

## A política urbana no Brasil à luz da teoria institucional

*Urban politics in Brazil in the light of institutional theory*

*La política urbana en Brasil a la luz de la teoría institucional*

RODOVALHO, Sarah Afonso

*Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora e pesquisadora da UFT no Curso de Arquitetura e Urbanismo, sarahrodovalho@uft.edu.br*

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida da

*Cientista Social, Mestre em Integração da América Latina pela USP, Doutora em Ciências Sociais pela UnB e Pós-Doutorado na Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Professora e pesquisadora da UFT no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, monicars@uft.edu.br.*

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar a Política Urbana no Brasil à luz da teoria institucional. Metodologicamente utiliza revisão bibliográfica para apresentar breve histórico das conquistas referentes à reforma urbana na Constituição Federal do Brasil (1988) e no Estatuto da Cidade (2001); contextualizar o campo do estudo das instituições; discutir o conceito de instituições e compreendê-lo sob a ótica da Política Urbana; e apresentar a cultura política no Brasil. Tal concepção se mostra bastante útil no sentido de apresentar arcabouço teórico suficiente para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo Estatuto da Cidade para efetivar a mudança institucional por ele proposta.

**PALAVRAS-CHAVES:** Análise Institucional, Mudança Institucional, Política Urbana, Estatuto da Cidade, Planos Diretores Municipais.

### ABSTRACT

*This article aims to present the Urban Policy in Brazil in the light of the institutional theory. Methodologically uses a bibliographical revision to present a brief history of the achievements related to urban reform in the Federal Constitution of Brazil (1988) and in the Statute of the City (2001); contextualize the field of study of institutions; discuss the concept of institutions and understand it from the standpoint of Urban Policy; and present the political culture in Brazil. This conception is very useful in the sense of presenting a theoretical framework enough to understand the difficulties faced by the City Statute to effect the institutional change proposed by it.*

**KEYWORDS:** Institutional Analysis, Institutional Change, Urban Policy, City Statute, Municipal Director Plans.

### RESUMEN (100 a 250 palabras)

*Este artículo tiene como objetivo presentar la Política Urbana en Brasil a la luz de la teoría institucional. Metodológicamente utiliza revisión bibliográfica para presentar breve histórico de las conquistas referentes a la reforma urbana en la Constitución Federal de Brasil (1988) y en el Estatuto de la Ciudad (2001); contextualizar el campo del estudio de las instituciones; discutir el concepto de instituciones y comprenderlo bajo la óptica de la Política Urbana; y presentar la cultura política en Brasil. Tal concepción se muestra muy útil en el sentido de presentar un marco teórico suficiente para la comprensión de las dificultades enfrentadas por el Estatuto de la Ciudad para efectuar el cambio institucional por él propuesto.*

**PALABRAS CLAVES:** Análisis Institucional, Cambio Institucional, Política Urbana, Estatuto de la Ciudad, Planes Directores Municipales.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente a luta pela Política Urbana brasileira iniciou-se ainda nos anos 1960 quando o Brasil viveu um momento político único em que o governo João Goulart formulou as propostas da Reforma de Base. O Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana de 1963 trouxe uma proposta centrada na questão do acesso à moradia e na reforma fundiária, a exemplo da Reforma Agrária. Entretanto o momento de luta foi sufocado em 1964 com a repressão ditatorial que se abateu no país. No processo de redemocratização e instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada e aprovada. Assim a Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo, com dois artigos, sobre a Política Urbana. Após 13 anos de pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana, houve a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

Entretanto a mudança institucional pretendida pelo Estatuto não foi alcançada. Segundo Maricato, (2011), o que se observa é o impasse da política urbana no Brasil no qual os avanços legais não conseguiram modificar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras. Para a autora, a profunda desigualdade social – fruto das grandes propriedades fundiárias e da herança da escravidão – e o Estado patrimonialista e provedor aos mais ricos são características marcantes da sociedade brasileira que inviabilizam a reforma urbana de uma maneira ampla.

Nessa perspectiva, compreende-se que o desafio é aprovar um Plano Diretor Municipal que realmente garanta o direito à cidade, e que após aprovado, seja implementado. Neste sentido, este artigo tem como objetivo apresentar a Política Urbana no Brasil à luz da teoria institucional. Tal concepção se mostra bastante útil no sentido de apresentar arcabouço teórico suficiente para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo Estatuto da Cidade em efetivar a mudança institucional por ele proposta. Vale ressaltar que o estudo das instituições é o ponto central das indagações sociológicas desde a fundação da Sociologia como ciência. Desse modo, a abordagem realizada neste artigo apresenta um entendimento das instituições e da mudança institucional que seja aplicável ao estudo da política urbana no Brasil e das práticas de planejamento e gestão urbanas propostos por ela.

## 2 CONCEITO DE INSTITUIÇÃO E APLICADO AO ESTUDO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL



**PROJETAR**  
GRUPO DE PESQUISA EM  
PROJETO DE ARQUITETURA  
E PERCEPÇÃO DO  
AMBIENTE



A abordagem teórica do novo institucionalismo está ligada à ideia de que instituições melhores fazem uma sociedade melhor, e se mostra bastante útil para compreender a relação entre as instituições e a capacidade de desenvolvimento de uma sociedade. North (1990) definiu instituições como as limitações ou restrições criadas pelos homens que dão forma à interação humana, às regras do jogo de uma sociedade. Entretanto diversos autores criticaram e complementaram essa definição.

Para Portes (2006), essa definição que abarca tudo desde as normas incorporadas no processo de socialização até a coerção física, é bastante próxima da noção de influência externa sobre o comportamento dos atores apresentada por Durkheim há mais de um século. Ele ressalta que cabe compreender quais são as características do contexto social que restringem a ação do homem. Arretche (2007) afirma que a contribuição principal está em identificar quais são as instituições que de fato limitam a ação humana, seus comportamentos e decisões e de que maneira se configura essa limitação.

Portes (2006) afirma que os valores culturais representam os princípios morais gerais e dão direções concretas para a ação, definem as normas como elementos restritivos. A cultura incorpora os elementos simbólicos essenciais para a interação humana. A compreensão mútua e a ordem são as esferas dos valores, dos marcos cognitivos e do conhecimento acumulado. O autor ainda apresenta o poder, as estruturas de classes e as hierarquias de *status* como elementos importantes da estrutura social que influenciam o comportamento humano. Tang (2011) complementa enfatizando que as instituições, além de restringirem, ao mesmo tempo também habilitam os agentes, visto que em alguns momentos melhoram o bem-estar social.

Nee (1998; 2005) destaca os elementos informais das instituições, mostrando como as regras informais e sua aplicação se combinam com regras formais para permitir, motivar e orientar o comportamento. Nee (1998) conclui que o informal oprime as regras formais do jogo e molda a ação, pois as redes baseadas em conexões pessoais servem para organizar o comportamento. Para o autor, aqui reside o problema. As regras formais são produzidas e aplicadas pelo Estado, para resolver os problemas da ação coletiva e através de sanções de terceiros, enquanto normas informais surgem e são reforçadas por meio de contínuas relações sociais. Assim, diferentemente das regras formais, o monitoramento das normas informais é intrínseco à relação social, e a execução ocorre informalmente como subproduto da interação social.



Andrew Schotter (1981 apud HOLLINGSWORTH, 2000) argumenta que as instituições não são regras do jogo e sim o comportamento que segue a partir de regras, ou seja, o que os atores fazem com as regras. Neste sentido, Hall e Taylor (2003) afirmam que as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação por parte dos autores, influenciando o comportamento. Hollingsworth (2000) reconhece a importância da compreensão das condições sociais e cognitivas que levam ao cumprimento ou não cumprimento das regras e que as normas, regras, hábitos, convenções e valores tanto refletem como moldam as preferências dos atores, construindo os quadros cognitivos através do hábito.

Desse modo, com base nas diferentes definições de instituições aqui discutidas, é possível compreender que a Política Urbana no Brasil, composta pelos artigos 182 e 183 da CF e o Estatuto da Cidade, bem como os Planos Diretores Municipais, são instituições. No entendimento aqui defendido, estes instrumentos são um conjunto de **regras formais** da sociedade que **restringem e habilitam** a interação humana, configurando um **padrão de controle** para a **conduta pessoal**, que **governam as relações** e sobre as quais os **atores orientam suas ações**. Entretanto, o comportamento que se segue a partir das regras, ou seja, se **as regras são ou não cumpridas**, é o ponto mais importante para a realidade urbana que se apresenta.

Nos processos de planejamento e gestão urbanos, na produção e desenvolvimento do espaço urbano, é de vital importância ressaltar os aspectos **informais**. Neste sentido, é possível destacar a existência das **regras informais** que fornecem os **modelos de comportamentos morais e cognitivos**. Estes são estabelecidos por uma perspectiva cultural por meio de **normas, hábitos, convenções e valores** que **refletem e moldam** a ação dos atores.

### 3 TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL APLICADA AO ESTUDO DA POLÍTICA URBANA

Os teóricos do institucionalismo histórico acreditam que o desenvolvimento histórico é profundamente dependente da trajetória (HALL & TAYLOR, 2003). Isso quer dizer que mesmo que os atores tentem se adaptar ao seu ambiente contemporâneo e às propostas de mudança, o legado histórico de normas, regras e valores influenciam as decisões que tomam, pois eles são produtos do passado (HOLLINGSWORTH, 2000). Pierson (2000) argumenta que a dependência da trajetória precisa ser compreendida sob a ótica dos retornos crescentes, auto reforço ou de feedback positivo, ou seja, cada passo dado em uma trajetória aumenta a probabilidade de novos passos na mesma. Quanto mais os

efeitos começam a se acumular mais eles geram um círculo virtuoso ou vicioso de atividades auto reforçadas.

North (1990) afirma que instituições já estabelecidas geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade, isto é, uma vez estabelecidas, as instituições são difíceis de mudar mesmo quando elas são socialmente ineficientes. Putnam (2000) afirma que as instituições e os contextos sociais que condicionam seu funcionamento desenvolvem-se ao longo da história. Este desenvolvimento ocorre de maneira subordinada à trajetória, em que o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio.

Pierson (2000) afirma que processos de dependência da trajetória podem influenciar situações de conflitos por assimetria de poder, pois os atores em posição de impor as regras aos outros podem ter seu poder auto reforçado, pois podem utilizar sua autoridade política para mudar as regras do jogo e aumentar seu poder. Levi (1991) afirma que como a estrutura de poder não é a mesma para todos os atores envolvidos em uma instituição, aqueles indivíduos que exercem uma maior dominação possuem meios e interesse em manter os arranjos institucionais vigentes se eles forem satisfatórios e reformar somente aqueles indesejáveis.

A mudança institucional pode ser compreendida essencialmente como um processo de selecionar algumas ideias dentre muitas e solidificá-las em instituições, a competição entre as ideias e a luta pelo poder de fazer as regras estão muitas vezes no cerne da mudança institucional (TANG, 2011). Levi (1991) afirma que a mudança institucional implica em redistribuição de poder, e que transformar instituições é uma tarefa árdua, principalmente para aqueles considerados mais fracos e com pouco poder de barganha, sendo o principal instrumento de poder a capacidade de organização coletiva.

Schneiberg e Lounsbury (2008) ressaltam que grupos que procuram a mudança frequentemente se mobilizam coletivamente para afirmar novas lógicas e perturbar os arranjos existentes. Para eles, este processo é uma arena da vida social. Novas instituições e arranjos institucionais são tipicamente construídos a partir dos escombros ou destroços de instituições anteriores, pois sistemas novos não são criados frequentemente de uma só vez. O ponto central para a criação de novos campos e trajetórias é algum tipo de mobilização coletiva ou movimento, não apenas uma única explosão de organização, mas também ondas ou ciclos de mobilização e formação organizacional.

Tang (2011), quando propõe a teoria geral da mudança institucional a organiza em cinco fases distintas: (1) a geração das ideias para os arranjos institucionais; (2) a mobilização política; (3) a luta pelo poder



de conceber e definir as novas regras; (4) a definição ou configuração das regras; e (5) legitimação, estabilização e reprodução. A primeira fase é composta pela geração de novas ideias como, por exemplo, através das pesquisas científicas de caráter intelectual. Posteriormente, na segunda e terceira fases, é que surgem os aspectos relacionados ao conflito político de seleção das ideias para que na quarta fase haja o ajuste real das regras a ser realizado pelo grupo vencedor da luta pelo poder. Na última fase é que o novo arranjo institucional tem sua utilidade testada no sistema social para avaliar se o ele realmente é capaz de melhorar o bem-estar da maioria da população.

O autor destaca um ponto crítico. Mesmo que o novo arranjo seja legítimo, pode faltar poder suficiente e indispensável para socializá-lo, ou seja, é necessário que o agente dominante da mudança continue a apoiar o novo arranjo ou que nenhuma força contrária o desafie para que o mesmo possa existir, operar e se reproduzir. Neste sentido, a questão-chave para compreender uma mudança institucional eficiente é entender como os processos intelectuais e políticos interagiram para moldar o resultado da mudança (TANG, 2011).

O momento atual do impasse da política urbana brasileira se encontra nesta última fase. É possível observar a passagem pelas outras etapas em seu histórico de conquistas (Quadro 1). As ideias concebidas para a reforma urbana tiveram apoio e mobilização política para enfrentar a luta pelo poder e aprovar as disposições institucionais formais como a emenda constitucional na CF e a definição específicas das regras no EC.

Quadro 1: Quadro comparativo entre as fases da mudança institucional e os avanços da Política Urbana

Fases da Mudança Institucional (TANG, 2011)		Mudança na Política Urbana no Brasil
1	A geração das ideias para arranjos institucionais específicos	Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana de 1963
2	Mobilização política	Emenda Constitucional em 1987 foi resultado da mobilização política
3	Luta pelo poder de conceber as novas regras	Constituição Federal de 1988 e o capítulo referente à Política Urbana
4	A definição ou configuração das regras	Aprovação do Estatuto da Cidade em 2011
5	Legitimação, estabilização e reprodução	Elaboração e implementação dos Planos Diretores Municipais

Fonte: Elaboração das autoras com base em Tang (2011).

Nesse sentido, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana de 1963 marca o início na geração das ideias para as mudanças que seriam propostas. A mobilização política que se seguiu ao fim do período ditatorial e retomada da constituinte culminou na apresentação da Emenda Constitucional da Reforma Urbana. O processo que se segue na aprovação dos dois artigos referentes a Política Urbana na Constituição Federal e subsequente regulamentação com o Estatuto da Cidade demonstram a luta pelo poder de conceber e definir as regras.



Na quinta etapa, o momento de teste do novo arranjo institucional e sua capacidade de melhorar a qualidade de vida da população, que em relação a Política Urbana se caracteriza pela etapa de elaboração e implementação dos Planos Diretores Municipais. Entretanto é justamente nessa fase que o novo arranjo sofre imensas dificuldades de legitimação, estabilização e reprodução das práticas propostas. Neste sentido, é possível adotar a mesma análise das fases relativas à mudança institucional aos processos de planejamento e gestão urbanos a serem efetivados nos municípios após a aprovação do Estatuto da Cidade (Quadro 2).

Quadro 2: Quadro comparativo entre as fases da mudança institucional e os processos municipais

Fases da Mudança Institucional (TANG, 2011)		Mudança nos processos municipais de planejamento e gestão urbanos após o Estatuto da Cidade
1	A geração das ideias para arranjos institucionais específicos	Elaboração do Plano Diretor (Diagnóstico, Diretrizes, Propostas)
2	Mobilização política	Processos Participativos, reuniões comunitárias e setoriais
3	Luta pelo poder de conceber as novas regras	Audiências públicas e comunitárias participativas
4	A definição ou configuração das regras	Aprovação da lei do Plano Diretor na Câmara Municipal
5	Legitimação, estabilização e reprodução	Implantação do Plano Diretor e Gestão Democrática.

Fonte: Elaboração das autoras com base em Tang (2011).

Assim, na análise das fases da mudança institucional considerando os processos municipais de planejamento e gestão urbanos após o Estatuto da Cidade é possível considerar a elaboração do Plano Diretor (diagnóstico, diretrizes, propostas) como marco inicial na geração das ideias para as mudanças sugeridas a realidade urbana. A mobilização política é enfatizada pela necessidade dos processos participativos, reuniões comunitárias e setoriais. Seguidas por audiências públicas e comunitárias participativas, como espaços de deliberação no qual os conflitos e a luta pelo poder de conceber e ditar as disposições institucionais se expressa. A definição ou configuração final das regras cabe a Câmara Municipal, no processo de aprovação da lei do Plano Diretor, que deve ser seguido de audiências públicas. Por fim, na quinta etapa tem-se a legitimação, estabilização e reprodução das mudanças institucionais propostas, tempo de testar os novos arranjos, que nos processos municipais de planejamento e gestão urbanos, se caracteriza pela fase de implantação do plano diretor e monitoramento por parte da gestão democrática.

Em todas essas fases do processo de mudança institucional observa-se a questão da dependência da trajetória. Pois mesmo que os atores se esforcem em alterar suas práticas e interesses às propostas de mudança, seus hábitos, costumes e comportamentos influenciam suas decisões na manutenção da trajetória anterior. Os ambientes políticos, enquanto instituições tradicionais de forte assimetria de poder, constantemente auto reforçam sua estabilidade, aumentando a dificuldade de implementação da mudança institucional. A redistribuição do poder, necessária mudança institucional, principalmente

no ambiente urbano, somente será alcançada por meio da mobilização coletiva, capaz de ressignificar os escombros ou destroços de instituições anteriores. Os caminhos que subvertam a dependência da trajetória devem ser de sucessivas ondas de conquistas ao longo do tempo, de sequências que elaboram e inovam sobre as realizações anteriores.

#### 4 CONCLUSÃO

Este artigo cumpre o objetivo de apresentar a Política Urbana no Brasil à luz da teoria institucional, evidenciando que a teoria da mudança institucional oferece elementos promissores para a análise do impasse da Política Urbana na escala municipal.

Compreende que o Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais podem ser caracterizados como instituições. Destaca que, o comportamento que se segue a partir das regras, ou seja, se as regras são ou não cumpridas, é o ponto mais importante para a realidade urbana que se apresenta. Assim, na produção e desenvolvimento do espaço urbano, é de vital importância ressaltar os aspectos informais. Deste modo, na prática de planejamento e gestão urbanos, mesmo que os planos diretores municipais consigam determinar a política urbana, há dificuldades para aprovar mudanças efetivas sob forma de lei e se são aprovadas, há a dificuldade de implementar as novas práticas. Essas dificuldades estão relacionadas aos comportamentos dos atores em assimetria de poder, que reforça a dependência da trajetória, travando as diversas fases da mudança institucional proposta.

A teoria da mudança institucional, como ferramenta de análise, permite verificar em quais momentos da trajetória histórica houveram avanços em selecionar e solidificar ideias que efetivamente melhoraram o bem-estar da população. E em quais houveram a falta de poder necessário para legitimar, operacionalizar e reproduzir o novo arranjo, como os planos diretores municipais.

Neste sentido, as discussões aqui realizadas contribuem para os estudos sobre a Política Urbana no Brasil, sua dificuldade de implementação e seus impasses. A teoria institucional se mostra bastante útil no sentido de apresentar arcabouço suficiente para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo Estatuto da Cidade para efetivar a mudança institucional por ele proposta.

#### 5 REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. *A agenda institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147-151, 2007.



## ARQUITETURA E CIDADE: PRIVILÉGIOS, CONFLITOS E POSSIBILIDADES

Curitiba, de 22 a 25 de outubro de 2019



- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. Online, n. 58, pp 193-223. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 15 ago 2016.
- HOLLINGSWORTH, J. R. Doing institutional analysis: implications for the study of innovations. In: *Review of International Political Economy*, Vol 7, No. 4, Winter, 2000. pp. 595–644.
- LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n° 1, 1991.
- MARICATO, E. *Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ, Vozes. 2011.
- NEE, V. Norms and Networks in Economic and Organizational Performance. In: *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, 1998. pp. 85-89.
- NEE, V. The New Institutionalisms in Economics and Sociology. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R., (ed). *The Handbook of Economic Sociology – 2ª ed.* Princeton University Press: New York, 2005.
- NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 1990.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, jun. 2000.
- PORTES, A. Instituciones y desarrollo: uma revisão conceptual. *Cuadernos de Economía*, v. 25, n. 45, 2006.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 2 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.
- SCHNEIBERG, M.; LOUNSBURY, M. Social Movements and Institutional Analysis. In: GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K., SUDDABY, R. (Eds.). *The handbook of organizational institutionalism*, Sage Publications, London, 2008, pp. 650-672.
- TANG, S. *A General Theory of Institutional Change*. London: Routledge, 2011.



PROJETAR  
GRUPO DE PESQUISA EM  
PROJETO DE ARQUITETURA  
E PERCEÇÃO DO  
AMBIENTE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE



ARQUITETURA E URBANISMO - UFRP



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO URBANO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



UNIVERSIDADE  
POSITIVO