



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

ELAINE NOGUEIRA DA SILVA

RADIS – INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

BRASÍLIA – DF

2025

ELAINE NOGUEIRA DA SILVA

RADIS – INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

BRASÍLIA – DF

2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

RADIS – INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

ELAINE NOGUEIRA DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas

Aprovada em: 10 de outubro de 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira – Orientador
PPGDSCI/CEAM/UNB

Prof.^a Dr.^a Doriana Daroit – Membro Interno e Suplente
PPGDSCI/CEAM/UNB

Dr.^a Sued Wilma Caldas Melo – Membro Externo
Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

Prof. Dr. Alberto Abadia dos Santos Neto
Faculdade CNA
Suplente

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nr Nogueira da Silva, Elaine
RADIS - INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL / Elaine
Nogueira da Silva; orientador Luiz Guilherme de Oliveira.
Brasília, 2025.
84 p.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional) Universidade de Brasília, 2025.

1. Mudança Institucional. 2. Instituições. 3.
Constituições. 4. Capitalismo Ibérico. 5. RADIS. I. de
Oliveira, Luiz Guilherme, orient. II. Título.

*Aos meus filhos, Túlio e Afonso,
que iluminam meu caminho e dão sentido a cada conquista.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, pela oportunidade dada, pela orientação segura, pelas excelentes sugestões no decorrer dos trabalhos e por todo conhecimento compartilhado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, pela dedicação nos ensinamentos que me fizeram enxergar o mundo sob novas perspectivas.

Aos professores que compuseram minha banca, Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira, Prof.^a Dr.^a Doriana Daroit, Prof.^a Dr.^a Sued Wilma Caldas Melo e Prof. Dr. Alberto Abadia dos Santos Neto, que fizeram importantes contribuições para a construção desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida, pela oportunidade que me foi concedida de participar do projeto de pesquisa “A Trajetória Institucional Brasileira e a Expansão das Políticas Públicas”, construído a partir do projeto “Constituições Brasileiras e Políticas Públicas” em parceria com a Universidade de Brasília e o Senado Federal. Os conhecimentos ali adquiridos foram fundamentais para o enriquecimento deste trabalho.

Aos amigos que tive a oportunidade de conhecer no Programa, pela troca de conhecimento e apoio durante o curso.

Aos amigos do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração (CEAG), pela riqueza nos debates em cada encontro que tivemos.

Ao meu marido, por todo carinho, apoio e incentivo.

À minha família, que acreditou e incentivou meu potencial ao longo do caminho.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

*“Todas as coisas estão cheias de sinais,
e é sábio aquele que consegue aprender uma coisa a partir de outra.”*

Plotino (205 – 270), Filósofo Romano.

RESUMO

SILVA, Elaine Nogueira da. RADIS – Instrumento de Mudança Institucional. Dissertação (Desenvolvimento e Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Universidade de Brasília. Brasília, 2025.

Mudanças institucionais ocorrem dentro de trilhas preexistentes, mas podem ser impulsionadas por momentos críticos - "janelas de oportunidade" - e processos incrementais. A partir de estudos acerca da relevância do Institucionalismo Histórico, das Instituições e do legado das Constituições Brasileiras, busca-se no Projeto RADIS um agente motivador da mudança institucional gradual, que subsidia uma base técnico-científica para a formulação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária em áreas ambientais ocupadas irregularmente, influenciando normas e diretrizes do Estado, especialmente em órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a União. O projeto faz parte de um momento de conjuntura crítica dentro do órgão, que vê a necessidade de atuar na criação de estratégias mais flexíveis e eficazes para lidar com a regularização fundiária, além de atuar como instrumento de aprendizado institucional, consolidando novas práticas baseadas em estudos empíricos sobre os desafios da regularização em áreas de interesse social. Nesta pesquisa, analisaremos se o Projeto RADIS pode ser considerado um mecanismo de mudança institucional, ao proporcionar um embasamento teórico e prático para a formulação de políticas voltadas à regularização fundiária sustentável, sugerindo novos marcos regulatórios, instrumentalizando políticas públicas que facilitam a implementação de programas que conciliam regularização e preservação ambiental. Após uma década de existência, o projeto transformou-se em diretriz para o Incra, gerando um arcabouço técnico-jurídico de instrumentos que marcam a mudança no órgão e nos atores envolvidos no processo. A partir de um cenário de conjuntura crítica, apto a conduzir alguma mudança institucional, seja requerendo medidas a curto ou longo prazo, o Incra foi impulsionado a criar mecanismos de mudanças culturais, sociais e econômicas, seguidos pela reestruturação, organização e instrumentalização da instituição.

Palavras-chave: Mudança Institucional. Instituições. Constituições. Capitalismo Ibérico. RADIS.

ABSTRACT

Institutional changes occur within preexisting pathways but can be driven by critical moments—"windows of opportunity"—and incremental processes. Based on studies on the relevance of Historical Institutionalism, Institutions, and the legacy in Brazilian Constitutions, the RADIS Project seeks to act as a motivating agent for gradual institutional change, providing a technical-scientific foundation for the formulation of public policies aimed at land regularization in environmentally occupied areas. This process influences state norms and guidelines, particularly within institutions such as the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Incra) and the Union. The project is part of a critical juncture within the institution, recognizing the need to develop more flexible and effective strategies for land regularization while also serving as an instrument of institutional learning, consolidating new practices based on empirical studies of the challenges associated with regularization in socially significant areas. In this research, we will analyze whether the RADIS Project can be considered a mechanism for institutional change by providing both theoretical and practical foundations for the formulation of policies focused on sustainable land regularization. It suggests new regulatory frameworks and strengthens public policies that facilitate the implementation of programs that balance regularization with environmental preservation. After a decade of existence, the project has evolved into a guideline for Incra, generating a technical-legal framework of instruments that mark a transformation within the institution and among the actors involved in the process. Amid a critical conjuncture capable of driving institutional change—whether through short- or long-term measures—Incra has been compelled to create mechanisms for cultural, social, and economic changes, followed by the restructuring, organization, and enhancement of the institution.

Keywords: Institutional Change. Institutions. Constitutions. Iberian Capitalism. RADIS.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1. O Brasil e as Constituições	32
Figura 2. Coleções	53
Figura 3. Onde atuamos.....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Linha do tempo Projeto RADIS	54
Quadro 2. Tipos de mudança institucional - Processos e Resultados.....	58
Quadro 3. Mudança institucional - Cinco tipos de transformação gradual	59
Quadro 4. Tipos de Agentes de Mudança	62
Quadro 5. Comparativo das Mudanças no Incra antes e depois do Projeto RADIS/UnB.....	66
Quadro 6. Exemplos de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) firmados pelo Incra com Universidades Federais	67

LISTAS DE SIGLAS

APP	Área de Proteção Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEGAFI	Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGU	Corregedoria-Geral da União
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MPF	Ministério Público Federal
NEI	Nova Economia Institucional
OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
RADIS	Projeto de Regularização Ambiental e Diagnósticos dos Sistemas Agrários dos Assentamentos da Região Norte do Estado do Mato Grosso
RL	Reserva Legal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINIMA	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SNSO	Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TC	Termo de Compromisso
TED	Termo de Execução Descentralizada
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
VEI	Velha Economia Institucional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 JUSTIFICATIVA	16
1.2 OBJETIVO GERAL	17
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.4 METODOLOGIA	18
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	19
2 INSTITUIÇÕES	20
2.1 A INFLUÊNCIA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO NA MUDANÇA INSTITUCIONAL	24
2.2 INÍCIO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	25
2.3 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	30
3.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SOB A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1824	33
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891 – TRANSIÇÃO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS	36
3.3 AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937 – O ESFORÇO DE MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS, PRODUTIVAS E SOCIAIS	39
3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1946 – LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS E CRISES DE GOVERNABILIDADE	42
3.5 CONSTITUIÇÃO DE 1967 – DESAFIOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL	45
3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1988 – A CRENÇA DE QUE A DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES TRARIA FELICIDADE NACIONAL	48
4 RADIS	52
4.1 LINHA DO TEMPO – RADIS	54
4.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL DO INCRA APÓS A EXECUÇÃO DO PROJETO RADIS	55
4.3 PROCESSOS DE MUDANÇA – INCREMENTAL OU GRADUAL E ABRUPTA	55
4.4 AGENTES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL NA DEFINIÇÃO DE MAHONEY E THELEN	61
4.5 A IMPORTÂNCIA DE ATORES INSTITUCIONAIS	62

4.6 IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS DIVERGENTES.....	63
4.7 PROJETO RADIS – ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL .	64
4.8 INCRA – RESULTADO DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	68
4.9 MUDANÇA GRADUAL ENDÓGENA – O MODELO DE MAHONEY E THELEN PODE SER APLICADO ÀS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO PROJETO RADIS?....	71
5 CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa adota como arcabouço teórico o Institucionalismo Histórico, perspectiva que orienta a abordagem metodológica e permite examinar, de maneira sistemática, o comportamento dos atores, a trajetória institucional e os fatores que impulsionaram as mudanças ocorridas na estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ao longo do desenvolvimento e implementação do Projeto RADIS.

Trata-se de uma investigação qualitativa, construída a partir de pesquisa bibliográfica e análise documental. No decorrer da investigação, verificou-se que a dinâmica político-institucional da política de regularização fundiária conduzida pelo Incra passou a adotar uma trajetória voltada ao estímulo da regularização ambiental de áreas irregularmente ocupadas, movimento impulsionado por uma crise regulatória. Essa mudança de direção originou-se de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Incra em 08 de agosto de 2013.

O TAC foi celebrado com o objetivo de substituir sete ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal contra o Incra, referentes a danos ambientais em áreas de assentamentos da reforma agrária. Pelo acordo, a autarquia comprometeu-se a assumir diversas obrigações, dentre as quais: solicitar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) de cada assentamento de forma individualizada; realizar o Licenciamento Ambiental das áreas sob sua responsabilidade; e garantir assistência técnica contínua com foco na adequação ambiental de todos os assentamentos sob sua gestão.

A formulação, criação e/ou modificação de políticas públicas exigem inevitavelmente ajustes institucionais. As instituições, por sua vez, não apenas condicionam a definição das estratégias utilizadas para enfrentar os problemas, como também moldam o campo de ação dos agentes envolvidos no processo. Desse modo, compreender as mudanças no Incra implica analisar tanto as pressões externas, como as decorrentes de acordos judiciais e crises regulatórias, quanto os mecanismos internos de adaptação e resistência.

Nesse sentido, o processo histórico de desenvolvimento das políticas públicas nas instituições nacionais está intrinsecamente relacionado à formação e à consolidação das Constituições Brasileiras, que estabeleceram parâmetros normativos e políticos fundamentais para a atuação estatal. Não é possível discutir mudança institucional sem considerar as transformações ocorridas ao longo da vigência das diferentes Cartas Constitucionais, as quais forneceram os marcos estruturais e jurídicos que condicionaram, limitaram ou possibilitaram as reformas institucionais subsequentes.

Desta forma, o estudo se propõe compreender e apresentar elementos que contribuam para responder a seguinte questão: de que forma o Projeto RADIS influenciou mudanças institucionais no contexto do Incra e, por consequência, para a política fundiária nacional?

Deve-se ter em conta que a trajetória evolutiva está sujeita a pressões oriundas de um ambiente socialmente moldado através de um arcabouço institucionalmente construído (Oliveira, 2018; Oliveira et al, 2020).

Sendo assim, a hipótese central deste trabalho é a de que, durante o período de desenvolvimento e implementação do Projeto RADIS, verificou-se uma aceleração significativa nas mudanças das práticas institucionais do Incra, especialmente no que se refere à incorporação de práticas institucionais mais descentralizadas que permitiram ampliar as possibilidade de parcerias estratégicas para melhorar a capacidade do órgão de se destacar como competente no que diz respeito à gestão fundiária e ambiental de assentamentos de reforma agrária.

Mahoney e Thelen (2009) definem as instituições como atributos/características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos), que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas de maneira fácil ou instantânea. Na maioria das vezes, as instituições são moldadas por processos demorados, que vão se estruturando ao longo da trajetória.

Como afirma North (1990), as instituições podem ser compreendidas como as “regras do jogo” de uma sociedade ou, de forma mais formal, como as restrições criadas pelo homem que moldam e orientam a interação humana. Elas não se limitam a um mero conjunto de normas; constituem estruturas que organizam incentivos para o intercâmbio humano, seja no âmbito político, social ou econômico. Dessa maneira, a mudança institucional desempenha papel central na forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo, tornando-se, portanto, um elemento-chave para a compreensão dos processos históricos. O exame aprofundado da natureza das instituições e das consequências de sua dinâmica para o desempenho econômico e social revela-se indispensável, uma vez que as escolhas realizadas em momentos determinados reverberam ao longo do tempo, influenciando a consolidação ou a transformação dessas instituições.

A constituição, enquanto arcabouço normativo, remete diretamente à criação, manutenção ou transformação das instituições. Seu papel vai além de formalizar regras: ela estrutura a base institucional sobre a qual se organiza o Estado e a sociedade. Ao longo da história, processos revolucionários e transformações sociais profundas, muitas vezes

consagradas em marcos constitucionais, foram decisivos para a emergência de novas instituições, moldando o caminho das sociedades em suas trajetórias evolutivas.

Diferentemente de abordagens que se restringem a configurações organizacionais pontuais ou a análises fragmentadas do tempo, o institucionalismo histórico adota uma perspectiva ampla e de longo prazo, considerando tanto momentos críticos quanto processos contínuos de mudança. Essa abordagem permite superar as limitações das visões parciais, revelando a complexidade das interações que moldam os Estados, a política e a formulação de políticas públicas, evidenciando como escolhas institucionais passadas condicionam resultados presentes e futuros.

1.1 JUSTIFICATIVA

O problema fundiário brasileiro tem raízes históricas profundas, que remontam ao ano de 1530, com a implantação das Capitanias Hereditárias e o do Sistema de Sesmarias¹. Nesse modelo, extensas glebas eram concedidas pela Coroa Portuguesa àqueles que se dispusessem a cultivá-las, prática que consolidou os latifúndios, acentuou a desigualdade na distribuição de terras e gerou um cenário de ausência de registros e de governança sobre ocupações frequentemente desordenadas.

A Independência, em 1822, não representou solução para tais impasses. A constante troca de proprietários e a fragilidade dos mecanismos de regulação resultaram em um quadro de indefinição jurídica, marcado por terras sem titularidade formal ou por disputas incessantes. Em 1822 e 1850, ano da promulgação da Lei de Terras, a regra predominante foi a de apropriação pela simples ocupação. Nesse período, coexistiram duas formas distintas de posse: a ocupação real, vinculada ao uso efetivo da terra, e a propriedade legal, herdada do regime sesmarial suspenso em 1822.

¹ “O instituto jurídico da sesmaria era disciplinado pelas Ordenações do Reino, no caso, as Afonsinas, editadas em 1446, e também pela Lei de 26 de junho de 1375 de Don Fernando I, baseada em princípios constantes em leis agrárias romanas, de 376 a.C., (tribuno da plebe Lúcio Stolon, Lei Licínia), e de 133 a.C., (tribuno da plebe Tibério Graco, Lei Semprônia), as quais se referiam a repulsa ao solo inculto e dispunham sobre a utilização do *ager publicus* e consequentemente o *ager vectigalis*. [...] O Sistema de Sesmaria foi concebido em sua origem, em 1375, com o intuito de transformar as terras ociosas de Portugal em lavradias, já que este país passava por uma grande escassez de comida. Aquele beneficiado que não produzisse perderia sua terra em favor de quem a quisesse cultivar. No entanto, o intuito de Portugal com relação às terras de além-mar, mais especificamente as do Brasil, era o de colonizar e desbravar, adotando o instituto da Sesmaria nova feição em relação sua concepção original”. Fonte: GOBBO, T. F. N. **Terras Devolutas: Conceito e Ação Discriminatória**. Bacharelado em Ciências Jurídicas. Taubaté: Editora da UNITAU, 2002.

Somente a partir da Constituição de 1934 houve um avanço significativo, com o reconhecimento do direito dos ocupantes de terras públicas para fins de moradia ou cultivo². Esse marco demonstra que o tema da ocupação irregular é tão antigo quanto a própria formação das instituições brasileiras, mantendo-se, entretanto, atual. Apesar disso, a criação de um órgão responsável por executar a reforma agrária e promover o ordenamento fundiário nacional só veio a ocorrer em 8 de julho de 1970³, com a instituição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

À luz desse percurso histórico, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender as mudanças institucionais que vêm moldando a política fundiária no Brasil. O estudo empírico do Projeto RADIS revela-se particularmente relevante, pois evidencia a emergência de novas regras e instrumentos no âmbito do Incra, voltados à formulação e implementação de políticas públicas mais adequadas às demandas sociais e em consonância com os princípios constitucionais.

Trata-se de um processo em que as instituições não apenas refletem interesses e disputas históricas, mas também se transformam a partir das percepções, valores e estratégias dos atores envolvidos. Assim, o trabalho busca contribuir para o debate sobre como as instituições se adaptam e se reconfiguram frente às exigências sociais, políticas e legais do presente, sem perder de vista os condicionamentos herdados do passado.

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de criação do Projeto RADIS e a sua capacidade de geração de mudanças institucionais no âmbito do Incra, de modo que seja possível elencar a criação de novas regras e instrumentos governamentais que influenciaram aspectos relacionadas à gestão fundiária brasileira.

² CF/1934: Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses economicos do paiz.

§ 4º O trabalho agricola será objecto de regulamentação especial, em que se attenderá, quanto possivel, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferênci na colonização e aproveitamento das terras publicas.

Art. 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietario rural ou urbano, occupar, por dez annos continuos, sem opposição nem reconhecimento de dominio alheio, um trecho de terra até dez hectares tornando-o productivo por seu trabalho e tendo nelle a sua morada, adquirirá o dominio do sólo, mediante sentença declaratoria devidamente transcripta.

Art. 129. Será respeitada a posse de terras de silvicolos que nellas se achem permanentemente localizados sendo-lhes, no emtanto, vedado alienal-as.

³ Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos serão analisados conforme a tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2009) e, de modo a alcançar o objetivo geral, esta dissertação propõe-se a:

- Apresentar o processo histórico de mudanças institucionais no Brasil, a partir de mudanças constitucionais;
- Identificar em que contexto o Projeto RADIS foi criado e qual a sua capacidade de desencadear mudanças institucionais no âmbito do Incra;
- Elencar as novas regras e instrumentos de atuação implementadas pelo Incra após a execução do Projeto RADIS.

1.4 METODOLOGIA

Para responder à questão central desta pesquisa, adotou-se uma abordagem metodológica combinada, que integrou revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta de dados empíricos. A revisão bibliográfica e documental foi utilizada para fundamentar o referencial teórico, abrangendo conceitos, discussões e questões relacionadas aos temas centrais do estudo. Para tanto, foram consultados repositórios oficiais, portais de periódicos, livros especializados, bancos de dados de órgãos públicos, legislações pertinentes e outros materiais disponíveis em sítios institucionais confiáveis.

No âmbito empírico, a pesquisa envolveu a realização de estudo sobre a atuação do Incra permitindo a coleta de informações diretamente vinculadas à prática institucional e à percepção dos atores envolvidos. Essa abordagem possibilitou compreender os fenômenos observados dentro de seus contextos naturais, considerando os significados atribuídos pelos participantes, conforme preconizado por Denzin e Lincoln (2006).

O estudo pode ser classificado como pesquisa aplicada com abordagem qualitativa, uma vez que reconhece “que os pontos de vista e as práticas no campo são diferentes devido às diversas perspectivas e contextos sociais a eles relacionados” (Flick, 2009). A pesquisa qualitativa, por sua natureza interpretativa e naturalista, permite estudar os fenômenos em seus cenários reais, interpretando-os à luz das experiências e perspectivas dos sujeitos envolvidos.

Em relação aos objetivos, optou-se por uma pesquisa de caráter exploratório, que visa ampliar a familiaridade com o fenômeno estudado e fornecer subsídios para o aprofundamento em estudos futuros (Marconi; Lakatos, 2003, p. 188). Os procedimentos adotados englobaram uma análise documental primária, permitindo o levantamento detalhado de informações relevantes (Marconi; Lakatos, 2003, pp. 174, 195).

Assim, a metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica e documental, integrando fontes secundárias e dados primários obtidos por meio de dados exploratórios, o que proporcionou uma compreensão mais ampla e aprofundada do objeto estudado.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação está organizada em quatro capítulos, estruturados de forma a conduzir o leitor do contexto teórico aos resultados e análises do estudo. Neste capítulo introdutório, explicitam-se objetivos geral e específicos, a relevância do estudo e a justificativa para a sua realização; além de detalhar a metodologia adotada, descrevem-se as abordagens, procedimentos e técnicas utilizadas na pesquisa.

O segundo capítulo dedica-se ao estudo do processo de formação das instituições, apoiando-se na bibliografia de autores que investigaram tanto o antigo quanto o novo institucionalismo. Neste capítulo, são explorados conceitos fundamentais, abordagens teóricas e contribuições relevantes para a compreensão das instituições e de seus mecanismos de consolidação ao longo do tempo.

No terceiro capítulo, a análise se concentra na trajetória de formação das instituições no Brasil, com enfoque nas diferentes Constituições Brasileiras. São discutidos os aspectos sociais, econômicos e políticos que marcaram os processos constituintes, evidenciando como tais fatores influenciaram a consolidação institucional no país e moldaram as práticas organizacionais e normativas.

O quarto capítulo aborda a temática da mudança institucional, com atenção especial ao Projeto RADIS. São examinados a importância, a extensão e os resultados do projeto, bem como seu papel na promoção de mudanças institucionais dentro do Incra. Este capítulo final permite articular o referencial teórico com a análise empírica, evidenciando as contribuições do projeto para a transformação das práticas institucionais e políticas públicas voltadas à regularização fundiária.

2 INSTITUIÇÕES

O termo “instituição” é amplamente estudado e discutido em diversos debates acadêmicos e científicos. Embora haja certo consenso em torno da ideia de que as instituições correspondem a regras de comportamento, não é claro a que objeto específico os autores se referem ao utilizar o conceito (Cavalcante, 2104). Devido à sua ampla carga semântica e às múltiplas perspectivas que o circundam, a noção de instituição pode remeter tanto a elementos concretos, como organizações, pessoas e estruturas, quanto a elementos abstratos, como ideias, valores e normas. Ademais, o conceito é empregado em distintos campos do conhecimento — sociologia, economia, direito, filosofia — cada um com suas interpretações próprias. Diante dessa diversidade, torna-se essencial contextualizá-lo adequadamente para garantir a compreensão precisa e a aplicação coerente do termo.

No campo da pesquisa e atuação prática, cada autor conceituou as instituições de acordo com sua época e área de interesse, o que resultou em diferentes interpretações e gerou ambiguidades acerca de seu significado. Neste trabalho, analisaremos as concepções de instituições segundo autores da Velha Economia Institucional (VEI) — Veblen (1898), Hamilton (1919), Commons (1931) — e da Nova Economia Institucional (NEI) — North (1990), Coase (1998), Williamson (1985) —, além de explorarmos as ideias de institucionalistas mais contemporâneos, como Hodgson (1999).

Daremos ainda atenção ao contexto brasileiro, especialmente à influência das instituições no ordenamento constitucional do país.

A análise conceitual inicia-se por Veblen (1898), considerado o fundador do pensamento institucionalista e um dos principais expoentes no estudo das instituições. Para Veblen, a cristalização de sistemas de valores, práticas cotidianas, costumes, visões de mundo e demais elementos essenciais vinculados às normas sociais constituem o desenvolvimento de instituições. O autor define instituições como hábitos de pensamento próprios de uma sociedade em determinada época, destacando que esses hábitos de pensamento resultam dos hábitos de vida, reforçando-os reciprocamente. Assim, a instituição possui uma dupla dimensão: material, ao criar usos; e imaterial, ao captar e interpretar tais usos e práticas sociais. Nesse sentido, a instituição remete ao caráter coletivo das experiências comuns de um grupo, exercendo um papel central na intensificação de usos e costumes para promover a fluidez da dinâmica social e balizar a ação individual no contexto coletivo (Silva, 2010, p. 303-304).

Para Veblen, estabilidade e permanência são pressupostos das instituições. Ele pondera que estas possuem uma “força prescritiva habitual”, reunindo os indivíduos em torno da promoção da sociedade: “a estrutura institucional da sociedade subsiste e os homens vivem

dentro de seus limites” (Veblen, 1964a, p. 143, apud Silva, 2010, p. 304-305). As instituições são produtos de processos passados, adaptados a circunstâncias históricas, e, portanto, nunca estão totalmente em consonância com as exigências do presente (Veblen, 1965a, p. 179, apud Silva, 2010, p. 304).

As instituições dão sentido ao mundo, estabilizam a sociedade e constituem a base da vida social (Campbell, 2005). Elas podem ser compreendidas como “regras do jogo” em uma sociedade ou, mais formalmente, como restrições concebidas pelo ser humano que moldam a interação social (North, 1990, p. 3, tradução nossa)⁴. Como regras do jogo, as instituições reduzem a incerteza nas interações humanas, fornecendo uma estrutura previsível para o comportamento, o que possibilita cooperação e desenvolvimento econômico. Elas moldam incentivos ao definir custos e benefícios de diferentes ações, influenciando decisões de agentes econômicos e políticos.

À medida em que as condições econômicas, sociais e políticas se transformam, as instituições também evoluem, ainda que de forma lenta, devido à resistência cultural ou aos interesses de grupos estabelecidos. Essa evolução o longo do tempo, conhecida como mudança institucional, ocorre em resposta a transformações tecnológicas, sociais, políticas e econômicas, redefinindo normas e incentivos que orientam o comportamento dentro da sociedade.

Commons (1931) destaca a dificuldade em conceituar instituições, que ora se assemelham ao conjunto de regras às quais os indivíduos se submetem, ora ao próprio comportamento destes. Segundo o autor, às vezes uma instituição remete a um sistema de leis ou direitos naturais, enquanto em outras ocasiões significa o comportamento dos próprios indivíduos (Salles, 2017, p. 78). No esquema conceitual de Commons, as instituições exercem um papel instrumental na resolução de conflitos sem recurso à força, regulando relações sociais — conflito, dependência e ordem — implícitas nas transações. Para ele, a escassez de recursos seria resolvida unicamente pela força física se não existissem restrições à ação individual, as quais são postas em prática pela ação coletiva por meio dos mecanismos institucionais. Assim, o autor define instituição como:

Se nós queremos encontrar uma circunstância universal, comum a todo comportamento conhecido como institucional, devemos definir uma instituição como a ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual (Commons, 1931, s. p.).

⁴ *Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.*

Segundo Salles (2017, p. 63), a abordagem institucional é relevante não apenas por fornecer um caminho para uma verdade aceitável, mas também por orientar a formulação de teorias consistentes. Para Commons (1931), as instituições funcionam como mecanismos de controle coletivo e resolução de conflitos, aplicando regras e punições. Esse controle pode advir de costumes desorganizados ou da ação organizada, que inclui Estado, família, Igreja, corporações e sindicatos. Nas instituições organizadas, regras de funcionamento determinam “o que os indivíduos podem, não podem, devem, não devem, poderiam ou não poderiam fazer” (Commons, 1931, s.p. apud Cavalcante, 2014).

Hamilton (1919; 1932) considera as instituições como arranjos sociais passíveis de mudança, e não como fenômenos naturais inflexíveis, sendo controladas por convenções e hábitos de pensamento (Salles, 2017, p. 68). Para ele, instituições refletem formas de pensar ou agir que prevalecem e se inserem nos hábitos de um grupo ou nos costumes de um povo, destacando seu caráter social e a relevância do comportamento habitual. A compreensão do processo institucional envolve conceitos relacionados a hábitos e rotinas (Beuren, 2012).

Autores da Nova Economia Institucional, como Coase e Williamson (1985, p. 15), veem instituições como firmas, mercados e relações contratuais. Williamson adota a transação como unidade básica de análise, incorporando a ideia de custos de transação de Coase, e aplica o conceito de racionalidade limitada, segundo o qual indivíduos possuem capacidades cognitivas limitadas e informações incompletas para tomar decisões. As instituições funcionam como mecanismos que reprimem o oportunismo e apoiam escolhas, complementando a capacidade de cálculo dos agentes (Cavalcante, 2014a).

North (1991) identifica as instituições como regras formais e informais de comportamento, criadas pelos indivíduos para restringir sua própria ação e permitir a interação social. Ele define:

Instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta), quanto em restrições formais (constituições, leis, direitos de propriedade) (North, 1991, p. 97).

O cumprimento das regras é assegurado por sanções, geralmente impostas pelo Estado, considerado “uma organização com vantagem comparativa em violência” (North, 1981, p. 21). North diferencia instituições de organizações, definindo instituições como conjuntos de regras e o Estado como uma organização que aplica sanções (Cavalcante, 2014b).

Hodgson (2001) distingue a velha e a nova economia institucional quanto ao papel dos sujeitos na criação das instituições. Para os novos institucionalistas, as instituições emergem de um “modelo de baixo para cima”, a partir de indivíduos com preferências exógenas; já os velhos

institucionalistas adotam um “modelo de causação reconstitutiva de cima para baixo”, no qual uma instituição sempre pressupõe a existência prévia de outra (Hodgson, 2000, p. 12). Hodgson busca conciliar as perspectivas de Veblen e North, definindo instituições como regras, restrições, práticas e ideias capazes de moldar as preferências individuais. Ele ressalta que hábitos compartilhados podem constituir e reforçar instituições, convertendo-as em regras sociais que estruturam interações (Hodgson, 2001, p. 107; Cavalcante, 2014c). Segundo Hodgson:

Instituições são os tipos de estruturas que mais importam no domínio social: elas compõem o material da vida social. (...) nós devemos definir instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalecentes que estruturam as interações sociais. Linguagem, dinheiro, lei, sistema de pesos e medidas, maneiras à mesa, firmas (e outras organizações) são, portanto, todos instituições (Hodgson, 2006, p. 2).

Embora não haja unanimidade quanto à definição do conceito, instituições e organizações são frequentemente confundidas. Segundo Cavalcante (2014), não é possível conduzir análises empíricas ou teóricas sobre seu funcionamento sem uma compreensão adequada de cada termo. Instituições são estruturas fundamentais na vida social, organizando a interação humana por meio de regras explícitas ou implícitas.

No contexto brasileiro, as instituições desempenham papel central na regulação econômica e na manutenção do Estado de Direito. A Constituição de 1988 estabelece direitos fundamentais, divisão de poderes e diretrizes para políticas públicas, enquanto órgãos como Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU) fiscalizam e garantem o cumprimento dessas normas. Entretanto, o país enfrenta desafios institucionais, como instabilidade política, burocracia complexa e corrupção em setores governamentais e econômicos. Reformas institucionais que tornem as “regras do jogo” mais eficientes e previsíveis são temas recorrentes no debate público e econômico.

A eficácia das instituições depende de sua capacidade de adaptação às mudanças sociais, econômicas e culturais. Instituições rígidas ou disfuncionais podem se tornar entraves ao desenvolvimento, enquanto aquelas que evoluem dinamicamente promovem crescimento e estabilidade. As mudanças institucionais podem ser impulsionadas por crises econômicas, transformações tecnológicas ou alterações no comportamento social, e seu sucesso depende da implementação eficaz e da aceitação social.

Instituições impostas sem legitimidade tendem a gerar resistência ou se tornar ineficazes. Por isso, a construção institucional deve ser contínua, participativa e capaz de equilibrar tradição e inovação, garantindo que as regras do jogo favoreçam o bem-estar coletivo e o progresso sustentável.

Quando bem estruturadas, as instituições promovem desenvolvimento, previsibilidade e estabilidade; quando falham ou se tornam obsoletas, podem gerar obstáculos significativos. A constante avaliação e aprimoramento das instituições é, portanto, essencial para assegurar que mudanças institucionais fomentem crescimento econômico, governança democrática e bem-estar coletivo.

2.1 A INFLUÊNCIA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO NA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Para compreender os fenômenos de mudança institucional, é fundamental analisar a abordagem do Institucionalismo Histórico, que oferece ferramentas analíticas para examinar como as instituições se formam, persistem e se transformam ao longo do tempo. Essa perspectiva enfatiza as consequências de longo prazo das escolhas políticas e institucionais, permitindo entender como instituições criadas no passado estruturam as relações sociais, econômicas e políticas no presente. Nesse sentido, as instituições funcionam tanto como causa, ao influenciar o comportamento de atores e suas decisões políticas, quanto como contexto, ao facilitar ou limitar a capacidade de ação desses atores (Mariano et al., 2023).

A origem das instituições, segundo Steinmo (2008), está intimamente relacionada à dinâmica de estruturação das relações de poder em uma comunidade política. Os institucionalistas históricos concentram-se no exame das configurações organizacionais, das transformações estruturais e dos processos de longo prazo, evidenciando as interações que definem e redefinem o Estado, o jogo político e os resultados das políticas públicas (Skocpol; Pierson, 2002).

A herança institucional é compreendida como um legado histórico que emerge de conflitos e escolhas passadas (Thelen, 1999). Uma vez iniciado determinado caminho institucional, os custos para revertê-lo tendem a ser elevados, pois, embora novas opções possam surgir, os arranjos existentes frequentemente reforçam as decisões anteriores. Assim, as instituições influenciam o comportamento político e social, reconhecendo que a trajetória histórica de um país ou região é decisiva para a efetividade de soluções políticas, dificultando a mera transposição de modelos de outras realidades com trajetórias diferentes. Nesse sentido, não se atribui às instituições o caráter de causa exclusiva dos processos políticos, mas sim a capacidade de constranger e moldar a ação dos atores, limitando a forma como a disputa política se manifesta (Thelen; Steinmo, 1992 apud Mariano et al., 2023).

O Institucionalismo Histórico concentra-se, portanto, em compreender como as instituições impactam o desenvolvimento dos processos sociais e políticos ao longo do tempo

(Pierson, 2004; Lowndes; Roberts, 2013). Fioretos et al. (2016, p. 22, tradução nossa) ressaltam que as instituições possuem instrumentos de poder que lhes conferem a capacidade de criar constrangimentos e oportunidades para a ação política, influenciar a distribuição do poder e moldar preferências ao longo do tempo (Mariano et al., 2023).

Dessa forma, o Institucionalismo Histórico revela que a mudança institucional não ocorre de maneira isolada ou aleatória, mas está profundamente enraizada em estruturas, práticas e decisões pré-existentes. A abordagem enfatiza a trajetória histórica (*path dependence*), destacando como escolhas institucionais passadas geram padrões de continuidade e limitam as possibilidades futuras, tornando certas mudanças mais prováveis e outras mais difíceis de implementar.

A mudança institucional ainda pode ocorrer de forma gradual e incremental, através de pequenas adaptações e ajustes ao longo do tempo, ou de maneira rupturista e abrupta, em resposta a momentos críticos que reconfiguram estruturas existentes. Esses momentos de crise funcionam como janelas de oportunidade, permitindo que novos atores e coalizões políticas desafiem as normas estabelecidas e promovam transformações institucionais significativas.

A interação entre agentes e estruturas é central nesse processo: as instituições moldam preferências e estratégias dos atores, ao mesmo tempo em que são influenciadas por suas ações políticas e sociais. A reprodução institucional ocorre quando regras e normas são mantidas por meio de incentivos e estabilidade organizacional, enquanto a ruptura institucional emerge quando forças externas ou mudanças internas enfraquecem os mecanismos de manutenção e abrem espaço para novas configurações.

Portanto, o institucionalismo histórico oferece uma lente analítica poderosa para compreender a dinâmica da mudança institucional, demonstrando que a transformação institucional é resultado de fatores históricos, estruturais e contingentes. Ao integrar análise de trajetórias passadas, conjunturas críticas e interações entre atores e estruturas, essa abordagem permite uma compreensão mais profunda de como as instituições evoluem e moldam os processos sociais e políticos contemporâneos, enfatizando que mudanças significativas não são apenas decisões racionais de curto prazo, mas produtos de contextos históricos complexos e duradouros.

2.2 INÍCIO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O estudo das instituições brasileiras exige compreender seu processo de formação desde os primeiros momentos da colonização, quando transplantaram para o território americano elementos do direito, da administração e da organização política europeia. Nesse sentido, a

análise das instituições aparece como chave interpretativa para entender não apenas os arranjos jurídico-políticos de então, mas também a mentalidade social e cultural que se consolidou em torno desses arranjos. É a partir desse olhar sobre a institucionalidade nascente que se pode apreender a gênese das primeiras ideias políticas e das práticas administrativas que moldaram a vida coletiva no Brasil colonial.

Entre as instituições dignas de maior destaque, encontram-se as câmaras municipais, consideradas por muitos autores como um dos pilares da formação político-administrativa brasileira. Herdadas das tradições ibéricas e inspiradas nos parlamentos locais e comunas europeus, as câmaras mantiveram viva, em solo colonial, a noção de representação popular e de deliberação coletiva como parte essencial do processo político (Saldanha, 2001). Sua relevância não se limitava ao campo legislativo ou representativo: as câmaras desempenhavam funções que hoje associamos a diferentes órgãos, reunindo atribuições administrativas, financeiras e até jurídicas. Em certos aspectos, suas competências extrapolavam as das municipalidades contemporâneas, chegando a englobar funções semelhantes às que, posteriormente, seriam atribuídas ao Ministério Público.

A experiência da eleição de juízes locais, ainda que indireta e restrita às elites coloniais, representava uma prática significativa no contexto da época. Esse mecanismo, aliado às demais funções exercidas pelas câmaras, permite afirmar que o município colonial constituiu-se como verdadeiro embrião orgânico das estruturas políticas e sociais brasileiras. Desse modo, a institucionalidade local forneceu uma base prática e simbólica para o exercício do poder, criando vínculos entre a sociedade e a administração que se estenderiam ao longo da história nacional.

Outra instituição central nesse processo foi a organização judiciária da colônia. A justiça colonial portuguesa estruturava-se em duas modalidades principais: a justiça real, de caráter direto e especializado, exercida por magistrados como Ouvidores Gerais e Desembargadores dos Tribunais de Relação; e a justiça delegada, atribuída aos donatários por meio de Forais e Cartas de Doação. Esta última conferia aos detentores do poder local competências cíveis e criminais, incluindo a nomeação de juízes ordinários, escrivães e outros oficiais. Durante o período das Capitanias Hereditárias, em razão da menor presença do poder central, prevaleceu a justiça delegada, fortalecendo as câmaras municipais e o poder local em detrimento da autoridade régia (Carmignani, 2018).

As especificidades do território brasileiro e as dificuldades de comunicação e controle metropolitano exigiram uma adequação do direito e das estruturas jurídico-administrativas portuguesas. Como resultado, as câmaras municipais e o direito local adquiriram importância

acentuada, configurando-se como instâncias fundamentais de organização social e política. Essa centralidade das instituições locais manteve-se, ainda que com adaptações, mesmo após a independência do Brasil, até a promulgação da Constituição de 1824. Nesse momento, iniciou-se um processo de reorganização institucional em que algumas estruturas foram suprimidas e outras transformadas, mas em grande medida preservando a espinha dorsal da matriz europeia herdada do período colonial (Carmignani, 2018).

Além das câmaras e da justiça colonial, outras instituições também desempenharam papéis relevantes nesse processo, como os mecanismos de administração fazendária, a estrutura militar e as formas de controle eclesiástico, todos profundamente imbricados na lógica do poder colonial. Tais instituições não apenas garantiram a governabilidade da colônia, mas também serviram como laboratório para experiências que moldariam a organização do Estado brasileiro.

Assim, pode-se afirmar que o processo de formação das instituições brasileiras foi marcado pela transposição, adaptação e recriação de modelos europeus em um contexto marcado por especificidades locais. Essa dinâmica produziu um legado institucional que, com suas continuidades e rupturas, influenciou decisivamente a trajetória política do país e permanece como referência fundamental para compreender a evolução das práticas de governo e da vida pública no Brasil.

2.3 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão da importância das instituições na formulação de políticas públicas exige, inicialmente, um esforço conceitual sobre o que se entende por política pública. Trata-se de um termo amplamente utilizado no debate acadêmico e político, mas que muitas vezes aparece de forma vaga ou imprecisa. O conceito foi sistematizado por Harold Lasswell (1951), que cunhou a expressão *policy sciences* para designar um campo voltado ao estudo das políticas públicas como ciência aplicada. Sua proposta consistia em conferir rigor metodológico e caráter interdisciplinar à análise das políticas, entendendo-as como instrumentos destinados a enfrentar problemas sociais concretos por meio do uso estratégico do conhecimento científico (Andrews, 2005; Deleon, 2008 apud Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Lasswell (1951) também foi pioneiro ao propor o exame das políticas públicas como um processo (*policy process*), no qual observa-se um fluxo de etapas interdependentes: da definição de problemas (*inputs*) até a formulação, implementação e avaliação das políticas (*outputs*). Essa perspectiva contribuiu para consolidar uma abordagem dinâmica, capaz de

apreender a complexidade das interações entre atores, instituições e demandas sociais (Howlett, 2011 apud Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Sob outra perspectiva, Saravia (2006) define política pública como um fluxo contínuo de decisões voltadas tanto à manutenção do equilíbrio social quanto à introdução de mudanças destinadas a alterar determinada realidade. Essas decisões, por sua vez, são condicionadas não apenas pelas necessidades e reações do tecido social, mas também pelos valores, ideias e visões que influenciam o processo decisório. Assim, as políticas públicas podem ser entendidas como estratégias que traduzem interesses de diferentes grupos, refletindo disputas, consensos e compromissos no interior da arena política.

No mesmo sentido, Peters (2015 apud Rosa et al., 2021) concebe as políticas públicas como o conjunto de atividades empreendidas pelo governo para alterar sua economia e sociedade. Sob essa ótica, as políticas públicas são instrumentos técnicos-políticos criados para enfrentar problemas sociais considerados indesejáveis, mobilizando recursos e capacidades estatais para produzir respostas efetivas. Desse modo, não se trata apenas de respostas automáticas às demandas sociais, mas de escolhas moldadas por contextos institucionais, culturais e históricos.

É nesse ponto que se destaca o papel fundamental das instituições na formulação e implementação das políticas públicas. Elas não apenas oferecem os canais formais para a tomada de decisão, mas também condicionam as alternativas possíveis, estruturando incentivos, delimitando arenas de disputa e organizando o processo político. Como destaca Saravia (2006), as instituições estatais funcionam tanto como organizações que perseguem finalidades específicas, quanto como configurações estruturais que influenciam processos econômicos e sociais de forma tão decisiva quanto as classes e grupos de interesse.

As instituições cumprem, portanto, uma dupla função: por um lado, reduzem incertezas e estabilizam expectativas coletivas, criando um quadro normativo que permite coordenação e continuidade; por outro, atuam como mecanismos de poder, distribuindo oportunidades e restrições entre atores sociais e políticos (Lascoumes; Le Galès, 2012). É justamente essa capacidade de ordenar a ação coletiva que torna as instituições centrais para o processo de formulação de políticas públicas.

A análise institucional, no campo das políticas públicas, valoriza a dimensão da *polity*, isto é, as regras, estruturas e organizações que moldam o processo político. Aceita-se, nesse âmbito, que as características institucionais influenciam diretamente o curso das políticas, mas também que os resultados das próprias políticas podem retroagir sobre as instituições, fortalecendo-as, transformando-as ou enfraquecendo sua legitimidade (Rosa et al., 2021).

Assim, a relação entre políticas públicas e instituições é dialética: as instituições moldam as políticas, mas também são moldadas por elas.

Em síntese, o estudo das políticas públicas não pode prescindir a análise institucional. As instituições fornecem as condições de possibilidade para a ação governamental, orientando escolhas, limitando alternativas e organizando interesses. Mais do que simples cenários onde os atores políticos atuam, as instituições são protagonistas na definição dos rumos da ação estatal. Reconhecer esse papel é essencial para compreender não apenas os resultados das políticas públicas, mas também os processos históricos e sociais que as sustentam.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O direito aplicado no Brasil durante o período colonial, o Império e os primeiros anos da República, foi herdeiro direto da tradição portuguesa. As Ordenações Afonsinas (1446) representaram a primeira tentativa de sistematização do direito em Portugal, servindo como base para o desenvolvimento legislativo subsequente. No reinado de D. Manuel I (1495-1521), foram promulgadas as Ordenações Manuelinas, consideradas o primeiro corpo legislativo que efetivamente vigorou no Brasil (Azevedo, 2000). Embora o processo de codificação tivesse iniciado nas Afonsinas e continuado nas Ordenações Filipinas (1603-1867), foi nas Manuelinas que se encontram as bases jurídicas que sustentaram a evolução legislativa colonial e, em certa medida, a institucionalização das primeiras políticas públicas.

A importância das ordenações foi tamanha que sua vigência perdurou por séculos, mesmo após transformações políticas significativas. A Lei das Sesmarias, por exemplo, criada para conter a ocupação desordenada das terras no Brasil Colônia, era um reflexo direto das Ordenações Manuelinas. Tratava-se de uma legislação especial, aplicada exclusivamente à realidade colonial, mas que expressava um movimento incipiente de formulação de política pública fundiária. Nesse contexto, o Brasil ensaiava, ainda que de forma precária, uma política voltada para a ordenação da ocupação do solo. Como observou Sérgio Buarque de Holanda (2014, p. 35), a tentativa de transplantar instituições e práticas europeias para um território vasto, com condições sociais e naturais distintas, gerou contradições profundas: “somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”.

De fato, a colonização portuguesa impôs ao Brasil uma matriz institucional que não dialogava com a realidade local. Como observa Campbell (1804), embora o discurso político apresentasse o Brasil como “laço forte” da Coroa, a prática de dominação expressava uma relação de dependência, marcada por opressão e pela postergação da autonomia colonial. Portugal, ao declarar que todas as terras brasileiras pertenciam ao Reino por direito de conquista, instituiu uma política fundiária centralizada, que buscava legitimar a posse da Coroa frente às ameaças externas.

O primeiro marco jurídico de delimitação de terras foi o Tratado de Tordesilhas (1494), que dividiu as terras americanas entre Portugal e Espanha, em detrimento dos povos originários (Prioste, 2016). Inicialmente, Portugal não demonstrou interesse em colonizar o território, limitando-se a expedições exploratórias. Entretanto, a crescente ameaça de invasores estrangeiros exigiu a implementação de mecanismos de ocupação efetiva. Nesse contexto, as

Cartas de Sesmarias enviadas por D. João III a Martim Afonso de Souza inaugurou o regime das sesmarias⁵ no Brasil, importado das Ordenações Manuelinas e Filipinas.

O sistema de sesmarias, que dividia o território em capitânias hereditárias, representou a gênese da ideia de propriedade privada na colônia. Contudo, essa propriedade não era plena: os donatários recebiam direitos políticos e administrativos, mas não o domínio definitivo da terra. Na prática, tratava-se de um usufruto condicionado à defesa e exploração da capitania. Além disso, a aplicação do regime diferia substancialmente de sua origem europeia. Em Portugal, as sesmarias surgiram como resposta à crise da Peste Negra, obrigando os “ociosos” ao trabalho agrícola e garantindo o abastecimento alimentar (Mattos, 1997). No Brasil, foram adaptadas como instrumento de colonização e controle territorial, configurando uma política pública importada e parcialmente ressignificada.

Apesar disso, o regime sesmarial favoreceu a formação de grandes propriedades rurais, os latifúndios, perpetuando desigualdades estruturais na distribuição de terras. A ausência de padronização e regulamentação permitia doações desproporcionais, que só foram limitadas parcialmente pelas Cartas Régias de 1695 e 1697, fixando extensões máximas de cinco, três ou até duas léguas. Com a extinção das sesmarias em 1822, o Brasil ingressou no chamado período das posses ou “período extralegal”, marcado pela ocupação desordenada e conflitos agrários. Nesse contexto, surgiram tanto grandes propriedades quanto os minifúndios, caracterizados por sua fragilidade econômica e baixa relevância social (Figueira et al., 2024).

A ausência de regulamentação fundiária perdurou até a promulgação da Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850, que instituiu a compra como única forma legítima de aquisição de terras públicas. Essa lei representou um divisor de águas: transformou a terra de símbolo de *status* social em mercadoria sujeita a transações e tributações, inaugurando uma política de caráter arrecadatório e excludente. Como observa Nozoe (2006), a precariedade da situação jurídica da propriedade fundiária durante a colônia revela a ausência de uma política pública estruturada. A Lei de Terras, ainda vigente, marcou a institucionalização da propriedade privada e o início de um processo de regularização fundiária nacional.

O debate fundiário brasileiro, desde as sesmarias até a Lei de Terras, evidencia que a formulação das políticas públicas sempre esteve imbricada em disputas sociais, econômicas e

⁵ A Lei das Sesmarias foi instituída em Portugal em 28 de maio de 1375 no reinado de D. Fernando I (1367-1383). Instituída em complicado contexto, a Lei das Sesmarias tinha como principal objetivo o repovoamento das áreas despovoadas com a consequente utilização destas terras para o cultivo, buscando solucionar a crise de abastecimento por qual passava o reino português. Além da crise econômica por qual Portugal passava, a Peste Negra agravava ainda mais o cenário português de fins do século XIV, causando a morte de aproximadamente 1/3 da população (Silva, 2012).

políticas. A trajetória constitucional do país reforça essa dinâmica. Cada constituição brasileira – de 1824 a 1988 – refletiu os conflitos de sua época e desempenhou papel central na definição do arcabouço institucional. Coube às constituições moldarem as instituições nacionais, estabelecendo diretrizes fundamentais sobre a organização do Estado, a estruturação dos poderes e a consolidação de direitos sociais.

Nesse sentido, Hodgson (2017) lembra que as instituições são “a substância da vida social”, moldando as interações humanas por meio de regras explícitas e implícitas. As constituições, portanto, não apenas formalizam normas, mas consolidam um processo histórico de disputas pela liberdade, igualdade e cidadania.

A partir da análise conduzida pelo grupo de pesquisa do Centro de Estudos Avançados do Governo (CEAG/UnB), em parceria com a Universidade de Brasília e o Senado Federal, intitulado *A Trajetória Institucional Brasileira e a Expansão das Políticas Públicas*, construído a partir do projeto *Constituições Brasileiras e Políticas Públicas*, demonstra que a disseminação e fortalecimento das políticas públicas ao longo de dois séculos estão intrinsecamente relacionados à evolução constitucional. As cartas magnas brasileiras não apenas refletiram o contexto social e político de seu tempo, mas também impulsionaram a criação de políticas públicas que moldaram a organização do Estado e das instituições.

Assim, compreender a institucionalização das políticas públicas nas constituições brasileiras implica reconhecer que o Brasil percorreu um caminho histórico complexo, no qual heranças coloniais, disputas fundiárias e transformações constitucionais se entrelaçam. O desafio central foi – e continua sendo – articular um projeto nacional capaz de conciliar um território vasto e heterogêneo com a construção de instituições inclusivas e políticas públicas eficazes.

Figura 1. O Brasil e as Constituições



Fonte: Câmara dos Deputados, s.d.

3.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SOB A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

No início do século XIX, mais precisamente em fevereiro de 1808, a Família Real Portuguesa transferiu-se para o Brasil juntamente com o pessoal administrativo, e se estabeleceu no Rio de Janeiro. Era a transferência das instituições próprias a Portugal, mas que no Brasil não tiveram grande utilidade, pois não estavam adaptadas para tal nem tampouco para a mentalidade do povo da época. A Colônia já havia sido elevada a Reino em 12 de dezembro de 1815. Era o início do processo de emancipação do País, mas o povo ansiava, isto sim, por sua independência política e não pelo que lhe foi imposto em 21 de abril de 1821 e que foi revogado imediatamente no dia seguinte.⁶ Cinco dias após ter sido revogado o decreto, a Família Real Portuguesa partiu de volta a Lisboa. Nesse momento, a semente da libertação já havia sido lançada e, aos sete dias do mês de setembro de 1822, sob o brado do Independência ou Morte, a separação tornou-se uma realidade. O Brasil era independente e Portugal já não exercia mais domínios sobre nossa terra e nossa gente. Restava, então, uma lacuna a ser preenchida – faltava-nos um conjunto de princípios e normas que fixassem os poderes de cada um e suas respectivas atribuições, assegurando aos cidadãos todos os seus direitos. Em suma, faltava uma Constituição (Stracquadanio, 1974). A partir de então, convocou-se uma Assembleia com finalidade de elaborar um conjunto de normas que viesse a regular o estado nacional.

Nasceu a Constituição de 1824, primeira Constituição do Brasil, vigente entre os anos de 1824 a 1889, mais de seis décadas de existência, a mais longa de nossa história. Um documento marcado pela capacidade de adaptabilidade do texto à conjuntura política, econômica e cultural da época, que no plano das ideias se relacionou, também, com o contexto de recepção e limites das concepções de modernidade em Portugal. Apesar de ser uma constituição mais voltada para o Império, desempenhou um papel central na formação das instituições do Estado brasileiro e teve efeitos duradouros sobre o desenvolvimento das políticas públicas, mesmo que, na época, esse conceito ainda não existisse. Aquela carta política estabeleceu o modelo de uma monarquia constitucional com um forte poder centralizado na

⁶ “Havendo tomado em consideração o termo de juramento que os eleitores paroquiais desta comarca, a instâncias e declaração unânime do povo dela, prestaram à Constituição espanhola, e que fizeram subir à minha presença, para ficar valendo **interinamente** a dita Constituição espanhola dede a data do presente decreto até a instalação da Constituição em que trabalham as Cortes atuais de Lisboa, em que eu houve por bem jurar com a toda a minha vida corte, povo e tropa: sou servido ordenar que de hoje em diante se fique estrita a literalmente observando neste Reino do Brasil a mencionada Constituição até que se estabeleça o que for deliberado e decidido pelas Cortes de Lisboa. – Palácio da Boa Vista, aos 21 de abril de 1821”

figura do Imperador, criando um sistema de divisão de poderes com o Poder Moderador, exclusivo do Imperador, que se sobrepunha ao Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essa centralização tinha o objetivo de garantir a estabilidade política e evitar as disputas que poderiam fragmentar o recém-independente Estado brasileiro. A centralização do poder dificultou o desenvolvimento de políticas públicas locais e regionais, pois todas as decisões relevantes eram controladas pela monarquia e suas instituições. Embora a descentralização viesse a ser um marco em constituições futuras, a Constituição de 1824 contribuiu para definir um modelo de governança, onde o Estado central assumia a responsabilidade pela organização da sociedade, ainda que de forma autoritária. Esse aspecto moldou a ideia de que o Estado é o principal agente das políticas públicas, algo que persiste em diversos aspectos até os dias atuais.

Prosseguindo nessa análise do prisma do surgimento do Estado nacional, o evento mais relevante nesse período foi a proclamação da Independência, em 1822, marcando o nascimento de um novo Estado que se estruturaria nos quadros do constitucionalismo, com instituições e legislação próprias, e com sistema militar, eleitoral, entre outros. Também, foi a separação entre os reinos que abriu espaço para a formação da nação brasileira e da identidade nacional, ausentes, na visão da historiografia atual, no período colonial. Dessa forma, a emancipação política do Brasil e as suas consequências podem ser caracterizadas como acontecimentos revolucionários.

O período que se inicia com a Revolução Liberal de 1820, seguida da proclamação da Independência e se encerra com a derrubada da Monarquia, foi marcado por grande tensão entre as rupturas e as continuidades que passaram a integrar também o texto da primeira Constituição Brasileira de 1824, que agregava elementos fundantes relativos às novas instituições do país, com estruturas antigas manifestadas principalmente nas restrições impostas ao exercício da cidadania de diversos grupos sociais. Consequentemente, com a derrubada da Monarquia, muitas dúvidas surgiram quanto à conformação dos poderes e convivência entre eles – um Legislativo eleito e um Executivo chefiado por um monarca hereditário. A construção dessas novas instituições e a disputa pelo poder entre elas ocorreu em vários espaços públicos, como na imprensa e nas ruas, não ficando restrito aos debates políticos, evidenciando um formato mais presente das instituições nos espaços públicos.

A concepção moderna de constituição veio com a Revolução do Porto de 1820, que introduziu no mundo luso-brasileiro a ideia de um documento único, elaborado pelo poder constituinte, que tratava da positivação dos princípios modernos da liberdade e da igualdade, organização do sistema de governo com divisão e equilíbrio entre os poderes e com direitos individuais dos cidadãos, gerados a partir da Revolução Francesa e da Independência dos

Estados Unidos. Essas revoluções estabeleceram uma configuração diversa do espaço público e criaram um vocabulário político (Paixão, 2014, p. 4).

O constitucionalismo moderno fez-se presente no mundo luso-brasileiro por meio da circulação de uma nova linguagem política conformadora de novas práticas e instituições políticas, revelando um caráter constituinte do movimento. O projeto liberal consistia em limitar o governo monárquico português por meio da constituição, que garantiria direitos civis e políticos aos cidadãos e, dessa forma, permitia a possibilidade de participação nos negócios públicos.

Nesse período, a Constituição passou a ser vista como um conjunto de normas que ocupavam o plano superior do ordenamento jurídico de cada comunidade e que constituía as bases autorreferentes da ordem jurídica, ou seja, a ideia de constituição como *paramount law*⁷, uma estrutura apta a propiciar um novo tipo de relação entre o direito e política. Para a política, a constituição representa a afirmação das opções fundamentais de cada comunidade, e, para o direito, ela inaugura uma nova forma de vigência da ordem jurídica (Paixão, 2014, p. 6).

No Brasil, em 1822, o ideário constitucionalista juntou-se ao de autonomia política do país, projetando assim a Independência como uma obra política que unia a superação do sistema colonial e do modo de exercício do poder no Antigo Regime, ultrapassando o sentido de “único acontecimento fragmentário” (Oliveira, 2009, p. 20). Por fim, o ano de 1831, no qual se deu a abdicação de D. Pedro I do trono, também é assinalado como o momento da nacionalização da monarquia e, portanto, da verdadeira independência do Brasil.

A Constituição do Império teve um papel mais de criação do que de transformação. Seu principal mérito e fonte de prestígio foi a construção de um Estado unitário logo após a Independência. Esse arranjo institucional buscava, por um lado, evitar a volta do domínio português e, por outro, conter qualquer tentativa de fragmentação interna. Sem uma Constituição com forte caráter centralizador, a consolidação da unidade nacional teria sido inviável.

A Constituição de 1824 representou um marco decisivo na consolidação do Estado brasileiro após a Independência, ao mesmo tempo em que evidenciou a tensão entre rupturas e continuidades herdadas do Antigo Regime português. Embora inspirada nos princípios do constitucionalismo liberal, a Carta manteve forte centralização do poder nas mãos do

⁷DIPPEL, H. **Modern constitutionalism**: an introduction to a history in need of writing. In: The Legal History Review, LXXIII, 2005, v. 1, p. 1-37.

FIORAVANTI, M. **Costituzionalismo**. Percorsi della storia e tendenze attuali, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 53-69.

imperador, sobretudo por meio do Poder Moderador, o que assegurava à Coroa posição preeminente na vida política do Império.

Nesse arranjo, o Parlamento conquistou espaço institucional, mas não se firmou como núcleo autônomo do sistema representativo, já que sua atuação era constantemente condicionada pelas prerrogativas do monarca. A cidadania, por sua vez, permaneceu restrita a uma parcela reduzida da população, marcada por critérios de renda, exclusões sociais e pela manutenção da escravidão.

Ainda assim, a Constituição de 1824 desempenhou papel central na formação das instituições brasileiras ao estruturar as bases do Estado nacional, organizar a divisão dos poderes e introduzir práticas parlamentares que, mesmo limitadas, abriram caminho para a construção de uma esfera pública e para debates sobre direitos civis e políticos. Sua longevidade e adaptabilidade frente às transformações do século XIX revelam tanto sua relevância para a estabilidade do Império quanto seus limites que, ao se acumularem, contribuíram para o desgaste da monarquia e a transição para a República.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891 – TRANSIÇÃO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS

A Constituição de 1891, inspirada no modelo norte-americano, é sucinta em relação ao papel dos Estados e também em relação à quantidade de artigos: foram noventa e um artigos e oito disposições transitórias. É uma constituição marcada pelos desdobramentos de uma intensa disputa política vivenciada no país nos quinze meses anteriores de Governo Provisório, iniciado com a queda da Monarquia em 15 de novembro de 1889. Assim, ela pode ser mais bem compreendida em conjunto com os sucessivos atos e decretos das forças vencedoras, que buscaram rapidamente institucionalizar a República. Ao todo, foram sete decretos iniciais que buscavam estruturar essa nova ordem. Somente com a entrada em vigor da Constituição de 1891 que se introduziu formalmente a agenda política no sistema brasileiro, iniciando a experiência brasileira de divisão e equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Algumas mudanças demarcaram essa virada, como a garantia de liberdade religiosa, a extinção da vitaliciedade no Senado e a introdução do sufrágio universal, encerrando a regra censitária anteriormente em vigor.

A experiência real desse novo sistema, no período denominado como Primeira República (1891-1930), foi marcada por crises e medidas autoritárias no exercício dos mandatos presidenciais. A sociedade experimentava mudanças profundas nas esferas política, econômica, social, demográfica e cultural. Porém, reproduzia e cultivava, em grande medida, elementos marcantes do regime anterior. Apesar de introduzir significativas mudanças políticas

e institucionais, a Constituição de 1891 enfrentou resistência à ampliação da democracia com o fim da Monarquia e o estabelecimento da República e do Federalismo, pois muitos avanços democráticos foram limitados ou reservados a uma parcela restrita da população. Essas resistências demonstraram que, apesar de abrir espaço para a República e o Federalismo, a Constituição de 1891 limitou os avanços democráticos, mantendo o poder nas mãos das elites e dificultando o acesso à cidadania plena. A democracia só se expandiu gradualmente ao longo das décadas seguintes, com reformas e mobilizações por inclusão política que veio a refletir nas instituições.

Foi uma constituição preocupada com o fortalecimento da União sob o novo desenho institucional. No plano político, concretizou a autonomia estadual, dando plena expressão aos interesses de cada região e tendo como reflexo a formação dos partidos republicanos, restritos a cada estado. As tentativas de formação de partidos nacionais foi um fracasso em função da cômoda articulação das forças políticas dominantes regionais com o coronelismo no plano local. Esse coronelismo evidenciava, no tocante à desigualdade social, a impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos. Assim, estabeleceram-se as negociações que viabilizaram a prática coronelista, na forma de um sistema de trocas explícito, precificado os votos, ou seja, os coronéis forneciam votos aos chefes políticos locais do respectivo Estado, mas dependiam deles para proporcionar muito dos benefícios esperados pelos eleitores, sobretudo quando os benefícios eram coletivos (Fausto, 2001, p.149-150).

A despeito das significativas mudanças políticas e institucionais introduzidas, elas adaptavam-se a esse pacto restritivo, que criava uma visão ilusória das elites dominantes sobre o que ocorria no mundo. Assumia uma pauta republicana e teoricamente liberal, mas retrocedia em relação aos tímidos direitos sociais da Constituição de 1824, que, pelo menos, fazia uma referência à saúde e à educação. Suprimiu o voto censitário, mas preservou a proibição do voto aos analfabetos, mantendo um eleitorado quantitativamente irrisório até 1930 e distanciando-se dos processos de ampliação do eleitorado que ocorriam nas democracias liberais em construção, tanto nas monarquias constitucionais quanto nos países que seguiram o modelo republicano norte-americano. Essa resistência à mudança, que Lynch caracteriza como uma sociologia do imobilismo, refletiu-se também no bloqueio da tentativa de revisão do texto constitucional defendida pela oposição liberal. Em 1926, aprovaram-se emendas constitucionais de alcance limitado, as quais não conseguiram dar resposta às contestações políticas e sociais que cresciam e desafiavam a manutenção do pacto vigente.

Nascera, no Brasil, um Estado constitucional, com a Constituição imperial de 1824. Mas a relação entre Estado e Sociedade Civil, entre nós, é uma relação *sui generis*. Ao contrário dos

outros povos, que seguiram os cursos do constitucionalismo e da pregação liberal, como ocorreu de modo geral na Europa, na América do Norte e nos demais países da América Latina, o Brasil tivera uma formação política diferente, em que o Estado, enquanto organização burocrática e com competências discriminadas em termos de determinações limitadas de funções, teve uma formação extremamente precoce. Afinal, 50 anos após a descoberta, já tínhamos nos rudimentos um aparelho de Estado e uma organização de governo. Com isso, a administração pública se estabeleceu no País muito depressa, mais cedo do que nos demais países sul-americanos, com repercussões importantes para a sua experiência constitucional (Ferraz Junior, 1989).

Enquanto na tradição liberal o Estado sempre foi visto como uma projeção da sociedade civil, atuando como árbitro nos confrontos da cidadania, no Brasil sucedeu o inverso – a sociedade civil é que foi uma projeção do Estado que, nascendo antes dela, acabou sendo o agente a propiciar o aparecimento das elites sociais (Trindade, 1944; Rouquié et al., 1985, apud Ferraz Junior, 1989).

Uma das consequências desta inversão foi a chamada importação de ideologias. Por exemplo, a Constituinte de 1823, que depois foi dissolvida, inspirou-se no movimento português de 1820, mas suas ideias mestras eram importadas do Iluminismo francês. Isto também acontecera com os Estados Unidos, mas de outro modo. A Constituição norte-americana fora fruto de um processo que deitava raízes em sua experiência histórica, tal modo que a incorporação de ideias iluministas veio ao encontro de uma experiência vivida, que, inclusive, lhe deu uma perspectiva própria. Assim, os imigrantes, puritanos fugidos da Inglaterra, chegavam imbuídos de um ideal político-religioso de igualdade. E como na nova terra não havia poder constituído, a conquista dos espaços foi gerando uma organização baseada no consenso mútuo. Os chefes de família do célebre *Mayflower* firmaram, assim, logo em 1620, um instrumento escrito que se chamou *Compact*, que estabelecia as regras básicas de convivência e que se conformaram depois nas *Fundamental orders of Connecticut* de 1639 (Ferraz Junior, 1989).

A criação da Primeira República tinha grandes contradições entre a dinâmica capitalista que se iniciava e a disposição imobilista das elites oligárquicas e conservadoras, que acreditavam ser possível seguir governando o país, ignorando o que se passava no mundo e as demais forças internas que emergiam e passavam a questionar o modelo.

A Constituição de 1891 marcou uma inflexão decisiva na trajetória política brasileira ao inaugurar a experiência republicana com um modelo inspirado no federalismo e no presidencialismo norte-americano. Apesar de consagrar avanços formais, como a separação entre Igreja e Estado, a estruturação dos três poderes e o sufrágio universal masculino, sua

aplicação concreta manteve fortes continuidades com o regime imperial, especialmente na exclusão da maioria da população da vida política e na concentração de poder nas oligarquias regionais.

Ao mesmo tempo em que introduziu o controle judicial de constitucionalidade e fortaleceu a autonomia federativa, reforçou práticas como o coronelismo e limitou a cidadania. Assim, a Constituição de 1891 não apenas definiu os contornos institucionais da Primeira República, mas também deixou marcas duradouras na organização política nacional, sedimentando tanto os princípios de um Estado liberal moderno quanto as bases de um sistema excludente que influenciaria a evolução das instituições brasileiras ao longo do século XX.

Essa Constituição pode ser compreendida como um ponto de transição entre dois modelos institucionais distintos: o regime monárquico-constitucional, centralizado e sustentado pelo Poder Moderador, e o modelo republicano, de inspiração liberal e federalista. Ao extinguir o Poder Moderador, adotar a separação entre Igreja e Estado, instituir a forma federativa e fortalecer a divisão dos três poderes, o novo texto constitucional buscou alinhar o Brasil às democracias liberais em ascensão no mundo ocidental. Contudo, a mudança não foi plena. Ao mesmo tempo em que introduzia princípios modernos de organização do Estado, manteve práticas excludentes herdadas do Império, como a limitação do eleitorado, o domínio das elites regionais e o uso de mecanismos autoritários para conter dissensos.

Dessa forma, a Constituição de 1891 consolidou-se como um marco de transição, pois abriu caminho para a institucionalização da República e para o desenvolvimento de novas estruturas de poder sem, entretanto, romper completamente com a lógica oligárquica e conservadora que moldava a política brasileira.

3.3 AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937 – O ESFORÇO DE MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS, PRODUTIVAS E SOCIAIS

A Constituição de 1934, fruto de nossa terceira Constituinte, nasceu de duas revoluções, a de 1930 e a de 1932⁸. A primeira tinha um ideário liberal em política, embora os acontecimentos posteriores a transformassem num projeto social-democrático e, em seguida, na causa eficiente de uma ditadura bajuladora do fascismo europeu. Já o heroísmo paulista de 1932 pode ter tido causas econômicas não identificadas na época, ou motivos políticos sediados

⁸ Cf. Waldemar Ferreira, *História do Direito Constitucional Brasileiro*, Max Limonad, 1954; sobre a Revolução de 30 e seus reflexos constitucionais, cf. também Araújo Castro, *a Nova Constituição Brasileira*, Freitas Bastos, 1935, p. 27 e segs., onde se faz menção, ainda, aos documentos do Governo Provisório, preparatórios da Constituinte apud Poletti, 2012).

no regionalismo (a política do café com leite) desalojado do poder pela revolução vitoriosa, mas, inobstante isso, o movimento de São Paulo foi cunhado de revolução constitucionalista e as multidões, que nas ruas carregavam as suas bandeiras, não sabiam das discutíveis conclusões fornecidas pelas futuras análises históricas (Poletti, 2012). Embora pequeno o seu tempo de vigência, não afastou sua importância histórica e algumas de suas influências ressurgiram na de 1946. Ela representou um progresso na direção do realismo constitucional, no cotejo com idealismo de 1891. Não obstante tenha se perdido em normas programáticas, as quais, embora de valor ideológico, resultaram em ineficácia. Em face disso, a socialização ou a social-democracia, apesar de permanecerem historicamente nos textos constitucionais, continuaram na dependência da realização econômica da sociedade e do desenvolvimento cultural do povo (Poletti, 2012).

O período das constituições de 1934 e 1937, que ficou conhecido como a Era Vargas, foi caracterizado por um esforço de modernização das forças políticas, produtivas e sociais, sem a ruptura de classes, e, justo por isso, operou à margem da gramática liberal. Estas Constituições introduziram, na experiência nacional, o paradigma do Estado Social, buscando uma acomodação conservadora e de caráter autoritário entre as demandas da emergente classe trabalhadora urbana e os objetivos das elites convencionais, espelhando a complexidade da sociedade de então.

Em contexto internacional, estava eclodindo o *Crash* de 1929, enquanto no Brasil acontecia a Revolução de 1930, um marco na história brasileira. Nesse período, os mecanismos de estruturação e exercício do poder resultaram como respostas limitadas a uma sociedade que experimentava desigualmente a modernização de suas estruturas. Nesse contexto, observa-se a retomada do papel do Estado Social nas experiências institucionais em construção no mundo ocidental. No Brasil, onde a desarticulação predominava e faltava uma coesão clara de uma classe burguesa capaz de liderar um projeto nacional mais abrangente, consolidou-se uma nova centralização autoritária que promoveu o que se convencionou denominar por “modernização conservadora”. Historicamente, o recurso a esta via tem sido apoiado pelas próprias elites nacionais, que se autodenominam liberais, mas frequentemente veem as reformas sociais como ameaças à sua posição.

A Era Vargas marcou um período crucial na história política brasileira, convulsionada por uma interseção de desafios sociais, econômicos e políticos. Nesse arranjo, as Constituições de 1934 e 1937 espelharam essa complexidade como fruto de disputas concretas nas imbricadas dinâmicas de poder e dos enormes desafios sociais daquele contexto, de claro declínio da gramática liberal, convulsionados por uma interseção de constantes desafios institucionais.

Embora a Constituição de 1934 tenha representado um avanço significativo ao incorporar direitos sociais e políticos, a subsequente Carta de 1937 marcou um retrocesso dramático quanto a estes últimos, consolidando um regime autoritário que minou as liberdades democráticas. Essa transição ilustrou os dilemas enfrentados pelo Brasil na busca por um equilíbrio entre “ordem” e “progresso” inclusivos, conjugando as demandas populares aos interesses das elites. A tentativa de conciliar essas forças contraditórias moldou não apenas a estrutura institucional do país, como também marcou o seu desenvolvimento político subsequente. Essa experiência de modernização conservadora traduz a complexidade das transformações sociais daqueles contextos de transição, marcadas pela interação entre fatores internos e externos desafiadores.

Analisando esse período, é possível reconhecer tanto os avanços quanto os retrocessos. Enquanto a Constituição de 1934 representou um marco formal na introdução dos direitos sociais no país, a Carta de 1937, para dar-lhes expressão concreta, escancarou os riscos do autoritarismo e da concentração de poder. Nessa complexa simbiose entre modernização e autoritarismo, as suas lições e correntes de pensamento jurídico e político moldaram decisivamente o constitucionalismo brasileiro. Nossa democracia, com efeito, tornou-se paradoxalmente dependente de um presidencialismo forte e realizador, e, diante da combinação entre o combalimento das suas prerrogativas e o acirramento de impasses redistributivos, frequentemente voltaram à cena os claros limites desse delicado programa acomodatório entre o liberal e o social.

A Era Vargas representou um marco decisivo na trajetória política brasileira, caracterizada por uma modernização conservadora que conciliou avanços institucionais e retrocessos autoritários. Nesse contexto, as Constituições de 1934 e 1937 refletem a complexidade das disputas sociais e políticas do período. Enquanto a primeira incorporou inovações ao introduzir direitos sociais no cenário constitucional, a segunda os submeteu a um projeto centralizador que restringiu liberdades políticas e fortaleceu o Executivo.

Essa oscilação entre inclusão social e autoritarismo evidencia o dilema brasileiro de buscar equilíbrio entre demandas populares e a preservação dos interesses das elites. O legado dessas experiências mostra como o constitucionalismo nacional foi moldado por tensões permanentes entre liberalismo e intervenção estatal, resultando em um presidencialismo forte que, até hoje, condiciona os rumos da democracia brasileira.

3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1946 – LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS E CRISES DE GOVERNABILIDADE

Promulgada em 18 de setembro de 1946, no Palácio Monroe, sendo a quarta do gênero em pouco mais de meio século de república, o seu texto refletia uma firme recusa ao fantasma do Estado Novo, inaugurando, sob a sombra do getulismo, a transição para a chamada “República Populista”, marcada por grandes desafios e impasses no soterramento do Estado Novo. As múltiplas crises que se sucederam à deposição, recondução pelas urnas e suicídio de Vargas – deixando a nova Nação que moldara simultaneamente ressentida e órfã do seu legado – se avolumaram num *continuum*, somando-se à crise econômica pós-JK e à conturbada renúncia de Jânio Quadros. Tal acúmulo foi exacerbado, ainda, pela intransigência udenista, pela crescente ambição dos militares e pelas próprias ambiguidades do trabalhismo varguista. Foi uma constituição promulgada na tentativa de estabelecer um regime democrático em um país desprovido de elites liberais, e suas disposições falharam por induzir uma lógica confrontacional na relação entre os Poderes da República, induzindo crises de governabilidade e paralisia decisória, desenhando um regime com relevantes limitações institucionais, que dificultaram a cooperação entre os poderes. A falta de ferramentas eficazes para que o Executivo barganhasse a aprovação de sua agenda e a concorrência pouco responsiva de um Legislativo fragmentário contribuíram para uma administração instável.

Esses elementos conjunturais, somados à ansiedade social por um governo forte e capaz em meio ao estrangulamento econômico e à crescente polarização ideológico-existencial da Guerra Fria, pavimentaram o caminho para uma guinada autoritária, em abril de 1964, confrontando a emergente democracia ampliada do Brasil com os limites traçados pela modernização conservadora.

Sem embargo da contribuição dada pelo acirramento conjuntural da Guerra Fria e da clara intervenção dos americanos em defesa de sua hegemonia no continente, o Golpe de 1964 foi determinado por fatores domésticos. A sobreposição de crises e a incapacidade do sistema político de endereçar desafios sensíveis abriu uma janela, a pretexto de repor a ordem e pilotar a estabilização econômica, para o oportunismo militar. O legado da subsequente ditadura foi um longo inverno das liberdades, que consolidaria a modernização das forças conservadoras e pavimentaria uma redemocratização ainda atravessada por uma cidadania incompleta.

A ordem constitucional de 1946 foi estabelecida sob o desafio de conciliar democracia representativa e presidencialismo. De um lado, a democracia representativa era aceita como um consenso diante do fim da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo, que repudiavam os regimes ditatoriais e totalitários. Portanto, a prática democrática revelou os obstáculos de se

compatibilizar o exercício do sufrágio popular com a emergência de novos atores políticos e a expansão da participação política em um contexto de sociedade de massas. O período de 1946-1964 não contou com a estabilidade política e com o equilíbrio entre os poderes que os defensores do presidencialismo podem ter esperado ou previsto no primeiro momento.

De todo modo, a Constituição de 1946 repetiu o modelo clássico de tripartição, propugnando Poderes “independentes e harmônicos entre si”, que não poderiam delegar suas atribuições ou exercer funções atípicas, não inerentes à sua vocação estrita. Rompendo com os modelos getulistas, o parlamento federal retomou o seu histórico formato bicameral e simétrico, sendo composto pelo Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com primazia da Câmara como instância iniciadora. Constava, ainda, com a sanção ou veto do presidente da República, cuja derrubada dependeria da oposição de dois terços de ambas as Casas, em votação secreta e bicameral conjunta. Nesse contexto, uma debilidade grave do sistema constitucional foi cortar todo e qualquer privilégio legislativo do presidente da República, o que, em meio a um arranjo fragmentário de partidos, redundou em frequente paralisia decisória.

Diante disso, o presidente, sem privilégios constitucionais para barganhar sua agenda, não podia recorrer aos decretos executivos, aos decretos-leis do Estado Novo ou às medidas provisórias, que possuíam eficácia imediata, ainda que sob prazo determinado ou sob a possibilidade de ulterior veto parlamentar. Não constava, tampouco, com o privilégio da iniciativa exclusiva em projetos sobre as Forças Armadas, a Administração Federal, seu pessoal e sobre matéria financeira e orçamentária, e, seus projetos ainda podiam ser livremente emendados por parlamentares, esfacelando o seu escopo ou mesmo aumentando as despesas orçadas.

Um período marcado pelo exacerbado protagonismo do Parlamento, embora se ajustasse às confabulações de elites liberais, na prática, era o retrato de um sistema forjado em crise permanente. Nesse modelo, o presidente respondia politicamente sozinho pela decadência de uma agenda que era, na prática, compartilhada com os congressistas e não era nada funcional. Diante do cenário de constantes impasses de regras, restava ao presidente duas posições essencialmente confrontacionais para reagir ao Congresso: apoiar-se na tradição intervencionista e tutela dos militares ou flertar com desventuras cesaristas, procurando esteio nas massas inquietas. Com esse contexto de acirramento e polarização, a Guerra Fria criava obstáculos para a construção de soluções de compromisso, em um ambiente marcado por crescentes desafios institucionais e econômicos.

Era tão evidente o emaranhado a que o presidente estava submetido que um dos primeiros atos da Ditadura Civil-Militar, por meio da Emenda Constitucional nº 17, de 1965,

foi o estabelecimento de competências legislativas próprias para o presidente da República, que teria, mais tarde, o monopólio da iniciativa de projetos de lei em áreas estratégicas da agenda nacional. A partir de então, o regime poderia impor ao Congresso ritos de urgência, com prazos apertados, que, se findos sem que fosse realizada a votação de interesse, importariam aprovação automática da proposição. Também, passou-se a vedar a apresentação de emendas parlamentares que desvirtuassem ou aumentassem o custo de projetos oriundos do Executivo (Brasil, 1965a).

O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República, auxiliado por seu gabinete de ministros por ele escolhidos livremente, entre nacionais com mais de vinte e cinco anos de idade e em pleno gozo dos direitos políticos. Ao vice eleito cabia substituir eventualmente o titular nas suas faltas temporárias, ou, em caso de vacância definitiva, sucedê-lo definitivamente no posto. Cumpria-lhe, ademais, a presidência dos trabalhos do Senado Federal. Ambos eram eleitos para um mandato de cinco anos, com posse programada constitucionalmente para 31 de janeiro do ano seguinte ao pleito (Brasil, 1946). Na ausência simultânea do titular e vice, a chefia do governo deveria ser provisoriamente exercida pelo presidente da Câmara, pelo vice-presidente do Senado ou pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), nesta ordem. Se a vacância dos cargos fosse definitiva, novas eleições deveriam ser convocadas para o seu provimento pelo saldo residual dos mandatos, como regra, no intervalo de 60 dias contados do surgimento da última vaga, por sufrágio direto. Se as vagas surgissem, todavia, na segunda metade do mandato, a eleição deveria se dar por via indireta, no prazo de até 30 dias, cabendo ao Congresso fazer as vezes de colégio eleitoral (Brasil, 1946).

Percebe-se que a Constituição de 1946, ao procurar neutralizar a memória autoritária do Estado Novo em favor de uma ordem liberal sem liberais, instituiu uma governança política instável e facciosa. A independência do Parlamento sem limites e contrapartidas executivas eficazes resultou em uma governabilidade frágil, onde o Executivo, podado de mecanismos de indução à cooperação parlamentar, frequentemente se via empurrado para o epicentro de sobrepostas crises políticas. Esse modelo constitucional, marcado por uma divisão rígida de poderes e pela ausência de mecanismos ágeis de descompressão, fomentou um ciclo de instabilidade e paralisia decisória que culminaria no Golpe de 1964. A transição abrupta para o regime ditatorial não só alterou a estrutura formal dos Poderes, como também expôs as vulnerabilidades de um sistema político que, embora almejasse ser uma democracia robusta, acabou sucumbindo às suas próprias contradições e ao renitente autoritarismo das forças políticas. Assim, a Constituição de 1946, apesar de seus ideais de liberdade e equilíbrio,

revelou-se incapaz de prevenir a erosão democrática que lançaria o país no abismo de mais de duas décadas de um esfacelamento democrático.

A Constituição de 1946 representou um marco no processo de redemocratização pós-Estado Novo, mas revelou-se insuficiente para sustentar a estabilidade política. Elaborada sob a influência do getulismo e em meio à pressão por um regime democrático, buscou enfraquecer a centralização do Executivo, mas acabou criando um arranjo institucional frágil, marcado por tensões entre os Poderes e por dificuldades de governabilidade. A ausência de mecanismos eficazes de articulação entre Executivo e Legislativo gerou um ciclo de crises que abriu espaço para soluções populistas ou para a tutela militar.

Inserido no contexto da Guerra Fria e sob influência norte-americana, esse cenário de instabilidade culminou no golpe de 1964, que inaugurou um longo período autoritário. Assim, a Constituição de 1946, embora carregasse ideais de liberdade e democracia, acabou exposta às contradições de uma modernização conservadora que limitava a cidadania e mantinha vivas as raízes autoritárias do sistema político brasileiro

3.5 CONSTITUIÇÃO DE 1967 – DESAFIOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL

A Constituição de 1967 foi promulgada durante o Regime Militar e expressamente mantida pelo Ato Institucional nº 5, de 1968, e seus subsequentes. Uma Constituição que enfrentou diversos desafios relacionados ao contexto político, social e econômico da época. Foi elaborada para institucionalizar o Regime Militar que havia se iniciado com o golpe de 1964. Apesar de ser promulgada sob a aparente roupagem da Constituição de 1946, ela reduziu liberdades democráticas e ampliou os poderes do Executivo com um reforço do federalismo centralizado, limitando a autonomia dos estados e municípios, ou seja, uma visível fragilização das instituições.

Foi uma constituição marcada por uma tripartição de poderes formalistas, numa tentativa de legitimar a vocação tecnocrática e autoritária do Executivo. A Ditadura-Militar de 1964 conviveu com um Legislativo formalmente ativo e um Judiciário teoricamente independente. Apesar de uma aparente normalidade institucional, estes Poderes foram frequentemente assediados, permaneceram na iminência de cassações arbitrárias e, em momento críticos, recessos forçados para forjar maiorias governistas automáticas. Na prática, o Presidente da República e seu gabinete concentravam poderes extraordinários, limitando a atuação do Legislativo e do Judiciário, e essa dominância era assegurada por meio de expedientes jurídicos-positivos unilaterais e, no limite, pela violência política.

Ela conservou o bipartidarismo criado pelo ato Institucional nº 2/1965, estabeleceu eleições indiretas, por meio do Colégio Eleitoral, para a presidência da República, para mandato de quatro anos. A Ditadura Civil-Militar, com efeito, notabilizou-se por ter convivido quase sempre com um Legislativo aberto, embora, nos momentos decisivos, este tenha sido colocado em recesso forçado, sob o amparo primeiro do AI n. 2/1965, depois do AI n. 5/1968 e, por último, no advento do Pacote de Abril, com esteio na Emenda n. 1/1969 (Brasil, 1965c, 1967a). Seguindo a tradição republicana, os parlamentares federais eram tecnicamente “invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos” e, “desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte”, não poderiam “ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara”. Mesmo neste caso, a Casa respectiva ainda poderia, em tese, relaxar a prisão e suspender o processo por maioria simples e votação secreta. Se solicitada a autorização para o processamento de parlamentar, no entanto, após o decurso de prazo certo sem deliberação, esta seria tacitamente concedida, numa inversão da sistemática perfilada pelas constituições antecedentes. Por fim, a cassação de parlamentares por quebra de decoro exigia o elevado quórum de dois terços da Casa a que estavam vinculados, em votação secreta (Brasil, 1967a).

Embora o Congresso pudesse, em teoria, rejeitar expressamente os projetos do governo, este, a partir dos AIs n. 2/1965 e 5/1968, poderia, em retaliação, cassar livremente seus dissidentes ou mesmo decretar o recesso forçado do parlamento, assumindo plenamente a competência legislativa em seu lugar, inclusive para reformar a Constituição. Mesmo nesse jogo de cena em que, jogando parado, a vitória governista era quase sempre garantida, o regime ainda experimentou dificuldades episódicas no Congresso. Esses choques pontuais eram particularmente alimentados pela hostilidade da população, que, asfixiada pela agenda econômica concentradora vigente, sempre que chamada às urnas mesmo para eleições parciais, convertia seu ressentimento em votos na oposição consentida (Brasil, 1967a).

O Executivo da Ditadura Civil-Militar era, com efeito, imperial, mas sem a feição bonapartista do Estado Novo, por sequer contar com os atributos equilibristas e carismáticos de Vargas. Seus generais-presidentes foram todos “eleitos” indiretamente, ladeados por vices decorativos, em chapas únicas, tendo o Congresso amputado por múltiplos expurgos como o seu colégio eleitoral. Na prática, cabia ao parlamento referendar o nome da cúpula militar e, especialmente após a distensão, foi facultado à oposição o luxo da abstenção e, contanto que não oferecessem risco real, até mesmo de lançar candidaturas próprias. De feição tecnocrática, conjugando o autoritarismo militarista aos formalismos jurídicos exuberantes dos bacharéis, o regime rotineiramente preferiria a violência política à convencional patronagem.

O Judiciário, na Carta de 1967, basicamente espelhou os desenvolvimentos já alcançados nas ordens predecessoras. Tendo excluída de sua apreciação os atos de exceção da Ditadura, por expressa determinação dos sucessivos Atos Institucionais, o sistema judicial não era capaz de impor qualquer freio relevante ao regime, com exceção de certos embates pontuais, em momentos de maior autonomização e contestação das elites civis. Não tendo como se opor, restou à Justiça e ao Ministério Público a opção de se aliar ao regime e fortalecer sua posição relativa, servindo de aparato otimizador da centralização e da repressão.

A Constituição de 1967/69 foi marcada por uma ordem delineada por debilidades institucionais, em um cenário interno e global fortemente desafiador, e deflagrou-se um ciclo permanente de crises, dificultando a implementação de políticas públicas e pondo em xeque a própria ordem democrática. A ditadura, justificada como o caminho para restabelecer a ordem e estabilizar a economia, ao contrário, instaurou um regime de violência política que agravou os desafios econômicos e sociais do país. A ditadura terminou sendo um doloroso lembrete quanto aos limites impostos pela modernização conservadora ao desenvolvimento nacional e ao nascimento de uma cultura política autenticamente liberal. A Nova República logo estaria de pé, renovada em seus compromissos democráticos, mas sob engrenagens que, se observadas, não seriam tão modernas quanto o país merecia.

A Constituição de 1967 consolidou o arcabouço jurídico da ditadura militar em meio a um cenário de crescente concentração de poder no Executivo e de erosão das liberdades democráticas. Embora mantivesse a aparência de um sistema de separação de poderes, o regime atuava sob forte desequilíbrio institucional: Legislativo e Judiciário eram constantemente esvaziados por atos institucionais, cassações e intervenções autoritárias, enquanto o Executivo assumia contornos de poder quase absoluto.

Essa configuração deu corpo a um constitucionalismo autoritário em que as regras constitucionais legitimavam práticas de exceção, reforçando uma modernização conservadora que expandiu a industrialização e consolidou a estrutura capitalista, mas sem alterar os padrões históricos de desigualdade social.

A nova Carta, portanto, mais do que garantir direitos e organizar de forma equilibrada o funcionamento do Estado, funcionou como instrumento político-jurídico de sustentação da ordem militar. A modernização econômica foi conduzida sob o controle de um Executivo fortalecido, enquanto movimentos sociais e opositores políticos foram reprimidos em nome da “segurança nacional”. Assim, a Constituição de 1967 não representou um avanço democrático, mas sim a institucionalização do autoritarismo.

A herança dessa experiência deixou marcas profundas na trajetória política brasileira. A Constituição de 1988, por sua vez, rompeu com a ordem ditatorial e inaugurou um marco democrático, ampliando direitos fundamentais e reforçando a separação dos poderes. No entanto, a tradição autoritária continua a se manifestar nas frestas do sistema político e jurídico, revelando os desafios de consolidar plenamente a democracia no país.

3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1988 – A CRENÇA DE QUE A DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES TRARIA FELICIDADE NACIONAL

Promulgada em 5 de outubro, a Constituição brasileira de 1988 (CF/88), elaborada em ambiente de intensa participação política, mantém e amplia a diretriz das Constituições anteriores, relativa aos direitos fundamentais, objeto de título próprio, que se desdobra em capítulos dedicados sucessivamente aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, aos Direitos Sociais e aos Direitos Políticos, abrindo caminho para uma nova tentativa de consolidação democrática no país. É marcante, no texto constitucional, a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular. Projetou no horizonte político a promessa de uma democracia de massas, criando expectativas de um novo ciclo de desenvolvimento e respostas às gigantescas demandas por direitos e políticas inclusivas em uma sociedade que no fim do século passado já era essencialmente urbana, ainda marcada por altos indicadores de pobreza e essencialmente desigual.

A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente da República, desde 1960. Duas outras eleições presidenciais sucederam-se em clima de normalidade, precedidas de um inédito processo de impedimento do primeiro presidente eleito. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca atingida. No entanto, a estabilidade democrática não pôde ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, reforma agrária, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. Finalmente, as rápidas transformações da economia internacional contribuíram para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos que nos guiou desde a independência. Os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portugueses e 178 anos após a fundação do país, envoltos num misto de esperança e incerteza (Carvalho, 2002, p. 199-200).

Seguindo o entendimento de Carvalho (2002), sua ponderação continua sem muitas mudanças, bem atual:

Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também. O direito do voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. Pelo contrário, já 15 anos passados desde o fim da ditadura, problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos.

Sua vigência prática foi testada em um contexto de mudanças globais na geopolítica, com o desmonte da experiência socialista no leste europeu, avanços na globalização financeira e econômica e implementação nos países capitalistas de uma agenda neoliberal, que reduziu enormemente a capacidade de promoção e gestão de políticas por parte dos estados nacionais. Este contexto impôs um abrangente conjunto de reformas constitucionais. A despeito dessas mudanças, em relação às políticas públicas, sobreviveu, até o momento, um núcleo republicano que foi capaz de promover avanços significativos de direitos em diversas áreas. Neste núcleo constam, por exemplo, os direitos e garantias fundamentais, com deveres individuais e coletivos. Um capítulo com direitos sociais, protetor do mundo do trabalho. Na Ordem Econômica e Financeira, estão constitucionalizadas políticas urbanas, agrícola, fundiária e de reforma agrária. Na Ordem Social foram definidas políticas de direitos em áreas como saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, criança e adolescente e povos indígenas. Nas Disposições Transitórias consta a referência de direitos à identificação e demarcação dos territórios quilombolas. Existe, portanto, um leque ampliado de políticas públicas constitucionalizadas, que permitem uma análise da experiência iniciada com a Constituição de 1988 em relação à governança e sustentabilidade dessas políticas.

No setor político, a Constituição valorizou o poder Legislativo, que teve as funções ampliadas, podendo controlar as ações do governo, inclusive em questões econômicas, o que era vetado nas Constituições do regime militar. Os funcionários públicos, salvo os de cargos de confiança, só poderiam ser escolhidos através de concursos públicos. O sistema de governo era a república presidencialista, sendo o presidente eleito de forma direta com mandato de cinco anos, desde que alcançasse a maioria absoluta dos votos. Em caso de nenhum dos candidatos

alcançar a maioria absoluta no primeiro turno das eleições, seria disputado um segundo turno entre os dois candidatos mais votados. Para 1993 foi marcado um plebiscito (consulta à nação) para decidir a forma de governo: república (presidencialista ou parlamentarista) ou monarquia constitucional.

O processo de redemocratização do Estado brasileiro transformou o ambiente político-institucional do país, e vários eventos marcaram a transição democrática no final da década de 70 e durante os anos 80. A redefinição da competência política dos entes federativos notabilizou-se pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política republicana. Em quase todas as constituições – exceto na carta de 1937 – os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Contudo, a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo (Tomio, 2002).

Em relação à regularização fundiária, pós Constituição de 1988, houve maior preocupação com a proteção dos Direitos do Homem, destacando-se o Direito à Propriedade. No Artigo 5º, incisos XXII, XXIII e 170, incisos II e III, o texto constitucional aborda o Direito à Propriedade condicionado à sua função social. A propriedade é um direito individual por excelência, porém, condicionado ao bem-estar da comunidade. A centralidade desse princípio constitucional, do Artigo 5º, inciso XXIII, é norma geral de fundamental importância na questão agrária rural, que requer uma explicitação do que precisa ser regulamentado e regularizado.

A Constituição de 1988 retomou o debate das políticas públicas voltadas para a questão agrária, preocupada com a incorporação de princípios jurídicos da função social e ambiental de propriedade da terra, contidos no Estatuto da Terra. A ordem jurídica brasileira instituída na Constituição de 1988 é receptiva a uma reforma estruturante de caráter “desmercadorizante”, ou seja, com salvaguardas, limites e proteção social, que restrinjam o direito privado absoluto de propriedade, posse e uso da terra, legitimando em contrapartida o conceito de terra como bem social (Delgado, 2014).

No Brasil, a efetivação do chamado Estado de bem-estar social inaugurou-se tardiamente, com a Constituição de 1988, exigindo um processo complexo de aparelhamento do Estado, de forma a atender as demandas não apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica. Mais recentemente, mudanças sociais e econômicas, como a internacionalização e a financeirização da economia, o uso intensivo de tecnologia, as mudanças nos padrões de produção e consumo foram determinantes para alterar o modo de

atuação do setor público e de produção de políticas públicas em todo o mundo (Cavalcante et al., 2018, p. 65-66).

A CF/1988 é considerada um divisor de águas tanto do ponto de vista da democratização quanto da forma como o Estado brasileiro passa a atuar. Ampliam-se as garantias e os direitos políticos e sociais, ao passo que a efetivação dessas conquistas também requer um complexo arranjo institucional até então inexistente no país. Complexidades que envolvem um conjunto de mudanças já consolidadas ou ainda em processo de amadurecimento dentro do Estado Brasileiro, que afetam de forma direta o comportamento da burocracia e, por conseguinte, o processo de formulação e implementação das políticas governamentais (Brasil, 2018a).

A CF/1988 introduziu mudanças institucionais no desenho do federalismo brasileiro. Tais modificações foram essenciais para a reconfiguração das relações intergovernamentais, que resultaram em transformações nos processos de financiamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas no país, com destaque para os processos de descentralização fiscal e das políticas sociais (Brasil, 2018b).

4 RADIS

O Projeto RADIS surgiu em 2003, da necessidade de criar políticas públicas de ordenamento fundiário nacional, a partir de uma iniciativa da Universidade de Brasília, com proposta inicial de apoiar o Incra nas soluções ambientais e focado nos projetos de assentamento do Norte do Mato Grosso, concebido em eixos temáticos de regularização ambiental dos assentamentos e de diagnóstico de sistemas agrários e produtivos, que, por meio de visitas técnicas ao lote dos assentados, geraram um conjunto de estudos e insumos que permitiram conhecer melhor a realidade dos assentados (Lopes, 2023).

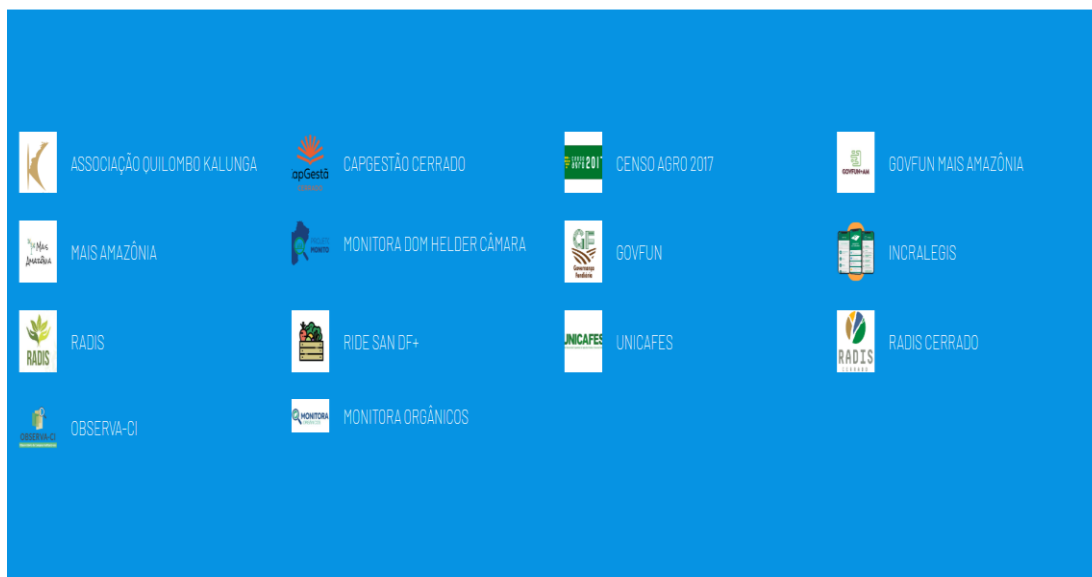
O RADIS é o referencial de projeto inovador e exemplo de política pública, destacando-se pela relevância de parcerias entre instituições na resolução de conflitos históricos, sejam nas ocupações irregulares de terra no Brasil ou em outras áreas, como salientado por Oliveira (2015), ao afirmar que a inovação do Estado não fica vinculada somente à efetividade das políticas desenvolvimentistas do século passado. Atualmente, o Estado passa a ser inovador em várias áreas da política pública.

O sucesso do projeto consolidou a parceria entre a Universidade de Brasília e o Incra, gerando impactos positivos para os dois órgãos. Para o Incra, contribuiu para a padronização, digitalização e armazenamento de processos de regularização fundiária, supervisão ocupacional e assistência técnica. Para a UnB, o RADIS impulsionou a criação do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI), consolidando a instituição como um centro de pesquisa que não apenas estuda políticas, mas participa ativamente de suas formulações, implementações e monitoramento.

A colaboração entre as duas instituições na realização do projeto foi um referencial, permitindo que o projeto expandisse suas fronteiras para vários estados e, em tantos outros projetos, com o estabelecimento de novos Termos de Execução Descentralizados (TEDs) entre o Incra e diferentes Instituições Federais de Ensino Superior, visando a regularização ambiental de diversos assentamentos rurais espalhados pelo país.

A iniciativa do protejo ampliou-se com o desenvolvimento de soluções em gestão, tecnologia e inovação voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento rural. Ao longo destes anos, vários aplicativos para *smartphones*, soluções em georreferenciamento, metodologias para coleta, processamento e análise de dados, relatórios técnicos e didáticos e audiovisuais institucionais ampliaram o campo de atuação do projeto originário. Estes são alguns exemplos de extensão do projeto:

Figura 2. Coleções



Fonte: Biblioteca do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília, s.d.

Dentro do projeto, a regularização fundiária insere-se em um escopo mais amplo de promoção da dignidade humana. Trata-se de uma política de Estado voltada à titulação de trabalhadores rurais que produzem alimentos em terras públicas. Em síntese, constitui-se como um instrumento de reordenação da estrutura fundiária, por meio da concessão de títulos de posse ou propriedade a pessoas que buscam exercer a produção no campo.

Entretanto, o campo de atuação do projeto não se limita à regularização fundiária, sua abrangência é mais ampla e envolve outras dimensões do desenvolvimento rural e institucional.

Figura 3. Onde atuamos



Fonte: CEGAFI, UnB, s.d.

4.1 LINHA DO TEMPO – RADIS

Quadro 1. Linha do tempo projeto RADIS

Ano	Evento / Marco	Observações / Impactos
2013	Acordo entre o Incra e o MPF; Idealização e concepção inicial do Projeto RADIS.	A iniciativa surge a partir de diálogos entre o Incra e a Universidade de Brasília (UnB), visando fortalecer a capacidade institucional do Incra e apoiar ações de regularização fundiária e ambiental em assentamentos rurais.
Dezembro / 2014	Assinatura do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 11/2014 entre Incra e UnB.	Formaliza a cooperação técnica e financeira para execução do projeto, com foco na coleta de dados e diagnósticos socioambientais em assentamentos do norte de Mato Grosso.
Janeiro / 2015	Formação da equipe de planejamento junto à FINATEC; Primeiro destaque orçamentário (~ R\$ 9,8 milhões).	Início efetivo da execução financeira do projeto, permitindo o planejamento das atividades de campo e contratação de equipe técnica.
Junho / 2015	Segundo repasse financeiro (~ R\$ 598 mil).	Complementa o orçamento inicial e assegura continuidade das ações operacionais.
Fevereiro / 2016	Encerramento da vigência original do TED.	Fim do prazo inicial do termo, posteriormente prorrogado em virtude da amplitude das metas e da complexidade territorial.
2016 – 2020	Prorrogações sucessivas até 31 de dezembro de 2020.	O projeto é estendido por quatro termos aditivos, consolidando a parceria Incra–UnB e ampliando o alcance para novos assentamentos.
2019	Processamento CAR; Portal RADIS; Publicação do Atlas dos Assentamentos Rurais do Norte de Mato Grosso.	Produto técnico e acadêmico resultante das atividades do projeto; apresenta análises territoriais e socioambientais de assentamentos.
2021	Lançamento do aplicativo RADIS Cerrado.	Ferramenta desenvolvida a partir das experiências do RADIS, voltada ao apoio de agricultores familiares na restauração de áreas degradadas no Cerrado.
2021/2023	Conclusão dos relatórios e Prestação de contas.	Finalização do TED no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).
2024 em diante	Consolidação e disseminação da metodologia RADIS.	O projeto completa uma década, com reconhecimento institucional e possibilidade de replicação de sua metodologia em novas regiões e contextos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Lopes (2023); UnB (2019, 2021, 2024); Incra/UnB (TED nº 11/2014).

4.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL DO INCRA APÓS A EXECUÇÃO DO PROJETO RADIS

O presente capítulo tem como objetivo aprofundar a análise sobre o fenômeno da mudança institucional, destacando sua relevância para a compreensão dos processos de transformação das regras, normas e práticas que estruturam a vida social e política. Para tanto, o texto será desenvolvido em três seções articuladas.

Na primeira, discute-se o conceito de mudança institucional e suas diferentes abordagens teóricas, enfatizando sua importância no campo do institucionalismo histórico e nas ciências sociais aplicadas.

Na segunda, apresenta-se o modelo analítico proposto por Mahoney e Thelen (2010), referência fundamental para o estudo das dinâmicas de adaptação, continuidade e ruptura nas instituições. Os autores propõem que as instituições não mudam apenas em momentos de ruptura crítica (*critical junctures*), mas também por processos graduais que ocorrem ao longo do tempo. Eles identificam quatro tipos de mudança institucional: *Displacement* (substituição) - quando novas regras substituem as existentes; *Layering* (sobreposição) - inclusão de novas regras sem eliminar as antigas; *Drift* (deslocamento) - mudança no efeito das regras em razão de alterações no contexto; e *Conversion* (conversão) - reinterpretar as regras existentes, atribuindo-lhes novos usos. Esses mecanismos dependem de distribuição de poder e da ambiguidade nas regras institucionais, que podem abrir espaço para adaptação e disputa.

Por fim, examina-se a experiência do Projeto RADIS, cujos desdobramentos em pesquisas relevantes no campo das políticas públicas ilustram, de maneira empírica, como mudanças institucionais podem se materializar e produzir impactos concretos na formulação e implementação de políticas no Brasil.

4.3 PROCESSOS DE MUDANÇA – INCREMENTAL OU GRADUAL E ABRUPTA

A mudança institucional pode ser compreendida como o resultado de ajustes, muitas vezes sutis, no conjunto de regras, normas e mecanismos de aplicação que compõem o arcabouço institucional de uma sociedade. Para North (1990, p. 83), trata-se de transformações que afetam as “regras do jogo”, alterando os contratos formais e informais que moldam a interação humana (1990a, p. 3). Tais mudanças podem ser desencadeadas por indutores externos, como choques econômicos, crises políticas ou transformações sociais abruptas, mas também emergem com frequência de fatores internos, resultantes das próprias tensões e contradições da estrutura institucional. Neste segundo caso, em um campo relativamente estável, os atores encontram espaço para interações complexas que, ao longo do tempo,

influenciam de modo incremental o arranjo institucional, gerando modificações que se acumulam e, em certos contextos, transformam profundamente a ordem existente.

Mahoney e Thelen (2010) reforçam essa perspectiva ao destacar que as instituições são constantemente atravessadas por disputas de poder. Os atores, ao buscar posições mais vantajosas no jogo político, desafiam e reinterpretam as regras, o que gera inevitáveis movimentos de mudança. Assim, desde sua criação, as instituições já carregam em si potenciais dinâmicas de transformação. Longe de ser um fenômeno excepcional ou desestabilizador, a mudança deve ser entendida como elemento constitutivo do funcionamento institucional. A preocupação central, portanto, não é identificar se haverá mudança, mas qual tipo de mudança ocorrerá em determinado contexto e quais os mecanismos que a impulsionam.

Nos últimos anos, a literatura de ciência política tem dado crescente atenção às formas de mudança institucional gradual ou incremental, buscando compreender processos muitas vezes invisíveis no curto prazo, mas que acumulam efeitos relevantes no longo prazo (Thelen, 2004; Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Esses estudos distanciam-se das análises focadas em eventos disruptivos e altamente visíveis, enfatizando os chamados “processos políticos subterrâneos” (Rocco; Thurston, 2014), que se desenvolvem de maneira silenciosa e contínua, mas produzem impactos estruturais. O método de rastreamento de processos (*process tracing*) tem sido essencial para investigar essas dimensões “submersas” da política, oferecendo indicadores empíricos que permitem identificar mudanças graduais em instituições e políticas.

A literatura também aponta para a natureza estratificada e dinâmica das instituições, ressaltando os variados graus de discricionariedade que oferecem aos atores para interpretar e aplicar regras, destacando padrões diferenciados de crescimento institucional e os mecanismos causais que produzem variações nos padrões de mudança incremental (Sheingate, 2014). Ao distinguir tais padrões de estudos de equilíbrios pontuados e ordens estáveis, Mahoney e Thelen (2010b, p. 15-22) baseiam-se em seus próprios estudos (Thelen 2004; Streeck; Thelen 2005) e em estudos institucionais históricos relacionados (Hacker 2005; Schickler 2001), dando particular destaque a quatro modos de mudança institucional gradual: deslocamento ou a remoção de regras existentes e a introdução de novas; estratificação ou a introdução de novas regras sobre ou ao lado das existentes; deriva ou o impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente; e a conversão ou a promulgação alterada de regras existentes devido à sua redistribuição estratégica.

Uma equipe de pesquisadores em política comparada e política americana considera esses padrões de mudança comuns e identifica quando modos incrementais de mudança

reforçam as políticas nacionais e locais, e quando levam a resultados transformadores (Mahoney; Thelen 2010a). Dinâmicas semelhantes são encontradas em Relações Internacionais, onde estudos documentam o papel da mudança incremental na reformulação gradual das instituições políticas e econômicas internacionais (Fioretos, 2011a; Farrell; Newman 2014).

Thelen (2003) propõe uma teoria sistemática da mudança institucional, onde um dos seus aspectos mais importantes é a crítica do modelo do equilíbrio pontuado de mudança institucional. Este modelo, desenvolvido por True, Jones e Baumgartner (1999), parte da noção de que os processos de política pública caracterizam-se por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança, quando um determinado tema ganharia espaço na agenda do governo e, portanto, deixaria de estar restrito às discussões e ingerências dos atores que pertencem exclusivamente a um subsistema.

Na concepção dessa autora, o modelo do equilíbrio pontuado preconiza a existência de momentos críticos, que interrompem a inércia institucional e provocam mudanças radicais. Esses momentos críticos seriam decorrentes, principalmente, de choques exógenos e, portanto, seriam gerados por processos cuja dinâmica é externa ao subsistema de políticas públicas específico. A proposta de que instituições são “dependentes da trajetória” (*path dependency*) e de que o processo de mudança institucional é decorrente de “momentos críticos” (*critical junctures*) alcançou grande aceitação e tornou-se, em grande medida, hegemônica na ampla maioria dos estudos conduzidos no âmbito do paradigma neoinstitucionalista, especialmente para os chamados neoinstitucionalistas históricos.

No entanto, várias críticas surgiram a essa perspectiva de dinâmica institucional. Thelen (2003), sem rejeitar os conceitos de momentos críticos e de dependência da trajetória, argumenta que a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos e que, em muitos contextos, os mecanismos endógenos de mudança são mais influentes que os decorrentes de choques exógenos. Isso significa que, a fim de compreender a dinâmica institucional, os cientistas sociais deveriam prestar mais atenção a processos de mudança que ocorrem durante longos episódios de relativa estabilidade política ou organizacional (Thelen, 2003). Streeck e Thelen (2005) especificam esses processos de mudança, propondo uma taxonomia de processos incrementais e abruptos que resultam em continuidade ou não das instituições. O quadro a seguir descreve esses processos:

Quadro 2. Tipos de mudança institucional - Processos e Resultados

		RESULTADOS DA MUDANÇA	
		Continuidade	Descontinuidade
PROCESSOS DE MUDANÇA	Incremental	Reprodução por Adaptação	Transformação Gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Ruptura e Substituição

Fonte: Streeck e Thelen, 2005, p. 9 (tradução nossa).

A tradição do modelo de equilíbrio pontuado é representada pela combinação de mudança abrupta com descontinuidade, resultando em ruptura e substituição. Além disso, haveria três outras possíveis combinações de dinâmica institucional. Como a reprodução por adaptação seria resultado de mudanças incrementais com continuidade, consiste em uma contribuição extremamente importante a possibilidade de ocorrência dos dois outros tipos de dinâmica institucional não previstos adequadamente pelos demais autores. A primeira delas é a existência de mudanças incrementais que podem provocar transformações graduais nas instituições, gerando, segundo os citados autores, uma “transformação gradual”. Essa situação pode advir porque as mudanças nem sempre ocorrem nas composições institucionais, mas nas suas intenções ou formatos de ação. A outra forma é a denominada mudança abrupta, mas cujo efeito seria de relativa conservação das instituições vigentes, através de estratégias de sobrevivência e retorno.

Mahoney e Thelen (2010) afastam-se da visão do equilíbrio pontuado e buscam focar nas mudanças mais lentas e graduais vistas no mundo real das políticas públicas e nas instituições. Seus estudos demonstraram que há mudanças sutis ao longo do tempo que se desenvolvem de maneira perene. Desse modo, os autores têm no centro do *framework* proposto a distribuição de poder adotada no neoinstitucionalismo histórico e em outras escolas neoinstitucionais (sociológica e racional).

Thelen (2003; 2009) explica que o exame de um problema com argumentos baseados em legados estáticos, como é o caso do modelo de equilíbrio pontuado que combina mudança abrupta com descontinuidade, assume que suas dinâmicas são frequentemente autoperpetuantes e afirmadas em vez de serem demonstradas. Muitas vezes, as análises não especificam como esses legados são reproduzidos ou consideram quando e porque eles podem terminar. Por exemplo, eventos como o nazismo não são permanentes e infinitos na política (Thelen, 2004). Da mesma forma, mesmo as instituições autoritárias mais robustas não são inalteráveis (Falletti, 2010), e aquelas que perduram ao longo do tempo recorrentemente experimentam mudanças importantes em sua estrutura e bases de coalizão (Mahoney; Thelen, 2015, p. 109).

Quanto à mudança institucional gradual ou incremental, usualmente negligenciada na maioria das análises institucionalistas, as contribuições da literatura (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010) apontam um distanciamento da alternativa de mudança do tipo abrupta em momentos de conjunturas críticas e dependência da trajetória que implicam em pouca ou nenhuma mudança institucional. Para isso, a investigação de mudanças graduais requer análise de períodos mais longos para alcançar as mudanças nos vários contextos. Os autores explicam que há espaço para choques e pressões externas que podem ocasionar mudanças abruptas. No entanto, buscam dar maior destaque aos padrões mais sutis de mudanças quanto a sua tradução e interpretação. A teoria da mudança gradual destaca-se por associar variáveis que foram consideradas apenas isoladamente para explicar as mudanças institucionais; também desenvolvem categorias importantes que auxiliam na interpretação da dinâmica entre as instituições e os agentes e sua relação de mútua determinação. Esta teoria procura explicar como ocorrem estes processos e quais as suas determinantes, considerando sua própria existência um dado suficiente para gerar conflitos e tensões que a levem à sua própria transformação.

Quadro 3. Mudança institucional - Cinco tipos de transformação gradual

	DEFINIÇÃO	MECANISMO	PREPARAÇÃO
DESLOCAMENTO	Crescimento gradual de instituições previamente subordinadas	Deserção	● Incoerência institucional abrindo espaço para comportamentos desviantes; ● Produção ativa de uma nova “lógica” de ação dentro de uma configuração institucional existente; ● Redescoberta e catalisação de recursos institucionais latentes; ● “Invasão” e assimilação de práticas externas.
ACRÉSCIMO EM CAMADAS	Novos elementos agregados a instituições já existentes, que gradualmente alteram seu status e estrutura	Crescimento diferenciado	● Crescimento rápido de novas instituições criadas à margem de antigas; ● Nova margem se mantém através de um núcleo antigo; ● Novas camadas institucionais desviam o apoio às antigas; ● Uma “correção” presumida desestabilizando instituições existentes; ● Compromisso entre a antiga e a nova instituição transforma-se lentamente em anulação da primeira.
DESLIZAMENTO	Negligenciamento determinado da manutenção de uma instituição	Negligência deliberada	● Mudança nos resultados institucionais afetados por uma (estratégica) adaptação

			descuidada das alterações circunstanciais; • Mudança na sanção de uma instituição, não através de reformas ou regras, mas sim através de regras que permanecem inalteradas face à evolução de condições externas.
CONVERSÃO	Readequação de antigas instituições a novos propósitos; Novos propósitos ligados a antigas estruturas.	Redirecionamento, reinterpretação	• Lacunas entre regras e sua divulgação devido à falta de antevisto; ambiguidade intencional de regras institucionais; reinterpretação de regras “por baixo”; mudança de condições contextuais e coalizações dando acesso para /reimplantação de instituições.
EXAUSTÃO	Desmantelamento (ou decadência) gradual de instituições ao longo do tempo	Esgotamento	• O funcionamento normal de uma instituição compromete suas condições externas; • Mudanças generalizadas modificam as relações custo-benefício; • Limites para o crescimento.

Fonte: Streeck e Thelen, 2005, p. 31 (tradução nossa).

A teoria de Mahoney e Thelen (2009) fornece subsídios para a compreensão do processo histórico de mudança institucional, mostrando que as mudanças não acontecem apenas pela via legislativa e em momentos de crise, mas em longos períodos de estabilidade política e organizacional, pela via interpretativa.

A taxonomia de Mahoney e Thelen (2009) inclui quatro tipos de mudança institucional gradual ou incremental. No deslocamento (*displacement*) ocorre a remoção e introdução de novas regras após uma disputa. Mas a mudança também pode acontecer por acréscimo em camadas (*layering*), em que novas regras são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos. Pode ocorrer também o deslizamento (*drift*), em que as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto/ambiente, e a constância institucional nunca é automática, apesar do termo instituição estar relacionado à ideia de estabilidade e aderência (Streeck; Thelen, 2005). Pode ocorrer também uma conversão (*conversion*), em que as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de maneiras diferentes. Neste tipo de mudança, as instituições não são muito desfiguradas ou permitidas à decadência.

No Brasil, onde a formulação de políticas ocorre em um ambiente complexo, fragmentado e permeado por disputas federativas e corporativas, esse modelo ajuda a entendê-lo. No incrementalismo criativo (*layering*), políticas muitas vezes não surgem de um “novo desenho” completo, mas da sobreposição de dispositivos, a exemplo da criação de programas

sociais que se ancoram em legislações pré-existentes (Bolsa Família → Auxílio Brasil → Bolsa Família 2023); na reinterpretação institucional (*conversion*), regras podem ser reinterpretadas para novas finalidades. Por exemplo, o uso da Lei de Acesso à Informação por órgãos de controle e movimentos sociais para ampliar a transparência governamental, ainda que o objetivo inicial fosse administrativo; nas mudanças pelo contexto (*drift*), alterações sociais e econômicas modificam o impacto de instituições mesmo sem mudanças formais, como a legislação trabalhista anterior à reforma de 2017, que com o avanço da “uberização” do trabalho mostrou-se desajustada, forçando debates sobre novas regulações; e nas substituições (*displacement*), quando há pressões críticas, velhos arranjos são trocados, como no caso da extinção da antiga CPMF e tentativa de substituição por novos tributos digitais.

Na implementação, o modelo mostra que as instituições não são estáticas e podem ser apropriadas de diferentes formas. A mudança gradual pode gerar novos padrões de governança, como a expansão de conselhos participativos e do controle social no Brasil, que se consolidaram não por ruptura, mas por acumulação institucional.

Concretamente, no Brasil, o modelo permite diagnosticar porque reformas radicais raramente se sustentam, enquanto ajustes graduais produzem efeitos duradouros. Entender, assim, como grupos de interesse e burocracias moldam a aplicação de regras, aproveitando brechas para manter privilégios ou expandir políticas e, por fim, fornecer estratégia para formuladores em vez de apostar em rupturas legislativas difíceis, sendo mais eficaz investir em *layering* ou *conversion* para viabilizar mudanças.

4.4 AGENTES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL NA DEFINIÇÃO DE MAHONEY E THELEN

Mahoney e Thelen (2010) estabelecem os agentes de mudança em quatro tipologias: os insurgentes, os simbióticos, os subversivos e os oportunistas.

Os insurgentes (*insurrectionaries*), segundo os autores (Mahoney; Thelen, 2010a), rejeitam o *status quo*, e procuram deliberadamente eliminar instituições ou regras existentes. São o tipo de agentes que os institucionalistas usam para explicar mudanças de padrões abruptos. Geralmente, buscam um rápido deslocamento da instituição por meio de mudanças nas regras (Mahoney; Thelen, 2010b).

Os simbióticos (*symbionts*), dividem-se em dois subtipos – parasitários e mutualísticos. Ambos dependem e prosperam em instituições que não são de sua própria criação. Os parasitários exploram uma instituição para ganhos próprios a despeito de atrapalhar a eficácia da instituição. As ações dos agentes simbióticos mutualísticos não chegam a comprometer a

eficiência das regras ou mesmo a sobrevivência da instituição e usam a instituição para avançar nos seus interesses, minando-a no longo prazo. Os mutualísticos, segundo Mahoney e Thelen (2010), desobedecem ao caráter da regra a fim de apoiar e sustentar seu espírito, ao contrário dos parasitários, que exploram esse caráter enquanto infringem seu espírito, não comprometem a sobrevivência da instituição.

Agentes denominados subversivos (*subversives*) são aqueles que procuram substituir instituições, mas não quebram as regras da instituição em questão. Eles tentam mudar a interpretação das regras, sem, obrigatoriamente, quebrá-las; não agem diretamente para provocar a mudança. Ao contrário, esses agentes dissimulam efetivamente a sua preferência pela mudança institucional seguindo expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema, às vezes, promovendo novas camadas de regra, parecendo dar suporte à instituição. Eles aguardam a sua vez, esperando o momento propício para que possam abertamente mover-se em direção a uma postura de oposição.

Por último, os agentes oportunistas (*opportunists*) são aqueles atores que possuem preferências ambíguas acerca da continuidade institucional, no entanto, já que se opor a uma instituição tem seu custo, eles não tentam mudar as regras da instituição, ao contrário, buscam explorar as regras existentes a partir de todas as oportunidades disponíveis para atingirem seus fins e, desse modo, não buscam, necessariamente, preservar a instituição.

Considerando a estrutura de Mahoney e Thelen (2010), é possível então relacionar os tipos de mudanças com os tipos de agentes de transformação da estrutura. Os autores (2010) estabelecem a seguinte relação: insurgentes buscam mudanças rápidas, mas aceitam substituição gradual; simbióticos procuram preservar o *status quo*, mas sua atuação parasita gera deslocamento; subversivos buscam a substituição, mas trabalham no curto prazo usando a estratégia do tipo camadas; oportunistas aguardam, mas quando agem, buscam a conversão.

Quadro 4. Tipos de Agentes de Mudança

	Procuram Preservar a Instituição	Seguem as Regras da Instituição
Insurgentes	Não	Não
Simbiontes	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010, p. 23 (tradução nossa).

4.5 A IMPORTÂNCIA DE ATORES INSTITUCIONAIS

A demanda por mudanças institucionais está crescendo entre membros de organizações e indivíduos em todo o mundo, e a questão de como reformar as instituições existentes torna-se cada vez mais urgente. Os esforços para mudá-las, no entanto, enfrentam o forte poder de

inércia das instituições. Ao mesmo tempo, reconhece-se que a mudança institucional é um processo complexo que envolve diferentes tipos de forças e agentes que influenciam o comportamento de atores, mas também como esses atores podem, por sua vez, influenciar e, possivelmente, mudar as instituições.

Estudos institucionais sobre a compreensão do papel dos atores na elaboração, transformação e manutenção de instituições (Oliver, 1991, 1992; Lawrence; Suddaby, 2006; Mahoney; Thelen, 2010) vêm ganhando destaque na literatura. O trabalho desses autores permite uma complementaridade com a teoria da mudança institucional (Mahoney; Thelen, 2010), assim como os tipos de agentes descritos no tópico 4.2.

Para compreender o papel de atores na elaboração, transformação, manutenção e desmembramento de instituições, é necessário compreender o conceito de “*institutional work*” (ação institucional). Para isso, utilizaremos do trabalho de Lawrence e Suddaby, que têm como foco estudos *como as organizações e as instituições mudam*. No entanto, antes de Lawrence e Suddaby, o papel dos atores na criação de novas instituições foi estudado primeiramente no âmbito do empreendedorismo institucional por DiMaggio (1988). Segundo este autor, atores que iniciam mudanças que contribuem para transformar instituições existentes ou criar novas instituições foram denominados de empreendedores institucionais. O autor destacou a importância da retomada dos conceitos de poder e interesse tendo em vista a compreensão das instituições, sobretudo no que se refere à transformação e à criação de novas instituições. A partir daí, pesquisas sobre mudança institucional, originadas pela atividade de empreendedores institucionais, surgiram (Leca et al., 2008).

4.6 IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS DIVERGENTES

Atores ou, na visão de DiMaggio (1988), empreendedores institucionais, por iniciarem e implementarem mudanças divergentes, são considerados agentes de mudança. A literatura de gestão sobre mudança tem demonstrado que agentes de mudança realizam atividades específicas em apoio à implementação de projetos de mudança (Beer et al., 1990; Judson, 1991; Kotter, 1995; Rogers, 1962, apud Leca et al., 2008).

Embora recebam rótulos diferentes, essas atividades correspondem ao desenvolvimento de uma visão e à mobilização de pessoas em torno dessa visão, motivando-as a alcançá-la e sustentá-la. O desenvolvimento de uma visão abrange atividades empreendidas para defender a mudança, incluindo o compartilhamento da visão da necessidade de mudança com os seguidores. A mobilização de pessoas inclui atividades empreendidas para obter o apoio e a

aceitação de outras pessoas para novas rotinas. Motivar outras pessoas a alcançar e sustentar a visão consiste em atividades empreendidas para institucionalizar-se a mudança.

Implementar mudanças que se baseiam em instituições existentes é desafiador, e implementar mudanças que rompem com elas ainda mais. Empreendedores institucionais que promovem este último tipo de mudança são desafiados a visualizar a mudança divergente e mobilizar aliados em apoio à sua implementação, o que implica em "afrouxar" o enraizamento institucional daqueles que estão sendo mobilizados. Empreendedores institucionais também devem combater a oposição política. "Defensores institucionais" que se beneficiam do *status quo* (Dimaggio, 1988; Levy; Scully, 2007, apud Leca et al., 2008) quase invariavelmente surgem para defender crenças e práticas existentes. Esse padrão é ainda mais pronunciado se a mudança divergente proposta ameaça privilégios organizacionais estabelecidos e a posição social dentro do campo organizacional.

Superar os desafios da inserção e da oposição política pode exigir, por parte dos empreendedores institucionais, além das condições facilitadoras enumeradas anteriormente, um domínio mais profundo de certas atividades envolvidas na implementação da mudança. Empreendedores institucionais podem, por vezes, impor mudanças institucionais sem precisar conquistar atores dissidentes (Battilana; Leca, 2009; Dorado, 2005 apud Leca et al., 2008). Mas tais casos são raros, visto que atores dominantes geralmente estão mais dispostos a apoiar a manutenção das instituições das quais se beneficiam do que mudanças nas mesmas (Di Maggio, 1988). É nessas últimas situações que os empreendedores institucionais são chamados para articular uma visão para a mudança divergente que estão promovendo e a mobilizar aliados para apoiar sua implementação. Embora tratemos esses conjuntos-chave de ações como etapas distintas e consecutivas no processo de empreendedorismo institucional, reconhecemos que, na prática, elas estão interligadas, e que as visões de mudança continuam a evoluir ao longo do processo de mobilização de aliados (Leca et al., 2008).

4.7 PROJETO RADIS – ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

O Brasil enfrenta, historicamente, fragilidade institucional na governança fundiária – sobreposição de cadastros (Incra, cartórios, órgãos ambientais), burocracia cartorial, conflitos fundiários e ausência de informação técnica padronizada.

Assim, o Projeto RADIS surge como uma iniciativa inovadora da UnB, em parceria com o Incra, para sistematizar informações técnico-científicas sobre áreas rurais, subsidiando a regularização e política ambiental nos assentamentos da região norte, do estado do Mato Grosso. O projeto é constituído por diversos profissionais em diferentes áreas do conhecimento

acadêmico, como agronomia, ecologia, gestão ambiental, gestão do agronegócio, engenharia florestal, políticas públicas, ciências agrárias e direito.

A proposta inicial é dar apoio nas soluções ambientais, com foco nos projetos de assentamento do norte do Mato Grosso, concebido em eixos temáticos de regularização ambiental dos assentamentos e de diagnóstico de sistemas agrários e produtivos que, por meio de visitas técnicas ao lote dos assentados, geraram conjunto de estudos e insumos que permitiram conhecer melhor a realidade dos assentados (Lopes, 2023).

Um exemplo de mudança institucional no Incra, através de ações de apoio nos processos de regularização ambiental para pequenos agricultores e assentados de reforma agrária da região norte do Mato Grosso, foi a atuação do RADIS. Em toda sua execução, o projeto evidenciou esforços para realizar regularização por meio de inscrição dos lotes e assentamentos no Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁹. A inscrição do assentado no CAR é a primeira etapa para obtenção da regularização ambiental, um instrumento essencial para o RADIS, pois apresenta ao proprietário do terreno um diagnóstico dentro do assentamento. O objetivo do cadastro é delimitar área de preservação permanente (APP), Reserva Legal (RL) e vegetação nativa, e, desta forma, auxiliar os proprietários com informações necessárias para elaboração do planejamento de regularização ambiental e criação de políticas públicas para a preservação ambiental e recuperação de áreas degradadas.

Antes do Projeto RADIS/UnB, o Incra apresentava um contexto institucional marcado por forte centralização e rigidez nos procedimentos técnicos e administrativos (Lopes, 2023). Havia uma cultura organizacional voltada à preservação das atribuições exclusivas do corpo de servidores, especialmente em atividades sensíveis como a supervisão ocupacional para fins de titulação. Essa postura refletia-se em uma lacuna procedimental, representada por uma espécie de “Instrução Normativa implícita”, que limitava a atuação de parceiros externos e impedia que universidades, instituições de pesquisa ou organizações da sociedade civil contribuíssem com insumos técnicos e metodológicos para o aprimoramento das ações do órgão.

Essa resistência institucional dificultava a inovação e a adoção de práticas mais integradas e colaborativas na gestão das políticas de reforma agrária. Sem diretrizes claras que

⁹ O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é a mais nova ferramenta de controle da situação ambiental rural nacional, principalmente para as Áreas de Proteção Permanentes (APPs) e Reservas Legais (RL), foi criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais e que tem intenção de integrar informações para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Podem ser realizadas nos órgãos ambientais municipal ou estadual -, e exige que o proprietário apresente documento de identificação e comprovante de propriedade ou posse, além de planta e memorial descritivo com coordenadas geográficas de um ponto do perímetro, informando a localização da vegetação nativa, das APP's, RL, áreas de uso restrito e áreas consolidadas.

permitissem a participação de parceiros externos, o Incra permanecia preso a um modelo operacional fechado, que restringia o intercâmbio de conhecimento e a incorporação de novas abordagens técnicas. Assim, antes do RADIS, o cenário era de baixa abertura à cooperação interinstitucional (Lopes, 2023), o que limitava a capacidade de modernização e de resposta do Incra às complexas demandas territoriais e sociais presentes nos assentamentos rurais.

Depois do Projeto RADIS, o Incra passou por uma transformação normativa e institucional significativa. O projeto, inicialmente voltado à regularização ambiental e ao diagnóstico agrário, acabou tornando-se um marco para a redefinição dos limites da cooperação entre o Instituto e instituições externas. A experiência com o RADIS mostrou que a produção de laudos técnicos de qualidade por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) podia contribuir de forma efetiva para atividades historicamente tratadas como exclusivas dos servidores do Incra, como a supervisão ocupacional.

Essa realidade provocou debates internos e, posteriormente, influenciou diretamente a inclusão dos TEDs na Instrução Normativa nº 99/2019, formalizando a possibilidade de o Incra realizar suas ações por meio de parcerias e acordos interinstitucionais (Lopes, 2023).

Essa mudança normativa representou uma virada na postura institucional do Incra, que passou a reconhecer oficialmente os produtos gerados em cooperação com outras entidades, como os laudos do Projeto RADIS, para fins de verificação de condições de permanência e titulação. Além de pacificar a resistência existente, a nova regulamentação trouxe maior segurança jurídica e operacional às ações de regularização fundiária. A consolidação dessa prática foi impulsionada também pelas exigências do Tribunal de Contas da União (TCU) e pela priorização da titulação de assentamentos a partir de 2016.

Com isso, o RADIS deixou de ser apenas um projeto de diagnóstico e tornou-se um símbolo da abertura do Incra à inovação procedimental e à colaboração institucional, ampliando sua capacidade de atuação e de entrega de resultados à sociedade (Lopes, 2023).

Quadro 5. Comparativo das Mudanças no Incra antes e depois do Projeto RADIS/UnB

Aspectos	Antes do Projeto RADIS	Depois do Projeto RADIS
Contexto institucional	Estrutura centralizada e resistente à cooperação externa.	Abertura gradual à colaboração interinstitucional.
Postura quanto a parceiros externos	Resistência à participação de universidades e instituições parceiras em atividades técnicas.	Reconhecimento formal da atuação de parceiros por meio de TEDs e outros instrumentos.
Procedimentos internos	Lacuna normativa implícita que restringia a utilização de produtos de projetos externos.	Inclusão dos “Termos de Execução Descentralizada – TEDs” na IN nº 99/2019, garantindo respaldo jurídico.
Supervisão ocupacional e titulação	Consideradas atribuições exclusivas dos servidores do Incra.	Passaram a admitir o uso de laudos técnicos oriundos de TEDs, como os do RADIS, para fins de titulação.

Inovação e modernização	Pouca abertura a novas metodologias e ferramentas externas.	Valorização de produtos técnicos e inovação procedimental a partir da experiência do RADIS.
Motivação para mudança	Cultura institucional fechada e ausência de norma que permitisse cooperação.	Demandas do TCU e necessidade de acelerar processos de titulação e regularização fundiária.
Resultado institucional	Atuação isolada, com limitações técnicas e operacionais.	Maior integração, segurança normativa e eficiência na execução das políticas de reforma agrária.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Para reforçar essa significativa mudança institucional, o Projeto RADIS/UnB permitiu que outros projetos se expandissem para vários estados e o estabelecimento de novos Termos de Execução Descentralizado (TEDs) entre o Incra e diferentes Instituições Federais de Ensino Superior, visando a regularização ambiental de diversos assentamentos rurais espalhados pelo país (Quadro 6).

Quadro 6. Exemplos de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) firmados pelo Incra com Universidades Federais

Instituição Parceira	Ano de Celebração	Objetivo do TED	Abrangência (nº de assentamentos / famílias)	Estados Atendidos
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	2017	Regularização ambiental de assentamentos rurais.	85 assentamentos / cerca de 9.400 famílias.	Pará, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e São Paulo.
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	2017	Apoiar ações de regularização ambiental e fundiária no âmbito do PNRA.	Cerca de 18.000 famílias.	Mato Grosso.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)	2018	Assistência técnica e extensão rural ambiental especializada.	61 assentamentos / 12.737 famílias.	Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima.

Fonte: Elaborado pela autora.

Além dos exemplos citados, a iniciativa do projeto ampliou-se com o desenvolvimento de soluções em gestão, tecnologia e inovação voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento rural. Ao longo destes anos, vários aplicativos para *smartphones*, soluções em georreferenciamento, metodologias para coleta, processamento e análise de dados, relatórios técnicos e didáticos e audiovisuais institucionais ampliaram o campo de atuação do projeto originário.

É corrente que o TED apresentou caráter inovador para ambas as instituições. Até então não havia, em âmbito nacional, o estabelecimento de uma relação entre o Incra e as universidades para apoiar na solução de graves e reiteradas ocorrências ambientais, destinando-

se para isso um volumoso orçamento. Como todos os projetos pioneiros, ele padeceu também de implicações que naturalmente ocorrem nessas situações, mas que isso não foi preponderante. O TED RADIS demonstra a potencialidade que uma cooperação entre entes federais pode ter, partindo de um tema complexo, num ambiente tenso e exigente de respostas (Lopes, 2023, p. 96; 98).

Na visão de Ávila (2014), no caso de soluções tecnológicas adotadas para o desenvolvimento ou melhorias de processos na esfera pública, muitos elementos concorrem para a complexidade da questão: interesses profissionais, pessoais e organizacionais, recursos disponíveis, especificidades das demandas e integração de diversas soluções são apenas alguns dos componentes dessa delicada tarefa.

Dentro do projeto, a regularização fundiária insere-se no escopo maior de promoção da dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil, e trata-se de política de Estado destinada à titulação de trabalhadores rurais que produzem alimento em terras públicas. Em síntese, trata-se de um instrumento de reordenação da estrutura fundiária, pela concessão de um título de posse ou propriedade às pessoas que almejam produzir no campo. Não somente na regularização fundiária, o campo de atuação do projeto vai além.

4.8 INCRA – RESULTADO DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O Incra é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, em substituição ao IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário).

Para compreender a motivação do surgimento do Projeto RADIS, iniciamos esta análise a partir da criação do Incra. No entanto, aqui, não se desconsidera o conjunto legislativo e institucional criado antes de 1970. A evolução institucional da questão agrária é uma demanda presente desde a colonização do território nacional. No entanto, o objeto da pesquisa é contextualizar o papel do Projeto RADIS na possível mudança institucional ocorrida no Incra, a partir do cenário com desmatamento afetando projetos de assentamento que levou o Ministério Público Federal a ajuizar no Incra, por meio de ações na Justiça Federal, para que o órgão tomasse medidas saneadoras, exigindo a assinatura de um termo de compromisso entre o Incra e o MPF, em 2013, com a meta de regularização ambiental de quinhentos assentamentos por meio do Cadastro Ambiental Rural, aumentando o controle ambiental dessas áreas.

Da própria análise da criação do Incra e da sua evolução legislativa, percebe-se que o órgão nasceu de uma mudança institucional abrupta. De acordo com Lewis e Steinmo (2012),

instituições com conjunto de regras que modelam comportamentos sociais podem ser compreendidas como similares a códigos genéticos responsáveis por replicar informação e registros biológicos, equivalendo a sistemas adaptativos complexos. Instituições políticas e sociais replicariam não através de material genético, mas social, como informação, rotinas, hábitos, padrões e normas (Hodgson; Knudsen, 2010), reduzindo custos para transações e produção de equilíbrio social (North, 1990).

A imposição de unificar os dois órgãos que tratavam da reforma agrária (IBRA e INDA), em razão dos conflitos pela terra, fez com que o governo criasse uma estrutura mais robusta, na intenção de neutralizar os conflitos agrários e avançar no projeto de colonização da região amazônica. Embora tenha nascido de uma mudança institucional abrupta, deve-se admitir que mudanças exógenas ou endógenas não devem ser vistas como mutuamente excludentes.

Segundo Mahoeny e Thelen (2010), uma vez criadas, as instituições mudam frequentemente, de forma sutil e gradual, embora menos tumultuadas do que as transformações abruptas; essas mudanças lentas e fragmentadas podem ser igualmente consequentes para modelar o comportamento humano e para moldar políticas substantivas. Embora a surgimento do Incra tenha se encaixado em uma mudança abrupta, é notável que a instituição caminhou ao longo dos anos amparada em mudanças graduais, lentas e engessadas.

Embora a primeira geração do institucionalismo histórico tenha concentrado a análise de processos de equilíbrio pontuado e *critical junctures* (Collier; Collier, 1991; Pierson, 2004) a segunda geração deslocou o foco de observação para eventos graduais (Lieberman, 2001; Greif; Laitin, 2004; Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2009; Hacker et al., 2015) um modelo analítico consistente deve ser apto a integrar ambos processos à explicação, sem incorrer em um relativismo virtualmente infalsificável.

Contudo, não se pode negligenciar que choques exógenos acontecem, e suas causas e efeitos devem ser analiticamente incorporados. Projetando para o Incra, em um primeiro momento, a sua criação foi conduzida por choques exógenos. O momento crítico de disputas pelas terras levou o governo a adotar a postura de unificar os dois órgãos, ocasionando uma mudança radical, desmontando estruturas consolidadas com a reformulação interna e externa do órgão. Pode-se dizer que nesse momento ocorreu a combinação de mudança abrupta com descontinuidade, resultando em ruptura e substituição (ver quadro 1); (i) em um segundo momento, após a estabilização, o órgão assume uma postura burocrática, pouco se falando em sua missão de implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Nesse período, há o exemplo de reprodução por adaptação, resultando em mudanças incrementais com continuidade. Aqui, as mudanças incrementais provocam transformações

graduais na instituição; (ii) o surgimento da parceria entre a UnB e o Incra, resultando no Projeto RADIS, acontece em um terceiro momento em que o Incra, pressionado pelos órgãos de controle, se vê incapaz de conseguir implementar soluções que atenuassem os problemas ambientais na Amazônia Legal, focado em projetos de assentamentos com significativa situação de irregularidades ambientais – sem licenciamento, com áreas de preservação permanente e de reserva legal suprimidas, entre outras. Outro momento é caracterizado por choques exógenos, cujo efeito seria de relativa conservação da instituição vigente, através de estratégias de sobrevivência e retorno.

A cooperação entre os órgãos vem da necessidade de o Incra buscar soluções e alternativas para atender às exigências do Ministério Público Federal. Thelen (2003), sem rejeitar os conceitos de momentos críticos e de dependência da trajetória, argumenta que a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos e que, em muitos contextos, os mecanismos endógenos de mudança são mais influentes que os decorrentes de choques exógenos. Isso significa que, a fim de compreender a dinâmica institucional, os cientistas sociais deveriam prestar mais atenção a processos de mudança que ocorrem durante longos episódios de relativa estabilidade política ou organizacional (Thelen, 2003).

Thelen (2003) já comentava acerca da dificuldade da sobrevivência de instituições se estas permanecessem imóveis, ou ainda, que confiassem que sua reprodução fosse sempre uma simples questão de *feedback* positivo ou de retornos crescentes. Segundo a autora, instituições requerem uma manutenção ativa. A fim de permanecer o que são, as instituições precisam ser respostas e reorientadas e, em alguns casos, ser reavaliadas e renegociadas, em resposta às mudanças no ambiente político e econômico nas quais estão incorporadas (Streeck; Thelen, 2005).

Considerando todos esses desafios para a mudança institucional, há que se analisar que longos períodos de estabilidade são periodicamente perturbados por choques externos que abrem espaço para mudanças institucionais bruscas, envolvendo, em muitos casos, o colapso de um conjunto de instituições e suas substituições por outras (Baumgartner; Jones, 1993).

No caso do Projeto RADIS, é possível notar a influência de um elemento externo que serviu de gatilho para a criação e difusão dessas políticas em toda a estrutura do Incra: o acordo, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Incra e o MPF, depois que o MPF apresentou dados inéditos sobre o desmatamento em assentamentos de reforma agrária que mostravam que cerca de um terço das derrubadas ilegais concentram-se nesses assentamentos. O TAC foi o choque exógeno naquele momento de crise dentro do Incra. O elemento externo

que atuou como incentivo, influenciando a criação de um número crescente de medidas que deveriam ser adotadas pelo Incra para atender às exigências do MPF até 2020.

A partir de então, o Incra precisou se mover para cumprir todas as metas do acordo celebrado com o MPF, e surgiu a parceria entre o Incra e a UnB, materializada no Projeto RADIS. Como veremos, os dados indicam que mudanças institucionais mais significativas resultam de processos endógenos e incrementais, como oferecer teorias que especifiquem as causas, condições e mecanismos que produzem mudança institucional a partir de instituições, por sua complexidade. Assim, o estudo da mudança é usualmente considerado como sendo um dos mais complexos e desafiadores temas (Mahoney; Thelen, 2010).

Para compreendermos as concepções da possível mudança institucional causadas pelo RADIS na estrutura do Incra, vamos adotar a concepção de Mahoney e Thelen (2010) sobre a mudança institucional endógena gradual.

4.9 MUDANÇA GRADUAL ENDÓGENA – O MODELO DE MAHONEY E THELEN PODE SER APLICADO ÀS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO PROJETO RADIS?

Mahoney e Thelen (2010) discutem uma teoria sobre a mudança gradual endógena que consideram ser de fundamental importância para compreender processos que efetivamente acontecem em instituições políticas, em contraposição aos modelos de equilíbrios descontínuos ou de reformas radicais. Segundo os autores, reformas/mudanças institucionais ocorrem de forma incremental, gradual, a partir das próprias instituições, e não apenas pela ação de fatores exógenos, como é mais evidenciado pela literatura convencional.

Partindo da visão dos novos institucionalistas, os autores consideram que novas abordagens e um conjunto diferenciado de pressupostos têm marcado novas fronteiras sobre o problema da mudança a partir de modelos de dependência da trajetória (*path dependency*) para entender a mudança gradual. Diversos autores consideram equivocada a suposição básica de que as mudanças podem ser explicadas levando em consideração causas exógenas, usualmente compreendidas como choques externos, que teriam capacidade de alterar substancialmente os longos períodos de estabilidade institucional e introduzir reformas. Abordagens tradicionais são usualmente limitadas em compreender que as instituições, especialmente no mundo da política, e são eivadas de conflitos, tensões, desequilíbrios, choques de preferências, valores e interesses, e que essas características são fundamentais para dar conta da análise endógena da mudança (Rezende, 2012, 2013).

Os autores têm procurado alternativas para a superação do excesso de análise de mudanças institucionais baseadas no excesso de exogeneidade. Os novos institucionalistas

consideram que análises mais aprofundadas da mudança devem interligar elementos endógenos e exógenos para entender os mecanismos causais que levam à transformação e a sustentabilidade das instituições no decorrer do tempo. Diante dessa tendência, as análises das mudanças desconsideram as lentas erosões, conferindo mais importância aos estágios finais ou mais agudos da mudança. Ao focalizar na noção da mudança como "ruptura com a estabilidade", as teorias tradicionais tendem a não dar relevância à suposição de que as mudanças ocorrem de forma contínua e gradual. (Rezende, 2012, 2013a). A estabilidade das premissas é um problema crucial na excessiva ênfase às causas mais imediatas da mudança, em que os modelos tradicionais enfrentam grandes problemas em considerar os fatores estruturais que se instalam ao longo de lentos processos de ruptura das formas preexistente e, normalmente, focalizam em processos mais radicais e descontínuos de mudança.

Pierson (2004) acredita que os modelos tradicionais têm dificuldade em identificar e diferenciar conceitualmente os processos de mudança, bem como estabelecer com maior precisão em que condições estes ocorrem. Assim, este autor considera que as teorias tradicionais são limitadas em responder a questões associadas ao problema de como, quando e qual tipo de mudança que vai ocorrer, e em que medida esta pode ser explicada pelas instituições.

Não desconsiderando a relevância dos momentos críticos na conjuntura das instituições, Mahoney e Thelen (2010) propõem uma teoria focada na mudança endógena gradual, considerada essencial para o desenvolvimento e a sustentabilidade do novo institucionalismo histórico.

Um aspecto relevante a ser ressaltado é a importância da trajetória gradual na formação das instituições ao longo da evolução constitucional brasileira. Embora a literatura costume enfatizar os momentos críticos, não se deve negligenciar os processos de transformação lenta e incremental também presentes na história das constituições, como parcialmente evidenciado no capítulo três. As instituições estão em constante mudança e precisam ser analisadas a partir de categorias que considerem o conflito distributivo decorrente da disputa por recursos escassos entre múltiplos agentes. Nesse sentido, toda mudança institucional envolve tensões e ambiguidades, o que permite compreender como as instituições acumulam conflitos estruturais ao longo do tempo, em função de seus próprios mecanismos causais (Rezende, 2012, 2013b).

Tal abordagem rompe com explicações centradas exclusivamente em conjunturas críticas ou choques externos como motores de transformação institucional, ressaltando que mudanças relevantes também podem emergir de forma incremental a partir de dinâmicas internas e de interações entre atores.

Instituições mudam gradual e continuamente e envolvem decisões estratégicas oriundas delas mesmas (Rezende, 2012, 2013c). Thelem (2009) pondera que mudanças significativas acontecem gradualmente por meio da acumulação de pequenos ajustes mesmo em momentos de aparente estabilidade. Nesse sentido, não se deve negligenciar mudanças e alterações provocadas nos ambientes originais nos quais instituições foram construídas, frente à menor capacidade de adaptação institucional conduzindo a uma espécie de esclerose destas instituições políticas. De modo mais incremental, a um conjunto de mudanças endógenas (Mahony; Thelen, 2009) associa-se estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas a fatores institucionais endógenos, decorrentes de combinações distintas entre a configuração de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicos (Marenco; Bruxel, 2023).

Reformas mais radicais (*displacement*) ocorreriam quando fracos pontos de veto e baixo grau de discricionariedade levam a mudanças mais amplas na agenda. No caso do RADIS, pode-se citar a imposição do MPF ao Incra para estabelecer uma agenda de cumprimento das determinações ajustadas entre os órgãos quando da celebração do TAC. Combinações resultantes de fortes pontos de veto com reduzida discricionariedade dos agentes produziram mudanças endógenas incrementais (*layering*), ou sobreposição entre novas/velhas instituições e políticas, criando camadas que gradualmente reorientam o funcionamento institucional – nesse ponto, a parceria entre o Incra e UnB, formalizada na criação do Projeto RADIS é um exemplo de mudança endógena incremental no Incra, uma vez que o RADIS, inicialmente, estaria se utilizando de regramentos do órgão na intenção de produzir resultados efetivos, baseando-se em uma velha política que não produziu resultados efetivos. No entanto, o acordo foi além disso, pois gerou uma gama de insumos para a titularização e regularização de assentados, para ajustes nas áreas demarcadas e georreferenciadas, para individualização do CAR, para reflexão e base para pensar políticas públicas, produzindo um padrão que foi reproduzido em novos TEDs que o Incra firmou com outras universidades (Lopes, 2023, p.98). Em relação ao *drifting* – negligência das antigas regras provocada por elevados pontos de veto e discricionariedade de autoridades e agentes, nesse ponto, parece acertado dizer que o Incra ignorou vários problemas nas áreas de assentamentos na Amazônia legal, o que levou o MPF a ajuizar diversas ações em desfavor do órgão e, para retomar a situação de regularidade, o MPF propôs a assinatura de um TAC entre os órgãos federais, obrigando o Incra a desenvolver soluções para os diversos problemas até então enfrentados.

À *conversion* – mudança no impacto ou interpretação na aplicação de antigas regras, decorrente de alta discricionariedade e escassos pontos de veto -, com o início da execução do

Projeto RADIS, o Incra retomou antigas regras, interpretando e as aplicando na resolução de problemas antigos decorrentes de ocupações em áreas de assentamentos. A remodelagem dessas regras possibilitou ao órgão cumprir as exigências impostas pelo MPF e, também, criar novos mecanismos de atuação e mudança no órgão frente aos desafios de preservação ambiental em área de assentamentos abrangidos pelo TAC. O RADIS demonstrou ao Incra a possibilidade de utilizar ferramentas digitais em coletas de dados a campo e reforçando a necessidade de o Incra dar esse salto tecnológico, disponibilizando para seus servidores e colaboradores ferramentas digitais de trabalho. E isso concretizou-se em escala nacional com o Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO), em 2019, com o trabalho de campo saltando das pranchetas e formulários em papel para tablets e telefones celulares, e com muita e rápida aceitação pelos servidores em todas as unidades do Incra e aceitação dos órgãos de controle, principalmente o TCU (Lopes, 2024).

Mudança endógena não diz respeito à velocidade ou extensão temporal do processo - abrupto ou gradual -, mas ao fato de que seus mecanismos causais são deflagrados e condicionados pela configuração institucional. O RADIS permitiu conhecer os assentamentos e a reforma agrária na região, por meio dos diagnósticos completos, e a pesquisa qualificou a reflexão sobre reforma agrária e a temática ambiental com diversos materiais publicados sobre os assentamentos na Amazônia (Marengo; Bruxel, 2023). O RADIS “possibilita o acesso a informações sobre a realidade vivida pelas famílias e serve como subsídio para o Incra no sentido de ajustar suas políticas públicas para os assentamentos da reforma agrária” (Incra, 2018, p. 41; Lopes, 2024).

A característica endógena da mudança é evidente - não se tratou de uma imposição externa ao Estado, mas do resultado de uma articulação entre atores internos e parceiros institucionais. Pesquisadores da UnB, técnicos do Incra e beneficiários dos assentamentos rurais desempenharam papéis complementares, negociando, tensionando e adaptando as regras em vigor. Essa pluralidade de atores evidencia que a transformação institucional não ocorre de forma automática, mas depende da agência, da capacidade de mobilização e da construção de legitimidade em torno de novas práticas. Ao mesmo tempo, a resistência burocrática e os limites de implementação mostram que as mudanças foram graduais e sujeitas a disputas, reforçando a ideia de que a estabilidade institucional convive com processos silenciosos de adaptação.

Assim, a aplicação do modelo de Mahoney e Thelen ao caso RADIS permite compreender que as transformações promovidas não configuram ruptura, mas sim um movimento incremental capaz de alterar, ao longo do tempo, o modo como o Incra lida com a regularização fundiária e ambiental. Ao acrescentar novas práticas (*layering*) e reinterpretar

normas existentes (*conversion*), o projeto evidencia o potencial de iniciativas técnico-institucionais em gerar mudanças profundas a partir de dentro das próprias estruturas estatais. Trata-se, portanto, de um exemplo de como a mudança institucional gradual pode operar como mecanismo de modernização administrativa e de integração de novas agendas — no caso, a sustentabilidade ambiental — em políticas públicas historicamente orientadas por outras lógicas.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central analisar a atuação do Projeto RADIS como instrumento de mudança institucional no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a partir da perspectiva teórica do Institucionalismo Histórico. A pesquisa partiu do pressuposto de que as instituições não são estáticas, mas moldadas ao longo do tempo por estruturas normativas, por agentes institucionais e, sobretudo, por momentos de inflexão ou conjunturas críticas que abrem janelas de oportunidade para reconfigurações normativas e operacionais.

A análise empírica e documental realizada revelou que o Projeto RADIS, concebido inicialmente como resposta a um Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Federal, ultrapassou os limites de um projeto pontual de gestão ambiental. Ao longo de sua implementação, consolidou-se como um mecanismo orientador de novas práticas institucionais, contribuindo para a reestruturação de procedimentos, redefinição de diretrizes e institucionalização de marcos técnicos e jurídicos voltados à regularização fundiária ambientalmente sustentável.

No marco teórico do institucionalismo histórico, ficou evidente que o RADIS operou como um vetor de mudança gradual endógena, conforme tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2009), ao promover adaptações incrementais nas rotinas administrativas e normativas do Incra. Essas mudanças, embora não abruptas, resultaram em significativa reorientação institucional.

O presente estudo permitiu compreender de forma aprofundada como o Projeto RADIS consolidou-se como um marco de transformação institucional no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e, em sentido mais amplo, para a política fundiária nacional. Ao analisar o processo de criação, desenvolvimento e implementação do projeto, verificou-se que o RADIS foi além de um instrumento técnico de diagnóstico agrário e ambiental: tratou-se de um catalisador de mudanças estruturais na forma como o Incra passou a conceber e executar suas atribuições, abrindo espaço para novas práticas de governança pública baseadas na cooperação interinstitucional, na descentralização de competências e na valorização do conhecimento técnico-científico produzido por universidades e instituições parceiras.

As evidências reunidas confirmam a hipótese de que, durante o período de execução do Projeto RADIS, houve uma aceleração significativa nas mudanças institucionais dentro do Incra, especialmente no que se refere à incorporação de práticas descentralizadas e colaborativas. A resistência inicial à utilização de laudos e produtos oriundos de Termos de

Execução Descentralizada (TEDs) foi gradualmente superada, culminando em alterações normativas expressivas, como a inclusão formal dos TEDs na Instrução Normativa nº 99/2019, que consolidaram juridicamente a possibilidade de o Incra realizar suas atividades mediante parcerias técnicas. Essa transformação normativa simboliza não apenas uma mudança de procedimento, mas uma redefinição da cultura organizacional do Instituto, agora mais aberta à inovação e à construção coletiva de soluções para os desafios da reforma agrária.

Assim, o Projeto RADIS demonstrou que a cooperação entre Estado e academia pode fortalecer a capacidade institucional do poder público, ampliando sua eficiência e legitimidade na gestão fundiária e ambiental dos assentamentos. A experiência do RADIS representa, portanto, um caso emblemático de como políticas públicas baseadas em evidências e sustentadas por parcerias estratégicas podem promover mudanças duradouras no aparato estatal. Em síntese, o estudo reafirma que o RADIS não apenas influenciou o Incra internamente, mas também contribuiu para o aperfeiçoamento da política fundiária brasileira, reforçando a importância de uma administração pública mais integrada, inovadora e orientada para resultados sustentáveis e socialmente inclusivos.

Outro ponto relevante identificado na pesquisa foi a constatação de que a mudança institucional não depende exclusivamente de reformas legislativas ou de alterações abruptas no arranjo organizacional. Pelo contrário, pode emergir de processos de internalização de práticas, da construção de consensos técnicos e normativos e da ação estratégica de atores institucionais comprometidos com a transformação organizacional. A trajetória do RADIS demonstra que projetos tecnicamente bem concebidos, respaldados por bases empíricas sólidas e com articulação interinstitucional, podem desencadear mudanças significativas na lógica de funcionamento de instituições públicas, fortalecendo tanto sua legitimidade social quanto sua eficiência administrativa.

Assim, ao final desta investigação, é possível afirmar que o Projeto RADIS cumpriu, de maneira consistente, um papel de instrumento de mudança institucional no Incra. Sua experiência reforça que momentos de crise, como aquele vivenciado pelo Incra na ocasião do TAC com o MPF, podem ser apropriados como oportunidades de inovação institucional, desde que acompanhados de projetos estruturantes, suporte político e técnico, e engajamento dos atores internos e externos à organização.

Como desdobramento desta análise, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem o estudo da replicabilidade do modelo RADIS em outros contextos institucionais e territoriais, investigando suas potencialidades e limites. Ademais, recomenda-se que o Estado brasileiro continue investindo em mecanismos que promovam a articulação entre conhecimento técnico-

científico e formulação de políticas públicas, reconhecendo que mudanças institucionais sustentáveis exigem não apenas vontade política, mas também acúmulo técnico, legitimidade social e institucionalidade robusta.

Por fim, a presente dissertação contribui para o campo dos estudos sobre mudança institucional ao oferecer um estudo de caso concreto, situado na interface entre regulação ambiental, reforma agrária e políticas públicas, e ao evidenciar como instituições, ainda que marcadas por legados históricos de inércia e burocratização, podem ser transformadas a partir de processos reflexivos, participativos e comprometidos com a inovação institucional e a promoção do interesse público.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, M. L.; MIRANDA FILHO, R. J.; LIMA NETO, J. T.; ALDRIGHI, C. F. S. (org.). **Atlas dos assentamentos rurais do Norte do Mato Grosso**. Brasília: Faculdade UnB Planaltina – FUP, Universidade de Brasília, 2019. p. 196.

AZEVEDO, L. C. O reinado de D. Manuel e as Ordenações Manuelinas. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 95, Universidade de São Paulo, 2000.

BEUREN, I. M.; OLIVEIRA, E. L. Processo de institucionalização de hábitos e rotinas de controladoria: um estudo de caso em empresa familiar. **Revista Ambiente Contábil** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 4, n. 2, p. 172-189, 2012.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 (1934)**. Disponível em: Constituição34. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970 (1970)**. Disponível em: Del1110. Acesso em: 10 jan. 2025.

CAMPBELL, J. L. Where do we stand: common mechanisms in organizations and social movements research. In: DAVIS, G.; MCADAM, D.; SCOTT, W. R.; ZALD, M. N. (Eds.). **Social Movements and Organization Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 41-68.

CARMIGNANI, M. C. da S. A justiça no Brasil Colônia. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 113, p. 45–75, 2018. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v113i0p45-75. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/156547>. Acesso em: 6 jan. 2025.

CARVALHO FILHO, J. S. Comentários ao estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo**. Editora Atlas, 2008. p. 54.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, C. M. Commons e Veblen: da existência de uma unidade conceitual no âmbito do Institucionalismo Americano. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, [S. l.], v. 18, n. 34, p. 56–72, 2019. DOI: 10.48075/revistacsp.v18i34.17339. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/17339>. Acesso em: 2 dez. 2024.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. 2018.

COMMONS, J. R. Economia Institucional. In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (orgs.). **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018 (1931).

DELGADO, G. **Questão agrária hoje**. Revista da ABRA, ano, v. 35, p. 27-40, 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introdução**: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. G. (ed.). **Institutional patterns and organizations: culture and environment**. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-20.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

FERRAZ JUNIOR, T. S. A Constituição Republicana de 1891. **Revista USP**, São Paulo, n. 3, p. 19–24, 1989. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i3p19-24. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25477>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FIGUEIRA, P. S. S.; DEVISATE, R. R. **Direito Agrário Brasileiro**. Rio Grande do Sul: UBAU, 2024.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

HAMILTON, W. H. A abordagem institucional para a teoria econômica. In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (orgs.). **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018 (1919).

HODGSON, G. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. **Revista Econômica**, v. 3, n. 1, p. 97-125, jun. 2001.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, mar. 2006.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R. Institutions and institutional work. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; LAWRENCE, T. B.; NORD, W. R. (eds.). **Handbook of organization studies**. 2. ed. London: Sage, 2006. p. 215-254.

LECA, B.; BATILANA, J.; BOXENBAUM, E. **Agency and institutions**: a review of institutional entrepreneurship. 2008. Disponível em: www.hbs.edu/research/pdf/08-096.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

LOPES, S. A. **Projeto RADIS: aprendizagens da cooperação entre Incra e UnB-FUB em assentamentos**. Brasília, 2023.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. P. Reforma agrária: 1985–2006. In: LEITE, S. P. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Brasília: NEAD, 2007.

MÜLLER, G. Questão agrária hoje. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 14, n. 4, p. 5–18, out./dez. 2005.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, A. U. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1988.

OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de produção e agricultura**. São Paulo: Ática, 1991.

OLIVEIRA, A. U. **Agricultura brasileira: entre o atraso e o moderno**. São Paulo: Contexto, 2016.

PEREIRA, J. M. M. A política de reforma agrária no Brasil: evolução e contradições. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, p. 467–494, jul./set. 2006.

PIERANTI, O. P. Instituições e políticas públicas: uma análise a partir do institucionalismo histórico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 73–88, out. 2009.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 64, n. 2, p. 45–65, jul./dez. 2003.

RAUD-MATTEDI, C. Instituições e desenvolvimento: uma leitura crítica de Douglass North. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 273–301, maio/ago. 2007.

ROCCO, P. Political economy and institutions: an overview. **Review of Political Economy**, v. 23, n. 1, p. 1–17, 2011.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil**: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SABOURIN, E. Teoria da reciprocidade e sociologia econômica: elementos para uma sociologia econômica relacional. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 49, n. 3, p. 481–500, jul./set. 2011.

SABOURIN, E. Práticas e políticas públicas de reciprocidade: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 17, n. 24, p. 10–26, jan./jun. 2014.

SABOURIN, E.; GRISA, C. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SCHNEIDER, S. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S. Instituições e desenvolvimento rural: o papel da agricultura familiar e das políticas públicas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 225–257, ago. 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, L. M. O papel das instituições na reforma agrária: uma abordagem a partir do institucionalismo histórico. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 2, p. 275–297, jul./dez. 2015.

SILVA, M. A. B. **Reforma agrária e desenvolvimento territorial**: desafios e perspectivas. Brasília: IICA, 2008.

SILVA, V. L. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Thorstein Veblen. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 289–323, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (orgs.). **Gestão integrada e participativa dos recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Aped, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7–33, 1993.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 87–145, 2000.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra e o campesinato**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.