

# COMPLEXIDADE TERRITORIAL NA GEOGRAFIA E NA ECONOMIA INSTITUCIONAL: O CASO DO PROJETO BRT NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Keilha Correia da Silveira <sup>1</sup>  
José Geraldo Pimentel Neto <sup>2</sup>  
Allison Bezerra Oliveira <sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como foco o debate sobre a relação entre economia institucional e a complexidade territorial da ciência geográfica. Foi apresentado as relações entre o debate teórico entre o conceito-termo dos arranjos institucionais com o de território, indicando possibilidades de análise metodológica articuladas para interpretação no espaço geográfico. O trabalho de campo foi desenvolvimento nos projetos do BRT da Região Metropolitana do Recife (RMR) da Copa do Mundo de 2014, tendo como objetivo analisar os impactos positivos e negativos dessas articulações, priorizando as ações para sociedade civil que usa a empreendimento para ir e vir na RMR. As conclusões foram que os arranjos institucionais estavam mais preocupados com as eficiência e eficácia para a Copa do Mundo de 2014, pois algumas estações não ficaram prontas, neste período do megaevento, e outras ações só ficaram prontas depois de anos dos jogos da Copa do Mundo.

**Palavras-chave:** Complexidade territorial, Arranjos institucionais, Copa do Mundo 2014, BRT, Região Metropolitana do Recife (RMR).

## ABSTRACT

This article focuses on the debate on the relationship between institutional economy and the territorial complexity of geographic science. The relations between the theoretical debate between the concept-term of institutional arrangements and that of territory were presented, indicating possibilities of methodological analysis articulated for interpretation in the geographical space. The fieldwork was developed in the BRT projects of the Metropolitan Region of Recife (RMR) of the 2014 World Cup, aiming to analyze the positive and negative impacts of these articulations, prioritizing actions for civil society that uses the enterprise to come and go in the RMR. The conclusions were that the institutional arrangements were more concerned with the efficiency and effectiveness for the 2014 World Cup, because some seasons were not ready, in this period of the mega event, and other actions were only ready after years of world cup games.

**Keywords:** Territorial complexity, Institutional arrangements, World Cup 2014, BRT, Metropolitan Region of Recife (RMR).

## INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federados autônomos, a questão da autonomia municipal assume novos contornos e enfrenta novos dilemas, uma vez que a atuação da administração pública passa a ser dividida

<sup>1</sup> Geógrafa. Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL, [silveira.kc@gmail.com](mailto:silveira.kc@gmail.com)

<sup>2</sup> Geógrafo. Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL, [gerageo@gmail.com](mailto:gerageo@gmail.com)

<sup>3</sup> Geógrafo. Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL, [allisonbZR@gmail.com](mailto:allisonbZR@gmail.com)

entre os três entes políticos (União, Estados e Municípios), conferindo maiores poderes e peculiaridades locais aos municípios e produzindo novas políticas, ações e pressões sobre um novo formato do federalismo do Estado brasileiro (MONTEIRO NETO *et al*, 2014).

Junto a essa nova realidade, as instituições, na sua perspectiva mais ampla, também tiveram que se adaptar a uma nova lógica, mais flexível, uma realidade que permitia a tomada de decisões em âmbito local, mesmo a atuação sendo internacional (relação local x global). Para fortalecer esse argumento, foi incluído entre os princípios da administração pública o princípio da eficiência e, a partir desse fato, os gestores públicos passaram a desenvolver suas ações nessa perspectiva, possibilitando novas estruturas gerenciais (novas relações entre instituições) para a gestão pública (SOUZA, 2001).

Os Municípios brasileiros geraram diversas ações e dinâmicas territoriais nas suas respectivas cidades. Uma dessas perspectivas, como pontuado por Harvey (1996), corresponde à lógica da cidade como empresa, objetivando o empreendedorismo urbano e valorizando partes da cidade que possam ser mais bem negociadas pelo mercado imobiliário. Em resumo, as cidades se tornaram mercadorias de grande valor, postas “à venda” num mercado que lhes possibilita a inserção nos processos da economia globalizada.

E por meio da autonomia, da flexibilidade e da eficiência na gestão pública, os Municípios (ou o Estado) promovem articulações entre as instituições com uma perspectiva de atuar com um novo modelo de gestão pública, tendo como princípio o desenvolvimento urbano-regional de uma determinada área. Um exemplo recente foram as ações desenvolvidas na RMR que geraram grandes obras de impacto, são elas: as obras para Copa do Mundo FIFA de 2014, grandes shopping centers, grandes estruturas de negócios etc.

Essas novas estruturas foram geradas a partir de um processo relacional, de vínculo entre as instituições públicas e privadas e podem ter tido sua materialização a partir das Parcerias Público-Privadas (PPP) ou por meio de concessões e/ou vendas de áreas. Esses arranjos institucionais híbridos são o foco deste artigo, pois eles são enaltecidos nesse novo modelo de gestão como uma nova forma de gerir e desenvolver o território.

Isso significa que as novas condições internacionais e a complexidade crescente das ordens sociais, econômicas e políticas pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Por conta dessa situação, algumas políticas públicas são implementadas mais rapidamente do que outras. Essa nova forma de gestão pública proporciona uma nova realidade aos poderes local e estadual, possibilitando novas formas de tomada de

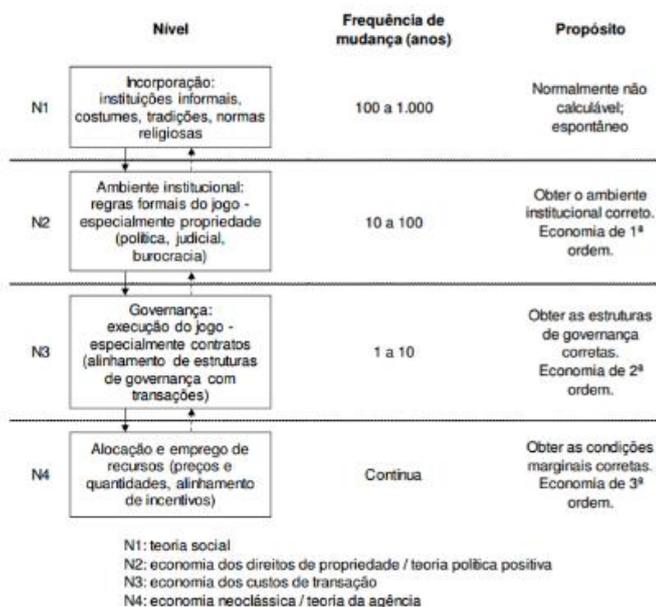
decisão junto às suas articulações - aos seus arranjos institucionais -, objetivando estabelecer melhorias nos processos de gerenciamento-atuação em diferentes focos da ação pública em uma determinada localidade.

Porém, a realidade da gestão pública é bem mais complexa, pois quando se faz uma intervenção a partir de uma política pública, existem condicionantes históricos, culturais, econômicos, políticos e sociais que vão promover distorções (positivas ou negativas) na tomada de decisão dessas ações públicas em um dado território. Verifica-se, portanto, a ocorrência de um distanciamento entre os desenhos dos programas e dos projetos de desenvolvimento urbano e a realidade da gestão local/estadual nas cidades brasileiras e em relação aos entes federativos. Tal distanciamento pode ser potencializado (positivamente ou negativamente) pela relação entre os diversos agentes e sua dinâmica territorial.

Assim, para uma melhor interpretação dessas ações na intenção de compreender os mecanismos de responsabilidade e *accountability* na gestão pública, este artigo discute o caso da gestão das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014 para a Região Metropolitana do Recife – mais especificamente das obras dos BRT (*Bus Rapid Transit*). Este estudo considera o pensamento de Linhares (2012) quanto à dinâmica do Estado federativo na nova gestão pública, que é impulsionada por mecanismos de responsabilidade e *accountability* em todas as esferas governamentais e como isso se propaga na lógica local com suas especificidades territoriais.

## **METODOLOGIA**

O primeiro passo foi caracterizar os Níveis da Economia Institucional para a compreensão dos arranjos institucionais, baseando-se na teoria da Nova Economia Institucional trabalhada por Williamson (2000) e Müller (2012). O debate deste artigo compreenderá os pontos N2 e N3 (Figura 1).



**Figura 1.** Níveis da economia institucional

Fonte: Williamson (2000) adaptado por Müller (2012).

Logo depois, foram verificadas as instituições envolvidas na construção do BRT da RMR, identificadas a partir da metodologia proposta por Rambo (2006). Para tanto, foram utilizadas as seguintes questões:

- Quais atores (individuais, corporativos, coletivos etc.) agiram na RMR na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- Quais foram os procedimentos utilizados pelas diferentes organizações e instituições do Recife na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- Os recursos (materiais, financeiros, naturais, humanos, de conhecimento etc.) presentes na RMR que interferiram na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- O entorno, ou seja, as escalas exógenas ao território, demonstrando os reflexos e a importância de sua articulação com determinado território – a RMR.

Esses pontos foram abalizadores iniciais para a primeira identificação dos arranjos institucionais, pois como o embasamento teórico não estava articulado com a teoria dos arranjos institucionais e da economia institucional, ele proporcionou uma identificação das articulações para depois verificar o que era definitivamente um arranjo institucional. Outro ponto dentro desta primeira etapa metodológica, que foi definida como preliminar, é a análise da densidade institucional, pois, segundo Rambo (2006), cada ente relacionado a cada projeto, programa e/ou ação pública possui um tipo de relação. Para tal classificação, é considerada a presença, atuação e participação de atores, tais como: Estado, mercado e sociedade civil, das escalas internacional, nacional, estadual, regional e local.

Rambo (2006) *apud* Rückert (2001) ainda desenvolveu uma classificação que foi apresentada na sua dissertação: a categoria I considera a presença e/ou participação com recursos concomitantes dos poderes federal e/ou estadual e local junto às organizações civis; a II, a atuação e/ou participação com recursos apenas do poder estadual junto às organizações civis e profissionais, sem a participação do poder público municipal; a III, a atuação e/ou participação com recursos apenas do poder municipal junto às organizações civis e profissionais; a IV, apenas das organizações civis e profissionais, sem participação do poder público municipal nem estadual. Essas categorias podem ser vistas na Tabela a seguir.

**Tabela 1.** Níveis relacionais de densidade institucional

Níveis	Poderes presentes/atuantes junto às políticas públicas das ações da Copa do Mundo FIFA de 2014
1	Poder federal, estadual e local, instituições civis e organizações estrangeiras
2	Poder estadual e instituições civis
3	Poder municipal e instituições civis
4	Poder apenas das instituições civis e profissionais

Fonte: Baseado em Rambo (2006) *apud* Rückert (2001).

Esta análise preliminar de identificação dos poderes presentes permitiu verificar as ações das relações entre o local x global. Não foi necessário construir quadros esquemáticos identificando cada nível de poder para cada as ações no BRT da Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso porque após as identificações era perceptível em que grupo cada ação (dentro de uma instituição) se localizava, não necessitando de identificação em quadro, mas é importante ressaltar que como ponto de partida essa metodologia foi fundamental para facilitar a identificação do ente institucional, sua relação de poder e sua escala geográfica, visto que a próxima metodologia, específica para arranjos institucionais, só foi apresentada em 2014.

Para uma análise mais específica dos arranjos institucionais, foram utilizados Gomide e Pires (2014), segundo quem é preciso ter três grandes parâmetros analíticos, quais sejam: (i) Objetivo da política e explicitação dos conflitos; (ii) Análise dos arranjos em termos de capacidades técnico-administrativas e políticas; e (iii) Implicações dos arranjos para os resultados produzidos ou observados.

Observando e especificando o encadeamento lógico de Gomide e Pires (2014), eles desenvolvem, didaticamente, os macro procedimentos para desenvolver uma pesquisa estudando os arranjos institucionais, são eles: 1) é necessário identificar os objetivos da política, programa e/ou projeto a ser analisado na determinada área de estudo; 2) identificar os atores envolvidos diretamente ou indiretamente; 3) identificar processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre atores; 4) avaliação das capacidades estatais (capacidades técnico-

administrativas e capacidades políticas); e 5) avaliação dos efeitos do arranjo sobre os resultados observados. Nesse sentido, os arranjos institucionais nos permitem perceber os entrelaçamentos dos traços mais gerais do ambiente político-institucional com os problemas, atores e processos específicos de cada política. As perguntas relacionadas a cada processo podem ser verificadas, a seguir, no Quadro 2. Elas foram direcionadas para a SECOPA-PE (Secretária Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de Pernambuco).

As perguntas foram enviadas para alguns gestores da unidade, a fim de que respondessem e fornecessem mais informações sobre o funcionamento técnico e político das relações entre os arranjos institucionais e da lógica do território, ampliando, assim, o conteúdo analítico do artigo (Figura 4). Ressalta-se que muitas dessas perguntas puderam ser respondidas a partir dos dados empíricos coletados e que as entrevistas proporcionaram maiores esclarecimentos sobre as questões específicas que não puderam ser verificadas nos documentos das páginas (Portal da transparência Governo Federal, Matriz da Responsabilidade do Governo Federal, Portal da SECOPA-PE e Tribunal de Contas de Pernambuco) pesquisadas.

<b>Capacidades Técnico-Administrativas:</b>
1. Qual era sua função na SECOPA-PE, ou seja, quais eram suas atividades perante a organização do evento Copa do Mundo FIFA 2014?
2. Na sua opinião, como funcionavam as burocracias entre as instituições da Copa do Mundo FIFA de 2014?
3. Qual a importância da SECOPA-PE para as articulações horizontais e verticais nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014?
4. Na sua visão, a SECOPA-PE envolveu, adequadamente, os atores-chave para a execução técnico-administrativa para as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014? (tanto no nível horizontal quanto vertical/federativo).
5. Para o senhor, a SECOPA-PE contou com os recursos técnicos (equipe técnica e estrutura) necessários para o desenvolvimento das atividades? Soube de algum caso de outra instituição que passou por algum problema de recurso técnico?
6. Na SECOPA-PE havia algum tipo de mecanismo de articulação e/ou execuções de tarefas entre as instituições envolvidas na Copa de 2014? Como ele funcionava?
7. Que subsecretaria da SECOPA-PE era responsável pelas relações institucionais privadas relacionadas com as obras da Copa do Mundo FIFA 2014?
8. Como havia diversas instituições, foi criado algum tipo de processo (interno e/ou externo) de monitoramento e acompanhamento da execução para as ações da Copa 2014?
<b>Capacidades Políticas:</b>
9. Na sua visão, como se davam as articulações políticas entre a SECOPA-PE e as demais instituições participantes do arranjo, segundo a estrutura abaixo: i. FIFA, CBF, entidades privadas; ii. Comitê Organizador Local; iii. Poder Público, Ministério dos Esportes, GECOPA, CGCOPA, senadores, deputados, Ministérios, partidos políticos, governadores, prefeitos, etc.; iv. Atores privados (execução dos serviços e das obras).
10. Na sua visão, como funcionavam (politicamente e tecnicamente) as relações de financiamento e execução financeira da SECOPA-PE com as instituições públicas e privadas? Justifique. i. Entre instituições públicas, por exemplo, as relações de financiamento (Ex.: BNDES com o Estado de PE). ii. Entre as instituições públicas (Ex.: Estado de Pernambuco) com as instituições privadas que são as executoras das ações (Ex.: Consórcio Mendes Júnior - SERVIX Empresas: Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A- execução financeira).



11. Como era a mediação, na SECOPA-PE, de conflitos entre os diversos agentes? E, mais especificamente, com os agentes privados, ou seja, os contratados para fazer os serviços e as obras?
12. Como eram os processos de controle e de divulgação das informações para a sociedade? Foram identificadas inconsistências? (Ex.: Portal da Transparência).
13. Na sua opinião, as ações desenvolvidas para a Copa produziram legitimidade (aceitabilidade da política)?
14. Você considera que houve inovação ou alguma mudança durante a implementação da política/ações na Copa do Mundo FIFA de 2014?
<b>Perguntas Gerais</b>
15. Na sua visão, em que medida as características das articulações institucionais (horizontais e verticais) ajudaram a explicar o “sucesso” e/ou “ineficiência” na realização dos objetivos das políticas/ações (obras)?
16. Na sua opinião, houve algum tipo de aprendizado/lição na área da gestão (tomada de decisão) e implementação dessas ações/obras?
17. Na sua visão, o projeto Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco deu certo?
18. Nessa pesquisa, entende-se arranjos Institucionais como: “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Como o senhor definiria os arranjos institucionais e o senhor acha que houve nos processos da Copa arranjos institucionais?
19. Para o senhor(a), qual o nível de importância de um arranjo institucional para a gestão pública?

### **Quadro 1.** Perguntas para avaliação dos arranjos institucionais do BRT

Fonte: Retirado de Gomide e Pires (2014) e adaptado por Pimentel Neto (2017)

Por fim, atrelado à metodologia é importante destacar o trabalho de campo, ou seja, o empirismo, para identificar e verificar os problemas e resultados na prática do dia a dia. Foram desenvolvidas incursões pelos BRT avaliando sua estrutura, rotina e uso, além disso, registrando os pontos de atenção. Portanto, a metodologia tem como base uma verificação das bases teóricas da economia institucional somada as da geografia na perspectiva do território, além disso, uma verificação dos níveis institucionais para a articulação dos arranjos institucionais, coleta de dados secundários nas principais páginas do Governo Federal e Estado (PE), entrevista para sanar as dúvidas não compreendidas com as informações secundárias e, finalmente, um trabalho de campo para verificar as obras e produções dos BRT na Região Metropolitana do Recife (RMR).

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

O debate sobre a complexidade territorial é desenvolvido por Veblen (1919 [1988]), quando mostra que as instituições dependem do instinto e hábito (complexidade humana) para seu crescimento institucional, e por North (1973, 1990, 1991), quando aponta o fator histórico e da ideologia para compreender o desempenho das instituições no sistema econômico. Esses autores indicam que a economia institucional, o debate das instituições sobre a lógica do desenvolvimento econômico, promove ou não o desenvolvimento de localidades e que essa associação pode ser referenciada a complexidade e dinâmica do território na perspectiva da ciência geográfica.

Ambos os autores correlacionando as instituições com seus fatores históricos, econômicos, sociais, com uma localidade, ou seja, uma determinada área geográfica e que esses condicionantes são, de sua importância, para o desenvolvimento da respectiva área. Isso significa que as relações conceituais entre as instituições e o espaço geográfico são importantes para o desenvolvimento deste artigo, por isso, será debatido a construção de um dos conceitos da geografia que perpassa várias perspectivas metodológicas durante o tempo - o conceito de território -, objetivando nessa construção a relação com o debate da economia institucional, gerando outras perspectivas de análises mais relacionadas às ciências sociais e, com isso, demonstrando uma forma peculiar de analisar o ambiente institucional voltada para as percepções da análise geográfica.

É importante que haja uma definição para mostrar a complexidade conceitual do termo território e, para isso, um dos principais nomes é Raffestin (1993), que define o território como sendo uma delimitação que está atrelada por meio das relações de poder entre indivíduos, grupos de indivíduos e instituições.

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

A partir dessa noção geral é possível compreender por qual motivo Crespo (2010) coloca o conceito do território como sendo um exemplo de arcabouço teórico complexo, pois além de ser flexível, tendo seu caráter multidimensional e multiescalar, ele pode ser utilizado para análises socioeconômicas, ou mesmo políticas, na perspectiva das relações de poder, e, finalmente, como foco para os relacionamentos do ser humano com seu meio, tais como a religiosidade, a cultura ou as manifestações étnicas (na sua perspectiva idealista).

Boisier (1997) chama a atenção para a complexidade territorial que consiste em analisar o desenvolvimento de (micro) localidades. Refere-se aos processos de mudança socioeconômica, de caráter sócio estrutural, delimitados pela geografia e inseridos em sistemas econômicos de mercado, tendo várias facetas na perspectiva da tomada de decisão que afetaram/afetarão o desenvolvimento econômico nas diversas escalas de análise. Essa afirmação pode também ser relacionada às estruturas institucionais da economia institucional, pois são essas microestruturas inseridas em um complexo cultural, econômico, social e político que geram as intervenções de um determinado território como debatido por North (1991).

Considerando essa análise no micro espaço, ou seja, as múltiplas escalas geográficas, Dallabrida *et al* (2004) enfatizam que para se analisar o desenvolvimento territorial, necessitar-se-á analisar a articulação dos atores na busca de atender também suas demandas sociais que vão potencializar tantos capitais tangíveis (aspectos econômicos do desenvolvimento) quanto intangíveis (capacidade coletiva para realizar ações em comum). Ou seja, essas relações também estão na lógica analítica das instituições e dos arranjos institucionais e estão inseridas no debate do território, atreladas à análise da economia institucional.

A afirmativa acima amplia, pois, a compreensão acerca das diversas relações entre as múltiplas escalas geográficas. Já mencionado nesta seção, Raffestin (1993) indica como um procedimento metodológico que contribui para a compreensão da complexidade e dinâmica territorial observar como os atores das várias esferas geográficas (local, regional, nacional, sociedade civil, Estado, mercado etc.) articulam-se entre si com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de seu território. Essas escalas podem ser tanto institucionalizadas (municipal, estadual, federal, entre outros) como também podem ser definidas pela ação dos atores sobre o espaço em questão, ou seja, sobre o território que está sendo analisado. Essa explicação está totalmente relacionada com a perspectiva de North (1990) analisando as instituições na economia institucional.

Portanto, o território é essa complexidade de relações analíticas que Saquet (2007) define como um termo analítico que aborda as perspectivas simbólica, cultural, histórica e multiescalar na relação economia-política-cultura-natureza, dentro da relação territorialização-desterritorialização-reterritorialização. Essa ideia pode ser relacionada aos arranjos institucionais na perspectiva da dinâmica organizacional dos arranjos, que dependem de uma estrutura histórica, como aponta North (1990, 1991), e de uma estrutura de governança, como indica Williamson (1985); também se destaca o debate sobre a questão oportunista dos atores envolvidos nos arranjos institucionais.

Rambo e Rückert (2006), a partir da complexidade do território, trabalharam com o conceito de densidade institucional, que também será usado neste artigo. Essa perspectiva metodológica corresponde a uma análise da presença institucional representada através de: firmas, associações empresariais, instituições financeiras, ONGs, agências de desenvolvimento, escolas, centros de serviço, institutos tecnológicos e universidades etc. Essas organizações também se preocupam com as relações, ou seja, o grau de cooperação entre os atores, verificando como essas relações se desenvolvem com as organizações que, em tese, promovem a dinâmica territorial e desenvolvem as ações de interesses locais.



É perceptível e explicado pelos autores que esse tipo de análise está totalmente atrelado às relações entre os atores públicos e privados como também às relações individuais ou coletivas da sociedade civil, do Estado e do mercado. Essa análise da densidade institucional permite compreender o desenvolvimento da complexidade territorial e, logicamente, está articulada com o debate dos arranjos institucionais (economia institucional), pois o que foi explicado e ponderado nada mais é do que outra forma de analisar esses tipos de articulação inseridos na tríade Sociedade civil – Mercado – Estado.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

**Corredor BRT Leste-Oeste** – interliga as cidades de Recife e Camaragibe. Este corredor possui sete estações não construídas (*status* de previstas) e duas estações de integração ainda não desenvolvidas (em obras). A análise de campo identifica, principalmente, nas obras da Avenida Conde da Boa Vista e da Avenida Benfica contradições nas informações que serão debatidas nesta seção. Para a análise do Corredor BRT Leste-Oeste será considerada também a Avenida Caxangá, visto que ela também faz parte do Corredor. As primeiras críticas negativas a esse BRT são referentes à não finalização das estações, pois na Avenida Conde da Boa Vista são seis obras inacabadas (três para ida e três para volta), já iniciadas, porém não finalizadas, conforme pode ser verificado na Figura abaixo.



**Figura 2.** Parada inacabada na Avenida Conde da Boa Vista  
Fonte: Autores (2017).

Essa realidade mostrada na figura acima é a mesma para as seis paradas da Avenida Conde da Boa Vista, que fica próximo ao Centro do Recife. Essa é a principal contradição em relação à informação da empresa estatal Grande Recife, pois ela sinaliza uma estação em funcionamento que não foi verificada como tal no trabalho de campo, e há um quantitativo



maior de paradas do que o indicado pela empresa - ao invés de serem quatro, há um total de seis paradas, três para cada sentido.

A funcionalidade do BRT nessa área é limitada, visto que não há paradas, logo, os passageiros que quiserem parar só o farão na Avenida Guararapes, destacando que é de, aproximadamente, 3 km a distância entre as estações, conforme analisado no *Google Maps*. Essa situação também pode ser verificada na Avenida Benfica (Figura abaixo), próximo ao Supermercado Extra, que possui uma estação nessa mesma condição, divergindo da informação do Grande Recife que informa estar funcionando perfeitamente. Sobre a funcionalidade do BRT nessa área, são verificados transtornos para os passageiros que querem desembarcar no local, mas, por a estação não estar funcionando, eles só podem fazer esse desembarque na Praça do Derby; a distância percorrida é de, aproximadamente, 2 km (via *Google Maps*).



**Figura 3.** Parada inacabada na Avenida Benfica  
Fonte: Autores (2017).

Na Avenida Caxangá é onde se encontram os piores pontos negativos dessa obra. Além de não finalizarem todas as estações, pois há uma no viaduto, há duas estações de integração de ônibus que ainda não foram finalizadas. Isso gera um caos na mobilidade urbana, visto que uma faixa é exclusiva para o BRT e as outras duas faixas são para os ônibus tradicionais e outros veículos (carro, moto, bicicleta, caminhão etc.). O resultado é uma grande ineficiência no trânsito da Avenida Caxangá; o que era para melhorar o trânsito terminou gerando maiores transtornos para os transeuntes daquela região. As duas estações de integração inacabadas constam nas Figuras (4 e 5) a seguir.



**Figura 4.** Estação (1) integrada de ônibus na Caxangá  
Fonte: Autores (2017).



**Figura 5.** Estação (2) integrada de ônibus na Caxangá  
Fonte: Autores (2017).

Segundo o projeto, essas estações seriam uma forma de desafogar a Avenida Caxangá, pois os ônibus tradicionais iriam para vias paralelas, melhorando a distribuição dos veículos na região. Infelizmente, não se consolidou esse projeto porque as duas estações estão inoperantes, e, se um dia forem ativadas, será necessária uma reforma estrutural, gerando maiores gastos para uma estrutura que nunca foi usada. Atualmente, ela está sendo moradia para mendigos, usuários de drogas etc. Outro ponto negativo é o viaduto da Caxangá, construído como obra para Copa, onde deveria ter uma estação do BRT, pois há uma distância de aproximadamente, 1 km. É importante ressaltar que essa obra foi muito criticada, pois o viaduto interfere em uma parcela pífia de toda a avenida. A figura 6 indica onde seria essa estação (na parte superior).



**Figura 6.** Elevado inacabado com parada inacabada na Avenida Caxangá  
Fonte: Autores (2017).

Haveria um elevador para levar os passageiros a essa estação e para eles fazerem o desembarque, gerando ainda maiores gastos para a obra e para o contínuo da gestão, ou seja, produzindo um custo fixo mais elevado por conta dessa estrutura construída.

Por fim, e já analisando a última parte do corredor, que fica na cidade de Camaragibe, vê-se que não há quatro estações, o que gera grandes dificuldades para os passageiros, visto que dependendo da rota do passageiro, ele poderá desembarcar e ir para uma parada normal, dos ônibus tradicionais, ou só desembarcar na estação de integração de Camaragibe. Ou seja, isso gera no dia a dia um transtorno para os passageiros que seguem esse tipo de lógica. Outro grande problema é que a principal via, Avenida Belmínio Correia, não possui espaço para este tipo de estrutura BRT, ficando da mesma forma que a Avenida Caxangá. Em resumo, um aglomerado de veículos nas duas ou, no máximo, três faixas que as avenidas possuem, gerando assim diversos problemas na mobilidade urbana, visto que se colocou uma estrutura de BRT em uma via que não está separada, onde há uma faixa exclusiva, porém, na hora do caos urbano, isso, normalmente, não é respeitado.

**Corredor BRT Norte-Sul** - A estrutura deste corredor está bem mais desenvolvida que a do BRT Leste-Oeste, porém há alguns pontos onde as estações não estão construídas. Isso pode ser verificado na Figura 7, que indica os pontos com problemas, a partir das informações do Grande Recife.

De acordo com a figura e o trabalho empírico, as duas estações são as últimas estruturas a serem construídas, isso significa que esta linha está quase finalizada, faltando apenas duas estruturas que deveriam já existir na linha. Porém, são perceptíveis problemas na concepção do projeto BRT (para ambos os corredores), isso equivale para o Leste-Oeste, pois como pode ser verificado na Figura abaixo, na Avenida Cruz Cabugá, no Centro do Recife, onde não há uma divisão para os ônibus das linhas do BRT, como deveria haver. Porém, o tamanho da pista não permitiria desenvolver a ação de forma adequada, e o que acontece é essa situação de outros veículos de transporte passando pela linha do BRT Norte-Sul. Para qualquer um dos casos, isso indica uma falta de planejamento na ação pública, pois terminou gerando transtornos na mobilidade urbana dessa região.



**Figura 7.** BRT Norte-Sul  
Fonte: Autores (2017).

Essa estrutura mencionada acima só irá ser vista em Olinda (Rodovia PE-15, mais conhecida como Avenida Pan Nordestina) e Paulista (PE-15). Nelas há divisão das estruturas viárias (Figura 8), porém existem duas críticas a serem feitas: a primeira delas é voltada para as sinalizações para os transeuntes, que em boa parte do percurso, segue a lógica das estações de ônibus - por exemplo, as faixas de pedestres não estão colocadas de acordo com a passagem dos passageiros para as entradas e saídas das estações, o que significa mais um exemplo de falta de planejamento na ação pública e uma ação que poderia ser resolvida em um curto prazo de tempo, sendo necessário somente a colocação de sinalizações e placas -, e a segunda crítica é que a faixa exclusiva de ônibus não é apenas para os BRTs, mas sim para todas as linhas dessa região, havendo paradas distintas para cada caso.



**Figura 8.** BRT Norte-Sul  
Fonte: Autores (2017).

Outra crítica identificada no trabalho empírico é que para as cidades de Recife, Paulista e Olinda há um quantitativo de estações adequado para desembarque e embarque de passageiros, ou seja, existem várias opções de descida nos percursos dessas cidades. Porém, para Abreu e Lima (Avenida Brasil – BR-101) e Igarassu (BR-101) só vai existir uma estação para cada município. Isso significa que só há uma opção de desembarque para Abreu e Lima, em um local, pois a estação está conectada ao terminal de integração de ônibus, e no caso de

Igarassu são duas as possibilidades de parada, uma na estação do BRT e a outra no terminal integrado de ônibus. Isso pode indicar uma falta de planejamento para a estruturação da RMR no sentido da mobilidade urbana, pois o BRT Norte-Sul deveria ter a mesma continuidade para todos os municípios, porém é possível que tenha havido um estudo indicando que só se necessitaria dessas estruturas.

Outro ponto a destacar é que boa parte dessas obras só ficou pronta em 2016, ou seja, muitas estações e o terminal integrado de ônibus de Abreu e Lima iniciaram as operações no segundo semestre de 2016. Mais um indicativo de falta de planejamento e gestão, pois todas essas estruturas deveriam estar prontas no ano de 2014, ano da Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso ficou notório porque no trabalho de campo algumas estações tinham a informação em adesivos de que estavam funcionando, o que pode ser verificado na Figura abaixo.



**Figura 9.** BRT Norte-Sul  
Fonte: Autores (2017).

Como os BRTs são as obras mais críticas e que ainda não foram finalizadas, é importante destacar que muitas reportagens jornalísticas a respeito delas foram publicadas durante esses últimos quatro anos, como por exemplo, as reportagem do Portal G1 (BARBOSA, 2014, 2015) e Diário de Pernambuco (PASSO, 2015). Ambas desenvolveram um diagnóstico situacional das principais obras relacionadas à mobilidade urbana, e a análise final foi que boa parte dessas obras ainda estão inacabadas ou sequer estão adequadas para o uso da população.

Em resumo, a mobilidade urbana, que seria um dos principais legados da Copa, visto que é um dos grandes problemas da RMR, ficou e, ainda está inacabada, gerando transtornos para uma parcela da sociedade pernambucana que necessita dessas vias para se locomover. Assim, concluindo a discussão sobre as obras do BRT, as quais possuem problemáticas similares, verifica-se que não houve um bom planejamento e gestão dos arranjos institucionais híbridos de execução para essas duas obras de mobilidade urbana – os BRTs. Para finalizar, Fabrício (2017) apresenta novidades sobre as ações nos BRTs da RMR:



Com a demora na conclusão dos terminais da 3ª e da 4ª Perimetrais, o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano definiu o plano B para a integração temporal por meio das estações de BRT da Avenida Caxangá. Na prática, a integração prevista para ocorrer nos terminais localizados na avenida, mas ainda em obras, será feita diretamente em três das seis estações de BRT que integram o Corredor Leste/Oeste na Caxangá, além da estação da BR-101. Com essa estratégia, 36 ônibus vão deixar de circular pela Avenida.

A ideia, portanto, é promover uma diminuição dos fluxos de ônibus na região. Em resumo, o que está sendo feito é um paliativo para a ausência das obras iniciais, as estações de integração de ônibus, mas pelo menos, depois de três anos, está-se preocupando com melhorias para a mobilidade urbana daquela região.

E, finalmente, o Grande Recife (2017) informa, em seu sítio, que as obras atrasadas nos dois corredores BRT (Norte-Sul e Leste-Oeste) vão iniciar as ações de reforma ou construção. No BRT Leste-Oeste, a obra é para a estação BRT Derby-Benfica (reforma), iniciada no último dia 23 de janeiro deste ano (2017), no valor de R\$ 1.041.297.18<sup>4</sup> e estimativa de prazo para conclusão de seis meses; a empresa que executará os serviços é a Planes Engenharia LTDA. Já para o BRT do Corredor Norte-Sul, a nova estação, em obras (construção), ficará próxima à Faculdade Joaquim Nabuco e ao Shopping North Way, no município do Paulista; o prazo de execução da obra é de seis meses e, de acordo com o sítio, o investimento total será de R\$ 2.500.000,00.

Sobre os gastos com os projeto e execução dos BRT, a partir das referências de pesquisa (Matriz de Responsabilidade, Portal da Transparência Governo Federal da Copa e Portal da Transparência Estadual – SECOPAPE), é verificado no quadro 2 uma não conformidade nas informações com relação aos gastos para a maioria dos valores em relação as obras. Apenas um dos valores, BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife, é igual para duas plataformas de pesquisa. Isso indica uma desconformidade com os preceitos da gestão pública de transparência, pois é verificado que não há como saber o real gasto para as respectivas obras.

É verificado diferenças de mais de 70 milhões de reais, caso, por exemplo, do Corredor do BRT Leste-Oeste – Caxangá. Em outra situação a diferença é de, aproximadamente, 30 milhões de reais no BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife a partir da matriz de responsabilidade e Portais das transparências do Governo Federal e Estado sobre a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco. Porém, o Caso mais emblemático é o BRT - LESTE/OESTE, pois em nenhuma das referências de pesquisas o valor foi igual havendo

---

<sup>4</sup> Dado do sítio: <http://www.blogdasppps.com/2017/01/secid-realiza-serie-de-aco-es-nesta-segunda-23-para-agilizar-obras-de-mobilidade-no-grande-Recife.html>

diferenças de, aproximadamente, 6 milhões de reais ou podendo chegar a ter uma diferença de quase ou mais de 30 milhões de reais, dependendo da referência de pesquisa. Essa relação demonstra que os arranjos institucionais no território não foram adequados para o parâmetro de eficiência da Constituição Brasileira de 1988, indicando um não funcionamento adequado na lógica da gestão pública com desenvolvimento de trabalhos híbridos com as empresas privadas.

**Quadro 2.** Gasto a partir dos portais de transparência (estadual e federal) e Matriz de responsabilidade

Ação	Matriz de responsabilidade - Portal da Transparência Federal (R\$)	Portal da Transparência Federal da Copa de 2014 (R\$)	Portal da Transparência Estadual SECOPAPE - 2014 (R\$)
BRT - LESTE/OESTE	137.000.000,00	131.014.036,10	165.431.220,28
BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife	180.900.000,00	151.113.293,56	151.113.293,56
Corredor Leste-Oeste - Caxangá	74.000.000,00	145.380.016,61	Não identificado

Fonte: Pimentel Neto (2017)

Sobre a perspectiva dos arranjos institucionais no território é verificado que houve, de acordo com o Quadro 3, seis (6) arranjos institucionais para o desenvolvimento das obras. Um específico para o recebimento do recurso e desenvolvimento do edital/licitação/PPP (parceria público-privada) e outro para exceção. O ponto negativo desses arranjos é que em todos os casos, BRT Leste-Oeste, BRT Caxangá e BRT Norte-Sul, tiveram atrasos na entrega dos empreendimentos e muitos deles iniciaram sem a totalidade da obra completa.

**Quadro 3.** Os arranjos institucionais do BRT nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014

Ação/obra	Fluxo dos recursos	Arranjos Institucionais Públicos - financiamento	Arranjos Institucionais Híbridos - financiamento	Arranjos Institucionais híbridos - execução	Nº de Arranjos Institucionais
BRT Leste-Oeste	Origem	Caixa Econômica Federal	-	Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	Secretaria das Cidades - SECID	-	Consórcio Mendes Júnior - SERVIX (Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A)	
BRT Caxangá	Origem	Caixa Econômica Federal	-	Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	Secretaria das Cidades - SECID	-	Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.	
BRT Norte-Sul	Origem	Caixa Econômica Federal	-	Secretaria das Cidades - SECID	2

Fonte: Pimentel Neto (2017)

Essa realidade indique que os arranjos institucionais e suas relações de poder no território favoreceram as práticas da lógica mercadológica, ou seja, atendendo ao mercado e as práticas das elites locais sem se preocupar com a sociedade civil na totalidade. Essa prática é verificada nas análises da economia institucional (denominadas de oportunistas) e nas análises do território (relações de poder) indicando, mais uma vez, as correlações, inclusive, nos resultados. Portanto, a prática do empreendedorismo urbano, muito estudada na geografia e urbanismo, é favorecida por essas relações já que o objetivo é transformar parte cidade em uma mercadoria, na verdade, em uma mercadoria de luxo, como coloca Vainer (1999), em que poucos podem usá-la de verdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre Geografia e Economia são correlacionadas em muitas pesquisas e está é uma delas, pois foi verificado a possibilidade de um desenvolvimento metodológico tendo como base a geografia humana a partir do conceito e práticas analíticas do território e da base teórica da economia institucional a partir do conceito e prática analítica dos arranjos institucionais. Essa relação propiciou uma estrutura metodológica de análise que chegou a bons resultados na questão da análise dos processos de interação entre as instituições em um dado território.

Foi verificado que os projetos do BRT na RMR para a Copa do Mundo FIFA 2014 não tiveram a excelência (eficácia e eficiência) no desenvolvimento e resultado para a mobilidade urbana da Região Metropolitana do Recife, pois houve atrasos na entrega, estruturas sendo entregues ainda em 2017, e gastos fora da realidade, ou pior, gastos não padronizados sobre os mesmo projetos na plataformas de pesquisa dos governos federal e Estado (PE), gerando dúvidas no que se refere às boas práticas da gestão pública.

Outro ponto que deve ser considerado são os condicionantes do território visto que a realidade brasileira no ambiente político, social, econômico e cultural interfere na forma de desenvolver ações públicas, e não seria diferente para os arranjos institucionais. Junto aos condicionantes do território e as possíveis ações oportunista e de poder associadas as práticas indevidas exemplificadas na realidade brasileira.

Há ainda a lógica que os arranjos institucionais potencializam a penetração do capital – o mercado – em uma localidade, tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e território.

Portanto, a lógica dessas articulações no território beneficia o mercado sobre as decisões hegemônicas da localidade e é por isso que o empreendedorismo urbano é visto de forma tão negativa, já que normalmente sua atuação é deletéria para cidade e seu entorno na sua totalidade, ou seja, para a plenitude da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

BOISIER, S. **El vuelo de una cometa**. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CRESPO, M. P. Um estudo sobre o conceito de território na análise geográfica. In: Encontro de Geografia, 3, e Semana de Ciências Humanas do Instituto Federal Fluminense, 6, 2010, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2010.

DALLABRIDA, V.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEEZ, V. A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2, 2004, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...], Santa Cruz do Sul: Unisc, 2004.

FABRÍCIO, M. Ônibus se integrarão ao BRT na Caxangá. **Diário de Pernambuco**. Recife, 2017. Disponível em: [http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/02/02/interna\\_vidaurbana,687005/onibus-se-integrarao-ao-brt-na-caxanga.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/02/02/interna_vidaurbana,687005/onibus-se-integrarao-ao-brt-na-caxanga.shtml). Acesso em: 02 fev. 2017.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. **Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Curso na ENAP, Brasília, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/296449988/Governanca-e-Arranjos-Institucioanis>. Acesso em: 12 ago. 2016.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. IPEA. Brasília, v. 1940, p. 01-65, 2014. (Texto para Discussão)

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

LINHARES, P. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

MONTEIRO NETO, A. *et al* (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. 1a. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 326p .

MÜLLER, W. D. T. **Arranjos institucionais da exploração de energia renovável do Brasil: uma análise de aspectos da sustentabilidade das fontes hidráulica e eólica.** 2012. 59f . Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

NORTH, D. "Institutions". **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. **Desempenho Económico en el Transcurso de los Años Estocolmo.** Ciudad de México, v. 2, n. 4, p. 31-37, 1993. Disponível em: <[www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

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

PIMENTEL NETO, J. G. **Arranjos institucionais e gestão urbana: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da Copa do Mundo FIFA de 2014.** 2017. 259f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco. 2017.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder.** França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G. **A contribuição da inovação territorial coletiva e da densidade institucional nos processos de desenvolvimento territorial local/regional: a experiência da COOPERCANA - Porto Xavier/RS.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

RAMBO, A. G.; RÜCKERT, A. A. **A Contribuição da Inovação Territorial Coletiva e da Densidade Institucional nos Processos de Desenvolvimento Territorial Local/Regional: A experiência da Coopercana - Porto Xavier/RS.** Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 3, 2006. **Anais [...]** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SAQUET, M. A. **Abordagens e Concepções de Território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças.** Dados [online], vol.44, n.3, 2001, p. 513-560.

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: Encontro Nacional da ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre. **Anais eletrônicos [...]**. Porto Alegre: PROPUR – UFRGS, 1999.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa: um estudo econômico das instituições.** Tradução de Olívia Krähenbühl. São Paulo: Nova Cultural, 3 ed. 1988.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting.** New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. **The New Institutionalism Economics: taking stock, looking ahead.** **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.