

INTEGRAGRAÇÃO ESPACIAL E GESTÃO DE RECURSOS EM  
AMBIENTES METROPOLITANOS – ANÁLISE E ESPACIALIZAÇÃO  
DOS CONVÊNIOS COM O MINISTERIO DAS CIDADES NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE GOIÂNIA<sup>1</sup>

SPATIAL INTEGRATION AND REVENUE MANAGEMENT IN  
METROPOLITAN AREAS: ANALYSIS AND SPATIALIZATION OF  
AGREEMENTS SIGNED WITH THE MINISTRY OF CITIES IN  
GOIÂNIA METROPOLITAN AREA

Juheina Lacerda Ribeiro Viana  
Graduanda em Geografia  
Universidade Federal de Goiás  
*juheinalacerda@hotmail.com*

Tadeu Alencar Arrais  
Professor Dr. do Departamento de Geografia  
Universidade Federal de Goiás  
*tadeuarrais@ibest.com.br*

**RESUMO**

O presente artigo discute as demandas por infraestrutura urbana e a aquisição de recursos a partir de convênios entre os municípios da Região Metropolitana de Goiânia e o Ministério das Cidades, entre 2009 e 2011. Os recursos advindos dos convênios são mapeados na escala municipal com o objetivo de subsidiar uma interpretação da integração espacial nos ambientes metropolitanos, tendo como horizonte de discussão as dificuldades orçamentárias para atender a demanda por infraestrutura urbana.

**Palavras-chaves:** Região Metropolitana; Convênios; Ministério das Cidades; Infraestrutura urbana.

**ABSTRACT**

This paper focuses on demands for urban infrastructure and revenue acquisition from the standpoint of agreements signed between the cities which make up Goiânia metropolitan area and the Ministry of Cities, from 2009 to 2011. Revenues raised by such agreements are mapped on a municipal scale, in an attempt to support an interpretation of spatial integration in metropolitan areas. The ensuing debate analyses budget difficulties in meeting demands for urban infrastructure.

**Key-words:** Metropolitan Area; Agreements; Ministry of Cities; Urban Infrastructure.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo analisa a dinâmica de distribuição de recursos advindos de convênios firmados entre o Ministério das Cidades e os municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Para tanto, foi necessário, primeiramente, compreender o perfil demográfico e as demandas de infraestrutura urbana próprias de um ambiente metropolitano marcado por intensa integração espacial. Por integração espacial compreendemos a reverberação, manifestada no uso do solo urbano, do fluxo de pessoas, capitais e serviços, especialmente entre os municípios da RMG e a cidade pólo. Essa integração espacial é manifestada de diversas formas, dentre as quais podemos citar: o movimento do mercado fundiário, a atuação de firmas na escala metropolitana e o transporte coletivo. Em seguida foram mapeados os convênios com o Ministério das Cidades na escala municipal, entre 2009 e 2011, com o fito de identificar e analisar comparativamente o perfil e as áreas de maior concentração de recursos. Como concluímos, muito embora os recursos advindos de convênios possam representar incremento nas receitas municipais, essa possibilidade ainda não é plenamente utilizada pelos governos municipais, fato que se agrava nos ambientes metropolitanos que tem, em particular, intensa mobilidade populacional e concentração de demandas diversas por infraestrutura e serviços.

## **PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ESPACIAL NA RMG**

A RMG foi instituída pela lei complementar número 27 de 30 de dezembro de 1999 e modificada pela lei complementar número 78, de 25 de março de 2010 (GOIÁS, 2010). Em 2000, a população total da RMG era de 1.743.297, passando para 2.173.006 em 2010 (IBGE, 2010). Nesse mesmo ano a população da RMG representou 34,83% do total do Estado. Ao analisar as características demográficas da RMG, constatamos o maior incremento populacional relativo, entre 2000 e 2010, em Goianira, Senador Canedo e Santo Antônio de Goiás. A participação da capital no total da população da RMG passou de 62,69% em 2000 para 59,91% em 2010. Desde 1991 a participação da capital no total da população da RMG vem caindo, fato indicativo de dois processos. O

primeiro é o incremento demográfico dos municípios periféricos, motivado em parte pela migração intrametropolitana de segunda origem e pelo estoques de terras no município limítrofes à capital, como indicou Arrais (2012). O segundo processo refere-se à contínua centralização de serviços e oferta de empregos na capital, fato indicativo do aumento da migração pendular para trabalho, como demonstra pesquisa divulgada pelo IBGE (2010).

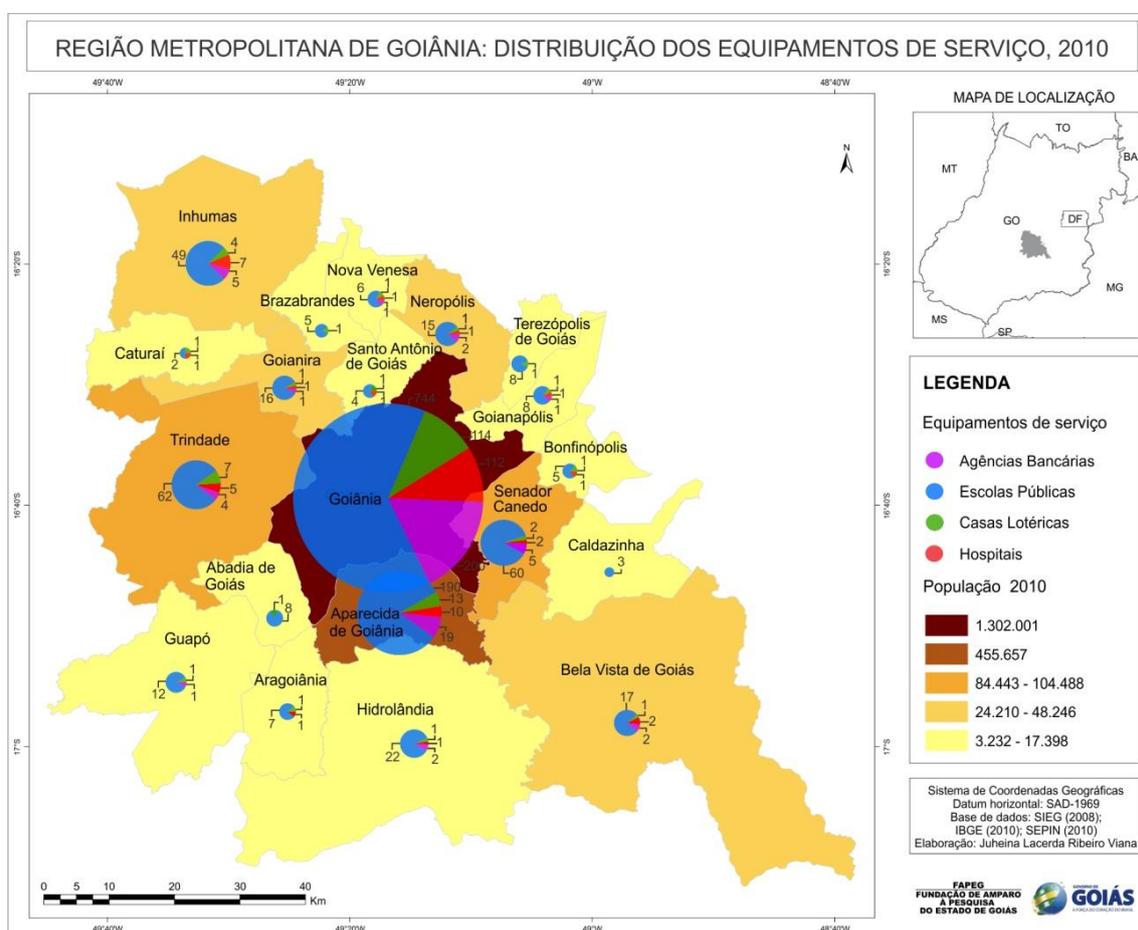
Considerando a distribuição da população na RMG, verificamos que os municípios mais populosos foram aqueles que se encontram nos limites administrativos com Goiânia (Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo), fato determinante no perfil do uso e da ocupação do solo urbano, bem como na pressão/uso de infraestrutura e serviços públicos e privados na capital. É justamente esse processo que fez, historicamente, com que a problemática metropolitana brasileira ganhasse destaque nas análises de autores como Gouvêa (2005), Garson (2009) e Machado (2009). Esses autores, entre outros, discutem as dificuldades que os entes federados enfrentam para atender as demandas por infraestrutura urbana e serviços nos ambientes metropolitanos. Os municípios da RMG, excetuando-se Goiânia, enfrentam problemas de carência de infraestrutura urbana e de serviços, necessitando que os governos municipais adotem estratégias complementares para atender as demandas da população.<sup>2</sup> A integração dos municípios das RMG é comprovada pelo constante fluxo de mercadorias, pessoas e informações que foi favorecida, por sua vez, pela integração do transporte coletivo e a construção de vias de acesso à capital. É a infraestrutura de circulação que permite que os equipamentos de consumo coletivos e serviços públicos de determinado município sejam utilizados pelos residentes de outro município.

A análise da figura 01 revela a distribuição desigual dos equipamentos de consumo coletivo na RMG. Goiânia concentra a maior parte, fator que determina o maior direcionamento dos fluxos. Percebe-se que a disponibilidade dos equipamentos é maior nos municípios mais populosos, como Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Inhumas. Municípios abaixo de 10.000 habitantes, a exemplo de Caldazinha, possui apenas escolas e Brazabrantes, Abadia de Goiás e Terezópolis de Goiás contam apenas com escolas e agências lotéricas. A ausência ou insuficiência de equipamentos bancários e hospitais nesses ambientes motiva a mobilidade das pessoas

para municípios que dispõem desses serviços. É interessante notar que os serviços motivam padrões distintos de mobilidade no tempo. A busca de serviços bancários e lotéricos, por exemplo, difere bastante da busca por hospitais, uma vez que esse deslocamento é intermitente, diferentemente do deslocamento diário para o ensino. Machado (2009) analisa problemas comuns ao federalismo competitivo, classificando a relação entre mobilidade e centralidade de *free rider* (carona). Esse autor afirma:

Sabendo que o ente concorrente oferece um serviço público melhor, o *free rider* não se preocupa em alcançá-lo, optando, por exemplo, por estimular seus próprios cidadãos a utilizarem os equipamentos públicos vizinhos. (2009, p.40)

Figura 01



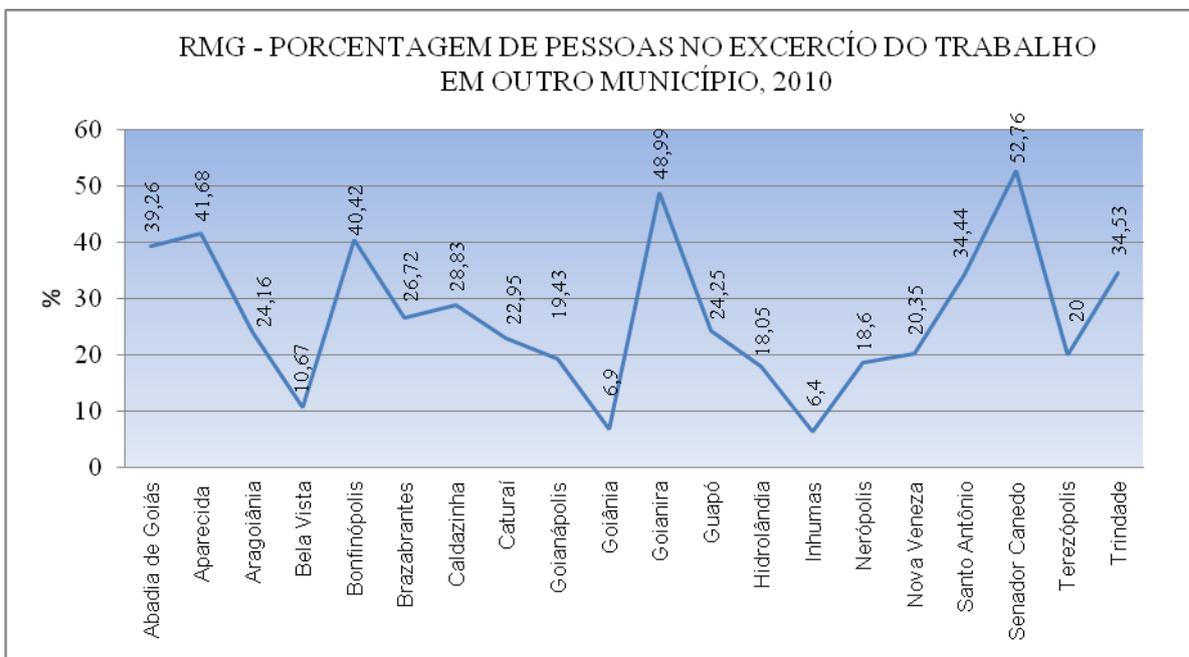
A análise de Machado (2009) se aplica, por exemplo, ao uso dos hospitais, pois quando os serviços hospitalares não são encontrados nos municípios, geralmente, os governos municipais enviam os pacientes em ambulâncias para outros municípios,

notadamente Goiânia. Esse fato exemplifica um dos principais desafios na construção de políticas metropolitanas que é o ajustamento entre as demandas financeiras dos municípios pólos e as demandas da população de outros municípios. Entretanto, é fundamental não perder a compreensão de que a mobilidade, seja em busca de serviços, emprego ou lazer é um direito constitucional e também configura, para utilizar a expressão de Levy (2000), em um capital social. Segundo esse autor:

Podemos considerar a mobilidade como um sistema de movimentos potenciais, mais ou menos atualizados, que denominaremos *virtualidades*. Podemos classificar estas virtualidades segundo três categorias. A mobilidade torna-se possível porque existe uma oferta de mobilidade, a acessibilidade. A mobilidade é efetiva por que os seus operadores possuem uma competência de mobilidade. A mobilidade tem sentido porque, no quadro do domínio do espaço, ela entra na composição do capital social dos indivíduos. (Levy, 2000, p.3)

Uma das particularidades dos ambientes metropolitanos, tal qual comprovado por recente pesquisa do IBGE (2010) sobre deslocamento, é a intensa mobilidade para trabalho. Como se observa na figura 02, em 07 municípios mais de 34% das pessoas em exercício do trabalho o fazem em outro município. Mesmo considerando deslocamentos laterais (município periférico para município periférico), é possível deduzir que a maior parte ainda direciona para o polo metropolitano.<sup>3</sup>

Figura 02



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

As demandas por equipamentos de saúde condicionam a mobilidade da população. Os hospitais públicos concentram-se em Goiânia, ocasionando o deslocamento de pessoas para utilizar seus equipamentos. A maioria dos municípios da RMG contam apenas com Unidades Básicas de Saúde, destinadas a atender pequeno fluxo de pessoas, cuja disponibilidade de serviços se limita apenas a atendimentos básicos, como ginecologia e clínico geral, além da vacinação. Nesses lugares a infraestrutura impossibilita o atendimento de pacientes de maior complexidade e até mesmo consultas com especialistas, como ortopedistas, geriatras, pediatras etc. Essas demandas são geralmente enviadas para os hospitais de Goiânia.

Figura 03

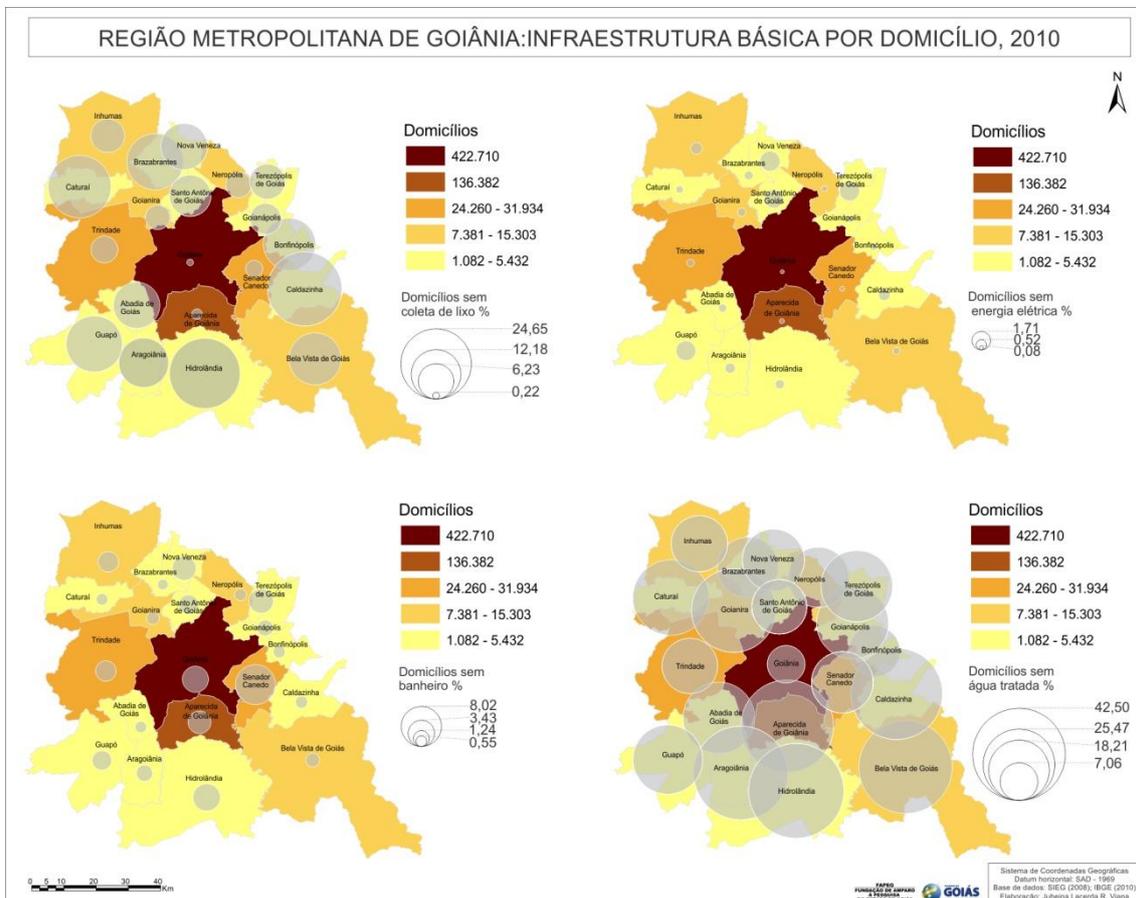


A figura ilustra a diferença na oferta da infraestrutura hospitalar em dois municípios da RMG. Em Caldazinha, que dista 20 km da capital, há apenas uma unidade básica de saúde, com serviços restritos. Em Goiânia, por outro lado, existem vários hospitais de referência, a exemplo do HUGO (Hospital de Urgências de Goiânia) que atende a demanda não apenas da RMG, mas do interior de Goiás.

Além dos serviços básicos há necessidade frequente de implantação e manutenção de infraestrutura urbana nos municípios. A partir da análise da figura 04 é possível estabelecer relações entre o total de domicílios e a disponibilidade dos serviços de coleta de lixo, energia elétrica, água tratada e banheiros. Trata-se de quatro elementos infraestruturais distintos no ambiente urbano e que apresentam, de igual modo, custos diferenciais para os governos municipais. Os municípios que possuem menor demanda domiciliar por coleta de lixo são Goiânia (0,22%), Aparecida de Goiânia (0,56%) e Senador Canedo (1,46%). Os municípios que tem maior demanda domiciliar por esse serviço são Caturai (19,56%), Hidrolândia (24,65%) e Caldazinha (27,52 %). A presença de coleta de lixo, entretanto, não implica em alguma espécie de tratamento ou mesmo manejo do lixo, uma vez que o que predomina nos municípios são

aterros sanitários precários, seja do ponto de vista do manejo, seja do ponto de vista do trabalho insalubre.

Figura 04



O serviço de energia elétrica é aquele com maior presença nos domicílios. As menores demandas estão em Goiânia (0,08%), Senador Canedo (0,12%) e Aparecida de Goiânia (0,12%), e as maiores demandas estão localizadas em Guapó (1,93%), Terezópolis de Goiás (1,98%) e Nova Veneza (1,98%).

disposição, fato resultante das exigências legais para abertura de loteamento, sendo a energia o principal e mais necessário serviço para a utilização dos bens de consumo duráveis. A disponibilidade de banheiros por domicílio é maior nos municípios de Santo Antônio de Goiás (0,21%), Brazabranes (0,55%), Abadia de Goiás (0,66%) e Caturai (0,66%). As maiores demandas por banheiros estão localizadas em Goiânia (3,40), Hidrolândia (3,66%) e Senador Canedo (8,02%). Em relação aos banheiros, a avaliação deve levar em consideração o número de domicílio e o padrão de renda. A diferença no rendimento nominal mensal (médio) justifica, em tese, os desiguais padrões domiciliares. Em Goiânia o rendimento nominal mensal (médio) da população com rendimento acima de 10 anos foi de R\$ 2.043, superior ao R\$ 1.124 de Aparecida de Goiânia ou mesmo aos R\$ 812 de Terezópolis e R\$ 797 de Caturai, em 2010. Já os serviços de água tratada são aqueles de maior demanda. As menores demandas podem ser verificadas em Goiânia (7,06%), Bonfinópolis (12,99%) e Santo Antônio de Goiás (14,93), e as maiores demandas em Bela Vista (43,11%), Aragoiânia (43,97%) e Hidrolândia (45,07%), respectivamente.

Estudos sobre a problemática urbana realizados por pesquisadores e planejadores destacam o saneamento básico como um problema central, englobando especialmente o saneamento de água, esgoto, drenagem e coleta de lixo urbano, como aponta BITOUN (apud Souza, 2005). A disponibilidade irregular desse tipo de serviço reverbera na saúde pública e no meio ambiente, especialmente poluição dos recursos hídricos. O mapeamento indica uma situação preocupante na RMG no que toca ao abastecimento de água tratada. Independente do total da população, na maior parte dos municípios mais de 26,07% dos domicílios não dispõe de água tratada. Em Hidrolândia essa percentual chegou a 45,07%, em Aragoiânia a 43,97% e em Bela Vista a 43,11%. Isso significa que, em cada um desses municípios, 2.448, 1.184 e 3.500 domicílios não dispõem de água tratada, sendo essa a principal demanda da RMG e uma das possíveis de ser atendidas por meio de convênios com o Ministério das Cidades. Essa caracterização da integração espacial relacionada às demandas por infraestrutura urbana é o que justifica a pesquisa sobre os recursos de convênios firmados com o Ministério das Cidades.

## **OS CONVÊNIOS COM O MINISTÉRIO DAS CIDADES**

As receitas municipais são formadas, basicamente, por transferências Federais, Estaduais e Municipais. Essas receitas são utilizadas para a manutenção de despesas administrativas como pagamento de funcionários, manutenção dos equipamentos urbanos e realização de obras de infraestrutura. A relação entre a composição das receitas e despesas indica que Inhumas, Aragoiânia e Trindade apresentaram em 2010, segundo o TCM (2010), despesas maiores que a receita. Já os municípios de Senador Canedo, Aparecida de Goiânia e Goiânia, apresentam as receitas maiores que as despesas.<sup>4</sup> A balança negativa das receitas, somada ao déficit de infraestrutura básica, cria problemas de ordem estrutural para os municípios. Garson (2009), ao analisar problemática semelhante, afirma:

O agravamento da situação social nessas áreas, para o qual contribui fortemente a falta de infraestrutura urbana, deixa clara a importância do estudo dos obstáculos à cooperação para a solução dos problemas comuns a seus municípios. (2009, p.20)

Para tentar minimizar os problemas causados pela limitação orçamentária, os governos municipais podem recorrer a instrumentos alternativos para captação de recursos. Os convênios se inserem nesse contexto.<sup>5</sup> Na Portaria Interministerial número 507, de 24 de novembro de 2011, o convênio é definido como:

Acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2011)

Para adquirir esses recursos, a administração municipal deve demonstrar interesse por meio de proposta a ser encaminhada via *internet*. No portal dos convênios (Siconv) pode ser visualizado o manual de prestação de contas e as formas como os recursos podem ser aplicados, entre outras orientações. Para que os governos municipais estejam aptos a realizar convênios, o Governo Federal, por meio de legislação própria, exige que os municípios estejam adequados às normas de concessão dos recursos (Portaria Interministerial nº 127/2008 art.24). No Portal da Transparência a comunidade tem acesso às informações sobre aos repasses realizados, a qual ministério determinado recurso esta vinculado e a sua finalidade. Quando a transferência é realizada, o

município contemplado deve obedecer ao período e orçamento proposto para realizar as obras ou serviços solicitados. A figura 05 indica um exemplo de cronograma de repasses de recursos, destacando o ministério de destino, bem como as informações dos serviços executados. Tal avanço na divulgação das contas públicas decorreu da aplicação da Lei de responsabilidade Fiscal. A disponibilidade das informações na internet representa um avanço na socialização da informação, muito embora parte significativa da população ainda tenha condições de acesso e mesmo os governos municipais não dispõem de portais de transparência municipais.<sup>6</sup>

Figura 05

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA do Governo Federal						
Acesso rápido Seleção... <input type="button" value="OK"/>		Fale conosco   Glossário   Perguntas Frequentes   Links   Manual de Navegação				
CONVÊNIOS POR ESTADO/MUNICÍPIO						
UF: <b>GO</b> <span style="float: right;">imprimir </span>						
Município: <b>CATURAI</b>						
Período: <b>01/01/1996 a 11/06/2012</b>						
Total conveniado com o Município: <b>R\$ 3.230.130,19</b>						
Selecione o(a) "Número" para obter o detalhamento do valor			Caso queira outra classificação, clique no título da coluna correspondente.			
Número	Objeto	Órgão Superior	Conveniente	Valor Conveniado	Data da Última Liberação	Valor da Última Liberação
761649	Reveillon de Caturai-Go.	MINISTERIO DO TURISMO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI	100.000,00	23/05/2012	100.000,00
756794	Aquisicao de Patrulha Mecanizada	MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI	195.000,00	11/05/2012	195.000,00
719680	Implantacao de calçadas no municipio de Caturai-Go	MINISTERIO DAS CIDADES	PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI	97.500,00	19/01/2012	24.280,00
<b>646238</b>	<b>EXECUCAO DE CALCADAS</b>	MINISTERIO DAS CIDADES	PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI	127.170,00	30/09/2011	127.170,00
737009	Aquisicao de patrulha mecanizada composta de 01 trator e 01 grade aradora para o municipio de Caturai-GO.	MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI	97.500,00	02/09/2011	97.500,00

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA do Governo Federal						
Acesso rápido Seleção... <input type="button" value="OK"/>		Fale conosco   Glossário   Perguntas Frequentes   Links   Manual de Navegação				
CONVÊNIOS POR ESTADO/MUNICÍPIO						
UF: <b>GO</b> <span style="float: right;">imprimir </span>						
Município: <b>CATURAI</b>						
Detalhes do Convênio						
Número do Convênio SIAFI:	<b>646238</b> <a href="#">Saiba como obter informações adicionais, denunciar irregularidades ou comunicar inconsistência de dados.</a>					
Situação:	<b>Adimplente</b>					
Nº Original:	<b>CR.NR.0255391-11</b>					
Objeto do Convênio:	<b>EXECUCAO DE CALCADAS</b>					
Orgão Superior:	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>					
Concedente:	<b>CAIXA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAMAS SOCIAIS</b>					
Conveniente:	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURAI</b>					
Valor Convênio:	<b>127.170,00</b>					
Valor Liberado:	<b>127.170,00</b>					
Publicação:	<b>13/01/2009</b>					
Início da Vigência:	<b>31/12/2008</b>					
Fim da Vigência:	<b>30/11/2011</b>					
Valor Contrapartida:	<b>7.353,12</b>					
Data Última Liberação:	<b>30/09/2011</b>					
Valor Última Liberação:	<b>127.170,00</b>					

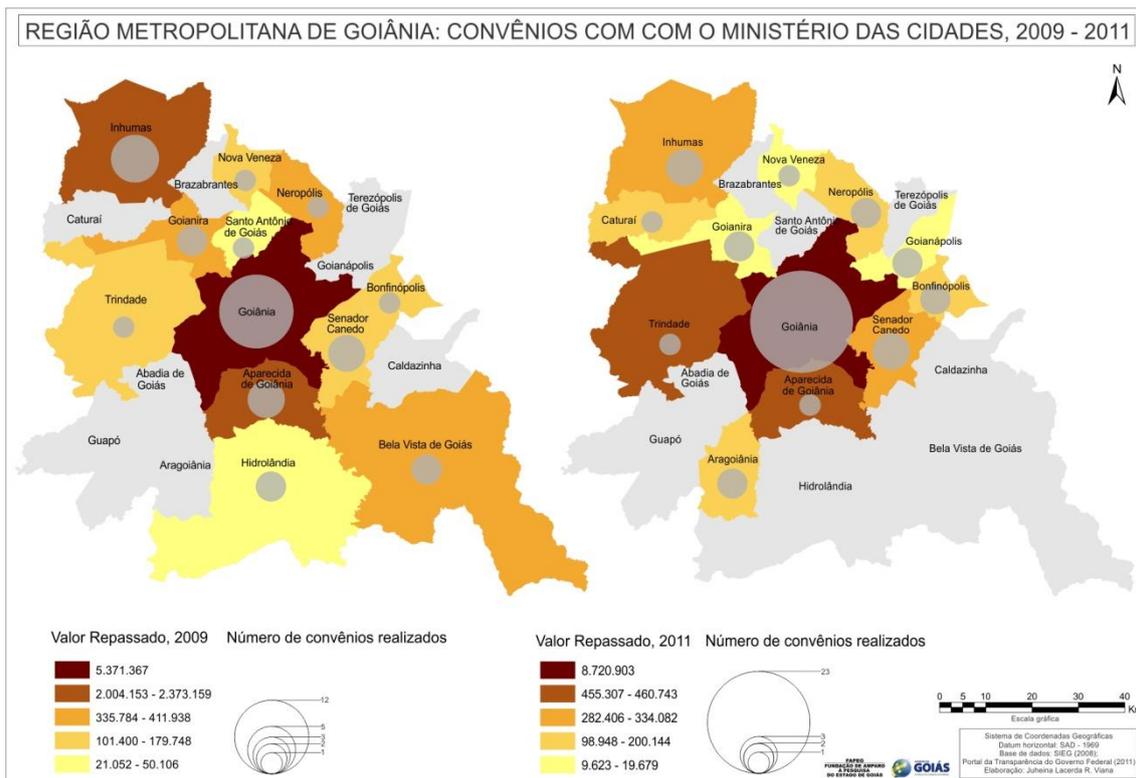
Fonte: Portal da Transparência (2012)

As transferências podem ser destinadas às áreas de saúde, educação, turismo, cultura, esporte, justiça, trabalho e emprego, ciência e tecnologia, infraestrutura, entre outras. O Ministério das Cidades, para o qual os recursos analisados são destinados, é responsável, especialmente, pelo planejamento e implementação de obras urbanas, programas de habitação, transportes urbano e saneamento básico.

Os convênios (valor e número) realizados em 2009 e 2011 com o Ministério das Cidades estão representados na figura 06. Em 2009, os recursos se concentraram principalmente em Goiânia (46,71%), Aparecida de Goiânia (20,64%) e Inhumas (17,43%), que obtiveram um repasse de R\$ 9.748.681,38, equivalente a 84,78% do total de recursos destinados aos municípios da RMG. As principais ações realizadas nesses municípios foram de implantação ou melhoria da infraestrutura urbana, produção ou

aquisição de unidades habitacionais, ações de melhoria do sistema de esgotamento sanitário, pavimentação asfáltica e implantação de galerias pluviais. Hidrolândia (0,18%), Santo Antônio de Goiás (0,44%) e Nova Veneza (0,88%) receberam os menores repasses nesse mesmo ano. As principais ações realizadas nesses municípios foram elaboração ou revisão dos planos habitacionais, recuperação de erosões urbanas, pavimentação asfáltica e construção de meio fio.

Figura 06



Em 2010, assim como em 2009, os municípios que tiveram maiores repasses foram Goiânia (85,28%), Aparecida de Goiânia (8,80%) e Inhumas (1,97%), representando 96,05% do total de repasses destinados à RMG, somando o valor de R\$ 31.307.114,79. Os municípios que receberam os menores repasses foram Caturai (0,08%), Nova Veneza (0,08%) e Bonfinópolis (0,08%). Ambos os convênios tiveram como objetivo apoiar na elaboração de planos habitacionais de interesse social. Em 2011, os repasses mais representativos se concentraram em Goiânia (79,96%), Aparecida de Goiânia (4,22%) e Trindade (4,17%). Juntos, esses municípios receberam 88,36% do total de repasses destinados à RMG, somando R\$ 9.636.954,24. As

principais obras realizadas com esses recursos foram produção de unidades habitacionais, ações de melhoria das condições do sistema de abastecimento de água, ampliação do sistema de esgotamento sanitário, pavimentação de vias de circulação, recapeamento asfáltico e ações de melhoria das condições de drenagem. Observa-se que em 2011, assim como nos demais anos, Goiânia concentrou a maior parte dos recursos. Por outro lado, Goianira (0,09%), Goiánapolis (0,16%) e Nova Veneza (0,18%) receberam os menores percentuais, somando 0,43% do total de recursos destinados a RMG. As principais ações realizadas foram pavimentação de calçadas, apoio à elaboração de planos habitacionais e ações de infraestrutura urbana. Em Aragoiânia, por exemplo, o valor de R\$ 97.500,00 foi destinado à construção de calçadas nas vias urbanas do município, elemento que pode aliado às demais ações realizadas por meio de outros convênios, proporcionar melhorias estruturais importantes no contexto municipal.

Em Aparecida de Goiânia, no ano de 2011, foram destinados 460.743,50 para asfaltamento do bairro Veiga Jardim II e III. O asfaltamento, especialmente nos municípios de Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira, Inhumas ocupam parte das demandas.

Figura 07



Fonte: Composição Google Earth (2009)

A figura indica o bairro Veiga Jardim II, em Aparecida de Goiânia e a parte central do município de Trindade. As duas áreas foram objeto de convênios. A ausência de asfalto e galerias para escoamento de água indica que o objetivo do convênio firmado com o Ministério das Cidades ainda não foi alcançado, diferente da área central da cidade de Trindade.

Demandas por asfalto como as indicadas na figura 07 são apenas um exemplo de outros problemas estruturais como ausência de água tratada, galerias pluviais, ou

mesmo do serviço de iluminação pública.<sup>7</sup> A área central do município de Trindade recebeu R\$ 455.307,00 para recapeamento asfáltico. Como indicado na figura 07, algumas dessas áreas não foram contempladas por esse instrumento. A análise da figura 07 evidencia as dificuldades de aplicação dos recursos provenientes de convênios, especialmente em relação ao atraso na execução das obras. Nesse tipo de ocorrência os municípios podem entrar em situação de inadimplência junto ao Governo Federal, o que os impede de firmar outros convênios até que a situação seja regularizada.

Dentro do recorte temporal estabelecido para análise dos convênios com o Ministério das Cidades, constatamos que os municípios de Abadia de Goiás, Brazabrantes, Caldazinha, Guapó e Terezópolis de Goiás não firmaram nenhum convênio, muito embora apresentem demandas de infraestrutura urbana. O diminuto orçamento desses municípios dificulta que determinadas ações sejam executadas, provocando a acentuação de vários problemas urbanos que muitas vezes, em função do alto grau de mobilidade no ambientes metropolitanos, passam a ser atendidos nos demais municípios.

A figura 08 ilustra a relação entre os convênios totais e o total das receitas municipais em 2011. Os dados revelam que os convênios representaram maiores percentuais em relação às receitas nos municípios de Goianápolis (5,88%), Bonfinópolis (6,06%) e Nova Veneza (7,36%). Por outro lado, Senador Canedo (0,38%), Hidrolândia (0,44%) e Nerópolis (0,78%) tiveram a menor participação dos convênios em relação ao total das receitas municipais. Verifica-se que não há uma correlação absoluta entre a participação no total de convênios e as características demográficas, mesmo porque Senador Canedo e Trindade apresentam pouca participação. Ocorre que é necessário avaliar o peso das demais receitas, especialmente, no caso dos municípios abaixo de 10.000 habitantes, dos recursos do FPM (Fundo de participação dos Municípios) e do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), além dos repasses do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Figura 08

<b>RMG – TOTAL DE RECURSOS PROVENIENTES DE CONVÊNIOS E % EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS MUNICIPAIS - 2011</b>				
Município	Valor total dos Convênios	Valor total dos convênios com o Ministério das Cidades - 2011	% dos convênios em relação ao total das receitas municipais - 2011	% dos convênios com o Ministério das cidades em relação ao total das receitas municipais-2011
Abadia de Goiás	535.705,22	0,00	4,64	0,00
Aparecida de Goiânia	6.326.258,74	460.743,50	1,60	0,12
Aragoiânia	375.771,35	98.948,50	3,30	0,87
Bela Vista de Goiás	920.609,46	0,00	2,83	0,00
Bonfinópolis	723.723,56	180.356,80	6,06	1,51
Brazabrantes	0,00	0,00	0,00	0,00
Caldazinha	297.100,00	0,00	4,13	0,00
Caturai	224.670,00	127.170,00	2,86	1,62
Goianópolis	869.583,74	7.300,44	5,88	0,05
Goiânia	118.559.114,61	8.720.903,74	5,13	0,38
Goianira	307.123,60	9.623,60	0,93	0,03
Guapó	0,00	0,00	0,00	0,00
Hidrolândia	107.688,75	0,00	0,44	0,00
Inhumas	803.787,14	53.361,37	1,23	0,08
Nerópolis	363.694,61	117.444,61	0,78	0,25
Nova Veneza	828.144,73	19.679,28	7,36	0,17
Santo Antônio	100.000,00	0,00	1,09	0,00
Senador Canedo	774.855,87	323.385,87	0,38	0,16
Terezópolis	0,00	0,00	0,00	0,00
Trindade	781.935,50	455.307,00	0,97	0,56
<b>RMG</b>	<b>132.899.766,88</b>	<b>10.574.224,71</b>	<b>49,61</b>	<b>5,80</b>

Fonte: GOIÁS-TCM (2011), BRASIL (2012)

Quando comparamos os convênios firmados entre o Ministério das Cidades e o total de receitas municipais, percebemos que Aragoiânia (0,87%), Bonfinópolis (1,51%) e Caturai (1,62%) tiveram maior participação dos convênios para implementação de infraestrutura urbana. Já Goianira (0,03%), Inhumas (0,08%) e Aparecida de Goiânia (0,12%) tiveram menor participação dos convênios com o

Ministério das Cidades. A análise dos dados revela que a participação dos convênios no total de receitas é bastante diferencial. Contudo, mesmo sendo diferenciais, esses recursos financeiros são importantes para os municípios, pois viabilizam a realização de investimentos, dinamizando a economia municipal. Para se ter uma ideia, o município de Abadia de Goiás, com população em 2010 de 6.876 habitantes, muito embora não tenha celebrado convênios com o Ministério das Cidades, recebeu o total de R\$ 535.705,22 relativos aos convênios com outros ministérios. Esse valor representou 4,64% das receitas municipais, cifra considerável para um município com tal porte demográfico.

Enfim, do ponto de vista global, não há dúvidas da importância dos convênios com o Ministério das Cidades, mesmo porque a capacidade de investimento em infraestrutura urbana é reduzida. Entretanto, do ponto de vista específico, ainda é necessário ampliar a participação dessas transferências que adquirem, diferentemente de outras transferências constitucionais ou mesmo arrecadação própria, um caráter conjuntural que depende, fundamentalmente, do perfil técnico burocrático dos governos municipais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O debate acadêmico sobre a questão metropolitana ocupou grande espaço nas agendas de pesquisa. Temas como o crescimento urbano, adensamento, fragmentação, mobilidade, entre outros, são hegemônicos na discussão metropolitana tanto na geografia quanto nas demais ciências sociais. Por outro lado, os temas relativos aos arranjos fiscais e, mais especificamente, a estrutura de receitas, são menos frequentes, estando mais associados às áreas da administração e da economia. Quando tratamos dos convênios, as dificuldades em termos de literatura ainda são maiores, muito embora os marcos legais sejam definidos. No caso da geografia, o trabalho não propôs uma análise dos marcos legais (o que fugiria ao escopo do texto), mas sim de estabelecer relações entre a espacialização das demandas (complexas em um ambiente integrado) e as possibilidades de ação dos governos municipais. Na verdade, o debate que se coloca tem estreita relação com as relações verticais entre União, Estados e Municípios. Estudo divulgado pelo IBAM bem resume esse ambiente político que envolve essa discussão:

Geo UERJ - Ano 14, nº. 23, v. 1, 1º semestre de 2012 p. 244-261

ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>

Sob a lógica do federalismo, a transferência de recursos entre os entes federativos se torna ferramenta extremamente importante para viabilizar a melhor atuação das entidades federativas. Isso pode ser observado por dois ângulos diferentes. Pelo ângulo de quem recebe os recursos, é de reconhecer que, apesar de os Municípios contarem com receitas próprias, geridas de acordo com a legislação local, a complementação desse ingresso é sempre uma oportunidade de incrementar suas atividades. Pelo ângulo de quem repassa os valores, fica a expectativa de que o recurso possa ser mais bem aplicado por aquela esfera de governo que está mais próxima da população atendida, gerando assim maior eficiência na aplicação das verbas públicas; confere-se também maior legitimidade na definição da ação, pois esta será decidida pela comunidade que será mais diretamente atendida. Esses são os grandes motivos para a descentralização administrativa. (IBAM, 2009. p.9)

A polarização exercida pelas capitais é um dos aspectos que caracterizam os arranjos metropolitanos brasileiros. Dessa polarização também resultam dificuldades próprias de nosso pacto federativo. Na verdade as Regiões Metropolitanas estão a depender, sobretudo, dos arranjos e da vontade política dos estados e dos municípios. Se a estrutura orçamentária, considerando os repasses federais (destacadamente FPM e FUNDEB e Estaduais, destacadamente o ICMS), e as receitas próprias (IPTU, ISSQN, ITBI) são relativamente rígidas, os convênios aparecem como alternativas para o atendimento das demandas setoriais, especialmente em ambientes metropolitanos.

Os convênios firmados entre o Ministério das Cidades e os municípios da RMG são indicativos das demandas por infraestrutura urbana, especialmente pavimentação asfáltica, calçamento, implantação de galerias pluviais, apoio a elaboração de planos habitacionais e construção de casas populares. A pesquisa aponta, portanto, para a necessidade de os municípios, por meio de cooperação técnica, compartilhar experiências que possam, de fato, ampliar as demandas qualificadas de convênios em diferentes áreas, sendo a infraestrutura urbana uma das áreas prioritárias. Trata-se, pois, de estabelecer estratégias, no âmbito da Região Metropolitana, para:

- Compartilhar experiências administrativas com o objetivo de motivar a demanda por convênios nas diferentes áreas, especialmente a infraestrutura urbana;
- Estabelecer estratégias políticas que possam redundar em ações de cooperação, fato que justificaria o epíteto metropolitano, afirmando a dimensão política do *regere*.

Enfim, é necessário construir estratégias diferenciadas de ação, especialmente em ambientes marcados por intensa centralização e mobilidade, por um lado, e

fragmentação do tecido espacial de outro. Isso confirma o argumento de Borja (2001, p.85) para quem: “*A mobilidade é o que faz a cidade ser democrática, mas é a centralidade para todos que faz haver cidadãos*”. A possibilidade de centralidade para todos está entre os principais desafios dos ambientes metropolitanos.

---

<sup>1</sup> Artigo resultante de reflexões elaboradas no âmbito do projeto “Espacialização e análise dos impactos das transferências de recursos constitucionais (estadual e federal), geração de receita própria e transferências diretas para a economia dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia, entre 2008 e 2011”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

<sup>2</sup> É notória a diferença entre Goiânia e os demais municípios no que toca à disposição de infraestrutura urbana. Recente pesquisa do IBGE apontou a capital goiana como a 1ª em oferta de iluminação pública, a 2ª oferta de pavimentação asfáltica e a última em incidência de esgoto a céu aberto entre os municípios brasileiros com mais de um milhão de habitantes. (IBGE, 2012).

<sup>3</sup> A pesquisa do IBGE é bastante ilustrativa do processo de integração metropolitana. Entretanto, é necessário, para melhor compreensão, correlacionar os dados de deslocamento com o perfil profissional e a renda, o que só será possível a partir da análise dos microdados por setores censitários.

<sup>4</sup> Para uma reflexão sobre as receitas municipais na RMG, consultar ARRAIS, T. et al. (2012).

<sup>5</sup> Como consta no Artigo 241 da Constituição Federal: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. (BRASIL, 1988)

<sup>6</sup> Lei Complementar número 101, de 4 de maio de 2000. “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. (BRASIL, 2000)

<sup>7</sup> A composição de imagens da figura 07 é do ano de 2009. No entanto, os autores constataram que parte significativa do bairro ainda se encontra na situação representada na figura.

## REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. Alencar. **A produção do território goiano** – economia, urbanização e metropolização. Goiânia: Editora da UFG, 2012 (no prelo).

\_\_\_\_\_. Economia metropolitana pela ótica da receitas municipais: o caso da Região Metropolitana de Goiânia. In.: ALMEIDA, M. G., A, K. A & A, T. A. **Metrópoles: teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana**. Goiânia: Cãnone Editora, 2012b.

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial N° 507 de 24 de novembro de 2011**. In: [https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria\\_Interministerial\\_n\\_507\\_24\\_Novembro\\_2011.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_n_507_24_Novembro_2011.pdf). Acesso em 09/05/2012.

- 
- BORJA, Jordi. **Grandes projetos metropolitanos: mobilidade e centralidade**. In: O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome / Viva Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: Por que elas não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.247p.
- GOIÁS. **Lei complementar N° 27 de 30 de dezembro de 1999**. In: [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=7066](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7066). Acesso em 10/05/2012.
- GOIÁS. **Lei complementar N° 78, de 25 de março de 2010**. In: [www.gabinetecivil.goias.gov.br/mar](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/mar). Acesso em 10/05/2012.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.324p.
- IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. In: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/05/2012.
- IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. In: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/05/2012.
- IBGE. **Censo demográfico 2010 – Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. In: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2140&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2140&id_pagina=1). Acesso em 10/05/2012.
- IBGE. **Censo demográfico 2010 – deslocamentos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. In: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra/>. Acesso em 11/05/2012.
- IBAM, **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União**. Rio de Janeiro. 2009. In: [http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios\\_M\\_A/manual\\_convenios\\_final.pdf](http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios_M_A/manual_convenios_final.pdf). Acesso em 08/05/2012.
- LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Economia Brasileira: fundamentos e atualidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
- LÉVY, Jacques. Os novos espaços da mobilidade. **Geographia**, Niterói: , v. 3, n. 6, p. 7-17, 2001.
- MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: Dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2009.174p.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.368p.

Sites consultados:

- <https://www.convenios.gov.br/siconv/> Acesso em 09/05/2012.
- <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais.html>. Acesso em 09/05/2012.
- [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm). Acesso em 09/05/2012.
- [https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual\\_Analise\\_de\\_Proposta\\_e\\_Plano\\_de\\_Trabalho.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual_Analise_de_Proposta_e_Plano_de_Trabalho.pdf). Acesso em 11/05/2012.
- [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2140&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2140&id_pagina=1). Acesso em 16/05/2012.
- <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/convenios> Acesso em 11/05/2012.
- [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 15/06/2012.
- [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf). Acesso em 05/05/2012.

---

<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>. Acesso em 03/05/2012.

<http://www.tcm.go.gov.br/site/index.jsf>. Acesso em 03/05/2012.

[http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios\\_M\\_A/manual\\_convenios\\_final](http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios_M_A/manual_convenios_final). Acesso em 05/05/2012.

Artigo encaminhado para publicação em maio de 2012.

Artigo aceito para publicação em junho de 2012.