



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

O ESTUDO E A PESQUISA SOBRE OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERDISCIPLINARIDADE COM A CIÊNCIA POLÍTICA

Carlos Eduardo de Souza Cruz (USP) - carlooseduardosc@usp.br

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador-bolsist

Jeanne Christine Versari Ferreira Sapata (USP) - jeanneversaria@usp.br

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Arqui

O estudo e a pesquisa sobre os instrumentos urbanísticos

Uma análise a partir da interdisciplinaridade com a Ciência Política

INTRODUÇÃO

Produzido no âmbito de pesquisa em curso, o presente artigo parte da avaliação de que os estudos urbanos sobre instrumentos urbanísticos recorrem pouco a fundamentos da Ciência Política, entre eles, as relações de poder (JUDD, 2005; MARQUES, 2017). A produção científica sobre esses instrumentos tende a não priorizar, ademais, a análise de processos de implementação a partir de dados empíricos (NAKANO; ROSSETO, 2001). Daí a relevância de questionar em que medida o afastamento entre os campos do Urbanismo e da Ciência Política tem influenciado as experiências locais com os instrumentos urbanísticos, sobretudo ao se ter em conta que esse afastamento tende a estreitar o horizonte de investigações e de aperfeiçoamentos institucionais.

O artigo tem o objetivo de desenvolver um balanço crítico sobre a produção científica a respeito desses instrumentos no campo urbanístico, procurando demonstrar a necessidade do maior recurso à gramática política para avançar no sentido de estudos interdisciplinares e comparativos sobre eles. Parte-se do pressuposto de que a complementação de métodos e de enquadramentos teóricos seja oportuna para melhor compreender não apenas o funcionamento dos instrumentos urbanísticos, mas também suas potencialidades.

Para tanto, foram realizadas uma pesquisa bibliográfica e um levantamento de publicações no campo dos estudos urbanos. A pesquisa bibliográfica voltou-se à fundamentação teórica do artigo, com o fim de assentar as bases conceituais nos campos do Planejamento Urbano, da Ciência Política e do Direito. A análise sobre os instrumentos de política urbana, entre os quais se inserem os instrumentos urbanísticos, teve como principal referência a sociologia da instrumentação da ação pública de Pierre Lascoumes e de Patrick Le Galès (2007). Por sua vez, o levantamento dos dados voltou-se ao acervo digital de periódicos, teses e de dissertações do campo dos estudos urbanos no Brasil, sem haver intenção bibliométrica. Até o presente, foram levantadas publicações sobre os instrumentos urbanísticos entre os anos de 2001 e de 2021 nas seguintes bases, revistas e eventos: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR); Revista Brasileira de Gestão Urbana (urbe); Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR); Periódicos Capes; Scielo; e Biblioteca Digital Brasileira de Teses (BDBT). Em sequência, os dados levantados foram sistematizados, para então serem objeto de um balanço crítico preliminar, apresentado neste artigo.

O artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção tem o propósito de situar os principais contornos da discussão a ser desenvolvida ao longo do trabalho, levantando a questão sobre a forma pela qual a compreensão sobre os instrumentos de políticas públicas pode impactar a pesquisa e o uso dos instrumentos urbanísticos. A segunda seção voltou-se à antiga questão da interdisciplinaridade, considerada como parâmetro para o avanço dos estudos e das pesquisas sobre os instrumentos urbanísticos, particularmente análises comparativas sobre processos de implementação. Na terceira seção, a análise sobre o estudo e a pesquisa sobre esses instrumentos foi colocada sob o prisma da sociologia da instrumentação da ação

pública, uma abordagem que rompe com vieses funcionalistas sobre as ferramentas de governo. Na quarta seção, foi realizado um balanço crítico preliminar sobre a produção científica a respeito desses instrumentos no campo urbanístico.

SITUANDO A DISCUSSÃO

Como norma geral do urbanismo brasileiro, o Estatuto da Cidade consolidou sentidos comuns para a atuação estatal voltada à política e ao planejamento urbanos no país. Isso fica evidente ao se ter em conta os princípios, diretrizes e os objetivos da Lei Federal n. 10.257/2001, a exemplo da ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como da garantia do direito a cidades sustentáveis. Se, em seu Capítulo I, o Estatuto delineou orientações e propósitos gerais para a política urbana, no Capítulo seguinte, ele tratou de alguns meios para a consecução de suas finalidades, estabelecendo um conjunto genérico de mecanismos a que denominou “instrumentos da política urbana”. Nessa categoria, inclui-se o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que tende a ser o âmbito prioritário de regulação local das espécies de instrumentos urbanísticos¹.

Os instrumentos urbanísticos estavam longe de constituir uma novidade à época da aprovação do Estatuto da Cidade. Como espécie de instrumentos de política pública, aqueles instrumentos há muito constituem objeto de pesquisa, debates e de práticas urbanísticas, jurídicas e políticas. Muitos dos instrumentos consolidados pela lei federal, de fato, podem ser associados a experiências institucionais de décadas anteriores, particularmente em âmbito local, isto é, no campo de atuação das prefeituras municipais. As antigas operações urbanas e o solo criado talvez sejam os casos mais emblemáticos a esse respeito, vindo respectivamente a assumir as formas jurídicas de “Operação Urbana Consorciada” e de “Outorga Onerosa do Direito de Construir” com o Estatuto.

Embora o Estatuto da Cidade tenha promovido certa uniformização para a ação pública voltada à promoção do desenvolvimento urbano, ele definitivamente não esgotou a matéria, seja em razão da evidente necessidade de regulação local dos instrumentos urbanísticos que o próprio Estatuto consolidou, seja pela real possibilidade de experimentalismos institucionais, especialmente por parte dos municípios, que são os entes federados com primazia de interesses sobre a política e sobre o planejamento urbanos.

O tratamento conferido pelo Estatuto da Cidade aos instrumentos urbanísticos tem tido diferentes interpretações no campo dos estudos urbanos. Contesta-se, por exemplo, a natureza relativamente genérica das disposições do Estatuto, associando-se essa generalidade à falta de efetividade ou de eficácia dos instrumentos e, em consequência, da própria política urbana. De acordo com essa perspectiva, o Estatuto teria submetido a operacionalização dos instrumentos não apenas às dinâmicas da política local, mas também à assimetria de capacidades que caracteriza o federalismo brasileiro, uma assimetria que teria sido agravada pelo processo de municipalização dos anos de 1990 (SANTOS, 2017). Trata-se de visão que, a rigor, contrasta com as amplas expectativas positivas que foram geradas a partir da redemocratização do país, quando uma série de avanços institucionais no campo urbanístico passou a ser verificada.

¹ Os instrumentos urbanísticos foram especificamente enquadrados pelo Estatuto da Cidade como “institutos jurídicos e políticos”, de acordo com o art. 4º dessa lei. Apesar disso, é sempre oportuno ressaltar o relativo consenso doutrinário sobre os problemas de redação legislativa do Estatuto.

Regulamentando o inovador capítulo de política urbana da Constituição, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, é um marco desse processo, sendo também destacáveis a criação do Ministério das Cidades em 2003; a instituição do Conselho Nacional das Cidades em 2004; a realização de Conferências Nacionais das Cidades e da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo a partir de 2005; a aprovação das leis federais de Consórcios Públicos e do Fundo Nacional de Habitação Social em 2005, de Saneamento Básico em 2007, de Resíduos Sólidos em 2011 e de Mobilidade Urbana em 2012; a consolidação de programas voltados à regularização fundiária, como o Programa Minha Casa Minha Vida; a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015; entre outros.

Essas expectativas, não obstante, têm sido superadas por sentimentos crescentes de frustração diante da continuidade da crise urbana brasileira, o que levanta questionamentos sobre o significado e sobre o alcance do sistema de política urbana do Estatuto da Cidade e, em particular, de muitos de seus instrumentos (MARICATO, 2014; CALDAS, 2018). A mudança de atitudes em face das conquistas institucionais não pode ser negligenciada, justamente por ser capaz de revelar um tipo de compreensão sobre os instrumentos de políticas públicas que é bastante disseminado no campo dos estudos urbanos, refletindo-se no entendimento sobre os instrumentos urbanísticos e, em última instância, na experiência prática com eles.

A PESQUISA ACADÊMICA SOBRE OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A ANTIGA QUESTÃO INTERDISCIPLINAR

Embora a temática relativa aos instrumentos urbanísticos tenha significativa importância para a discussão sobre a política urbana, algo que decorre do próprio desenho institucional consolidado pelo Estatuto da Cidade, é importante pontuar, desde logo, que a via institucional não constitui o único meio ou mesmo o meio prioritário para superar os problemas da política urbana, cuja dimensão se expressa no persistente e elevado grau de desigualdade e de vulnerabilidade sociais presente nas metrópoles do país.

A questão da informalidade, por exemplo, que alcança diversas instâncias sociais, como o mundo do trabalho e as necessidades de moradia, tem sido elemento definidor não apenas do capitalismo periférico (KOWARICK, 1979), mas do próprio padrão da urbanização brasileira (MARICATO, 1996; HOLSTON, 2013). Isso dá mostras de que, à luz da experiência de vida de grande parte da população, a regulação urbanística é tema a ser bastante relativizado; afinal, a *cidade real* tem sido historicamente muito diferente da *cidade do plano* (VILLAÇA, 2004). Por isso, inclusive, muitos analistas afirmam que a solução para o “impasse da política urbana” é política, isto é, ela passa por um tipo de engajamento da sociedade civil que não depende nem pode depender da forma concreta assumida pelas instituições jurídico-políticas (HARVEY, 2012; MARICATO, 2013, 2014).

De toda sorte, os desafios da via institucional requerem contínuo enfrentamento, seja por terem natureza e necessidades bastante diferentes daquelas que caracterizam a via política, seja pelo simples fato de as instituições consistirem em aspectos inerentes à organização moderna da sociedade. As dificuldades institucionais são complexas e tendem a provocar questionamentos e esforços em diferentes campos do conhecimento. Esse é o caso dos instrumentos urbanísticos, cujo potencial para contribuir para a transformação qualitativa das cidades ainda está, sob muitos aspectos, a ser explorado.

Se, por um lado, é perceptível certa frustração quanto à prática com esses instrumentos, por outro, e superando teses deterministas, é possível cogitar experiências alternativas com os instrumentos da política urbana, tanto em termos acadêmico-científicos quanto no que diz respeito ao cotidiano da governança pública, notadamente em âmbito municipal. Esse é o sentido regulatório que foi admitido pelo Estatuto da Cidade, em consonância com a repartição constitucional de competências federativas. Ainda que esse sistema seja objeto de muitas reservas no campo dos estudos urbanos (SANTOS, 2017), ele é, no limite, um dos principais condicionantes da atuação dos atores no que se refere à política urbana.

Diante dessas circunstâncias, alguns questionamentos podem ser levantados:

- Em que medida a regulação e a implementação dos instrumentos urbanísticos têm constituído objeto de pesquisa no campo dos estudos urbanos?
- É possível avançar institucionalmente sem o desenvolvimento de pesquisas comparativas empiricamente embasadas sobre o uso dos instrumentos urbanísticos?
- Como as experiências locais com esses instrumentos podem servir de parâmetro para o aperfeiçoamento dos processos de formulação e de implementação de políticas urbanas em outras localidades, notadamente em face do diferencial de escalas e de dinâmicas entre as cidades?

As respostas a essas indagações encontram-se no centro da discussão sobre o conhecimento que se tem produzido acerca dos instrumentos urbanísticos e de suas consequências para a política urbana. Embora essas respostas ainda não estejam inteiramente dadas, há cada vez mais clareza de que alguma mudança ou complementação teórico-metodológica é necessária para que alternativas de estudos, pesquisas e de análises sobre esses instrumentos possam ser consolidadas no próprio campo dos estudos urbanos. Essas circunstâncias apontam para o desenvolvimento de experiências comparativas e verdadeiramente interdisciplinares, em especial por meio da aproximação junto à Ciência Política.

Sustenta-se aqui, portanto, que a interdisciplinaridade é condição para o desenvolvimento de uma nova etapa de pesquisas sobre os instrumentos urbanísticos, sobretudo em face das necessidades de maior uso da gramática política nos estudos urbanos. A interdisciplinaridade, que é alcançada por meio da adoção e da adequada utilização de conceitos, enquadramentos teóricos e de metodologias produzidos em diferentes campos, é também indispensável para o avanço qualitativo de estudos comparados, por complementar perspectivas e técnicas do analista e do pesquisador. Nesse sentido, deve-se analisar como a ausência ou o menor alcance desses pressupostos compromete a produção do conhecimento necessário ao processo de aperfeiçoamento institucional, especialmente ao se ter em conta as complexidades do estudo e da pesquisa sobre processos de implementação de políticas públicas.

Ainda que a questão da interdisciplinaridade não seja nova, ela continua a desafiar diferentes campos do conhecimento, e a pesquisa sobre a política urbana não é uma exceção a isso. Uma forte crítica a esse respeito foi elaborada por Dennis Judd (2005). Segundo esse autor, seria possível verificar, de modo geral, uma crescente mistura entre atividade acadêmica, ativismo social e posicionamento ideológico no campo da política urbana desde o início da década de 1920 nos Estados Unidos. Judd relaciona esse estado de coisas ao estranhamento entre o Urbanismo e a Ciência Política, o que seria verificável na tendência de especialização do campo

urbanístico. Para este campo, a consequência é perder de vista o *urban politics*, isto é, a dimensão política das questões urbanas. Judd entende esse movimento como um processo de isolamento ou de marginalização da pesquisa em política urbana, que passou a se desenvolver em torno de modelos próprios para o espaço urbano, como o modelo da máquina de crescimento (MOLOTCH, 1976) ou o dos regimes urbanos (STONE, 1993). O apego do Urbanismo quanto a uma agenda reformista também é criticado pelo autor, para quem o compromisso quanto a algum tipo de reforma urbana assume caráter normativo e pode fragilizar as bases científicas da própria atividade acadêmica.

Não é necessário subscrever às inteiras a crítica de Judd para reconhecer que a prevalência de certos padrões da atividade acadêmico-científica nos estudos urbanos tende a gerar uma forma provavelmente acorde de avaliar seus objetos de estudo e de pesquisa, ao passo em que confere menor ênfase, em termos relativos, a outras perspectivas ou vertentes analíticas. A formação do pensamento crítico sobre a cidade periférica, por exemplo, que foi bastante influenciada pela escola francesa de sociologia urbana, logrou alcançar significativa projeção, consolidando gerações de atores que pensam e que atuam para transformar as condições de vida e de reprodução da cidade (MARICATO, 2014). Não obstante, essa corrente distanciou-se da discussão acerca dos aspectos mais específicos do processo de aperfeiçoamento institucional, algo que é de interesse ao tema dos instrumentos urbanísticos e que tem tido significativo desenvolvimento na Ciência Política. Esse aperfeiçoamento, aqui entendido como o processo de adequação das políticas urbanas que utilizam instrumentos urbanísticos às condições necessárias à sua efetividade e à sua eficácia², constitui aspecto que demanda abordagens interdisciplinares e comparadas.

A rigor, o estranhamento em face da Ciência Política não é uma particularidade dos estudos urbanos. No campo jurídico, por exemplo, são também antigos os reclames por maior interdisciplinaridade³, especialmente por parte de quem desenvolve pesquisas e análises sobre as políticas públicas⁴; afinal, o Direito encontra-se presente na estrutura e na dinâmica dessas políticas (BUCCI, 2008), ainda que tradições epistemológicas, como o positivismo, conduzam à ocultação dessa realidade, ao reproduzirem uma noção reducionista sobre o papel do direito e sobre a legalidade. O “modelo político” de William Clune (1983) constitui exemplo de um esforço metodológico que se volta a apreender a relação entre direito e política no

² Considerando que efetividade é a capacidade da norma ou da política pública de gerar efeitos e que eficácia diz respeito ao alcance das próprias finalidades da norma ou da política pública. Registre-se igualmente que o debate sobre efetividade e sobre eficácia não pode estar imune à crítica valorativa sobre os efeitos em si, sobre a quais valores correspondem, quais interesses favorecem ou prejudicam etc.

³ Maria Paula Dallari Bucci (2018, p. 67) aborda a dificuldade de desenvolver análises interdisciplinares com o direito, o que seria bastante documentado na Ciência Política; a autora afirma: “As dificuldades para o diálogo entre política e direito no ambiente jurídico tem sua recíproca no universo da Ciência Política. Além disso, um dos diagnósticos correntes sobre as limitações dos estudos de políticas públicas aponta para a falta de modelos e tipologias como um dos problemas por trás da dispersão dos temas e focos de análises no campo. Isso nos leva a entender que a Teoria do Estado segue tendo o papel de prover as categorias analíticas que abastecem a reflexão mais aprofundada, nutrida de comparações que só um acervo conceitual mais abstrato possibilita.”

⁴ Bucci (2008, p. 227) faz importante ressalva ao tratar do tema relativo à metodologia jurídica para análise de políticas públicas, expõe sua crítica ao “sincretismo metodológico”. A proposta interdisciplinar não poderia significar a perda de rigor e de propriedade de cada campo. Na opinião da autora, seria preciso ter clareza de perspectiva para, aí sim, promover o “diálogo multidisciplinar”. A esse respeito, Bucci (2008, p. 250) chega a dizer que “O importante é a abordagem multidisciplinar e o método para analisar as componentes jurídicas. A matriz conceitual do trabalho deve ser encontrada na Ciência Política.”. O foco nas instituições funcionaria, diga-se de passagem, como o elo entre os campos jurídico e político no que se refere à análise de políticas públicas (BUCCI, 2008, p. 233). Importa registrar, por fim, que não desconhecemos as diferenças existentes entre os conceitos de interdisciplinaridade, multidisciplinaridade e de transdisciplinaridade; apesar disso, consideramos que os sentidos das discussões apresentadas tenham convergência.

âmbito da escolha e da implementação institucional, dialogando muito proximamente, a seu tempo, com o Movimento dos Estudos Críticos do Direito (UNGER, 2017)⁵.

Nos Estados Unidos, a histórica influência do empirismo e do pluralismo político explicam, em grande medida, o ganho de relevância de abordagens pragmáticas e que focam as relações de poder, sendo destacável a considerável atenção que essas vertentes dedicam à atuação dos grupos de interesse, tanto no âmbito da formulação das políticas públicas quanto no momento de sua implementação. Clune, por exemplo, apresenta um modelo geral de implementação dessas políticas, em que enfatiza justamente o significativo grau de interferência política no cotidiano da esfera pública, da burocracia de governo. Em especial, o autor examina as implicações de seu modelo para o direito pós-moderno, que seria o direito regulatório dominado por grupos sociais. Seu propósito é harmonizar algumas das construções formais da teoria e da pesquisa jurídicas, bem como da análise política, com aspectos práticos do processo jurídico moderno, sendo a regulação e as políticas da regulação os padrões básicos descritos no texto.

Por sua vez, na Ciência Política, identificam-se esforços para aproximar os campos dos estudos urbanos e políticos. Eduardo Marques (2017), por exemplo, desenvolve um horizonte de pesquisas a partir do conceito de “política do urbano”. Esse conceito, com pretensões de arcabouço analítico e de base para pesquisa interdisciplinar, refere-se à interação entre políticas, atores e instituições, constituindo um esforço de compreensão dos processos relativos à política e às políticas *da* cidade, e não *na* cidade. As políticas da cidade exigem que as relações com o espaço urbano sejam levadas em conta na consideração que se faz sobre os elementos políticos, sendo fundamental, portanto, existir vinculação desses elementos com as especificidades de construção ou de funcionamento da cidade; ou seja, é fundamental que o elemento político constitua função para o tecido urbano, para as espacialidades e para a sociabilidade da cidade. Se determinada política pública altera fluxos ou desenha o espaço urbano, influenciando sobre o modo de vida cidadina, então se trata de uma política do urbano, de acordo com o autor.

Essas referências auxiliam-nos a compreender o contraste que existe entre, de um lado, abordagens que enfatizam a dinâmica política, e, de outro, tradições teóricas e epistemológicas que sobrevalorizam os limites disciplinares, dificultando o desenvolvimento da interdisciplinaridade. Esse é o caso do funcionalismo, que tem reproduzido concepções, como as de base tecnicista, que apartam os instrumentos de política pública da política.

OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A SOCIOLOGIA DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

A discussão sobre a aproximação entre os estudos urbanos e o campo da Ciência Política como pressuposto para avançar na agenda de pesquisas sobre os instrumentos urbanísticos encontra na sociologia da instrumentação da ação pública

⁵ Como observado por Mangabeira Unger (2017, p. 11-12) em passagem que pode ser entendida como um chamado para o desenvolvimento de estudos de caso e de estudos comparados sobre aspectos institucionais: “Não é das abstrações que dominaram os últimos dois séculos de debate ideológico no mundo que podemos inferir as ideias institucionais mais fecundas. É das variações institucionais já prefiguradas, em pormenor, no direito constituído, em nosso e em outros países”. A produção de conhecimento é o que permite aos atores sociais ter clareza sobre as formas, sentidos e os efeitos institucionais na sociedade, o que é fundamental para construir qualquer mudança de rumos.

uma importante base para investigação e para análise. A esse respeito, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2007) justificam o uso de uma abordagem focada nos instrumentos de políticas públicas, associando sua relevância ao fato de ela ser capaz de suplementar perspectivas clássicas e dominantes na análise política, que se voltam tradicionalmente às organizações ou à interação entre atores e representações. Desse ponto de vista, a ênfase sobre os instrumentos permitiria conceber outros tipos de questões, além de abordar antigos problemas sob perspectiva alternativa.

O objetivo dos autores é explicitar a maneira pela qual os instrumentos estruturam e influenciam políticas públicas, entendendo-os como um tipo particular de instituições, no sentido sociológico do termo. Nesse ponto, é importante ter em mente que, para Lascoumes e Le Galès (2012), as instituições constituem estratégias políticas que têm a capacidade de condicionar o comportamento dos atores e de influenciar o resultado da própria ação pública. Aludindo a Douglass North (1990), os autores concebem as instituições como regras do jogo, mas avançam no sentido de admiti-las como a representação de um problema, de valores e de interesses sociais. As instituições seriam, nesse sentido, matrizes normativas e cognitivas da realidade, portadoras de uma concepção específica de regulação e de controle social alcançada no processo de institucionalização⁶.

A partir disso, compreende-se melhor a maneira como a abordagem dos autores diferencia-se da concepção tradicional que se tem sobre os instrumentos de políticas públicas, de base funcionalista. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007, 2012), os instrumentos estão inseridos em dinâmicas políticas, de modo que todo instrumento constitui, na prática, a forma assumida por algum tipo de concepção prevaletente sobre a realidade e sobre o controle social. Na medida em que os aspectos da instrumentação são disputados politicamente, afasta-se qualquer noção dos instrumentos e da estruturação de instrumentos como algo neutro axiologicamente, como instância ou elemento puramente técnico⁷.

O conceito de instrumentação da política pública diz respeito, dessa forma, aos problemas relacionados à escolha de um instrumento, passando pela consideração acerca de seu específico processo de implementação. Passa também pelas razões que levam à sua oportunidade e à sua permanência, pressupondo uma ponderação não apenas sobre suas finalidades, mas, sobretudo, sobre seus efeitos reais na sociedade. A consideração das relações de poder que compreendem o processo de instrumentação da política pública não significa ignorar que os instrumentos requerem subsídios técnicos para sua produção, implementação e para seu controle⁸. Trata-se, isso sim, de romper com a visão tecnicista sobre eles, à qual se pode associar a noção que toma os instrumentos como simples ferramentas ou meios técnicos de governo. É de se indagar, pois, em que medida o funcionalismo não conduziu muitos analistas

⁶ A institucionalização refere-se ao processo interativo por meio do qual as regras e os procedimentos são elaborados e se desenvolvem como representações do social. Trata-se de processo atravessado pela cooperação e pela disputa entre atores. É no âmbito da institucionalização que a ação dos atores se torna mais evidente: como as normas podem mudar e novas serem estabelecidas, os atores podem atuar justamente para terem seus interesses e seus valores reconhecidos e, então, institucionalizados. Por estar diretamente conectado às dinâmicas de poder, o processo de institucionalização explica o porquê de as instituições não serem *neutras* (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012, p. 170-172).

⁷ Peter B. Guy (2002) recupera a literatura que toma os instrumentos como uma questão técnica e neutra. De acordo com o autor, trata-se de viés simplificador dos instrumentos de políticas públicas e que ignora aspectos políticos envolvidos na escolha institucional. O alinhamento de Peters com a perspectiva de Lascoumes e Le Galès fica bastante explícito ao se ter em conta que, para aquele autor, o processo político relativo aos instrumentos envolve disputas, geralmente levando ao estabelecimento de uma agenda.

⁸ Peters (2002, p. 1966) é esclarecedor ao dizer que o problema da escolha se relaciona à necessidade de equilibrar o critério político com outros aspectos igualmente importantes, como a eficácia do instrumento, sua confiabilidade e mesmo eficiência relativa.

a festejarem o Estatuto da Cidade como uma avançada *caixa de ferramentas*⁹ (RIBEIRO, 2016).

O rompimento com a perspectiva funcionalista possibilita que outra natureza de aspectos sobre os instrumentos possa ser questionada. A partir da sociologia política, por exemplo, é possível levantar questões sobre sua legitimidade, e não apenas sobre sua legalidade; sobre dinâmicas de politização ou de despolitização, e não apenas de eficiência do instrumento utilizado; enfim, vem à tona o caráter concreto da instrumentação da política pública. Como bem pontuado por Mangabeira Unger (2017, p. 82), “Os detalhes das instituições e práticas importam: não democracia, mas que tipo de democracia; não mercado, mas mercado de que modo. Essas particularidades são expressas no direito.”.

A formulação e a implementação de um instrumento de política pública constituem, nesse sentido, uma “escolha de direção” institucional, o que permite qualificar interesses materiais e morais subjacentes. Os instrumentos estruturam políticas públicas, consolidando uma interpretação social específica que se expressa no modo de regulação e de implementação adotados, o qual agrega valores, visões de mundo, compromissos e preferências. Todo instrumento tem sua história e tende a projetá-la no sistema em que está inserido. As características e as propriedades assumidas pelos instrumentos estão associadas às suas próprias finalidades, cujo escopo pode ser amplo o bastante para ser mobilizado por atores e por políticas diversas e em diferentes setores.

Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) discutem, em síntese, dois aspectos principais no que se refere aos instrumentos de política pública: o primeiro deles refere-se à relação entre os instrumentos em si e a dinâmica política em que estão inseridos, o que abrange seu respectivo processo de institucionalização; o segundo aspecto é a noção de que a escolha por determinado instrumento é um significante das políticas públicas, justamente por sua capacidade de estruturar e de condicionar essas políticas. Esses dois aspectos evidenciam o contraste da sociologia da instrumentação da ação pública em face de outros aportes teóricos que versaram sobre o tema, que, como os próprios autores reconhecem, é relativamente pouco desenvolvido nas Ciências Sociais.

De toda sorte, a demanda por estudos e por pesquisas sobre essa temática é relevante e crescente, porque ela acompanha a tendência de diversificação dos instrumentos de política pública - que, por sua vez, segue em linha com o processo de desenvolvimento e de complexificação das sociedades. A própria mudança de paradigmas estatais, que passa pela ampla transformação do modo de atuação dos atores públicos e privados, reforça a ênfase sobre a utilização desses instrumentos, gerando novos desafios de formulação, implementação e de avaliação das políticas públicas que estruturam.

Do ponto de vista acadêmico-científico, concordamos com Lascoumes e Le Galès (2007) ao considerarem de menor importância o foco na questão sobre a

⁹ A literatura sobre instrumentos de política pública geralmente compreende proposições classificatórias ou tipologias sobre as chamadas *tools of government*, isto é, as ferramentas de governo. Essa é uma tendência verificada ao menos desde a década de 1980, quando os estudos sobre esse tema alcançaram outro patamar de desenvolvimento, tendo sido determinantes, à época, as contribuições de Lester M. Salamon nos Estados Unidos e de Christopher Hood no Reino Unido. Com efeito, havia uma ênfase geral que se voltou para a necessidade de contínua (re)formulação, combinação e de aplicação dos instrumentos a uma multiplicidade de questões que cabem à ação pública moderna. De Hood (1983) a Salamon (2002), foram muitas as classificações propostas e que perpassam tanto aspectos comuns trabalhados pelos diferentes autores quanto outros aspectos bastante distintos, como são as questões dos atributos de governo e do desenho ou regime de políticas (LINDER E PETERS, 1989; HOWLETT, 1991).

natureza dos instrumentos de políticas públicas, dada a maior relevância de conhecer como esses instrumentos realmente atuam, qual é seu impacto na realidade. Isso significa, resta claro, investigar e analisar criticamente e empiricamente seus efeitos, suas consequências sociais, políticas e econômicas, sem que se perca de vista a diferenciação entre a avaliação dos instrumentos e uma avaliação substantiva das políticas a que eles estão relacionados (PETERS, 2012). Lascoumes e Le Galès (2007) propõem, por fim, a adoção de duas perspectivas prioritárias para o avanço de estudos comparados sobre os instrumentos de política pública, perspectivas que seriam capazes de romper vieses normativistas da pesquisa e da análise sobre eles: 1) foco nos efeitos dos instrumentos em situação de relativa autonomia; 2) foco nos efeitos políticos dos instrumentos e nas relações de poder que o envolvem.

BALANÇO PRELIMINAR SOBRE A PESQUISA EM CURSO

Apresentam-se, neste ponto, os primeiros resultados da investigação em curso sobre a maneira pela qual os instrumentos urbanísticos têm constituído objeto de pesquisa e de análise nos estudos urbanos no país.

Como se observou, a investigação volta-se ao acervo digital de periódicos, teses e de dissertações do campo dos estudos urbanos, não tendo caráter bibliométrico. Até o presente, foram levantadas publicações sobre os instrumentos urbanísticos relativamente ao período entre os anos de 2001 e de 2021 nas seguintes bases, revistas e eventos: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR); Revista Brasileira de Gestão Urbana (urbe); Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR); Periódicos Capes; Scielo; e Biblioteca Digital Brasileira de Teses (BDBT).

Os dados obtidos foram sistematizados e, de sua análise, foi possível constatar vertentes da produção científica sobre os instrumentos urbanísticos no campo dos estudos urbanos. Essas vertentes puderam ser reunidas em categorias temáticas e conceituais, explicitadas no quadro 1:

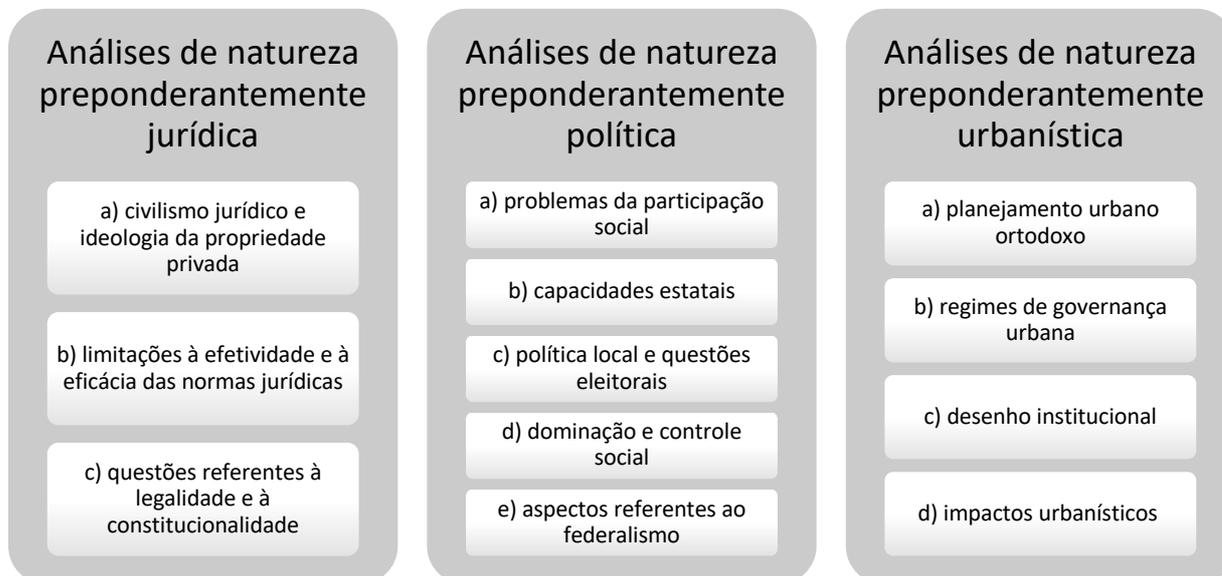
Categorias temáticas e conceituais	
	Capacidades locais
	Federalismo brasileiro
	Planejamento democrático
	Reforma urbana
	Empreendedorismo urbano
	Implementação de políticas públicas
	Desenho e desenvolvimento institucional
	Política local

Quadro 1 – Categorias temáticas e conceituais

Fonte: produzido pelos autores.

À par disso, sugere-se uma primeira classificação para a produção científica analisada, tendo em vista a preponderância de perspectiva disciplinar: 1) análises de

natureza preponderantemente jurídica; 2) análises de natureza preponderantemente política; 3) análises de natureza preponderantemente urbanística. O quadro 2 apresenta as ênfases de estudo e de pesquisa categorizadas no âmbito de cada uma dessas perspectivas:



Quadro 2 – Perspectiva disciplinar e ênfases temáticas
Fonte: produzido pelos autores.

Foi possível verificar que muitos dos temas trabalhados são também comuns ao campo dos estudos políticos; exemplos nesse sentido são as questões relativas ao federalismo e ao desenho institucional. À primeira vista, essa constatação parece contrastar com a proposta de ampliar a interdisciplinaridade nos estudos urbanos no sentido da gramática da Ciência Política; contudo, uma mesma categoria conceitual ou temática pode constituir objeto de diferentes enquadramentos teóricos e metodológicos. Nesse sentido, análises sobre a política local e sua influência para a regulação institucional, por exemplo, podem ser realizadas a partir de matrizes estruturalistas, incrementalistas ou mesmo à luz da teoria do eleitor mediano. Um mesmo tema pode ou não estar submetido a pesquisas quantitativas ou qualitativas, podendo variar significativamente, portanto, a forma de tratamento e de análise de dados. Isso significa que, apesar da eventual utilização de categorias temáticas e conceituais tipicamente desenvolvidas pelos estudos políticos, o campo urbanístico continua a reclamar maior interdisciplinaridade, o que passa por um esforço de complementação ou reenquadramento teórico-metodológico sobre a pesquisa acerca dos instrumentos urbanísticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada sugere que a interdisciplinaridade é condição para o desenvolvimento de uma nova etapa de estudos e de pesquisas sobre os instrumentos urbanísticos no campo dos estudos urbanos. A interdisciplinaridade também se revela fundamental para o avanço qualitativo de estudos comparados sobre o uso desses instrumentos, na medida em que permite complementar perspectivas e técnicas do analista e do pesquisador. Nesse sentido, o processo de aperfeiçoamento dos instrumentos urbanísticos, como espécies institucionais

complexas, deve passar não apenas por um esforço de aproximação do campo urbanístico junto aos estudos políticos, mas também pelo desenvolvimento de análises comparadas e empiricamente embasadas sobre a operacionalização local desses instrumentos. Aprofundar o conhecimento sobre as experiências práticas com os instrumentos urbanísticos constitui uma variável fundamental para o necessário aperfeiçoamento dos processos de formulação e de implementação de políticas urbanas em diferentes localidades.

A questão da interdisciplinaridade, não obstante, continua a desafiar a análise institucional, o que é dificultado pela projeção de vertentes teóricas e epistemológicas que reforçam os estritos limites entre os campos do conhecimento. No caso dos instrumentos urbanísticos, a análise da sociologia da instrumentação da ação pública demonstrou como a influência do funcionalismo contribui para reproduzir a perspectiva tecnicista a seu respeito. Isso significa que esses instrumentos também evidenciam os problemas de interlocução disciplinar entre os campos dos estudos urbanos e dos estudos políticos. Ao apartar os instrumentos urbanísticos da dinâmica política, a tradição funcionalista estreita o horizonte de estudos e de pesquisas sobre eles, prejudicando as possibilidades de compreensão sobre seu funcionamento e sobre suas potencialidades.

Os resultados preliminares da investigação em curso refletem esse estado de coisas. Do exame dos dados levantados até o momento, foi possível alcançar uma primeira classificação para a produção científica sobre os instrumentos urbanísticos no campo dos estudos urbanos no Brasil. Tendo em vista a preponderância de perspectiva disciplinar adotada nas publicações, as categorias e as ênfases temáticas que foram identificadas puderam ser reunidas em alguns tipos de análises, que se diferenciam em razão de sua natureza preponderantemente jurídica, política ou urbanística.

Também foi possível verificar que muitas categorias temáticas e conceituais utilizadas nas publicações são comuns ao campo dos estudos políticos, o que, a princípio, parece contrastar com a proposta de ampliar a interdisciplinaridade entre os estudos urbanos e políticos. Apesar disso, não se identificou qualquer tendência consolidada no campo urbanístico de tomar essas categorias temáticas a partir de enquadramentos teóricos típicos da Ciência Política. Mesmo em termos preliminares, os resultados reforçam a compreensão, portanto, de que o estudo e a pesquisa do campo urbanístico sobre esses instrumentos continua a reclamar maior interdisciplinaridade em face dos estudos políticos.

De outra parte, o sentido regulatório dos instrumentos urbanísticos que foi admitido pelo Estatuto da Cidade deve ser entendido como uma oportunidade de experimentação institucional, o que confere relevo aos estudos de caso e às pesquisas comparadas. No contexto de crescente desconfiança em relação ao Estado e aos assuntos públicos de modo geral, (re)colocar em discussão as bases do estudo e da pesquisa sobre os instrumentos urbanísticos constitui um dos caminhos para incentivar as apostas na política urbana e em seu necessário processo de aperfeiçoamento institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula. D. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. (225-260). In: FORTINI, C., ESTEVES, J. C., DIAS, M. T. F. (orgs.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

BUCCI, Maria Paula D. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. (27-73). In: Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspar do (orgs.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018.

CALDAS, Maria Fernandes. *A Utopia da Reforma Urbana: Ação Governamental e Política Pública no Brasil*. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CLUNE, W. H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. *Iowa Law Review*, 47-125, 1983.

HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. London: Verso, 2012.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOOD, Christopher C. *The Tools of Government*. London: The Macmillan Press, 1983.

HOWLETT, Michael. Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, vol.1, n.2, 1991, 21pp.

JUDD, Dennis R. Everything Is Always Going To Hell: Urban Scholars as End-Times Prophets, *Urban Affairs Review*, vol.41, n.2, 119-131, 2005.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.20, n.1, 1-21, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2012.

LINDER, Stephen H., PETERS, B. Guy. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, vol. 9, n. 1, 35-58, 1989.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! (13-20). In: David Harvey; Ermínia Maricato et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARICATO, Ermínia. *O Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.32, n.95, 2017.

MOLOTCH, H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, v.82, n.2, 309–332, 1976.

NAKANO, A. K.; ROSSETTO, R. Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.13, 2021.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, USA: University of Cambridge, 1990.

PETERS, B. Guy. The Politics of Tool Choice. (1927-1971). In: SALAMON, Lester M. (ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas ferramentas. *RDA*, v. 272, 209-249, 2016.

SALAMON, Lester M. (ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

STONE, C. N. URBAN REGIMES AND THE CAPACITY TO GOVERN: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.15, n.1, 1–28, 1993.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. (171-243). In: Csaba Deák; Sueli Ramos Schiffer (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: USP, 2004.