

Institucionalismo histórico e política urbana no Brasil: sobreposição institucional e um framework analítico para a pesquisa empírica

Historical Institutionalism and Urban Policy in Brazil: Institutional Layering and an Analytical Framework for Empirical Research

Samara Braun¹ 

Recebido: 30/04/2026

Aceito: 12/08/2026

DOI: 10.32457/riem.v30.3683

Resumo

Reformas formalmente instituídas por normativas federais produzem trajetórias heterogêneas entre municípios brasileiros. Este artigo articula o institucionalismo histórico como arcabouço teórico-analítico para pesquisas em planejamento urbano e gestão da política urbana no Brasil, formulando a hipótese teórica de que a sobreposição institucional (layering) constitui um mecanismo prevalente no sistema de planejamento territorial brasileiro. Delimita-se o objeto de análise na trajetória das políticas urbanas e nos mecanismos de mudança institucional gradual. Metodologicamente, caracteriza-se como ensaio teórico baseado em revisão bibliográfica seletiva, orientado à articulação conceitual e sistemática de eixos analíticos. Reúnem-se e articulam-se os tipos de instituições urbanas — terra e propriedade, infraestrutura e governança — e os mecanismos de mudança incremental — sobreposição, conversão, deriva e deslocamento —, adequando-os aos níveis de discricionariedade e às estruturas de veto do federalismo brasileiro. Conclui-se que essa combinação permite prever qual mecanismo tende a prevalecer em cada tipo institucional, sustentando uma agenda de pesquisa comparativa entre municípios.

Palavras-chave: Política urbana; Planejamento urbano; Mudança institucional; Institucionalismo histórico; Sobreposição institucional; Dependência de trajetória; Federalismo brasileiro; Plano diretor.

1 Prefeitura Municipal de Joinville, Santa Catarina. Contato: samii.braun@gmail.com.

Abstract

Formally instituted reforms enacted through federal regulations produce heterogeneous trajectories across Brazilian municipalities. This article develops historical institutionalism as a theoretical-analytical framework for research on urban planning and urban policy management in Brazil, advancing the theoretical hypothesis that institutional layering constitutes a prevalent mechanism within the Brazilian territorial planning system. The object of analysis is delimited as the trajectory of urban policies and the mechanisms of gradual institutional change. Methodologically, the study is a theoretical essay grounded in a selective literature review and oriented toward the conceptual and systematic articulation of analytical axes. It synthesizes types of urban institutions — land and property, infrastructure, and governance — together with mechanisms of incremental change — layering, conversion, drift, and displacement — adapting them to the levels of discretion and veto structures of Brazilian federalism. The article concludes that this combination makes it possible to predict which mechanism tends to prevail within each institutional type, supporting a comparative research agenda across municipalities.

Keywords: Urban policy; Urban planning; Institutional change; Historical institutionalism; Institutional layering; Path dependence; Brazilian federalism; Master plan.

1. Introdução

A política urbana brasileira foi progressivamente institucionalizada por um conjunto de normas e políticas nacionais que ampliou as atribuições e responsabilidades municipais (Fernandes, 2008), contudo, os instrumentos de planejamento apresentam diferentes graus de implementação² (Fernandes, 2021), revelando que estes marcos, apesar de apresentarem uma convergência normativa a nível federal, produziram trajetórias heterogêneas entre os municípios. Outrossim, a existência destas instituições na escala municipal, não implica que estas serão efetivamente incorporadas, aplicadas ou gerarão transformação do território em direção ao direito à cidade (Fernandes, 2016).

Essa heterogeneidade não decorre apenas da capacidade administrativa ou das características socioeconômicas dos municípios, mas também das instituições preexistentes, das relações de poder e das formas pelas quais novos arranjos são incorporados aos existentes (Rodvalho & Silva, 2020; Vicente et al., 2017), o que implica considerar também a dimensão temporal e institucional dessas diferenças. A complexidade do problema é ampliada pelo fato de que o território municipal é regulado simultaneamente por instituições produzidas em diferentes escalas e setores, de modo que uma mesma área pode estar submetida a distintos planos municipais e a regimes de planejamento e gestão territorial de outras escalas (Fernandes, 2021; Fernandes, 2021).

Essa coexistência sugere, na perspectiva do institucionalismo histórico, que a política urbana brasileira apresenta condições institucionais favoráveis à acumulação de camadas regulatórias, decorrentes

2 Ao considerar-se o planejamento urbano, somente (53,1%) 2.960 municípios dispunham de Plano Diretor em 2021, e daqueles municípios enquadrados pelo critério de obrigatoriedade de instituição deste instrumento devido ao porte populacional, 10,3% ainda não haviam realizado (IBGE, 2022). Na temática de mobilidade urbana, dos municípios com mais de 250 mil habitantes, somente 46,77% dispunham de plano de mobilidade (Brasil, 2021). Em ambos os casos, um dos critérios em que enseja a obrigatoriedade para instituição destes planos é de municípios com população superior a 20 mil habitantes.

tanto da mudança incremental de instituições existentes quanto da incidência simultânea de regimes produzidos por diferentes escalas e setores de política pública, ou seja, a transformação da política urbana ocorre mais frequentemente pela acumulação de novas regras sobre arranjos preexistentes, tornando a sobreposição (*layering*) uma hipótese particularmente relevante para compreender a mudança institucional.

Embora estudos brasileiros já tenham mobilizado esta corrente teórica para analisar políticas públicas (Ferreira et al., 2019), instrumentos urbanos (Paim & Peres, 2021; Nascimento Neto, 2025) e governança metropolitana (Fernandes & Wilson, 2013), permanece pouco sistematizada uma abordagem que articule trajetória, agência, poder e sobreposição institucional na explicação das diferentes trajetórias da política urbana. O objetivo deste artigo é sistematizar os mecanismos do institucionalismo histórico pertinentes à política urbana e propor um quadro analítico capaz de orientar investigações empíricas sobre as trajetórias institucionais dos municípios brasileiros.

Metodologicamente, o artigo constitui um ensaio teórico baseado em revisão bibliográfica seletiva, com prioridade para estudos que mobilizem categorias institucionalistas ou que documentem mecanismos de mudança e persistência em políticas urbanas no Brasil para construir proposições analíticas, sem pretensão de realizar validação empírica da hipótese sobre a sobreposição. Outras limitações de pesquisa incluem menor desenvolvimento de outras correntes do novo institucionalismo, que abarcam, por exemplo, mecanismos de coordenação estratégica entre atores e processos de legitimação normativa. No plano empírico, a delimitação considera o marco pós-Constituição Federal de 1988, porém, cabe reconhecer que dependências de trajetórias anteriores a esse marco são condicionantes relevantes. Por fim, a operacionalização dos eixos analíticos propostos abre opções para uma agenda de pesquisas subsequentes.

O argumento central é que o institucionalismo histórico oferece ao campo da política e gestão urbana³ um vocabulário analítico a ser mais explorado e uma gramática de causalidade capaz de explicar por que reformas formalmente bem desenhadas produzem trajetórias tão heterogêneas entre municípios.

Este artigo está organizado em seis seções, incluindo esta primeira de introdução. A segunda contextualiza a prática do planejamento urbano como campo de produção e transformação institucional. A terceira apresenta as bases do institucionalismo histórico e conceitos fundamentais. A quarta destaca a sobreposição institucional e a quinta seção propõe eixos analíticos para a pesquisa em política urbana brasileira. A sexta seção apresenta as considerações finais.

2. Planejamento urbano e política urbana

A política urbana brasileira pode ser compreendida como resultado de um processo histórico de construção institucional e de sucessivas decisões, no qual competências, instrumentos e formas de

3 Neste artigo, a "gestão urbana" é entendida como a dimensão prática de institucionalização, implementação, negociação, apropriação e ajuste das regras, por meio da qual as trajetórias institucionais da política urbana se desenvolvem.

regulação foram incorporados em diferentes momentos. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consolidou esse processo ao estabelecer princípios e instrumentos que passaram a orientar a produção dos Planos Diretores e a institucionalização da política urbana municipal. A expansão de outras políticas nacionais, como de mobilidade⁴, saneamento⁵ e governança metropolitana, acrescentou novos instrumentos ao sistema preexistente, além da integração interescalar, produzindo continuidade e transformação simultaneamente. A consequência desse processo, apesar de objetivar a formação de um sistema integrado e hierarquicamente ordenado, resultou na acumulação de instituições produzidas em diferentes momentos, escalas e campos de política pública.

Aos municípios cabe, a partir destes marcos, a atribuição de elaboração de seus próprios desenhos institucionais, o que gerou expectativas consideráveis quanto à transformação das cidades brasileiras. No contexto do Plano Diretor⁶, passados mais de vinte anos, Fernandes (2021) demonstra que diferentes ciclos se sucederam, marcados pela alternância entre otimismo, desconfiança, descrédito e, em muitos casos, abandono do instrumento. Esse declínio estaria associado à permanência de modelos modernistas de regulação do uso do solo, ao agravamento de situações de segregação socioespacial e à baixa aderência destes instrumentos à realidade local. Como argumenta Ermínia Maricato (2011), a questão urbana no Brasil não pode ser compreendida apenas como problema de planejamento, mas como expressão de uma estrutura fundiária desigual.

Para Flávio Villaça (2005), o planejamento urbano brasileiro é historicamente marcado pela produção de planos formais com reduzida capacidade de implementação. Em Palmas (Tocantins), por exemplo, a mudança institucional proposta pelo Plano Diretor de 2007 não foi completada porque a resistência de grupos dominantes impediu a aprovação de instrumentos como as ZEIS em áreas centrais, reforçando a segregação socioespacial (Rodovalho & Silva, 2020). No Distrito Federal, as mudanças nas regras de uso do solo refletiram o poder formal de coalizões patrimonialistas e desenvolvimentistas que transformaram a terra pública em recurso político-eleitoral e imobiliário (Vicente et al., 2017). Para Fernandes (2021), como consequência, o Brasil vive atualmente um momento de desmonte institucional e financeirização das cidades, em que as regras do jogo são redirecionadas para favorecer o mercado em detrimento da função social da cidade.

Logo, o plano diretor e os instrumentos da política urbana, devem ser analisados como parte de um arranjo institucional mais amplo no qual distintas regras e organizações condicionam simultaneamente a regulação territorial. Ao tratar as instituições como resultado de trajetórias com processos históricos cumulativos, abre-se a possibilidade de explicar a disjunção entre desenho e resultado (Pierson & Skocpol, 2002; Thelen, 1999) e de compreender por que municípios submetidos a marcos normativos semelhantes desenvolvem arranjos distintos. Este é um campo particularmente adequado para investigar como as instituições persistem, se adaptam e se acumulam ao longo do tempo. Finalmente, a produção acadêmica nacional sobre o tema

4 Lei nº 12.587/2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Estabelece a obrigatoriedade de elaboração do plano municipal de mobilidade urbana.

5 Lei nº 14.026/2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Estabelece os planos de saneamento básico.

6 Neste artigo, a opção por uma perspectiva centralizada no plano diretor se pauta no art. 40 do Estatuto da Cidade, que estabelece que este é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

ainda se expande lentamente, indicando a necessidade de estudos mais críticos para rastrear essas dinâmicas de mudança (Santos & Sátyro, 2023).

3. Institucionalismo histórico: fundamentos e conceitos

O Institucionalismo Histórico integra uma das escolas do Novo Institucionalismo, ao lado do Institucionalismo da Escolha Racional e do Institucionalismo Sociológico (Hall & Taylor, 1996). Embora compartilhem o objetivo comum de compreender como as instituições influenciam os resultados políticos e problematizar a natureza das restrições que elas impõem (Thelen, 1999; Lowndes, 2001), essas três correntes divergem quanto à origem que atribuem às instituições, aos microfundamentos do comportamento dos atores e à lógica causal que mobilizam.

Enquanto o Institucionalismo da Escolha Racional parte de uma concepção de atores com preferências fixas e exógenas, que constroem e mantêm instituições como soluções deliberadas para problemas de ação coletiva, sobretudo para reduzir custos de transação e garantir compromissos críveis (Hall & Taylor, 1996), a mudança institucional, nessa perspectiva, tende a ser compreendida como resultado de cálculo estratégico e (re)negociação entre atores racionais. O Institucionalismo Sociológico, por sua vez, amplia a concepção de instituições para esquemas cognitivos e culturais que definem o que é apropriado, legítimo ou sequer pensável para os atores; a mudança e a persistência institucional decorrem, nessa tradição, de processos de legitimação, de busca por adequação normativa e de isomorfismo decorrente de pressões coercitivas, normativas ou miméticas (DiMaggio & Powell, 2005).

Na perspectiva do Institucionalismo Histórico as instituições são compreendidas como estruturas temporalmente constituídas, cujos efeitos se acumulam conformando a dependência de trajetória, de modo que condicionam por processo de autorreforço (*feedback* positivo) sem determinar os conflitos e as escolhas subsequentes (Thelen, 1999; Pierson & Skocpol, 2002). Trajetórias, contudo, podem ser alteradas, por conjunturas críticas⁷ ou por mudanças incrementais⁸ (por meio de

7 As conjunturas críticas referem-se a períodos breves de mudança significativa, nos quais instituições, antes estáveis, são transformadas, reformadas ou substituídas, tipicamente em resposta a choques exógenos que rompem, ainda que temporariamente, os mecanismos de autorreforço que sustentam a trajetória vigente (Sorensen, 2018; Bisschops & Beunen, 2019).

8 As mudanças incrementais, indicam que alterações com impactos significativos podem ocorrer de maneira gradual, ou seja, fora dos pontos de ruptura históricos, acumulando-se ao longo do tempo até culminar em transformações substantivas (Mahoney & Thelen, 2010).

mecanismos como a sobreposição⁹, a conversão¹⁰, a deriva¹¹ e o deslocamento¹²), que a literatura distingue sobretudo pela velocidade e pela origem (exógena ou endógena) do estímulo que as desencadeiam (Mahoney & Thelen, 2010).

A escolha do mecanismo de mudança por parte dos atores depende de conjuntos de condições (Mahoney & Thelen, 2010): (i) o nível de discricionariedade da instituição: quando as regras são pouco ambíguas e os mecanismos de monitoramento são robustos (baixa discricionariedade), as disputas tendem a ocorrer diretamente sobre as regras formais, favorecendo a sobreposição ou o deslocamento; e quando as regras admitem ampla margem interpretativa ou a fiscalização é fraca (alta discricionariedade), abre-se espaço para conversão ou deriva; (ii) possibilidades de veto: em sistemas políticos fragmentados em que é difícil implementar as reformas, prevalece a sobreposição ou a deriva; em sistemas com poder concentrado e poucos pontos de bloqueio, são mais prováveis o deslocamento ou a conversão. Nota-se que o papel da agência humana é central para a compreensão das mudanças institucionais. Mahoney e Thelen (2010) destacam que as regras demandam interpretação e cumprimento (*compliance*), o que abre espaço para que atores (os *rule takers*) ajam estrategicamente para redirecionar instituições.

Para o contexto do desenvolvimento urbano, Sorensen (2018) propõe três categorias principais de instituições urbanas: instituições de terra e propriedade¹³, instituições de infraestrutura¹⁴ e as instituições de governança¹⁵. Para o autor, essas instituições urbanas constituem componentes necessários de qualquer sistema urbano, sendo interdependentes e coevolutivas ao longo do tempo. Essa proposição conceitual permite compreender como as instituições organizam o espaço urbano, e distinguir a leitura das dinâmicas que ocorrem nas cidades daquelas típicas do Estado-nação, especialmente quanto aos limites à ação autônoma e dependência estrutural em relação a outros atores.

Todavia, o próprio institucionalismo histórico é objeto de contrapontos relevantes, como a fragilidade na articulação teórico-empírica para rastrear a interação dinâmica entre agência e estrutura, o que pode resultar em visões deterministas que subestimam o papel dos atores no nível micro (Santos & Sátyro, 2023). Frente a essas limitações, outras correntes do novo institucionalismo podem suprir

9 A sobreposição (*layering*) ocorre quando novos elementos, como regras, processos ou atores, são anexados às instituições existentes, coexistindo com a estrutura original e podendo alterar gradualmente o funcionamento da instituição (Mahoney & Thelen, 2010).

10 A conversão (*conversion*) envolve a reinterpretação ou redirecionamento de instituições existentes para novos propósitos, sem alteração das regras formais (Mahoney & Thelen, 2010).

11 A deriva (*drift*) ocorre quando uma instituição se transforma em razão de mudanças no ambiente externo, enquanto as regras internas permanecem deliberadamente inalteradas (Mahoney & Thelen, 2010).

12 O deslocamento (*displacement*) refere-se à substituição de regras e instituições existentes por novas, frequentemente de modo incremental, até que os novos arranjos marginalizem o sistema anterior (Mahoney & Thelen, 2010).

13 Incluem leis e regulamentações de propriedade, como códigos de obras, sistemas de registros cadastrais, impostos prediais, sistemas financeiros, mercados imobiliários e sistemas de planejamento espacial (Sorensen, 2018).

14 Englobam as regras e sistemas que estruturam a criação, regulação, financiamento e manutenção de espaços públicos, sistemas de transporte, redes de saneamento, entre outros (Sorensen, 2018).

15 Compreendem os governos em diferentes níveis com respectiva capacidade de delegação, responsáveis por estabelecer regulamentos, gerir serviços e garantir o cumprimento das normas (Sorensen, 2018).

essas lacunas e a literatura reconhece zonas de contato e de complementaridade entre as diferentes escolas (Fioretos et al., 2016; Hall & Taylor, 1996).

O Institucionalismo Sociológico, por exemplo, ao tratar a legitimidade e a conformidade simbólica como motores de mudança (DiMaggio & Powell, 2005), oferece um vocabulário mais afeito a processos de transformação induzidos por pressões normativas e miméticas. Nesta perspectiva, a mudança institucional pode fundamentar-se na lógica da endogeneidade jurídica, que sugere que a lei funciona, em grande parte, como uma força ascendente, em que as práticas cotidianas de incorporadores, planejadores e gestores municipais acabam por determinar o que os órgãos controladores e legisladores entendem como “conformidade legal” (Edelman, 2016).

Já o Institucionalismo da Escolha Racional, ao centrar a análise no cálculo estratégico de atores, oferece maior capacidade explicativa sobre o momento e as condições em que a mudança é deliberadamente buscada, por meio por exemplo de empreendedores públicos (Mintrom, 1997) ou empreendedores institucionais (Bisschops & Beunen, 2019).

O Institucionalismo Histórico, postula que as instituições são arenas de conflito contínuo em que atores situados em contextos específicos utilizam recursos e posições institucionais para perseguir interesses. A discricionariedade na aplicação e interpretação das regras permite que atores promovam mudanças endógenas, explorando ambiguidades inerentes ao desenho institucional (Mahoney & Thelen, 2010). Por outro lado, grupos que se beneficiam do *status quo* utilizam pontos de veto e mecanismos de autorreforço para bloquear reformas que possam reduzir suas vantagens (Pierson, 2000). Assim, a mudança incremental ocorre quando empreendedores recombina princípios e práticas existentes para responder a novas pressões (Bisschops & Beunen, 2019; Fioretos et al., 2016).

A opção deste artigo é, portanto, a adoção do Institucionalismo Histórico como arcabouço central, capaz de articular temporalidade e sequência, incorporando pontualmente conceitos de outras tradições para qualificar os microfundamentos da mudança institucional, superando viés de determinismo e situando os agentes em contextos que moldam as estratégias disponíveis. Reconhecem-se essas tensões e busca-se manter abertura para a explicação tanto da persistência quanto da mudança, sem presumir a priori que uma ou outra seja o padrão dominante em cada caso.

4. Território, sobreposição institucional e mudança

Sorensen (2011) aponta que as instituições urbanas estão propensas às decisões provocadas pela governança multinível, que podem impor mudanças legislativas unilaterais. Situação que ocorre no contexto brasileiro, em que o território municipal é regulado simultaneamente por instituições produzidas em diferentes escalas e setores, de modo que uma mesma área pode estar submetida a distintos planos municipais e à regimes de planejamento e gestão territorial de outras escalas (Fernandes, 2021; Rocco et al., 2019). Esta prática pode produzir um corpo institucional internamente conflituoso ou contraditório (Orren & Skowronek, 2004 citado em Thelen, 1999).

Especificamente, o conceito de sobreposição comporta uma distinção analítica relevante para a compreensão do sistema de planejamento urbano brasileiro. Trata-se de uma estratégia adotada por coalizões, que diante da impossibilidade de revogar ou suprimir as regras vigentes, optam por anexar novas regras, instâncias ou instrumentos às estruturas existentes, apostando que o crescimento diferencial dos novos elementos irá reconfigurar a lógica operacional da instituição sem necessidade de confrontá-la diretamente. No planejamento urbano brasileiro, esse padrão é identificável na sucessão de instrumentos acrescentados e sobrepostos ao marco da política urbana, que coexistem com regulações anteriores sem substituí-las. Abreu (2017) oferece uma aplicação particularmente próxima dessa perspectiva ao analisar a transformação das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo. O estudo identifica processos graduais de sobreposição, nos quais novas disposições são incorporadas ao instrumento sem que as estruturas anteriores sejam integralmente substituídas, evidenciando como mudanças substantivas podem resultar da acumulação de alterações incrementais.

Em segundo lugar, a justaposição de competências entre entes federativos gera camadas concorrentes sobre uma mesma porção territorial e, por vezes, sem definir mecanismos suficientes de coordenação intergovernamental, tornando a sobreposição uma condição endêmica. Nas áreas rurais, por exemplo, o macrozoneamento definido pelo Plano Diretor municipal pode coexistir com regimes federais e estaduais relativos à proteção ambiental, propriedade, recursos naturais e atividades produtivas. Situações semelhantes podem ocorrer em áreas submetidas simultaneamente a regimes de proteção do patrimônio, ambiental, de ordenamento metropolitano ou outros instrumentos territoriais específicos.

Estas sobreposições produzidas pelo federalismo brasileiro criam ambiguidades nos múltiplos pontos de produção, interpretação e implementação das regras territoriais, que são exploradas de forma deliberada por coalizões que encontram nessas lacunas a oportunidade do mecanismo para redirecionar instituições sem alterá-las formalmente (conversão). A sobreposição não implica necessariamente incompatibilidade entre os regimes, que podem apresentar funções complementares, estabelecer restrições adicionais ou produzir disputas quanto à competência e à interpretação das regras. Para que estas sobreposições sejam interpretadas como tal, é necessário reconstruir a sequência temporal pela qual uma nova instituição foi adicionada a um arranjo preexistente e verificar como essa adição alterou suas condições de funcionamento, produzindo complementaridade, conflito, competição institucional ou adaptação, dependendo da distribuição de competências, dos recursos de veto e da discricionariedade dos atores envolvidos.

A hipótese central a ser explorada é que essa arquitetura institucional cria condições favoráveis à mudança por acumulação de camadas, especialmente quando a substituição de instituições existentes encontra obstáculos políticos ou jurídicos. Nessa perspectiva, a sobreposição pode ser investigada tanto como estratégia deliberada de atores que adicionam regras, mas também como resultado da incorporação sucessiva de regimes territoriais produzidos por diferentes escalas e setores. Tais mecanismos se retroalimentam, o que possibilita compreender por que o sistema de planejamento urbano brasileiro acumula instrumentos sem que isso se traduza, necessariamente, em maior capacidade de ordenamento territorial.

5. Um quadro analítico para investigar as trajetórias da política urbana brasileira

A análise institucional de trajetórias da política urbana pode ser organizada a partir da interação entre quatro dimensões: trajetória institucional, estrutura de poder, sobreposição institucional e conjunturas de mudança.

A dimensão da trajetória institucional investiga quais instituições, investimentos, decisões e arranjos preexistentes condicionam as alternativas disponíveis no momento da mudança. Assim, a persistência de problemas como a ineficiência do transporte público em Balneário Camboriú é explicada por uma burocracia consolidada e leis redundantes que sufocam inovações, provando que a trajetória institucional prevalece sobre as intenções de modernização formal (Tischer, 2022). Ferreira et al. (2019), ao analisarem a política habitacional brasileira entre 1992 e 2014, demonstram que a agência se manifesta pela formação de coalizões de defesa que competem para moldar instituições e marcos legais de acordo com seus sistemas de crenças. A coalizão sociourbanista, composta por movimentos sociais e acadêmicos, impulsionou a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com foco no direito à moradia e na reforma urbana; a coalizão desenvolvimentista tradicional, ligada ao setor da construção civil, priorizou resultados de mercado com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); e a coalizão urbanocrata introduziu, na segunda fase do programa, ajustes técnicos incrementais em sustentabilidade ambiental e critérios de prioridade social, melhorias que, todavia, não alteraram o escopo central da política, permitindo que os interesses de mercado continuassem se sobrepondo.

A dimensão do poder examina quais atores participam do processo, quais recursos controlam e quais possuem capacidade de bloquear, promover ou reinterpretar mudanças. Paim e Peres (2021) examinaram o Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano) do município de São Paulo, investigando em que medida as regras formais e informais que orientam a alocação de recursos o configuram como uma arena de conflito distributivo ou como espaço sujeito à discricionariedade dos gestores, destacando o Plano Diretor Estratégico de 2014 como marco institucional que reconfigurou a disputa entre áreas da política urbana. Mais recentemente, Nascimento Neto (2025) voltou-se à institucionalização e à trajetória dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), instrumento também marcado por processos de dependência de trajetória na gestão do solo urbano. O caso do Distrito Federal, analisado por Vicente et al. (2017), reforça essa leitura: mudanças no ordenamento territorial decorreram de disputas entre coalizões com elementos clientelistas e patrimonialistas, confirmando que o planejamento urbano é uma arena de poder.

A dimensão da sobreposição institucional identifica quais regimes incidem sobre o território, quando foram instituídos, quais competências possuem e como interagem com instituições preexistentes. Rocco et al. (2019) expõem que o planejamento espacial no Brasil lida com duas dimensões distintas e conflitantes: a dimensão normativa, constituída pelas regras e estruturas legais, e a dimensão descritiva, que diz respeito a como o planejamento espacial é efetivamente executado, negociado e acordado na prática.

A dimensão das conjunturas investiga eventos políticos, econômicos, ambientais ou institucionais que alteram as condições nas quais os atores disputam a direção da mudança. No Brasil, a agenda de pesquisa sobre desastres e mudanças climáticas envolve compreender como essas conjunturas desencadeiam novas instituições em diferentes escalas, e como os prognósticos de impacto se distribuem assimetricamente sobre as instituições (em que frequentemente as mais vulneráveis nas periferias urbanas, onde os retornos crescentes da dependência de trajetória produziram as condições mais precárias). No aspecto normativo e de governança, por exemplo, a redemocratização culminou na Constituição Federal de 1988, identificada por Fernandes e Wilson (2013) como o principal ponto de ruptura da gestão metropolitana brasileira, induzida por choques exógenos (falência do sistema centralizado do regime militar combinada à crise econômica dos anos 1980) funcionando como ponto de escolha política em que o padrão anterior de planejamento foi substituído pelo federalismo municipalista. As escolhas feitas nesse marco estabeleceram uma trajetória de longo prazo que, ao transferir a responsabilidade das regiões metropolitanas aos estados sem mecanismos adequados de coordenação, gerou um vazio administrativo que criou barreiras crescentes para reversão, elevando os custos de mudança ao longo do tempo. A conjuntura crítica de 1988 definiu assim o paradoxo do ‘municipalismo autárquico’: primeiro suprimiu a esfera metropolitana para, posteriormente, estimular seu reaparecimento sob novos arranjos institucionais, confirmando que as escolhas feitas em momentos de abertura institucional geram dependências de trajetória que constroem as possibilidades de reforma por décadas.

Estes estudos brasileiros oferecem evidências preliminares de que diferentes mecanismos de mudança podem ser identificados em trajetórias concretas, mas não é possível estabelecer a predominância de um mecanismo específico. A política urbana compreende a articulação de instrumentos diversos e arranjos institucionais complexos, orientados à transformação estrutural das condições de reprodução do espaço urbano. Tanto as ações de planejamento e da política urbana quanto os atores que as conduzem estão inseridos em processos institucionais, sendo simultaneamente condicionados e coprodutores dessas instituições (Savini, 2019). A combinação dessas dimensões permite mapear as relações e sequências causais que conectam instituições preexistentes, atores, vetos, novas regras e resultados institucionais, que sustentam a pertinência de uma agenda empírica orientada pela reconstrução e comparação entre trajetórias.

A matriz proposta associa os mecanismos de mudança apresentados por Mahoney e Thelen (2010), aplicados às instituições urbanas de Sorensen (2018). A matriz combina ainda duas dimensões: (i) as possibilidades de veto disponíveis aos defensores do arranjo vigente: fortes, quando esses atores conseguem bloquear tentativas de mudança; fracas, quando não conseguem; e (ii) o nível de discricionariedade na interpretação e na fiscalização das regras: baixo, quando as regras são pouco ambíguas e bem monitoradas; alto, quando admitem margem interpretativa ampla ou fiscalização frágil. Dessa combinação resultam quatro previsões: veto forte e baixa discricionariedade tendem a produzir sobreposição, pois os desafiantes não conseguem revogar a regra e, por isso, anexam novas regras ao invés de alterar as existentes; veto forte e alta discricionariedade tendem a produzir deriva, pois a mudança ocorre pela omissão deliberada frente a um ambiente que se transforma, já que a ação direta permanece bloqueada; veto fraco e baixa discricionariedade tendem a produzir deslocamento, pois a ausência de bloqueio permite a substituição direta de regras; e veto fraco e alta discricionariedade tendem a produzir conversão, pois a ausência de bloqueio, somada à margem

interpretativa, permite redirecionar a regra existente sem substituí-la formalmente. A matriz proposta a seguir (Quadro 1) constitui um modelo explicativo a ser testado empiricamente, não uma relação já demonstrada.

Quadro 1. Articulação teórica.

Tipo de instituição urbana (Sorensen)	Visibilidade política	Estrutura de veto	Nível de discricionariedade	Mecanismo dominante (Mahoney e Thelen; Sorensen)
Terra e propriedade	Alta	Forte (mercado + direito)	Baixa na norma formal / Alta na fiscalização	Sobreposição e Deriva
Infraestrutura	Média	Moderada (investimento público)	Média / Alta na adaptação técnica	Conversão e Sobreposição
Governança	Variável	Fragmentada (multinível)	Média na pactuação interescalar	Sobreposição e Deslocamento

Fonte: elaborado pela autora.

As instituições de terra e propriedade tendem a apresentar alta visibilidade política e estruturas de veto robustas, devido ao arcabouço jurídico de proteção à propriedade privada e pelos interesses organizados do mercado imobiliário. Suas regras formais (registro, matrícula, código civil, tributação predial) tendem a ser relativamente pouco ambíguas. Coalizões reformistas, incapazes de revogar as regras vigentes, anexam novos instrumentos ao ordenamento existente, sem lograr substituí-lo, levando à sobreposição. A deriva é mais plausível nos dispositivos cuja fiscalização é discricionária, como o cumprimento da função social da propriedade, cuja aplicação depende de notificação e controle administrativo frequentemente frágeis.

Villaça (2005) já havia identificado essa dinâmica ao apontar a tradição de produção técnica de planos, mas sistematicamente inexecutados em sua integralidade. Fernandes (2016) reitera, ao apontar que os planos diretores frequentemente falham em intervir na estrutura da propriedade imobiliária, resultando em planos meramente técnicos e regulatórios. O campo permanece aberto para investigações sobre processos de autorreforço nos quais grupos beneficiados pela não implementação de instrumentos urbanísticos redistribuem politicamente os custos da manutenção do *status quo*, e sobre como discursos e ideias reforçam ou contestam essas trajetórias.

Sorensen (2018), citando Blyth (2002, citado por Sorensen, 2018), destaca que as ideias importam porque moldam as concepções dos atores sobre seus próprios interesses, estruturam o repertório de mudanças consideradas possíveis e funcionam como recursos estratégicos em disputas sobre políticas. No caso de cidades, ideias podem reorientar concepções normativas de 'boa forma urbana', legitimar intervenções de governança e repercutir em campanhas de desenvolvimento e em produtos imobiliários. O caso de Curitiba, em contraposição, ilustra como a continuidade de princípios e o comprometimento de atores ao longo de diferentes administrações podem produzir trajetórias de

desenvolvimento relativamente consistentes e bem-sucedidas, ainda que com contradições internas (Follador et al., 2018; Khayesi & Amekudzi, 2011).

A dependência de trajetória é expressa também na morfologia urbana, como um mecanismo ativo de reprodução. Padrões espaciais consolidados (como a segregação, a irregularidade e a deficiência de infraestrutura) criam retornos crescentes que tornam politicamente custosa qualquer redistribuição do espaço urbano, mesmo quando instrumentos formais a preveem explicitamente. Essa dinâmica decorre precisamente do tipo de institucionalidade discutido acima para as instituições de terra e propriedade: como a estrutura de veto é forte e a discricionariedade formal é baixa, a resposta institucional predominante a tentativas de reforma redistributiva tende a ser a sobreposição, em que novos instrumentos se acumulam sobre a estrutura fundiária vigente sem alterá-la, e não seu deslocamento (Schindler & Dionisio, 2021; Sorensen, 2018).

A persistência de arranjos disfuncionais nessa arena resulta de coalizões que extraem benefícios do *status quo* e que, diante da impossibilidade de bloquear formalmente as reformas, as redirecionam por dentro. Nesta perspectiva, o conceito de *bricoleurs* (agentes que manipulam criativamente elementos institucionais existentes para construir novas configurações), ilustra a situação: em momentos de crise ou de fluidez institucional, esses atores exploram janelas de oportunidade¹⁶ para redirecionar trajetórias de forma incremental e discreta (Buitelaar et al., 2007).

As instituições de infraestrutura são mais influenciáveis à conversão e à sobreposição. No plano formal e financeiro (quem detém a competência de alocar recursos, qual agência responde por qual sistema), a discricionariedade tende a ser mais baixa, favorecendo a sobreposição: novos programas e fundos se acumulam sobre os anteriores sem os substituir. Já no plano técnico-operacional (na complexidade das redes de infraestrutura, cuja gestão cotidiana exige interpretação especializada), a discricionariedade é alta, favorecendo a conversão: a complexidade técnica cria margens interpretativas que atores estratégicos exploram para redirecionar sistemas existentes a novos fins sem alterar formalmente sua regulação.

Já as instituições de governança operam em sistemas multiníveis com pontos de veto fragmentados entre União, estados e municípios, e portanto, são as mais expostas à justaposição de competências que produz ambiguidades que tanto afetam o deslocamento, pela ausência de autoridade única capaz de revogar arranjos existentes, quanto abrem espaço para sobreposição por meio de instrumentos de isomorfismo mimético. A matriz aqui apresentada propõe mecanismos dominantes, porém, não descarta a ocorrência de outros mecanismos. Neste caso de instituições de governança, exemplifica-se que mecanismos como a deriva decorrem quando a repartição de competências é ambígua, e a mudança ocorre pelo esvaziamento gradual e não deliberado de competências mal definidas. Outrossim, a leitura da matriz deve distinguir lógicas causais distintas, incremental e de ruptura, que devem ser mantidas analiticamente separadas, a exemplo do deslocamento observado com a supressão da instância metropolitana em 1988 (Fernandes & Wilson, 2013), que decorre de

16 Para os autores Buitelaar; Lagendijk & Jacobs (2007), a janela de oportunidade é o resultado da convergência de três “fluxos” de desenvolvimento: (a) problemas sociais considerados importantes; (b) soluções políticas disponíveis (como propostas de redesenho institucional); e (c) apoio e ação política.

conjunturas críticas que suspendem temporariamente a estrutura de veto ordinária por meio de um choque exógeno.

A resposta das organizações diante de mudanças nas instituições de governança, que provocam pressões normativas, pode se dar pela produção de estruturas simbólicas de conformidade (procedimentos formalizados, instâncias participativas, relatórios técnicos, cargos especializados) sem que isso implique, necessariamente, a produção dos resultados substantivos que a norma pretendia (Edelman, 1992). Ao longo do tempo, essas estruturas simbólicas são reabsorvidas pelos próprios sistemas de controle como evidência suficiente de cumprimento, conformando endogeneidade jurídica (Edelman, Uggen & Erlanger, 1999).

No planejamento urbano brasileiro, a endogeneidade jurídica opera como o mecanismo micro que sustenta a conversão e a deriva em escala municipal. Municípios que instituíram Planos Diretores, com respectivos Conselhos e ações participativas, registradas em relatórios de participação, constroem exatamente uma estrutura simbólica de conformidade com o Estatuto da Cidade, independentemente de instrumentos redistributivos terem sido implementados ou produzido efeitos de acordo com a política urbana. Pesquisas futuras podem se pautar em indicadores rastreáveis (como a existência formal de instrumentos, contraposta a indicadores de aplicação efetiva) que permitiriam identificar em quais municípios a endogeneidade jurídica opera mais intensamente como esvaziamento simbólico, e em quais as estruturas de conformidade produzem também resultados substantivos.

A disseminação de padrões promovidos por programas nacionais, desde o período da Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) com a difusão de modelos de planos urbanos, até o PMCMV e a padronização de unidades e conjuntos habitacionais, pode tanto criar novas trajetórias quanto reforçar dependências preexistentes, a depender de como esses modelos são recebidos, adaptados ou resistidos pelos atores locais. A análise de Tischer (2022) evidencia esse isomorfismo a partir da reprodução textual de Planos Diretores em diferentes cidades, sem considerar especificidades locais. Essa prática resulta em planos de caráter somente autoritativo, incapazes de abordar problemáticas e de mobilizar o conhecimento local como recurso de inovação. Esta reprodução textual é uma resposta racional a um ambiente institucional que recompensa a conformidade simbólica mais do que os resultados territoriais efetivos. Num contexto em que os sistemas de controle avaliam predominantemente a existência formal dos instrumentos e dos procedimentos participativos, e não a sua aderência às condições morfológicas e socioeconômicas locais, a estratégia de menor custo para os gestores municipais é precisamente a adoção do modelo, de legitimidade acumulada de aprovações anteriores em outros contextos. O resultado é a dissociação: a camada de governança moderniza-se simbolicamente por isomorfismo, para atender a financiadores externos e redes técnicas nacionais, reabsorvidas pelos sistemas de controle como evidência de conformidade, dispensando a transformação das camadas subjacentes; as camadas que condicionam de fato os resultados no território, persistem segundo lógicas institucionais anteriores. É por isso que o isomorfismo mimético tende a produzir sobreposição: as novas camadas normativas não precisam substituir as anteriores para cumprir sua função legitimadora.

Situação análoga ocorre com a elaboração de instrumentos de planejamento orçamentário (como PPA, LDO, LOA), baseados em modelos predefinidos, que priorizam o cumprimento de exigências legais em detrimento das necessidades locais (Lima et al., 2020). Nantes et al. (2020), ao analisarem Planos Diretores de doze cidades gêmeas de fronteira, verificam que aspectos particulares que influenciam o desenvolvimento dessas cidades simplesmente não foram contemplados na maioria dos planos.

A adoção de modelos urbanos internacionais pelos municípios brasileiros opera predominantemente como isomorfismo mimético: as cidades incorporam conceitos, vocabulário e instrumentos desses modelos para obter legitimidade institucional perante agências financiadoras e redes técnicas internacionais, sem que haja necessariamente a construção das capacidades locais, das estruturas de governança e das condições morfológicas que tornariam esses modelos funcionais. O resultado é uma nova camada de sobreposição normativa sobre dependências de trajetórias preexistentes. A literatura crítica aponta que o planejamento urbano brasileiro frequentemente incorpora referenciais externos que não dialogam com as condições sociais e institucionais locais, resultando em instrumentos pouco aderentes à realidade urbana (Maricato, 2011), e mobilizados como estratégia de valorização imobiliária e inserção competitiva. Esse isomorfismo abre campos de pesquisa, como por exemplo, para a reprodução de padrões normativos e morfológicos que continuam a estruturar a produção do espaço e as expansões urbanas contemporâneas, a influência de ideias e discursos oriundos de processos globais e práticas neoliberais sobre processos de gentrificação.

A arquitetura federativa discutida aqui, na qual as condições institucionais de discricionariedade e veto se distribuem de forma desigual entre níveis de governo, dialoga diretamente com a literatura brasileira sobre federalismo, governança multinível e capacidades estatais. Arretche (2000, 2012) demonstra que a concentração de autoridade política no plano federal brasileiro convive com uma capacidade de coordenação intergovernamental variável e historicamente descontínua, a depender da política setorial e do período de governo considerado. Essa variação contribui para a compreensão do motivo pelo qual a mesma condição de fragmentação de veto multinível produz, em momentos distintos, tanto sobreposição quanto deslocamentos nas instituições urbanas de governança e terra e propriedade. Abrucio (2005) expõe que os dilemas de coordenação federativa no Brasil pós-1988 resultam da tensão entre a autonomia constitucionalmente assegurada aos entes subnacionais e a necessidade de ação coordenada em políticas de abrangência nacional. Esta tensão estrutural é consistente com a hipótese sobre a política urbana, de que a ausência de mecanismos robustos de coordenação intergovernamental eleva a discricionariedade dos municípios na fase de implementação, favorecendo mecanismos incrementais de mudança.

De modo complementar, a literatura sobre capacidades estatais municipais (Arretche, 2000; Grin et al., 2021) indica que a desigualdade de capacidades técnicas, fiscais e administrativas entre municípios brasileiros é acentuada e persistente, o que fornece um correlato empírico à variável de discricionariedade, em que municípios com menor capacidade institucional tendem a operar sob condições de discricionariedade mais elevada na implementação de políticas urbanas nacionalmente desenhadas, o que reforça a hipótese de que a heterogeneidade de trajetórias entre municípios esteja associada não apenas ao desenho normativo comum, mas à distribuição desigual dessas capacidades estatais locais.

5.1 Síntese analítica: do marco normativo à trajetória efetiva

A variedade de configurações normativas e institucionais entre municípios brasileiros, ainda que sob um mesmo marco federal, reflete diferenças nas condições que predizem quais mecanismos de mudança tendem a prevalecer em cada contexto. Os eixos analíticos desenvolvidos convergem para uma proposição de Rocco et al. (2019) sobre a tensão entre a dimensão normativa e a dimensão descritiva do planejamento espacial. Esta tensão não é resolvida pela qualidade técnica dos instrumentos, mas pela configuração de preditores, como a discricionariedade, estruturas de veto, capacidade institucional, que determinam como atores situados em trajetórias específicas respondem às obrigações formais que lhes são impostas.

No plano nacional, a multiplicação de marcos que se acumulam e crescem novos instrumentos à escala local, configura sobreposição normativa: eleva-se o número de instrumentos obrigatórios por município sem garantir compatibilidade temporal, de conteúdo ou de escala entre eles. Quando o marco estabelece obrigações sem definir mecanismos de monitoramento e sem transferir capacidades fiscais e técnicas suficientes, eleva-se a discricionariedade dos agentes locais responsáveis pela implementação. A sobreposição na política urbana brasileira decorre, portanto, do plano nacional-formal, e coexiste com os mecanismos que caracterizam sua implementação local.

A literatura oferece bases para ampliar o escopo de investigações futuras sobre o papel da agência e de empreendedores institucionais e públicos nesses processos. Esses agentes, agindo como “*bricoleurs*”, não criam sozinhos as condições estruturais da mudança, mas constituem a variável estratégica que articula soluções e apoios políticos para converter janelas de oportunidade em transformações institucionais efetivas (Buitelaar et al., 2007; Khayesi & Amekudzi, 2011).

No contexto do planejamento urbano brasileiro, essa perspectiva sugere duas hipóteses de pesquisa para investigação empírica futura. A primeira é que municípios que lograram produzir sobreposição e deslocamentos em instituições de terra e propriedade tendem a apresentar a presença identificável de empreendedores que souberam conectar problemas locais a soluções técnicas em conjunturas políticas favoráveis. A segunda hipótese propõe que o perfil desses agentes no planejamento urbano brasileiro varia conforme o tipo de instituição predominante: nas instituições de terra e propriedade, dominadas pela sobreposição, o empreendedor tende a operar por dentro de coalizões de defesa que incluem atores do mercado imobiliário, utilizando a linguagem da valorização para viabilizar instrumentos redistributivos (Abreu, 2017; Van der Heijden, 2011; Vicente et al., 2017); nas instituições de infraestrutura e de governança, o empreendedor tende a atuar, redirecionando instrumentos ou tolerando seu esvaziamento gradual conforme sua posição na coalizão vigente (Mahoney & Thelen, 2010; Sorensen, 2015).

Finalmente, o sucesso ou fracasso de uma reforma depende de como novas regras interagem com a cultura jurídica e política pré-existente, a qual muitas vezes preserva padrões excludentes apesar das inovações legislativas (Fernandes, 2016).

6. Considerações finais

Este artigo buscou pautar o institucionalismo histórico como um arcabouço analítico denso e operacionalizável para a pesquisa sobre a política urbana no Brasil, enquanto vocabulário analítico e uma gramática de causalidade capaz de explicar por que reformas formalmente bem desenhadas, como as diretrizes de políticas nacionais, produzem trajetórias tão heterogêneas entre municípios.

O argumento central deste artigo é que a sobreposição constitui um mecanismo particularmente relevante na política urbana brasileira, resultante da interação entre distintos preditores. Essa proposição, contudo, deve ser lida como uma expectativa teórica, e a combinação entre discricionariedade, pontos de veto e as relações interescares pode indicar distintos mecanismos. Essa dinâmica se distingue, tanto na origem quanto nos efeitos, dos mecanismos de mudança que operam em outras escalas e tipos institucionais. A heterogeneidade de trajetórias entre municípios brasileiros resulta, portanto, da coexistência desses dois planos, distinção que constitui, por si própria, uma das principais contribuições analíticas deste artigo e um convite às pesquisas futuras para que testem empiricamente.

A complexidade da governança urbana brasileira constitui tanto um desafio quanto um campo amplo para a pesquisa institucionalista. Promover a reforma urbana leva tempo e exige continuidade e respostas sistemáticas em todos os níveis de governo, perpassando desde o fortalecimento da capacidade de ação dos governos locais, a adoção de políticas bem definidas e da alocação dos recursos financeiros necessários (Fernandes, 2008), condições que dialogam diretamente com a literatura brasileira sobre federalismo e capacidades estatais (Abrucio, 2005; Arretche, 2000, 2012).

Como limitação central, reitera-se a natureza ensaística deste artigo, e as proposições aqui sistematizadas carecem de validação empírica sistemática. Outrossim, a ênfase no institucionalismo histórico implicou menor desenvolvimento de outras correntes teóricas relevantes. Por fim, a delimitação do recorte temporal deixa em aberto a investigação sobre como as dependências de trajetórias anteriores a esse marco continuam a condicionar as instituições urbanas contemporâneas.

O *framework* proposto busca, assim, contribuir para uma análise da política urbana brasileira que não se limite à existência formal das normas, mas examine como elas são acumuladas, interpretadas, disputadas e transformadas ao longo das trajetórias territoriais. Por fim, este artigo aponta para um campo empírico com potencial de pesquisa e debate no contexto brasileiro. Investigações futuras poderão operacionalizar e articular eixos analíticos por meio de estudos comparativos entre municípios, análises de casos específicos de instrumentos urbanísticos e pesquisas longitudinais sobre trajetórias de desenvolvimento da política urbana.

Agradecimentos

Agradecemos aos revisores pelas leituras atentas, pelos apontamentos e sugestões que contribuíram para o aprimoramento deste trabalho, e aos editores pelo suporte dedicado durante todo o processo de publicação.

Referências

- Abreu, S. P. P. de. (2017). *Transformações de um instrumento de política pública: Habitação de interesse social nas operações urbanas consorciadas em São Paulo* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.8.2018.tde-08052018-122826><https://doi.org/10.11606/D.8.2018.tde-08052018-122826>
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41–67. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*. Revan; FAPESP.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV.<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- Bisschops, S., & Beunen, R. (2019). A new role for citizens' initiatives: The difficulties in co-creating institutional change in urban planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 72–87. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1436532><https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1436532>
- Brasil, Ministério das Cidades. (2021). *Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana 2021 (Pemob 2021)*. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/pesquisa-nacional-de-mobilidade-urbana-2021-pemob-2021><https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/pesquisa-nacional-de-mobilidade-urbana-2021-pemob-2021>
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 39(4), 891–908. <https://doi.org/10.1068/a38191><https://doi.org/10.1068/a38191>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74–89. <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123><https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: Organizational mediation of civil rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–1576. <https://doi.org/10.1086/229939><https://doi.org/10.1086/229939>
- Edelman, L. B. (2016). *Working law: Courts, corporations, and symbolic civil rights*. University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The endogeneity of legal regulation: Grievance procedures as rational myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406–454. <https://doi.org/10.1086/210316><https://doi.org/10.1086/210316>
- Fernandes, A. S. A., & Wilson, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: O municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração*

- Pública*, 47(3), 777–800. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300011><https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9002>
- Fernandes, E. (2008). Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: Implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e economia em vinte anos de mudanças* (Estudos Legislativos, Vol. IV). Senado Federal.
- Fernandes, E. (2016). Estatuto da Cidade, 15 anos depois: Razão de descrença ou razão de otimismo? *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, 2(3), 19–32. <https://doi.org/10.55663/rbdu.v2i3.235><https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/235>
- Fernandes, E. (2021). Direito urbanístico: Objetivos, desafios e relação com a arquitetura e o urbanismo: Reflexões à luz do Estatuto da Cidade. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, 19, 1–9. <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2021.192010><https://revistas.usp.br/risco/article/view/192010>
- Ferreira, G. G., Calmon, P., Fernandes, A. S. A., & Araújo, S. M. V. G. de. (2019). Política habitacional no Brasil: Uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180012. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04><https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04>
- Fioretos, O., Falleti, T., & Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. In O. Fioretos, T. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 3–30). Oxford University Press.
- Follador, D., Duarte, F., & Carrier, M. (2018). Informal institutions and path dependence in urban planning: The case of Curitiba, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, 44(1), 2–21. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1495040><https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1495040>
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (Orgs.). (2021). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora da UFRGS.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x><https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf>
- IBGE. (2022). *Perfil dos municípios brasileiros: 2021* (Pesquisa de Informações Básicas Municipais). <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf>
- Khayesi, M., & Amekudzi, A. A. (2011). Kingdon's multiple streams model and automobile dependence reversal path: The case of Curitiba, Brazil. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1547–1552. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.06.012><https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.06.012>
- Lima, L. L., Lui, L., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Planejamento governamental nos municípios brasileiros: Em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 323–335. <https://doi.org/10.1590/1679-395177989><https://doi.org/10.1590/1679-395177989>

- Lowndes, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953–1971. <https://doi.org/10.1080/00420980120080871><https://doi.org/10.1080/00420980120080871>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1–37). Cambridge University Press.
- Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Vozes.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738–770. <https://doi.org/10.2307/2111674><https://www.jstor.org/stable/2111674>
- Nantes, R. A., Xavier, D. F. B., & Oliveira, S. S. de. (2020). Plano Diretor de cidades-gêmeas: Análise sob a ótica da teoria institucional de Douglass North. *Revista de Direito da Cidade*, 12(1), 879–931. <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.57368><https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/57368>
- Nascimento Neto, P. (2025). Variegated urban financialization: Implementation of CEPAC in Brazil. In *The financialization of Latin American real estate markets* (pp. 250–267). Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781003508908-18>
- Paim, D. G., & Peres, U. D. (2021). Fundurb: Arena de conflito ou discricionariedade? Uma análise da instrumentalização da política urbana em São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, e20210123. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210123><https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210123>
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475–499. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00142><https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00142>
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline* (pp. 693–721). W. W. Norton.<https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1636552>
- Rocco, R., Royer, L., & Gonçalves, F. M. (2019). Characterization of spatial planning in Brazil: The right to the city in theory and practice. *Planning Practice & Research*, 34(4), 419–437. <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1636552><https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/15170>
- Rodvalho, S. A., & Silva, M. A. da R. (2020). Política urbana como instituição: Complexidades e limitações na implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) para viabilizar uma mudança institucional. *Redes*, 25(4), 1576–1602. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.15170><https://doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.56923>
- Santos, I. G. dos, & Sátyro, N. (2023). Mudança institucional: Contribuições para uma agenda de pesquisa nacional. *Caderno CRH*, 36, e023037. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.56923><https://doi.org/10.1177/1473095218770474>

- Savini, F. (2019). Responsibility, polity, value: The (un)changing norms of planning practices. *Planning Theory*, 18(1), 58–81. <https://doi.org/10.1177/1473095218770474><https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103256>
- Schindler, M., & Dionisio, R. (2021). A framework to assess impacts of path dependence on urban planning outcomes, induced through the use of decision-support tools. *Cities*, 115, 103256. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103256>
- Sorensen, A. (2011). Uneven processes of institutional change: Path dependence, scale and the contested regulation of urban development in Japan. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(4), 712–734. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00975.x>[xhttps://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00975.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00975.x)
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17–38. <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299><https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>
- Sorensen, A. (2018). Institutions and urban space: Land, infrastructure, and governance in the production of urban property. *Planning Theory & Practice*, 19(1), 21–38. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408136><https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408136>
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369><https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Tischer, V. (2022). Inefficiencies and opportunities of urban transport in Brazil, a case study of Balneario Camboriú. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, 10. <https://doi.org/10.30800/mises.2022.v10.1411><https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1411>
- Van der Heijden, J. (2011). Institutional layering: A review of the use of the concept. *Politics*, 31(1), 9–18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x>[xhttps://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x)
- Vicente, V. M. B., Calmon, P. C. D. P., & Araújo, S. M. V. G. de. (2017). Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. *Organizações & Sociedade*, 24(80), 135–156. <https://doi.org/10.1590/1984-9230807><https://doi.org/10.1590/1984-9230807>
- Villaça, F. (2005). *As ilusões do plano diretor*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.