as cidades reais".

16. Sobre o tema, ver Ling (2017).

como um fim em si mesma, devendo ter sua qualidade e eficácia testadas, mediante contínuos processos de avaliação, monitoramento e revisão.[17]

Para tanto é necessário que existam dados e indicadores sobre as variáveis que se pretende influenciar, devendo estar previstas, desde o início da implementação, suas metodologias de mensuração. Ainda mais importante é que estejam previstos desde o início os critérios para a avaliação, com os resultados minimamente esperados (critério elementar para que aquela intervenção se justifique), de maneira que os dados e indicadores possam ser usados para comparar a realidade antes e depois. Isso fornece o parâmetro para distinguir entre o sucesso e o fracasso da regulação, tornando possível uma avaliação por critérios orientados a resultados e não a intenções, permitindo ainda identificar as falhas de mercado efetivamente corrigidas e as falhas de governo – que apenas aumentaram desnecessariamente o custo burocrático ou ainda pioraram as próprias variáveis urbanas.

Uma vez definido o conceito de regulação urbana, bem como evidenciadas a importância, a necessidade e a utilidade da avaliação sobre essa regulação, a próxima seção tratará dos diferentes instrumentos e metodologias disponíveis, além das situações em que estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro – inclusive obrigatoriamente para alguns casos.

3 ESTADO DA ARTE DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE IMPACTO

Monitoramento e avaliação, políticas públicas baseadas em evidências, análise (ou avaliação) de impacto, análise custo-benefício. Nas últimas décadas, tais expressões têm sido incorporadas na gramática das ciências sociais aplicadas, seja no âmbito da formulação de políticas públicas, de criação de normas regulatórias, programas sociais, ou tantas outras iniciativas na esfera pública. Entre seus propósitos está tornar mais eficazes e racionais os processos de tomada de decisão e implantação de diferentes políticas (sociais, econômicas, regulatórias etc.). No caso brasileiro, por um lado, já existem órgãos que consolidaram instrumentos como os já mencionados em seu repertório institucional (a exemplo do Ipea, que já faz amplo uso das técnicas de avaliação de políticas públicas em seus estudos, ou do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão criado em 2019 e vinculado ao Ministério da Economia, que tem como finalidade

17. Nesse sentido, e com referência aos planos diretores, afirma Pinto (2021): "Apesar de sua importância para a qualidade de vida nas cidades, essas normas são desconhecidas pelas pessoas e não têm seus impactos avaliados. A legislação urbanística acaba sendo esquecida e mantida inalterada por décadas – a despeito de, em muitos casos, estar criando mais problemas que soluções. Por isso é fundamental rever essa regulação e resgatar a dimensão essencialmente urbanística e operacional dos planos diretores".

avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União).[18] Por outro, parte desses mesmos instrumentos está sendo incorporada na própria legislação nacional, que exige sua realização em determinados casos (como ocorre atualmente com a análise de impacto regulatório, conforme veremos adiante).

Sob tal perspectiva, o objetivo desta seção é apresentar, entre diferentes instrumentos correlacionados, os que podem ser mais bem adaptados para o exame da regulação urbana no que diz respeito aos seus efeitos, consequências, resultados, entre outras variáveis. Para tanto, apresentaremos a seguir os aspectos conceituais e algumas generalidades acerca de duas técnicas de avaliação "irmãs", quais sejam: a análise de impacto regulatório (AIR)/avaliação de resultado regulatório (ARR) e a avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, cuja versatilidade e ferramentas metodológicas empregadas permitem adaptações e modelagens significativamente úteis para a análise de políticas e regulações urbanas. Posto que se trata de metodologias com muitas similaridades, é possível distingui-las a partir do objetivo de investigação: enquanto a AIR e a ARR examinam os efeitos, resultados e consequências (desejáveis ou não) de uma determinada norma (lei, decreto, regulamentação editada por um órgão etc.), a avaliação de políticas públicas é voltada para analisar os resultados (esperados ou concretos) de uma política (ambiental, urbana, regulatória, tributária, fiscal etc.). Naturalmente, há uma zona de interface, assim como distinções de caráter conceitual e operacional que demandam uma exposição mais detida de ambas as metodologias. É o que será apresentado a seguir.

3.1 AIR e ARR

Instrumentos similares no que diz respeito à estrutura, ao escopo e à abordagem metodológica, a AIR e a ARR possuem como principal critério distintivo o momento no qual são adotadas, isto é, variam do ponto de vista temporal/cronológico: a primeira é realizada previamente à criação de uma norma regulatória, avaliando seus potenciais efeitos, custos e benefícios; e a segunda averigua, após a criação da norma, seus efeitos, inclusive do ponto de vista da eficácia (ou ineficácia), incluindo consequências indesejáveis. Essa distinção é apresentada nos próprios conceitos de ambos os instrumentos, previstos no art. 2º, incisos I e III, do Decreto nº 10.411/2020, quais sejam:

> I - análise de impacto regulatório: procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este decreto, que conterá informações e dados sobre os seus

18. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>.

> prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.
>
> (...)
>
> III - avaliação de resultado regulatório: verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Iniciaremos apresentando as principais características da AIR e sua relação com a regulação urbana.

3.1.1 AIR

Atualmente, no Brasil a AIR tem ganhado papel de destaque como instrumento voltado a avaliar a eficiência, qualidade e potenciais consequências de determinada norma regulatória. Isso tem ocorrido por duas razões em especial: primeiro, em virtude das recomendações adotadas na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no que tange às boas práticas regulatórias (OECD, 2009), que passaram a ser incorporadas paulatinamente no âmbito da administração pública federal (sobretudo por parte das agências reguladoras) nos últimos anos; segundo, em razão da edição da Medida Provisória nº 881/2019 e sua posterior conversão na Lei nº 13.874/2019 (também conhecida como Lei de Liberdade Econômica), a qual passou a prever expressamente a obrigatoriedade de realização de AIR para propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico (art. 5º, da Lei nº 13.874/2019).[19]

Do ponto de vista executivo, a AIR se propõe a examinar a qualidade de uma norma regulatória em potencial, partindo de alguns pressupostos básicos, tais como: qual o problema existente? Esse problema demanda alguma intervenção governamental? Quais são as alternativas (regulatórias e não regulatórias) disponíveis? Sendo implementada a norma regulatória, quais são as consequências, desejáveis e indesejáveis, possíveis? O intuito é exatamente subsidiar o processo de tomada de decisão do agente responsável por formular determinada medida

19. No mesmo sentido, a Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), em seu art. 6º, também exige a obrigatoriedade da AIR para a criação ou alteração de normas no âmbito das agências reguladoras que sejam de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

regulatória, sobretudo porque na maioria dos casos está-se diante de ambientes de incerteza e informação limitada.[20]

Ainda a respeito da institucionalização da AIR no Brasil, recentemente foi editado o Decreto nº 10.411/2020, que regulamentou o procedimento em nível federal, prevendo: os conceitos básicos relacionados à AIR; as hipóteses nas quais ela é obrigatória, não aplicável ou dispensável; os componentes do seu relatório; as metodologias que devem ser empregadas; as regras de participação social; os prazos para sua adoção em nível federal – que passou a ser obrigatória para o Ministério da Economia, para as agências reguladoras federais e para o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) desde 15 de abril de 2021, e para todos os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional desde 14 de outubro de 2021. Nesse sentido, o decreto representa, hoje, a principal norma em matéria de AIR aplicável à administração pública federal.

Destacam-se dois elementos centrais previstos no Decreto nº 10.411/2020, que são: o que deve constar no respectivo relatório de AIR e quais metodologias possíveis de serem empregadas. Acerca do primeiro, o decreto, em seu art. 6º e incisos, destaca que a AIR será concluída por meio de relatório que deverá conter diferentes itens, a exemplo de um sumário executivo, do problema regulatório, dos objetivos pretendidos com a regulação, dos custos e potenciais benefícios envolvidos, entre outros. Do lado do regulador, o relatório de AIR permite compreender de forma mais profunda a real necessidade da medida regulatória; avalia as alternativas regulatórias possíveis, inclusive no que diz respeito às suas vantagens e desvantagens; e reduz o grau de incerteza e risco nos processos de tomadas de decisão. Em contrapartida, o relatório de AIR também tem como propósito permitir que o público em geral igualmente possa compreender, de modo claro, o problema regulatório em discussão e as hipóteses de intervenção; os benefícios esperados com a medida regulatória (e as razões de sua escolha em detrimento de outras opções, inclusive não regular); e as restrições/obrigações que serão geradas em razão da opção regulatória escolhida (Brasil, 2018c, p. 24-25). Nesse sentido, entendemos ser possível adaptar a estrutura básica de um relatório de AIR (com os seus respectivos componentes) para procedimentos de avaliação e análise de impacto da regulação urbana, levando em consideração campo regulado, suas características, atores, marcos legais, entre outros critérios.[21]

Com relação às metodologias comumente aplicáveis em procedimentos de AIR, o Decreto nº 10.411/2020, em seu art. 7º e incisos, apresenta seis possíveis metodologias, quais sejam:

20. Para um aprofundamento sobre as discussões práticas em torno da AIR, conferir Brasil (2018c).

21. Na subseção 4.1 propomos alguns componentes que podem/devem estar previstos em eventuais relatórios de avaliação e análise de impacto da regulação urbana.

análise multicritério; análise de custo-benefício; análise de custo-efetividade; análise de custo; análise de risco; e análise risco-risco. De forma resumida e com base nas descrições previstas nas *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR* (Brasil, 2018c, p. 54-56), as metodologias de AIR podem ser descritas conforme a seguir.

1) Análise multicritério: por meio da predefinição de diferentes critérios relevantes para o caso, os quais receberão uma pontuação e uma medida de ponderação de acordo com o benefício esperado (e os potenciais custos) em termos regulatórios, tal análise se vale da comparação das alternativas/critérios e dos resultados derivados dessa comparação para a escolha da alternativa regulatória.
2) Análise custo-benefício: por meio da adoção de técnicas de atribuição de valor às medidas regulatórias, a análise custo-benefício compara os valores dos custos envolvidos (em valor presente) com o valor dos potenciais benefícios decorrentes da intervenção, a qual será considerada adequada sempre que o valor dos benefícios for superior ao valor dos custos envolvidos.
3) Análise custo-efetividade: por meio da comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios similares (ou, sob outro aspecto, na comparação dos custos por unidade de benefício potencial), a análise custo-efetividade sopesa tanto os custos envolvidos como os resultados/benefícios esperados.
4) Análise de custo: realiza uma comparação direta dos custos resultantes das alternativas regulatórias, incidentes sobre os agentes econômicos envolvidos (o próprio governo, empresas, indivíduos etc.), sendo comumente adotada para identificar a opção de menor custo entre as disponíveis.
5) Análise de risco: por meio da identificação de um risco derivado do problema regulatório, tal análise propõe-se a examinar, entre as opções de intervenção disponíveis, qual a mais efetiva para reduzir esse risco.
6) Análise risco-risco: nesta última, além de serem analisados os riscos cuja intervenção busca minimizar, também são sopesados os potenciais riscos indiretos causados pelas alternativas regulatórias disponíveis, de maneira a se avaliar se o aumento de um risco "compensa" em detrimento da redução de outro risco.

Cabe destacar que a escolha por uma das metodologias apresentadas deve ser justificada por parte do responsável pela elaboração da AIR, assim como a escolha de outras metodologias não listadas no Decreto nº 10.411/2020 também é possível, desde que seja fundamentada pelo regulador.

Especificamente sobre a possibilidade de aplicação da AIR no âmbito da regulação urbana, identificamos dois cenários que demandam uma interpretação sobre sua viabilidade. O primeiro deles é a própria Lei nº 13.874/2019, a qual deve ser aplicada em matéria de direito urbanístico, incluindo temas como trânsito, transporte e meio ambiente (art. 1º, § 1º). Sob tal perspectiva, diante do fato de que a referida lei, responsável por instituir a AIR em nível federal, prevê expressamente sua incidência no âmbito do direito urbanístico, entendemos que nada impede (ao contrário, mostra-se necessário) que eventuais normas de regulação urbana de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços públicos devam ser precedidas de AIR. Por sua vez, o Decreto nº 10.411/2020, ao discriminar quais são os atos normativos que não devem ser objeto de AIR, isto é, cuja AIR não deve ser realizada (art. 3º, § 2º e incisos), não inclui em seu conteúdo matéria urbanística, levando à conclusão lógica de que normas de regulação urbana podem ser perfeitamente objeto de AIR.

Importa mencionar que hoje a AIR somente é obrigatória para entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (o que inclui ministérios, agências reguladoras, fundações públicas etc.), órgãos esses que não possuem a prerrogativa de editar leis em sentido formal, mas tão somente atos infralegais, tais como decretos, portarias, instruções normativas, resoluções, entre outros. Em contrapartida, parte significativa dos conteúdos de regulação urbana é instrumentalizada por meio de leis (sejam elas de caráter nacional ou subnacional), o que levaria à interpretação de que não caberia AIR para tais normas. A afirmação é correta do ponto de vista jurídico-formal, no entanto tal cenário não inviabiliza a incorporação das metodologias já consolidadas no âmbito da AIR para o exame da legislação urbanística, em especial quando for possível desenvolver avaliação de impacto legislativo.[22]

Cabe destacar que também é possível a realização de AIR em nível estadual e/ou municipal pelos seus diferentes órgãos (secretarias, agências reguladoras, fundações, institutos etc.). Em que pese não haver uma diretriz ou obrigação derivada de lei nacional que determine sua obrigatoriedade para estados e municípios, a realização espontânea de AIR para avaliar o impacto de determinadas normas de caráter regulatório (incluindo matéria urbanística) é plenamente possível. Naturalmente, é bastante improvável que tais entes políticos subnacionais assim procedam, posto que não há incentivos ou imperativos legais obrigando-os. No entanto, tem-se

22. A avaliação de impacto legislativo também tem ganhado relevância no cenário brasileiro atual, sobretudo em termos de política legislativa, correspondendo a uma metodologia voltada a examinar as potenciais consequências (desejáveis e indesejáveis), custos e benefícios dos projetos de lei em discussões nos diferentes Poderes Legislativos. Ainda que não haja uma obrigatoriedade na sua realização – diferentemente da AIR, cuja obrigação, conforme examinado, possui amparo legal –, a avaliação de impacto legislativo é uma ferramenta fundamental no que diz respeito ao exame da eficácia, eficiência e qualidade das leis brasileiras. Sobre o tema, ver Vieira *et al*. (2017).

identificado uma tendência em nível regional e local de criação de "Leis de Liberdade Econômica" por estados e municípios, que incorporam os princípios e fundamentos da Lei Federal nº 13.874/2019.[23] Essas leis, por conseguinte, em determinados casos passam a tornar obrigatória a realização de AIR para os respectivos estados e municípios, em situações que envolvam a criação/alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados. Esse novo cenário, para além de ser extremamente bem-vindo no que diz respeito à governança e às boas práticas regulatórias, demanda um mapeamento e análise mais profunda, para identificar se está funcionando de forma adequada, se os entes subnacionais estão conseguindo atender a essas novas exigências institucionais, se há experiências voltadas à análise de impacto de normas urbanísticas, entre outros fatores.

3.1.2 ARR

Tão importante quanto examinar os potenciais efeitos de alternativas regulatórias para determinado problema que demande intervenção é monitorar e avaliar os resultados da regulação, procedimento esse objeto da ARR. Em que pese não estar tão consolidada como a AIR, a ARR tem recebido a atenção do governo federal nos últimos anos, com diversas iniciativas voltadas à sua implementação, com destaque para a publicação do *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR* (Brasil, 2022), importante iniciativa para a difusão do procedimento de avaliação.

Conforme anteriormente mencionado, diferentemente da AIR (que decorre de uma investigação prospectiva), a ARR deriva de uma análise retrospectiva, isto é, examina os efeitos, consequências e resultados de uma norma regulatória já implementada e em execução, em especial no que diz respeito ao alcance (ou não) dos objetivos originariamente pretendidos. Exatamente devido ao fato de a ARR ser um procedimento ainda em consolidação, sua difusão tem se apresentado muito mais com propósitos informativos que propriamente executivos, posto ainda estar sendo desenvolvida como um instrumento piloto. No entanto, isso não diminui sua importância, sendo esperado que nos próximos anos os procedimentos de ARR estejam amplamente institucionalizados em termos de boas práticas regulatórias.

De acordo com as disposições contidas no Decreto nº 10.411/2020 (art. 13 e parágrafos), atualmente a ARR deve ser integrada às atividades de elaboração de normas regulatórias

23. Estados como Mato Grosso (Lei Complementar nº 688/2021), Minas Gerais (Lei Estadual nº 23.959/2021), Rio Grande do Sul (Lei nº 15.431/2019) e Paraná (Lei nº 20.436/2020) já instituíram leis de liberdade econômica em nível regional. Além disso, dados de 2021 revelam que 86 municípios também já haviam criado leis de liberdade econômica em nível local. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/campanhas/liberdade-economica/a-lei-de-liberdade-economica-nos-municipios>.

por parte dos órgãos da administração pública, correspondendo à etapa fundamental para o acompanhamento das políticas regulatórias desenvolvidas pelo governo federal. Isso também inclui a necessidade de se avaliarem normas regulatórias pretéritas, mas ainda em vigor, que não foram objeto de AIR no passado, tendo como um dos propósitos dimensionar (e reduzir) o estoque regulatório em nível federal. Como forma de consolidar a ARR na esfera federal, o Decreto nº 10.411/2020 também determinou que os órgãos reguladores deverão instituir agenda de ARR durante o ano de 2022 (devendo ser concluída até o final do ano corrente), acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações (art. 23).

Quanto às suas etapas, de acordo com o *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR* (Brasil, 2022, p. 52-71), destacam-se cinco fases: descrição da regulação e seu contexto; identificação dos objetivos da regulação; descrição do tipo de ARR e dos resultados que serão avaliados; definição e aplicação da técnica de análise de dados; e discussão dos resultados e recomendação para o ciclo regulatório.

A fase da descrição da regulação, como o termo sugere, pretende definir qual regulação/norma será avaliada. Nesse aspecto, a ARR pode versar tanto sobre um conjunto de normas acerca do mesmo tema (ARR temática) quanto sobre um ato normativo isolado. A fase da identificação dos objetivos da regulação propõe-se a examinar exatamente quais eram as finalidades iniciais da norma regulatória em sua origem. Na sequência, a fase da descrição do tipo de ARR e dos resultados que serão avaliados diz respeito à abordagem metodológica que será adotada (a exemplo da avaliação de processo, da avaliação econômica, da avaliação de impacto propriamente dita), bem como ao que será avaliado, em termos de cumprimento ou não dos objetivos regulatórios originais e as consequências (previstas ou não) da regulação. Por fim, a fase da discussão dos resultados e recomendação para o ciclo regulatório apresenta as conclusões sobre o estudo feito, de maneira a subsidiar tanto o debate público em torno da norma regulatória como auxiliar o regulador em processos de tomada de decisão no que diz respeito, por exemplo, à manutenção, à revisão ou até mesmo à revogação da regulação analisada.

Ainda que esteja em processo de consolidação, a ARR fornece importantes subsídios para o aperfeiçoamento de técnicas de revisão de normas regulatórias, sobretudo por atuar como instrumento de análise retrospectiva. No caso específico da regulação urbana, há normas que por determinação legal exigem revisão contínua em determinados espaços de tempo, como é o caso dos planos diretores, cujas leis instituidoras devem ser revisadas a cada dez anos, abrindo espaço para adaptar instrumentos como a ARR em tais processos de revisão.[24]

24. Essa discussão será retomada na subseção 4.1.

3.2 Avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*

A avaliação de políticas públicas baseia-se na ideia de que governos precisam ser capazes de avaliar suas ações e demonstrar seu impacto positivo sobre a vida dos cidadãos. Como a parcela da produção nacional que vai para os governos vem aumentando desde o início do século passado na maior parte do mundo – devido à adesão a princípios do estado de bem-estar social –, cada vez mais a avaliação do uso desses recursos é vista como uma necessidade por todos os países. Assim, a adoção de uma cultura de avaliação e a criação de metodologias práticas e efetivas para o aprimoramento dos desenhos das políticas e do monitoramento de seus resultados têm se tornado inescapáveis em qualquer país democrático.

No Brasil, a adoção de avaliações técnicas sobre ações e programas governamentais é uma ferramenta importante para viabilizar um regime fiscal com limite de gastos, conforme decidido pelo Poder Legislativo. Esse teto de gastos impõe a necessidade de priorização de políticas públicas e de um debate cada vez maior sobre as decisões alocativas do orçamento. Para que o debate se desenrole adequadamente, é preciso haver transparência tanto na metodologia das avaliações como nos dados gerados, a fim de determinar quais são as ações e os programas capazes de gerar mais benefício com menos recursos, garantindo a eficácia e eficiência do Estado (princípios do próprio direito administrativo), além da contenção do gasto público.

A execução das avaliações de políticas públicas pode ser realizada de maneira centralizada, em órgãos especializados, ou de maneira descentralizada, desenvolvidas pelos próprios órgãos setoriais com base em diretrizes dos órgãos centrais. Os critérios utilizados podem ser econômicos, financeiros, sociais e ambientais (Brasil, 2018a, p. 15). No governo federal brasileiro esse processo envolve geralmente órgãos centrais e setoriais. O órgão central pode contribuir com capacidades institucionais para a realização da avaliação e visão global do governo, ao passo que os órgãos setoriais podem cooperar com conhecimentos específicos, dados e informações relevantes sobre a política, ambos auxiliados por órgãos técnicos (Saccaro Junior, Rocha e Mation, 2018, p. 218).

Seja qual o modelo adotado, as análises dependerão de dados coletados de maneira dispersa pelos diversos órgãos governamentais. Assim, antes do início das próprias avaliações *ex ante* ou *ex post*, é preciso haver i) uma definição de quem será o órgão responsável ou coordenador; ii) um plano para obtenção dos dados e indicadores necessários; e iii) um *hub* capaz de conectar esses dados de maneira centralizada e/ou um sistema de compartilhamento de dados entre os diferentes órgãos setoriais.

O Brasil tem avançado nesse sentido desde o Decreto nº 8.789/2016, que dispensou a celebração de acordos e convênios entre órgãos e entidades do Poder Executivo federal para

compartilhamento de suas bases de dados entre si, no intuito de possibilitar avaliações de políticas públicas. O Decreto nº 10.046/2019 (alterado pelo Decreto nº 10.403/2020) revoga o decreto anterior ao dispor sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, além de instituir o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. O novo decreto é mais abrangente e amplia a facilitação do compartilhamento sobre os demais poderes da União (Legislativo e Judiciário não estavam abrangidos no decreto anterior). Há também a ampliação das finalidades a que o compartilhamento de dados pode servir. Se no decreto anterior o compartilhamento servia a formulação, implementação, avaliação, oferta e análise de políticas públicas, serviços públicos e benefícios sociais e fiscais, o novo decreto incluiu também como finalidade o aumento da qualidade e eficiência das operações internas da administração pública federal.

De modo geral, o Brasil tem conseguido avanços na criação de uma cultura de avaliação de políticas públicas, principalmente desde a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais em abril de 2016, que teve o compromisso de dar andamento às medidas propostas pela Comissão Especial da Reforma do Estado. No âmbito desse comitê foram avaliados e discutidos, por exemplo, os programas Farmácia Popular, Bolsa Família (PBF), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI), sempre sob uma ótica de eficiência e aumento da qualidade do gasto público.[25]

Posteriormente foi promulgado o Decreto nº 9.834/2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas com a finalidade de avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, e monitorar a implementação das propostas de alteração e ajuste resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança. No âmbito desse conselho continuam a ser avaliadas e discutidas diferentes políticas públicas, com abrangência temática cada vez maior e com a participação ativa de representantes dos órgãos centrais e de controle interno do governo federal, além de órgãos setoriais e técnicos.

Outro importante marco para a institucionalização do monitoramento e avaliação de políticas públicas foi o Decreto nº 9.203/2017 (alterado pelo Decreto nº 9.901/2019), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional,

25. Resultados de avaliações sobre essas e outras políticas, realizadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais até o final de 2018, podem ser encontrados em Saccaro Junior, Rocha e Mation (2018). Os capítulos, escritos pelos próprios avaliadores, ilustram e exemplificam o processo de avaliação de política pública em âmbito federal.

instituindo o Comitê Interministerial de Governança (CIG). O CIG tem como membros titulares o ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República, o ministro de Estado da Economia e o ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (CGU), com a finalidade de assessorar o presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Conforme o art. 4º, são diretrizes da governança pública: i) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; ii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; e iii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

Ainda dentro do esforço para fortalecer uma cultura de avaliação governamental, com a consolidação de um referencial metodológico capaz de ser aplicado de maneira abrangente (ainda que não necessariamente vinculante), foram produzidos pelo governo federal brasileiro dois guias referentes às etapas *ex ante* e *ex post* de avaliação de políticas públicas (Brasil, 2018a; 2018b). Os guias foram aprovados pelo CIG como diretrizes de boas práticas recomendadas a todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal. São resultado de um trabalho conjunto entre a Casa Civil, a CGU, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (os dois últimos posteriormente fundidos no Ministério da Economia) e o Ipea. Com base principalmente nas recomendações desses guias oficiais, as próximas duas subseções descrevem, de maneira breve, a conceituação e as práticas empregadas em cada uma das etapas de avaliação.

3.2.1 Avaliação de políticas públicas *ex ante*

O ponto de partida de uma avaliação *ex ante* é observar se há um objetivo claro de atuação do Estado, se os resultados esperados podem ser efetivamente alcançados e se o desenho inicial proposto é compatível com tais resultados. Mais que isso, os objetivos, o desenho proposto e os resultados devem ser compatíveis e coerentes com o conjunto de políticas governamentais em vigor. Uma vez que todo governo democrático deve lidar com uma série de demandas não necessariamente compatíveis e por vezes totalmente opostas, deve-se estar atento à possibilidade de diferentes programas, de diferentes órgãos ou entes federativos, buscarem objetivos opostos um ao outro. Uma avaliação *ex ante* adequada deve, dessa forma, levar em conta não apenas as variáveis imediatamente relacionadas às ações propostas, mas também como os objetivos e as ações da política avaliada se relacionam, na prática, com os objetivos e ações de todo o conjunto de políticas públicas em vigor.

A finalidade da avaliação *ex ante* será sempre a otimização dos recursos públicos e do bem-estar da sociedade. Assim, procura-se dar racionalidade ao processo de construção da política, identificando propostas irrealistas, comparando custos e benefícios de maneira transparente à sociedade como um todo, considerando os incentivos para os agentes envolvidos e evitando a necessidade de custosos ajustes posteriores.

Para tanto, o *Guia Prático de Análise Ex Ante* (Brasil, 2018a) recomenda ao proponente da política que, em um primeiro esforço de estruturação da proposta, faça um exercício de *checklist*, com uma série de perguntas norteadoras que estabelecem a situação que se quer influenciar, objetivos claros, justificativas de atuação, dados disponíveis ou possíveis de serem gerados, entre outros tópicos necessários. Além de recomendações de perguntas, o guia fornece uma série de exemplos de aplicação prática. Após o *checklist* inicial, recomenda-se a aplicação de um modelo lógico para realização de um diagnóstico mais aprofundado e definição das etapas de implementação e monitoramento das ações.

O modelo lógico é composto por insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Embora haja componentes comuns a qualquer modelo lógico, não há um formato ou uma estrutura padronizada para sua elaboração, tampouco uniformidade de vocabulário, uma vez que a mesma ideia pode ser identificada como teoria de mudança, mapa de resultados, cadeia de resultados, teoria de ação, quadro de desempenho, entre outros. Mesmo com essa grande flexibilidade conceitual, o modelo lógico sempre representa a descrição de como os componentes essenciais de um programa levam aos resultados esperados e seus impactos, buscando entender as ligações causais entre eles. A abordagem do modelo lógico no guia oficial se orienta por metodologia desenvolvida no Ipea por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007) e Cassiolato e Gueresi (2010). Seu propósito é demonstrar os principais mecanismos por meio dos quais o programa proposto se cumprirá, estruturando um passo a passo que buscará mostrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos.

Ainda com base na abordagem do modelo lógico, o *Guia Prático de Análise Ex Ante* (Brasil, 2018a) prevê os seguintes itens após o *checklist* e o diagnóstico: desenho e caracterização da política; previsão de impacto orçamentário e financeiro; estratégia de implementação; estratégia de construção de confiança e suporte; estratégia de avaliação, monitoramento e controle; e, finalmente, mensuração do retorno econômico e social.

Na fase de desenho e caracterização da política é importante realizar a validação de suas hipóteses. São apresentados dois casos ilustrativos em que essas hipóteses não foram validadas e os resultados foram opostos aos esperados (*op. cit.*, p. 94). O primeiro exemplo é a proibição da produção e consumo de álcool nos Estados Unidos, no início do século XX, que visava

à redução dos índices de violência, mas acabou resultando em um aumento do contrabando e do crime organizado. O segundo exemplo é uma campanha contra os pardais, lançada pelo governo chinês em 1950, quando se acreditava que tais pássaros afetavam negativamente a agricultura – apesar do sucesso em seu objetivo imediato (os pardais quase foram exterminados de algumas regiões), as plantações foram severamente devastadas por gafanhotos, cuja população deixou de ser regulada pelos seus predadores (os pardais exterminados). Em ambos os casos as hipóteses subjacentes não se mostraram válidas.

Uma maneira de testar as hipóteses relevantes é recorrer às experiências similares já realizadas por municípios, estados ou outros países, além da própria literatura especializada que apresente experimentos ou quase-experimentos que simulem possíveis variações do fenômeno diante de alguma intervenção governamental. Trabalhos de pesquisa aplicada geralmente buscam sumarizar várias experiências, em estudos longitudinais ou de caso, devendo ainda tratar dos possíveis vieses existentes. É preciso considerar ainda que nem tudo o que parece uma experiência de sucesso é necessariamente um bom exemplo, seja porque seus resultados ainda não estão claros, seja porque o modelo não é de fato replicável. Algumas intervenções podem parecer ter sucesso apenas porque há circunstâncias e condições favoráveis inesperadas e sem ligação com as ações propostas. Ao mesmo tempo, as mesmas circunstâncias inesperadas podem ser desfavoráveis, levando a considerar fracassadas experiências cujas variáveis realmente eram impactadas positivamente pelas ações da política (Brasil, 2018a, p. 94).

É sem dúvida difícil se antecipar a todas essas circunstâncias, mas no mínimo é um exercício necessário, visto que a alternativa seria optar pelo método de tentativa e erro com dinheiro público, o que por si só prenuncia iniciativas de baixa coerência e consistência internas. As dificuldades em cumprir prazos de execução, respeitar orçamentos, prevenir fraudes e crises, responder a urgências de forma precisa, entre tantas outras, decorrem em grande parte dessa ausência de uma teoria mais robusta acerca de como um programa pode e deve incidir sobre o problema. Além disso, sem esse exercício prévio fica impossível definir metas e indicadores claros, capazes de estruturar sistemas efetivos de monitoramento (*op. cit*., p. 95).

Ainda de acordo com o guia,

> indicadores são dados que possibilitam acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política. Eles se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados comparativamente. Uma vez fixados durante a elaboração *ex ante*, com o uso de um modelo lógico, os indicadores definem quais dados devem ser coletados para que se possa realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados (Brasil, 2018a, p. 101).

Além disso, frisa-se que é "importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação de todos os níveis de objetivos do programa, podendo ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido". Recomenda-se, porém, "a parcimônia e o foco em indicadores mais robustos, tendo em vista que a informação tem um custo não trivial" (*idem*, *ibidem*).

Indicadores e metas devem ser elementos indissociáveis. Segundo o guia, "meta nada mais é que um indicador de atingimento de um resultado especificado e temporalmente demarcado em sua verificação" (Brasil, 2018a, p. 102). Por isso é preciso definir *ex ante*, quantitativa e qualitativamente, qual é o grau em que as mudanças geradas pela política serão consideradas satisfatórias. Isso vale tanto para metas finais quanto parciais, que servem para controlar o avanço da política.

Realizado o diagnóstico e delineada a proposta de desenho inicial, com previsão de metas e indicadores, a avaliação *ex ante* da política pública requer também a previsão do impacto orçamentário e financeiro, que consiste na verificação do cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes, bem como na existência de recursos para o seu financiamento, de maneira a não prejudicar o equilíbrio fiscal como um todo (*op. cit*., p. 111). Novas propostas de políticas podem parecer boas isoladamente para cada proponente, mas serem prejudiciais em conjunto, quando não se considera que os recursos são escassos e as propostas competem entre si. A eficácia e a eficiência estatais ficam comprometidas quando os proponentes de políticas não levam em conta essa escassez e não têm uma visão global sobre prioridades. O impacto orçamentário, portanto, faz parte também da relação de uma proposta com outras políticas públicas em planejamento ou em vigor, sendo fundamental o proponente apresentar uma análise sobre a interface entre elas, destacando a possibilidade de sobreposição, complementaridade, sinergia ou incompatibilidade.

A estratégia de implementação, por sua vez, descreve quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução. É durante a implementação que são produzidos os resultados concretos da política pública, com processos estruturados que articulam os *stakeholders* e os recursos disponíveis (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas (*op. cit*., p. 123). Essa estratégia deve conter um modelo de gestão e governança, cujo intuito é antecipar possíveis problemas e mapear suas alternativas de solução, além de definir claramente quem faz o quê, com que grau de autonomia e sob quais formas de monitoramento e controle (*op. cit*., p. 124). Há modelos centralizados ou descentralizados, concentrados ou desconcentrados, hierárquicos ou em rede, insulados e fechados ou abertos e participativos, entre outras características (*op. cit*., p. 125).

Os modelos definidos devem auxiliar na determinação dos arranjos institucionais adequados, que consistem na articulação das instituições envolvidas, em conjunto com os outros *stakeholders*

– empresas, sindicatos, associações, igrejas, mídia, universidades, técnicos de governo, centro de pesquisa, consultorias e grupos de interesse em geral. Os arranjos institucionais se baseiam na combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada dos vários *stakeholders*, sejam eles decisores, gestores parceiros de implementação, beneficiários, fiscais ou qualquer outro interessado na transparência e na avaliação (Brasil, 2018a, p. 129). A definição de todas essas variáveis deve estar de acordo, ainda, com o ordenamento jurídico, devendo ser identificada na análise a base legal que autoriza ou determina as formas de execução da política (*op. cit*., p. 132).

Uma vez definida a estratégia de implementação, os proponentes e gestores responsáveis devem elaborar uma estratégia de confiança e suporte baseada em um plano de comunicação a ser executado, com informações transparentes, ao longo de todas as etapas da política. Devem ser considerados três elementos: a confiança pública em geral, o envolvimento dos interessados e o compromisso político (*op. cit*., p. 155).

A estratégia de avaliação, monitoramento e controle deve estar prevista em detalhes desde o início da implementação da política, com a definição de metas e de um cronograma, bem como de indicadores adequados e da forma de gerá-los. Por monitoramento entende-se "o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política". Já a avaliação envolve "julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política". O controle, por sua vez, refere-se aos "mecanismos implantados para verificar se a realização das ações de uma determinada política não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem" (*op. cit*., p. 163).

As ações de auditoria e fiscalização fazem parte do controle e apuram o correto uso dos recursos públicos, verificando se os recursos (financeiros, humanos ou de infraestrutura) foram geridos de acordo com as normas, bem como se houve eficiência, eficácia e efetividade no seu uso. As auditorias e as fiscalizações são realizadas pelas controladorias (controle interno) e pelos tribunais de contas (controle externo) (*op. cit*., p. 168).

Por fim, é importante que o proponente da política pública demonstre uma correta mensuração do retorno econômico e social, concluindo que os benefícios superam os custos de forma a justificar a execução da política (*op. cit*., p. 171). É interessante neste item comparar a relação custo-benefício com outras propostas que competem pelos escassos recursos públicos. É obviamente desejável uma relação custo-benefício bastante favorável, desde que levadas em

consideração, além das próprias limitações orçamentárias, as restrições relativas às capacidades institucionais existentes para levar adiante a política.

3.2.2 Avaliação de políticas públicas *ex post*

Após a fase de criação de uma política pública, existe a fase de avaliação em que ela já se encontra em andamento. Assim, a análise *ex post* consiste em instrumentos para a tomada de decisões ao longo da execução da política, tendo por base as metas e indicadores definidos na fase *ex ante*, com a incorporação de novas variáveis, se necessário. Ao trazer técnicas de gerenciamento, ela permite identificar os pontos críticos e propor aperfeiçoamentos, adequações, correções de rumo ou mesmo a finalização da política. Por meio da avaliação de variáveis quantitativas e qualitativas é possível acessar os reais custos, impactos, retornos e efeitos colaterais da política. A finalidade será sempre promover maior efetividade no uso dos recursos públicos, mediante exclusão de gastos ineficientes ou pouco produtivos, para que esta e as próximas gerações possam ter acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

Como mostra o *Guia Prático de Análise Ex Post* (Brasil, 2018b), esse tipo de análise pode também ser aplicado a políticas que não passaram por uma análise *ex ante*, embora isso possa trazer dificuldades adicionais, dado que pode não haver metas para comparação nem indicadores adequados. Mesmo assim, as metodologias *ex post* serão sempre úteis para identificar benefícios e custos, além de relações causais entre ações e resultados (econômicos, sociais, ambientais), auxiliando a tomada de decisão, seja para promover o aperfeiçoamento ou para verificar que a continuidade da política não mais se justifica.

Exemplos de aperfeiçoamento de políticas públicas são as alterações nos critérios de seleção dos beneficiários, nos parâmetros técnicos da política, nas definições de prioridade de pagamentos e nos procedimentos de atendimento, bem como a resolução de problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos iniciais.

Se a análise *ex ante* dependia em grande parte do proponente, ainda que este contasse com o auxílio de órgãos técnicos independentes, na análise *ex post* o guia recomenda a condução da avaliação por entidades independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política, como os órgãos centrais (Casa Civil, Ministério da Economia, CGU), o Ipea e o Tribunal de Contas da União (TCU), universidades e fundações públicas e privadas (Brasil, 2018b, p.14).

Políticas com avaliações ruins, que não passam pelo processo de validação da sociedade, não devem se prolongar no tempo. Daí a importância de uma cultura de avaliações claras, transparentes

e públicas, o que fortalecerá a implementação de políticas públicas efetivas e bem-desenhadas. A abordagem de avaliação escolhida em cada caso deve estar alinhada ao ciclo de execução da política pública. Uma avaliação de impacto, por exemplo, só deve ser executada se a política já tiver alcançado tempo de execução suficiente para que os impactos existam. Uma determinada metodologia só pode ser aplicada se houver dados adequados disponíveis. O monitoramento, por sua vez, deve ser visto como um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública, não se confundindo com as etapas da avaliação, sendo antes um subsídio a elas, além de uma forma de prestar contas à sociedade de maneira transparente. De modo geral, o uso de metodologias bem-aceitas e roteiros padronizados, além de contribuir para resultados mais confiáveis, permite maior comparabilidade entre as diferentes políticas públicas, por homogeneizar e sistematizar a linguagem e as informações. A credibilidade desses resultados é importante para a expansão, o reinvestimento ou a economia de recursos nas políticas públicas avaliadas (Brasil, 2018b, p. 15).

Do ponto de vista do funcionamento estatal, as avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente. O guia recomenda que elas sejam "integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro. Só com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados" (*op. cit*., p. 17).

De modo prático, a porta de entrada para a avaliação de políticas públicas deve ser a abordagem de avaliação executiva. Essa abordagem permite identificar mais rapidamente os elementos ou processos da cadeia de valor da política em que há maior possibilidade de aprimoramento. Ela deve contemplar "um panorama geral da política, do problema que a política pretende combater, das teorias em que se baseia a política, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, dos indicadores disponíveis e dos custos em geral". A partir dessas evidências, deverá ser desenvolvida "uma análise global da política, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos na sua execução". Outras abordagens de avaliação podem ser desenvolvidas a partir dos resultados da avaliação executiva: avaliação de diagnóstico do problema, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação da governança, avaliação de resultados, avaliação de impacto, avaliação de retorno econômico e social, avaliação de eficiência (*op. cit*., p. 30).

Assim, a partir do tópico que apresenta os indicadores mais gerais do problema que se tenta resolver, bem como da discussão sobre suas causas e consequências, pode-se chegar, por exemplo, à conclusão de que cabe uma nova avaliação de diagnóstico desse problema, assim como do desenho das ações para resolvê-lo. Na etapa de avaliação *ex post*, o problema

identificado já está sendo "tratado", e cabe verificar se o diagnóstico *ex ante* estava correto à luz de novas evidências e dos indicadores gerados. Mesmo nos casos em que na fase de formulação da política o desenho tenha sido elaborado adequadamente, a avaliação de desenho ainda cumprirá papel importante durante a execução, uma vez que permitirá que o planejado inicialmente seja confrontado com a experiência prática e gere recomendações de aprimoramento (Brasil, 2018b, p. 31).

A avaliação de implementação, por sua vez, consiste em verificar se a execução vem ocorrendo conforme os normativos existentes e se as entregas de produtos estão realmente sendo feitas para o público elegível, identificando eventuais forças e fraquezas (*op. cit*., p. 32).

A avaliação de governança diz respeito à análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais a fim de garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (*idem, ibidem*).

A avaliação de resultados busca identificar as variáveis reais impactadas, entre as mensuráveis e disponíveis, com a finalidade de comparar os resultados obtidos com os planejamentos e metas inicialmente estabelecidos. A avaliação de resultados deve ainda incluir uma análise da percepção da população atendida e o seu nível de satisfação (*idem, ibidem*).

A avaliação de impacto é tanto uma etapa quanto um subconjunto da avaliação de políticas públicas. Ela tenta demarcar, na vida dos beneficiários, a diferença atribuída à política de forma inequívoca, com base em diferentes métodos estatísticos. Cada política pública se insere em determinado contexto que implica o emprego de um método específico de avaliação de impacto. Em todos eles, porém, é fundamental a atenção para que sejam comparadas grandezas passíveis de comparação. O que se espera, de maneira geral, é "isolar o efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para a mudança observada" (*op. cit*., p. 33).

A avaliação de retorno econômico e social compreende a "definição de custos e benefícios relevantes, a seleção de programas alternativos, a catalogação e previsão quantitativa dos impactos, a monetização de custos e benefícios, o desconto e o cálculo do valor presente líquido do programa e a análise de sensibilidade. Aqui ocorre a comparação da soma dos diferentes impactos da política, de curto, médio e longo prazos, com os seus custos. Procura-se responder se o custo do programa foi razoável em relação à magnitude dos impactos alcançados pela política. Caso a resposta seja positiva, os argumentos para que a política se mantenha, ao longo de sucessivos governos, tornam-se mais consistentes. A avaliação econômica é uma das formas disponíveis para se responder sobre o retorno econômico e social da política, ou seja, se os benefícios estimados com a política justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão" (Brasil, 2018b, p. 34).

Por fim, a avaliação de eficiência é voltada para o processo de transformação dos insumos em produtos, resultados e impactos. Sua abordagem utiliza metodologias estatísticas e econométricas (como a fronteira estocástica e a análise envoltória de dados). A finalidade é determinar se está ocorrendo uma combinação ótima de insumos e produtos, ou seja, se os resultados alcançados pela política poderiam ser obtidos a um custo menor. Como decorrência dessa análise, podem ser apresentadas experiências de boas práticas em iniciativas mais eficientes (*idem, ibidem*).

Para cada um dos itens avaliativos, o *Guia Prático de Análise Ex Post* apresenta detalhadas metodologias qualitativas e quantitativas. A aplicação dessas metodologias pode variar caso a caso, mas a finalidade última será sempre identificar qual política é mais efetiva, produzindo maior impacto na sociedade. Essa identificação é importante para a tomada de decisão na alocação de recursos e para as decisões orçamentárias globais, sobretudo em momentos de acentuada restrição fiscal (*op. cit.*, p. 37).

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

Por que avaliar a qualidade da regulação urbana? Uma resposta apressada poderia simplesmente sugerir que a avaliação de uma norma regulatória é importante por si só, mas isso não diz muito. A principal problemática reside na possibilidade de que normas em matéria urbanística sejam criadas de forma discricionária, descolada da realidade fática e sem objetivos predefinidos. A regulação (incluindo a regulação urbana) sempre deve possuir caráter instrumental. Conforme já afirmado, ela não pode nem deve ser encarada como um fim em si mesma, mas um instrumento para a solução de um problema concreto, real.

Compreender qual é o problema que se busca resolver por meio da norma de regulação urbana é (ou deveria ser) o primeiro passo de quem regula, inclusive para avaliar qual alternativa regulatória disponível é a melhor – o que inclui não intervir. Essa opção – não intervir, não regular – para boa parte dos responsáveis por políticas públicas e regulatórias em matéria urbana pode se mostrar um contrassenso, porque em alguma medida diminui ou esvazia o papel que detêm como agentes públicos. Aqui cabem algumas observações. A primeira delas é que se deve afastar o ideário de que o Estado (por intermédio de seus agentes) sabe qual a melhor e/ou a única solução para os problemas da coletividade. Sob outra perspectiva, também é importante compreender que o regulador ou formulador de determinada política pública urbana não é infalível, ou que detém uma compreensão tão profunda da realidade apta a (por meio de suas intervenções) resolver todos os problemas identificados, preservando o "interesse público". Os reguladores/agentes públicos são humanos e, por natureza, falíveis, possuindo limitações informacionais e cognitivas que influenciam diretamente

no processo de tomada de decisões na esfera pública (processo esse que sempre terá algum grau de incerteza). Exatamente devido a essa constatação, é de fundamental importância a adoção de instrumentos de avaliação e análise de impacto, evidências e indicadores que permitam subsidiar as atividades de regulação e implantação de políticas urbanas.

Também cabe destacar que os próprios grupos afetados por determinado problema podem encontrar soluções internas, seja por meio de cooperação ou até mesmo autorregulação, sem a necessidade de participação direta do poder público.[26] Em matéria urbana, por vezes são identificados problemas tão setorizados (em favelas, bairros ou distritos específicos, por exemplo), que arranjos institucionais voltados para a cooperação com o poder público e/ou a autorregulação por parte da própria comunidade podem funcionar de maneira muito mais eficiente que uma norma reguladora de caráter impositivo, que não leve em conta as particularidades do problema, dos indivíduos e do espaço urbano afetado (Ponzi e Leite, 2021).

Partimos, entretanto, do pressuposto de que a regulação urbana funciona como moldura institucional para a política, o planejamento e a gestão urbana. É por meio das normas urbanísticas que se desenham a estrutura básica de uma determinada política urbana, os órgãos e atores envolvidos, os instrumentos disponíveis, os diferentes procedimentos administrativos aplicáveis, entre outros critérios. Trata-se, naturalmente, de áreas de convergência e comunicação que recebem continuamente o influxo de uma sobre as outras; no entanto, o ponto de partida deriva sempre do componente regulatório/normativo, posto se tratar de um campo de atuação da esfera pública no qual é necessária a preexistência de uma norma que autorize, imponha ou proíba determinadas condutas e atividades. Nesse sentido, analisar o impacto de uma determinada norma de regulação urbana, seja uma análise *ex ante* ou *ex post*, torna-se tarefa fundamental por parte do regulador.

Iniciativas e trabalhos técnicos e acadêmicos voltados a propor metodologias de avaliação de políticas urbanas (o que também inclui questões regulatórias) já existem há alguns anos. Merecem destaque, entre outras, duas obras de referência sobre o tema. A primeira delas, denominada *Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana em Aglomerações Urbanas: uma análise comparativa* (vinculada à série *Gestão do Uso do Solo* e *Disfunções do Crescimento Urbano*), coordenada por Diana Meirelles Motta e editada pelo Ipea em 2001, apresentou um diagnóstico comparativo entre diferentes regiões do Brasil (abarcando os municípios de Belém, Natal, Recife, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba e Porto Alegre), tendo como objeto central avaliar a adequação ou inadequação dos diferentes instrumentos de planejamento e gestão do

26. A reflexão aqui apontada compartilha com a abordagem teórica desenvolvida por Elinor Ostrom no que diz respeito aos arranjos institucionais relativos aos bens comuns, com especial referência ao trabalho *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*.

uso do solo (Ipea e Infurb, 2002). Por meio de ampla coleta de dados, construção de indicadores, formulação de hipóteses de pesquisa e análise (incluindo a eficácia) dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo, a obra apresentou conclusões fundamentais voltadas à construção de metodologias de avaliação de políticas públicas urbanas.

Uma segunda obra de referência corresponde ao trabalho *Avaliação de Políticas Urbanas: contexto e perspectivas*, organizado por Angélica Tanus Benatti Alvim e Luiz Guilherme Rivera de Castro em 2010, em pesquisa desenvolvida pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (Alvim e Castro, 2010). De viés teórico-descritivo, a obra aborda o próprio conceito de política urbana, bem como contextualiza o cenário da época em matéria de avaliação das referidas políticas, destacando as principais estratégias metodológicas e alguns dos marcos legais em matéria de políticas urbanas, com destaque para a CF/1988 e o Estatuto da Cidade.

Ambos os trabalhos, não obstante sua importância para a avaliação de questões e políticas urbanas, foram construídos em períodos nos quais a própria institucionalização de instrumentos, como a AIR, a ARR e a avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, estava se consolidando. Atualmente, não apenas as metodologias estão em contínuo aperfeiçoamento (inclusive, com a obrigação de realização de AIR para a administração pública federal, nos termos da Lei de Liberdade Econômica, algo que não havia no passado), mas também a própria regulação urbana e seus respectivos instrumentos se modificaram, razão pela qual repensar e adaptar novas metodologias ganha uma outra dimensão e importância.

4.1 Modelagem e adaptação de metodologias de avaliação e análise de impacto da regulação urbana

Conforme já mencionado na seção 2, do ponto de vista jurídico-formal, os instrumentos de regulação urbana são vários, abrangendo desde leis de nível nacional, regional e local (cujas competências são dos respectivos Poderes Legislativos) até normas de caráter infralegal (comumente criadas pelos Poderes Executivos), o que inclui decretos, resoluções, portarias, instruções normativas etc. Mediante um breve mapeamento da legislação urbanística atual, destacam-se leis federais já mencionadas, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), a atual Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017) e o decreto que a regulamenta (Decreto nº 9.310/2018), a lei que institui o Programa Casa Verde Amarela (Lei nº 14.118/2021), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), entre outras. Há também diversos projetos de lei que versam sobre regulação urbana, em tramitação tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, e poderiam (na verdade, deveriam) ser objeto de análise de impacto regulatório/legislativo.

Mas não só. O Estatuto da Cidade, uma das principais normas federais em matéria de regulação urbana, passou a prever, em seu art. 4º e incisos, diferentes instrumentos de política urbana, os quais são regulamentados por meio de normas específicas, razão pela qual podem ser objeto de avaliação de impacto. A seguir, lista descritiva dos instrumentos mencionados pelo Estatuto da Cidade.

1) Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
2) Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.
3) Planejamento municipal, em especial:
    a) plano diretor;
    b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
    c) zoneamento ambiental;
    d) plano plurianual;
    e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
    f) gestão orçamentária participativa;
    g) planos, programas e projetos setoriais; e
    h) planos de desenvolvimento econômico e social.
4) Institutos tributários e financeiros:
    a) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
    b) contribuição de melhoria; e
    c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.
5) Institutos jurídicos e políticos:
    a) desapropriação;
    b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

k) direito de superfície;

l) direito de preempção;

m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

n) transferência do direito de construir;

o) operações urbanas consorciadas;

p) regularização fundiária;

q) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

r) referendo popular e plebiscito;

s) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e

t) legitimação de posse.

6) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Entre os instrumentos listados, conforme destacamos na seção 1, o Plano Diretor desponta como principal norma municipal de referência em matéria de regulação urbana, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Sua construção conta com a participação dos poderes Executivo e Legislativo locais, bem como da população envolvida. Uma característica do Plano Diretor é que sua revisão é obrigatória a cada dez anos. Essa condição, por si só, já justifica uma avaliação de resultados, para identificar os erros e acertos do Plano Diretor que está sendo revisado. Levando em conta o caráter dinâmico das cidades, que sofrem significativas mudanças em espaços de tempo, a análise/revisão em termos de regulação urbana que deve ser realizada no Plano Diretor deve estar calcada em dados, indicadores e informações fidedignas no que diz respeito ao espaço urbano do município e seus respectivos problemas e necessidades. Em contrapartida, sobretudo diante do fato de que há ampla participação popular em sua construção, o Plano Diretor deve ser de fácil compreensão, simples e objetivo quanto aos seus propósitos e instrumentos.

Também cabe destacar que em processos de criação ou revisão de planos diretores, não obstante serem feitos por intermédio de lei municipal (editada pela Câmara de Vereadores do respectivo município, portanto), é recomendável que haja cooperação institucional entre o Poder Executivo municipal e o Poder Legislativo. O intuito é subsidiar tais processos por meio da realização de avaliação e análise de impacto do referido plano, sobretudo porque o município lida diretamente com a execução da política urbana e da gestão urbana, possuindo, por vezes, uma compreensão muito mais profunda dos problemas urbanísticos que precisa resolver.

Sob outra perspectiva, compreendemos que uma etapa de fundamental importância em qualquer análise de impacto da regulação urbana é avaliar os propósitos da regulação a partir de perguntas concretas, que permitam ao regulador dimensionar o problema que busca resolver por meio da norma. Adaptando abordagens derivadas da AIR, da ARR e da avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, descrevemos um rol de perguntas que podem servir de guia/parâmetro para a criação ou revisão de normas de regulação urbana, conforme resumido a seguir.

- Qual o problema que a norma ou instrumento urbanístico visa solucionar?
- Qual o contexto no qual o problema se insere?
- Quais as causas que acarretaram o problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema (local, regional ou nacional)?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

- Apresentar, se possível, a comparação local, regional, nacional ou internacional do problema.
- Quais grupos estão sendo afetados pelo problema urbanístico?
- Como o problema afeta diretamente ou indiretamente cada um dos grupos?
- Os grupos afetados contribuem para a manutenção ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que estes grupos poderiam tomar para evitar ou minimizar os efeitos do problema (mediante cooperação com o poder público ou autorregulação)?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada grupo? Quais as perspectivas para estes efeitos caso nada seja feito?
- Qual a fundamentação legal que autoriza a criação da norma de regulação urbana?
- Quais os objetivos pretendidos com a norma de regulação urbana?
- Os objetivos são diretamente relacionados e proporcionais ao problema identificado?
- Quais são os resultados pretendidos e os impactos esperados com a norma de regulação urbana?
- Qual a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, a norma de regulação urbana proposta e os resultados esperados? Há outras alternativas regulatórias semelhantes (urbanísticas ou não) já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso?
- Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, espaciais, ambientais etc.) esperados (positivos e negativos, desejáveis e não desejáveis, diretos e indiretos) com a norma de regulação urbana?
- Quais são os benefícios prováveis da norma de regulação urbana? E quais grupos se beneficiarão? Como será a distribuição desses benefícios entre os grupos?
- Quais são os custos prováveis da norma de regulação urbana? Quais atores (públicos e/ou privados) irão incorrer nesses custos? Como será a distribuição desses custos entre esses sujeitos?
- Os grupos afetados poderiam alterar seu comportamento de maneira a contornar a norma ou reduzir seus efeitos? Essa alteração de comportamento poderia produzir outros efeitos colaterais indesejáveis?

- A norma de regulação urbana resulta em benefícios superiores à alternativa de não intervir?
- Por que a escolha pela norma de regulação urbana em detrimento de outras ações (inclusive não intervir)?
- A norma de regulação urbana poderá colocar outros agentes/grupos em uma situação de desvantagem?
- A intervenção urbana poderá criar novos problemas regulatórios/externalidades negativas (poluição ambiental, problemas de mobilidade/trânsito/transportes, aumento do número de núcleos urbanos informais etc.)?
- Qual a estimativa do período de vigência da norma de regulação urbana, incluindo eventual prazo de revisão/atualização?
- Quais as estimativas de custos da norma de regulação urbana, incluindo custos financeiro-orçamentários e custos administrativos?
- Como a norma de regulação urbana será implementada? Quem/qual órgão ficará responsável pela sua implementação?
- Há estrutura adequada e/ou disponível (física, recursos humanos, recursos tecnológicos etc.) para a execução da norma?
- Há algum tipo de acompanhamento, comunicação ou participação entre o regulador e quem executa a norma regulatória?
- Quais são as variáveis urbanas que se espera modificar? Elas podem ser mensuradas desde o início? Quais as fontes de dados disponíveis?
- Há indicadores disponíveis sobre as variáveis urbanas impactadas? Há uma metodologia bem definida para comparar esses indicadores nas várias fases de implementação da norma?
- Há potenciais conflitos de competência legislativa e/ou administrativa entre o regulador e os demais entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios)?

- Há necessidade/possibilidade de cooperação institucional entre o regulador e entes federativos distintos (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a criação e/ou aplicação da norma de regulação urbana?
- Há necessidade de um período de transição ou adaptação dos agentes/grupos impactados?
- A norma de regulação urbana possui e/ou necessita de alguma fiscalização/monitoramento?
- Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da implantação da norma de regulação urbana?
- Posteriormente a sua implementação, como será realizada a avaliação dos resultados da norma de regulação indutora?
- Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados relacionados à norma de regulação urbana?
- Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados para a norma de regulação urbana?
- Quais os cenários esperados após a implementação da norma de regulação urbana? Quais os resultados mínimos esperados? Quão diferentes destes cenários hipotéticos iniciais os resultados reais obtidos podem ser para a norma ainda ser considerada aceitável?
- Quais serão os mecanismos para extinção ou modificação da norma caso ela não atinja os resultados mínimos esperados?

Pensando em termos procedimentais, os resultados derivados da avaliação de impacto da regulação urbana devem ser apresentados de maneira estruturada, objetiva e direta, por meio de documento ou relatório de fácil compreensão por parte dos interessados. Por uma questão de coerência com a nossa própria perspectiva sobre o que é e qual o papel da regulação, importa mencionar que qualquer trabalho voltado a analisar a regulação urbana também não pode ser encarado como um fim em si ou como mais uma etapa burocratizante, morosa, complexa e ineficiente, ao contrário. Deve ser algo simples, de fácil elaboração por parte dos agentes responsáveis, mas sem perder o necessário rigor técnico que esse tipo de trabalho exige.

Também adaptando técnicas comumente usadas nas metodologias mencionadas neste trabalho, apresentamos os possíveis elementos que podem vir a compor um relatório de avaliação e análise da regulação urbana, quais sejam:

- sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
- identificação do problema em matéria urbanística que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- identificação dos agentes econômicos (habitantes/usuários e empresas) dos demais afetados pelo problema em matéria urbanística identificado;
- identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema em matéria urbanística identificado;
- definição dos objetivos a serem alcançados;
- descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema em matéria urbanística identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos (regulatórios e não regulatórios);
- considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a avaliação e análise de impacto em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- mapeamento de outros casos e experiências (em nível local, nacional, regional e/ou internacional) quanto às medidas adotadas para a resolução do problema em matéria urbanística identificado;
- identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação da norma de regulação urbana;
- comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema em matéria urbanística identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos;

- descrição das variáveis urbanas que se espera influenciar e metodologias de mensuração de indicadores nas várias etapas de implementação e fontes de dados disponíveis; e

- descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.[27]

Outra discussão fundamental diz respeito à necessidade de realizar uma "auditoria regulatória", que permita avaliar o estoque de normas de regulação urbana existentes por parte de determinado ente político. Em razão das regras de competência em matéria urbanística conferida à União, estados/Distrito Federal e municípios, o cenário aponta, ao menos em uma leitura preliminar, que a quantidade de normas sobre regulação urbana é excessiva, havendo por vezes normas conflitantes (seja no âmbito interno ou em razão de conflitos de competência de caráter nacional e/ou subnacional), e em muitos casos o próprio regulador e os regulados sequer possuem uma dimensão adequada das normas vigentes, dificultando sua compreensão, cumprimento, monitoramento e avaliação. No entanto, é necessário compreender que normas de regulação urbana em excesso (ou muito restritivas) podem resultar em novos problemas no espaço urbano e para os agentes econômicos diretamente afetados.[28] Investigações dessa natureza permitem ter uma compreensão mais ampla do quantitativo da regulação urbana, ao mesmo tempo que tornam possível eliminar regulamentações cujos objetivos são desconhecidos ou foram esquecidos.

Ainda acerca da construção de um relatório de avaliação e impacto da regulação urbana, mencionamos a necessidade de que haja dados e indicadores confiáveis, atualizados e disponíveis para que os reguladores (assim como planejadores e gestores urbanos) possam desenvolver seus campos de atuação baseados em evidências em vez de opiniões. Em matéria de dados urbanos, cabe registrar duas importantes iniciativas da Prefeitura de São Paulo em 2014, quais sejam: o portal GeoSampa[29], plataforma de acesso público que reúne informações detalhadas e georreferenciadas sobre a cidade, reunindo, em sua criação, 152 bancos de dados de instituições já existentes, como das secretarias municipais, transportes públicos e 12 mil equipamentos públicos; e o portal ObservaSampa,[30] ferramenta digital que traz indicadores da

27. Adotamos como base os critérios exigidos pelo Decreto nº 10.411/2020 (art. 6º e incisos) para a elaboração do relatório de AIR.

28. Ciro Biderman tem feito contribuições voltadas a avaliar o impacto de normas de uso e ocupação do solo e normas relacionadas ao direito de construir, sobretudo as de caráter mais restritivo, que podem gerar aumento da informalidade habitacional. Sobre o tema, ver Biderman (2008; 2012).

29. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>.

30. Disponível em: <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>.

cidade, permitindo o monitoramento das ações e resultados das políticas públicas adotadas pela administração municipal, incluindo variáveis urbanísticas como meio ambiente, mobilidade, segurança, transporte, moradia, saneamento, população, desenvolvimento urbano, entre outros. Iniciativas como essas devem ser adotadas por planejadores e reguladores urbanos para permitir pautar sua análise em evidências.[31]

Por último, destacamos a possibilidade de desenvolver experiências de *sandbox* regulatório em matéria urbanística.[32] O intuito aqui é testar intervenções/regulações urbanas em ambientes controlados (um bairro ou um distrito, por exemplo), por um período determinado de tempo, para compreender seu funcionamento, eficácia e adequação na solução do problema urbano. O regulador observa e monitora o desenvolvimento da nova regulação e seu possível impacto no espaço urbano. Ao final do período de testes, a regulação pode ser continuada ou não, bem como ampliada para outras regiões, e novas regulações são criadas com base nesta experiência. Sob outra perspectiva, a criação de *sandbox* regulatório no espaço urbano teria como intuito não apenas testar normas regulatórias, mas também experimentar iniciativas voltadas à inovação, à competitividade e a novas tecnologias, discussão que se insere no conceito das "cidades inteligentes" (*smart cities*) (Cunha *et al*., 2016).

5 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou preencher uma lacuna metodológica no que diz respeito à análise da regulação urbana. Naturalmente, seu propósito não é esgotar a discussão, mas funcionar como um ponto de partida para futuras investigações sobre o tema e, sobretudo, subsidiar eventuais procedimentos de avaliação de normas regulatórias em matéria urbanística. Isso porque, conforme identificamos, ainda não há uma ampla difusão de práticas voltadas para tal propósito avaliativo. Em grande medida, a compreensão, o aprendizado e o aprofundamento dessas técnicas de avaliação serão desenvolvidos por meio de exercícios práticos, concretos, nos quais uma

31. Cientes das limitações de ordem orçamentária, tecnológica, de infraestrutura e de pessoal de boa parte dos municípios brasileiros, entendemos que uma solução alternativa (ainda que bastante otimista) à criação de plataformas e bancos de dados locais é desenvolver uma plataforma nacional (ou estadual, para aqueles estados que disponham de condições para tanto) que permita aos municípios se cadastrarem e passarem a inserir os dados relevantes para a avaliação de suas diferentes políticas públicas, incluindo políticas urbanas.

32. Atualmente, a Lei Complementar nº 182/2021 (marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador) traz um conceito de *sandbox* regulatório em seu art. 2º, inciso II, o qual representa o "conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp182.htm>.

determinada norma regulatória urbana será avaliada, seja quanto ao seu impacto (caso ainda não tenha sido implementada) ou quanto aos seus resultados (em se tratando de regulação urbana já implantada e em execução).

Em razão do inerente caráter empírico e pragmático que eventuais técnicas de avaliação e análise de impacto da regulação urbana possuirão, entendemos que os métodos apropriados podem ser adaptados para atender à regulação a ser avaliada, de acordo com o cenário posto. Nesse sentido, é importante que logo no início da formulação de uma intervenção regulatória já sejam desenvolvidas avaliações de impacto prospectivas e identificados os desenhos e metodologias de avaliação que serão aplicados durante a implementação e a execução. Principalmente, é necessário que desde o início estejam previstos os resultados mínimos para que a intervenção seja considerada satisfatória – bem como os mecanismos para sua adequação ou extinção caso este mínimo não seja atingido ou os efeitos colaterais sejam excessivos.

Sem dúvida ainda há muito a ser feito, mas o Brasil tem experimentado avanços para uma cultura de avaliação de políticas públicas e normas regulatórias, principalmente com a criação de instâncias avaliativas dentro do Poder Executivo e de previsões legais expressas, como é o caso da Lei de Liberdade Econômica. A regulação urbana, entretanto, é uma das áreas em que a formação da cultura e instâncias avaliativas descritas nas seções anteriores é ainda bastante incipiente, sendo um grande desafio para os reguladores, planejadores e gestores urbanos.

Conforme salientado no decorrer do texto, o espaço urbano é essencialmente dinâmico, em constante mudança e adaptação, condição esta que pode ocorrer de acordo ou contrariamente aos marcos regulatórios urbanísticos. Tal condição demanda daqueles que lidam com questões urbanas uma compreensão mais profunda das nuances que envolvem este campo, o que inclui não apenas as variáveis físicas, espaciais e ambientais, mas também socioeconômicas, regulatórias, financeiro-orçamentárias, administrativas, entre outras. O principal desafio é conferir aos processos de desenvolvimento urbano uma real eficiência, eficácia, segurança para os atores envolvidos e racionalidade nos processos de tomada de decisão. Para tanto, instrumentos de avaliação de impacto como os apresentados são fundamentais e devem ser incorporados como boas práticas em matéria de regulação urbana, algo que esperamos poder acompanhar em um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaios FEE**, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.

ADAMS, D.; WATKINS, C.; WHITE, M. **Planning, public policy & property markets**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2005.

ADHIKARI, S. R. **Economics of urban externalities**: analysis of squatter settlements in Kathmandu and Quito. Singapore: Springer, 2016.

ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de (Org.). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Romano Guerra Editora, 2010.

ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de; ZIONI, S. Avaliação de políticas urbanas. *In*: ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de (Org.). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Romano Guerra Editora, 2010. p. 13-41.

BIDERMAN, C. **Informality in Brazil**: does urban land use and building regulation matter? Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. (Working Paper).

_____. **Regulation and informal settlements in Brazil**: a quasi-experiment approach. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/regulation-and-informal-settlements-in-brazil-a-quasi-experiment-approach/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

_____. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Casa Civil; Ipea, 2018a. v. 1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil; Ipea, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de análise de impacto regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a.

_____. Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b.

_____. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019c.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019d.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019e.

_____. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019f.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2020a.

_____. Decreto nº 10.403, de 19 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b.

_____. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020c.

_____. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade. **Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)**. Brasília: SEAE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. Ministério da Economia. **Guia orientativo para elaboração de avaliação de resultado regulatório – ARR**. Brasília: ME; REG/Uerj, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-arr/GuiaARRverso5.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

COGLIANESE, C.; KAGAN, R. **Regulation and regulatory processes**. [s.l.]: Faculty Scholarship at Penn Law, 2007. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/240>. Acesso em: 14 mar. 2022.

COSTA, M. A.; PINTO, C. V. da S.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Discutindo a política urbana no Brasil**: registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana – 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III). Rio de Janeiro: Ipea; INCT, 2018.

CUNHA, M. A. *et al*. **Smart cities**: transformação digital de cidades. São Paulo: PGPC, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18386>. Acesso em: 14 mar. 2022.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).

HAYEK, F. A. Economics and knowledge. *In*: _____. **Individualism and economic order**. Chicago: The University of Chicago Press, 1948. p. 33-56.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INFURB – NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão em aglomerações urbanas – uma análise comparativa. Brasília: Ipea, 2002.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LING, A. **Guia de gestão urbana**. São Paulo: BEI, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory impact analysis**: a tool for policy coherence. Paris: OECD, 2009.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Pela simplificação dos planos diretores. **piauí**, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/pela-simplificacao-dos-planos-diretores/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

PONZI, T.; LEITE, C. Urbanismo social com as cores do Recife. **piauí**, São Paulo, 26 nov. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/urbanismo-social-com-as-cores-do-recife/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SACCARO JUNIOR, N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L. F. (Org.). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34443&Itemid=433>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 29-52, 2013.

VERHOEF, E. T.; NIJKAMP, P. **Externalities in the urban economy**. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2003. (Tinbergen Institute Discussion Paper, n. 2003-078/3). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=457580>.

VIEIRA, E. S. S. *et al*. **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas/Senado Federal, 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Débora Mello Lopes (estagiária)
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

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

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA