

# **ELEMENTOS DO PROCESSO RECENTE DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DO BRASIL: A RELEVÂNCIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA ATRAVÉS DE CONVÊNIOS FEDERAIS PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA**

## **ELEMENTS OF THE RECENT PROCESS OF URBANIZATION OF THE NORTH REGION OF BRAZIL: THE RELEVANCE OF THE DEPARTMENT OF DEFENSE THROUGH FEDERAL COVENANTS FOR CONSTRUCTION OF URBAN INFRASTRUCTURE**

**Fabricio Gallo**

Professor Assistente Doutor do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Rio Claro (Deplan/IGCE/Unesp-RC)  
**fgallo@rc.unesp.br**

### **RESUMO**

O texto objetiva analisar uma das facetas do território brasileiro, qual seja, a celebração de convênios (transferências voluntárias de recursos) entre o Governo Federal e os municípios. A organização político-territorial federativa do país garante aos entes dessa federação as mesmas virtualidades legais, o que impediria uma hierarquia entre eles. No entanto, o princípio constitucional da isonomia nem sempre é observado nas transferências voluntárias, pois as mesmas são, muitas vezes, resultado de negociações políticas. Neste trabalho analisamos os convênios celebrados entre os municípios dos estados da Região Norte brasileira e o Ministério da Defesa. Buscamos apontar como este Ministério se transforma – no período atual – em um dos vetores da urbanização na Região Norte através da implantação de infraestruturas urbanas. Isso ocorre por meio dos convênios celebrados entre as municipalidades da região e a União.

**Palavras-chave:** território brasileiro, transferências intergovernamentais de recursos, urbanização, solidariedades federativas.

### **RESUMEN**

El texto tiene investiga una de las facetas del territorio brasileño, a saber, la firma de acuerdos (las transferencias voluntarias de los recursos tributarios) entre el Gobierno Federal y los municipios. La organización político-territorial de la federación brasileña es la garantía de las entidades federativas de las mismas virtudes legales y jurídicas, lo que impediría una jerarquía entre ellos. Sin embargo, el principio constitucional de igualdad ni siempre se observa en las transferencias voluntarias, ya que son a menudo el resultado de las negociaciones políticas. En este artículo se analizan los acuerdos firmados entre los municipios de los estados de la Región Norte brasileña y el Ministerio de Defensa. Señalamos cómo este Ministerio se convierte – en el presente período – en uno de los vectores de la urbanización en la Región Norte a través de la implementación de infraestructuras urbanas. Esto ocurre por medio de acuerdos celebrados entre la Unión y los municipios de la Amazonia.

**Palabras-clave:** território brasileiro, transferências intergubernamentais de recursos, urbanización, solidariedades federativas.

## **INTRODUÇÃO**

O artigo busca apontar alguns elementos que contribuem para o entendimento do atual fenômeno de urbanização da Região Norte do Brasil. Identificando como se aplicam os recursos financeiros dos convênios federais para obras de infraestrutura urbana entre o Ministério das Cidades e todas as regiões do país, verificou-se que há certa proporcionalidade entre as regiões brasileiras, isto é, nas regiões onde existem mais municípios há mais liberação de recursos de convênios celebrados entre as municipalidades e o Ministério (convém lembrar que compete a este Ministério tratar das políticas urbanas, das políticas setoriais de habitação, das políticas de saneamento e do transporte urbano). Todavia, o fato relevante que apontamos é que na Região Norte do Brasil os investimentos do Ministério da Defesa não atendem somente, como se poderia imaginar, ações militares de proteção das fronteiras, os recursos liberados por este Ministério têm como destino, na maioria das vezes, a execução de obras urbanas.

Ao sugerirmos um debate sobre a crescente urbanização da Região Norte há que se apontar que a relevância de nossa discussão se manifesta quando estudamos a dimensão material do território, isto é, de quando nos propomos a interpretar como se processa a implementação e melhora da infraestrutura urbana nessa região.

Este texto objetiva analisar como tomam forma as transferências voluntárias do governo federal para os municípios e enfocaremos os convênios destinados aos municípios da Região Norte do Brasil. Além disso, sugerimos que a estrutura montada para as transferências voluntárias de recursos federais funciona como um mecanismo que pode se configurar em promotor de novas seletividades e hierarquias entre os lugares.

### **Indicadores do crescimento populacional e da ampliação da urbanização da Região Norte**

No processo de formação territorial do Brasil, a ocupação humana (e posteriormente a urbanização) da região Norte do Brasil não ocorreu de forma linear, ao longo dos tempos o contexto econômico e político foram elementos determinantes destas flutuações.

Andrade (2004) traz importante contextualização da ocupação do território brasileiro e aponta que a ocupação da região amazônica foi muito lenta, apesar da facilidade de navegação. O autor assinala que os rios da região foram perlustrados por navegadores portugueses e espanhóis desde o século XVI, entretanto foram os lusitanos que levaram vantagem com a instalação de Belém passando a fazer expedições de captura aos indígenas. A partir do século XVIII, com a definição das linhas fronteiriças entre a colônia portuguesa e espanhola, o governo português buscou estabelecer uma estrutura de ocupação permanente na

região. Este modelo de ocupação (até certo ponto estático) que vinha sendo instituído sofreria profundas alterações na segunda metade do século XIX através da exploração da borracha e da castanha, fato que provocou uma “intensificação da migração para a Amazônia, a desorganização do sistema de vida local, o abandono das roças de mantimentos e a intensificação da exploração da seringueira, do caucho e castanheira” (ANDRADE, 2004, p. 24). O mesmo autor aponta que o curto ciclo da borracha fez com que a região entrasse em estagnação econômica e em decadência, até a segunda metade do século XX, quando foi intensificado o povoamento da região mediante a construção de rodovias, por meio da ação estatal, e o desenvolvimento da mineração e da pecuária, por capitais oriundos do Sudeste, do Nordeste, do Sul do Brasil e do exterior.

Em resumo, Andrade (2004) relata que o processo de ocupação da Amazônia foi feito por etapas, desenvolvidas ora com maior, ora com menor intensidade. O autor propõe que, grosso modo, este processo seja dividido nas seguintes fases:

“(…) a do Estado Novo, sob a égide de Vargas; a de Juscelino, com ênfase na construção da capital e sua ligação com os mais distantes pontos do território nacional; a do período militar, com grande abertura para o capital estrangeiro e o emprego de grandes capitais nos setores de construção de rodovias e de mineração, e a atual caracterizada pela grande crise da chamada década perdida e da tentativa de recuperação” (p. 24-25)<sup>1</sup>.

No que tange ao processo de urbanização da Região Norte, Schor e Oliveira (2011) apontam que caracterizar a rede urbana naquela região significa reconhecer padrões de diferenças e semelhanças entre as cidades pois consideram necessário compreender o papel de cada cidade na estruturação da rede urbana. Corrêa (1987) produzindo uma proposta de compreensão da urbanização na Amazônia sugere que há uma periodização da rede urbana amazônica composta por sete períodos sendo que o primeiro tem início com a fundação de Belém em 1616 e o último inicia-se na década de 1960 – marcado por um “intenso processo de mudança econômica e urbana” (CORRÊA, 1987, p. 43) – perdurando até hoje. Para ele, a “cada segmento ao tempo associa-se uma rede urbana que reflete este tempo, e simultaneamente faz parte dele e o faz caminhar” (1987, p. 42).

A rede urbana da Amazônia deve ser analisada e compreendida considerando-se a inserção, a cada momento, da região em um contexto externo a ela, seja internacional, nacional ou abrangendo ambos, bem como considerando-se a existência, conflitiva ou não, das cristalizações urbanas

---

<sup>1</sup> Convém mencionar mantivemos a periodização deste autor, mas chamamos atenção que quando ele se refere ao período “atual” ele está considerando a ocupação da região Amazônica em meados da década de 1990, já que a primeira edição de seu livro é do ano de 1995.

resultantes das internalizações dessas diversas inserções no mundo externo a ela (CORRÊA, 1987, p. 42).

Citando a região Centro-Oeste e a Amazônia, Santos (1994, p. 61) comenta que essas duas regiões seriam receptivas aos novos fenômenos da urbanização por não possuírem materialidades pretéritas, isto é, “infraestruturas de monta, nem outros investimentos fixos vindos do passado e que pudessem dificultar a implantação de inovações”. Ainda segundo o autor, toda essa nova materialidade urbana contemporânea torna-se indispensável a uma economia em movimento.

Na tentativa de entender um pouco mais sobre as taxas de urbanização no Brasil, a tabela 1 aponta dados referentes à população urbana nas macrorregiões do IBGE. Chamamos atenção para os números relativos à região Norte.

**Tabela 1 – Porcentagem de população urbana no ano de 2010**

<b>Regiões IBGE</b>	<b>Pop. Total</b>	<b>Pop. Urbana</b>	<b>% intrarregional da população urbana</b>
<b>Norte</b>	15.865.678	11.663.184	73,51
<b>Nordeste</b>	53.078.137	38.816.895	73,13
<b>Sudeste</b>	80.353.724	74.661.877	92,92
<b>Sul</b>	27.384.815	23.257.880	84,93
<b>Centro-Oeste</b>	14.050.340	12.479.872	88,82
<b>Brasil</b>	190.732.694	160.879.708	84,35

Fonte dos dados: IBGE – Censo 2010.

Os dados do IBGE, relativos ao Censo populacional de 2010, mostram que a região Norte do Brasil possuía o segundo menor número de habitantes (8,3% da população total do país) à frente apenas da região Centro-Oeste que detém 7,3% da população brasileira. Ainda pela tabela 1 nota-se que a população urbana na região Norte é a segunda menor, com 73,51% vivendo em cidades, pouco à frente da região Nordeste, que apresenta um índice de urbanização de pouco mais de 73,1%, mas abaixo na média brasileira que é de 84,35%.

Entretanto, é possível se afirmar que ao longo das últimas décadas a região Norte é uma das que têm experimentado as maiores taxas de crescimento urbano do Brasil. Segundo Moura & Moreira (2001) em 1970, a população urbana correspondia a 35,5% da população total. Esta proporção aumentou para 44,6% em 1980, para 58% em 1991, 61% em 1996 e 70% em 2000. Bertha Becker (2001) afirma, inclusive, que a Amazônia tornou-se uma “floresta urbanizada” porque no ano de 1996 cerca de 61% da população já estava vivendo em núcleos urbanos.

Becker (1988, p. 73) comenta que a expansão da fronteira de ocupação não se reduz a um fenômeno agrícola e que para o caso amazônico há que se considerar a fronteira

urbana, pois esta “seria a base logística para o projeto de sua rápida ocupação acompanhando e mesmo antecedendo à expansão de várias atividades”. Ainda segundo a autora, “a fronteira é um espaço em incorporação ao espaço global, que é o espaço urbanizado, e sua incorporação se efetua através do núcleo urbano, condição-chave da ordenação do espaço territorial e social” (BECKER, 1988, p. 73). Kampelet *al.* (2001) afirmam que recentemente, a urbanização dessa região encontra-se em fase de estruturação caracterizando ainda uma região de "fronteira", cuja dinâmica das cidades inclui o surgimento de novos assentamentos urbanos. Afirmam que os anos de 1991 e 1996, os processos de crescimento nas taxas de urbanização e desconcentração se acentuaram, com o surgimento de novos municípios (desde a possibilidade garantida pela Constituição de 1988) e com o crescimento da população em núcleos urbanos de 20.000 habitantes. Como resultado, obteve-se a concentração dos núcleos urbanos ao longo dos eixos fluvial e viário (KAMPEL *et al.*, 2001).

Analisando o papel desenvolvido pelas pequenas cidades na manutenção da rede urbana amazônica, Schor e Oliveira (2011, p. 21) lembram que “pouco enfoque foi dado a essa questão e sem sombra de dúvida a análise do papel das pequenas cidades na Amazônia é importante para compreender as transformações e permanências na rede urbana regional”.

A tabela 2 a seguir aponta o crescimento populacional no Brasil no intervalo entre o ano 2000 e o ano de 2010.

**Tabela 2 – Crescimento populacional no período de 2000 a 2010 por macrorregiões do IBGE**

<b>Regiões IBGE</b>	<b>Pop. em 2010</b>	<b>Pop. em 2000</b>	<b>% de crescimento da população no período</b>
<b>Norte</b>	15.865.678	12.900.704	2,09
<b>Nordeste</b>	53.078.137	47.741.711	1,07
<b>Sudeste</b>	80.353.724	72.412.411	1,05
<b>Sul</b>	27.384.815	25.107.616	0,87
<b>Centro-Oeste</b>	14.050.340	11.636.728	1,90
<b>Brasil</b>	190.732.694	169.799.170	1,17

Fonte dos dados: IBGE – Censo 2010.

Pela tabela 2 nota-se a relevância do crescimento populacional na Região Norte do Brasil no período compreendido entre os anos 2000 e 2010. Este crescimento foi de 2,09%, o maior se comparado às outras regiões do país e quase o dobro da média nacional. Entretanto, a região ainda apresenta o segundo menor número de habitantes, com pouco mais de 15.800.000 pessoas, pouco à frente da região Centro-Oeste, que possui, em 2010, cerca de 14.000.000 de habitantes.

Essas transformações na rede urbana amazônica já vêm sendo analisadas por Schor e Oliveira (2011), segundo os autores tais mudanças e dinâmicas apontam que as cidades na Amazônia não se produzem de modo isolado das demais cidades brasileiras. Foi nas duas últimas décadas (1990-2010), as cidades da Amazônia mudam de modo significativo, isto é, em pouco mais de uma geração, “as informações tornaram-se mais ágeis, pois os lugares foram atingidos por dimensões das técnicas que possibilitaram maior circulação de ideias e acesso ‘à modernização’” (SCHOR e OLIVEIRA, 2011, p. 22). Apontam ainda que essas transformações contribuíram para construir concreta e subjetivamente o novo universo urbano em sua complexidade, alcançando proporções espantosas.

### **A região Norte do Brasil e a influência dos convênios federais no cotidiano municipal**

Ao propormos a discussão sobre a influência dos convênios federais na composição dos orçamentos dos municípios da Região Norte do Brasil, há que se considerar que após a Constituição Federal de 1988 observou-se que o financiamento de projetos voltados ou destinados às melhorias infraestruturais municipais é dependente, muitas vezes, das verbas oriundas dos repasses de outros entes da federação (GALLO, 2011).

Desta forma, percebe-se que no federalismo brasileiro (pós-1988) as discussões sobre o federalismo fiscal ganham mais corpo e as discussões acerca da temática “transferências intergovernamentais” passam a ganhar destaque. Assim, convém verificar como a Controladoria-Geral da União (CGU) define tais mecanismos. Segundo a CGU (2005) as transferências de recursos federais aos municípios são classificadas como Transferências Constitucionais e Legais e Transferências Voluntárias:

a) Transferências Constitucionais e Legais: previstas na Constituição Federal e em leis específicas, são transferências de parcelas das receitas arrecadadas pela União que devem ser repassadas aos governos subnacionais, e de parcelas de receitas estaduais que devem ser repassadas aos municípios. A Constituição e as leis determinam a forma de transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas;

b) Transferências Voluntárias: são os recursos financeiros repassados pela União aos estados e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares e que não decorram de determinação constitucional ou legal. Também são consideradas transferências voluntárias as emendas propostas anualmente por parlamentares ao Orçamento Geral da União. Nesse tipo de transferência os principais mecanismos existentes para que os recursos sejam transferidos da União para os entes subnacionais são os convênios que os entes federados celebram entre si para a realização de investimentos de interesse mútuo. Os recursos são oriundos dos órgãos e entidades federais

que façam parte do orçamento fiscal e da seguridade social. Aqueles que podem pleitear a celebração de convênios são os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional; as empresas públicas ou sociedades de economia mista de qualquer esfera fundacional; ou organizações particulares sem fins lucrativos. Essa transferência é decidida pelo processo orçamentário dos governos de nível superior.

Esses tipos de transferências atendem basicamente a duas necessidades: primeiro à de manutenção de um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas que cabem aos entes federados, e segundo tentar garantir um padrão mínimo de oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional. Ambas as transferências (legais e constitucionais e as voluntárias) assumem importância capital para o pleno funcionamento do Estado, afinal sua função distributiva territorial torna-se essencial.

Por princípio, num sistema de organização político federativa, todos os entes deveriam ter os mesmos direitos aos recursos arrecadados e não depender de negociações políticas para a efetivação de repasses. Como esse princípio – o da isonomia federativa – não é observado com rigor, pode-se sugerir que certos aspectos da desigualdade distributiva da federação brasileira residem nos mecanismos de dotação de recursos oriundos das transferências voluntárias (entenda-se convênios).

A relevância dos convênios na composição dos orçamentos municipais se deve ao fato de que os mesmos, em sua maioria, são verbas destinadas a investimentos do poder público, ou seja, são recursos que se destinam para a realização de infraestruturas e não para pagamentos e custeio da máquina administrativa. Barrera e Roarelli (1995) discutindo as transferências de recursos realizadas através dos convênios vão apontar que estes estão, normalmente, relacionados a programas e ações de alcance nacional que envolvem várias esferas de governo. Além disso, os autores chamam atenção e lembram que parte dos recursos vincula-se a ações de natureza emergencial e outra parte a ações de claro interesse político-eleitoral.

Tendo em vista tal sugestão, este texto busca analisar como se materializam os recursos de convênios do governo federal com os municípios da Região Norte do Brasil e busca interpretar como se processa a transformação da infraestrutura urbana nessa região. Os dados da tabela 3 apontam os índices de urbanização no Brasil em 1996 e 2010.

**Tabela 3 – Índice de urbanização em anos selecionados**

<b>Região IBGE</b>	<b>Índice de urbanização em 1996</b>	<b>Índice de urbanização em 2010</b>	<b>Crescimento entre 1996 e 2010</b>
<b>Norte</b>	62,36 %	73,51 %	11,15 %

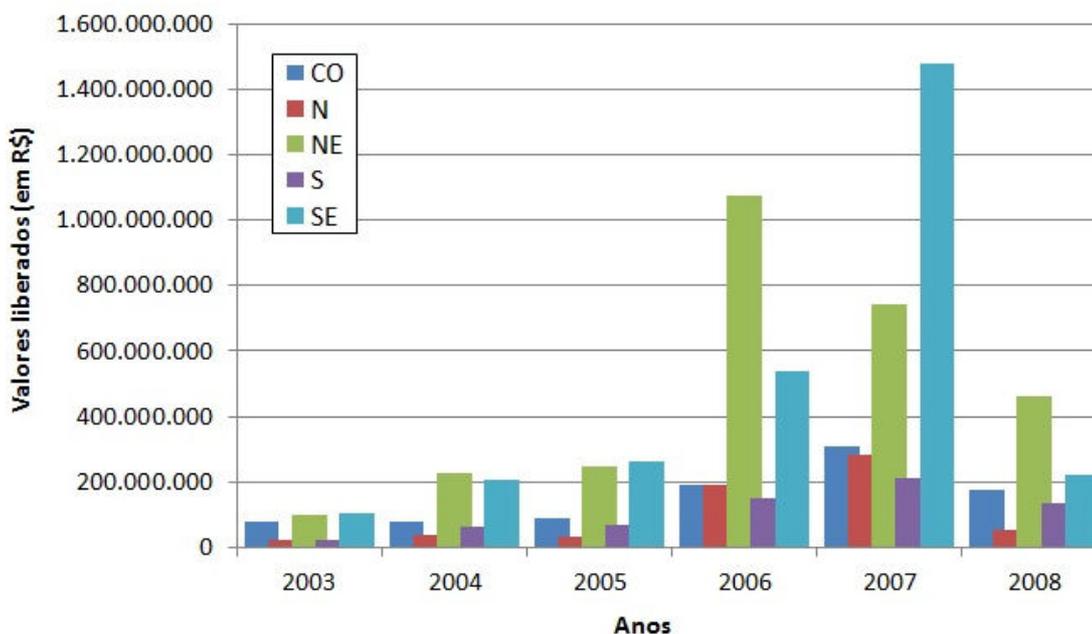
<b>Nordeste</b>	65,21 %	73,13 %	7,92 %
<b>Sudeste</b>	89,29 %	92,92 %	3,63 %
<b>Sul</b>	77,22 %	84,93 %	7,71 %
<b>Centro-Oeste</b>	84,42 %	88,82 %	4,40 %
<b>Brasil</b>	78,36 %	84,35 %	5,99 %

Fonte dos dados: IBGE – Censo 2010; IBGE – Contagem da população, 1996.

Pela tabela 3 percebe-se que a Região Norte do Brasil foi aquela que apresentou um maior crescimento do índice de urbanização entre 1996 e 2010: salta de 62,3% para 73,5%. Essa diferença de 11,15% em apenas 14 anos representa quase o dobro do índice nacional – em 1996 o Brasil apresentava 78,36% de pessoas vivendo em áreas urbanas e em 2010 tal indicador é de 84,35%. O crescimento no período foi de 5,99%

Partindo dos dados referentes ao crescimento populacional intrarregional na Amazônia (tabela 2) e referentes ao crescimento da urbanização (tabela 3), buscamos verificar como se aplicavam os recursos (oriundos de convênios) do Ministério das Cidades nos municípios da região Norte tendo em vista que compete ao Ministério tratar das políticas urbanas, das políticas setoriais de habitação, das políticas de saneamento e do transporte urbano. Em princípio, optamos por verificar os repasses para todas as regiões do Brasil (gráfico 1).

**Gráfico 1 – Ministério das Cidades - Valores liberados dos convênios celebrados, por macrorregiões do IBGE, em anos selecionados**



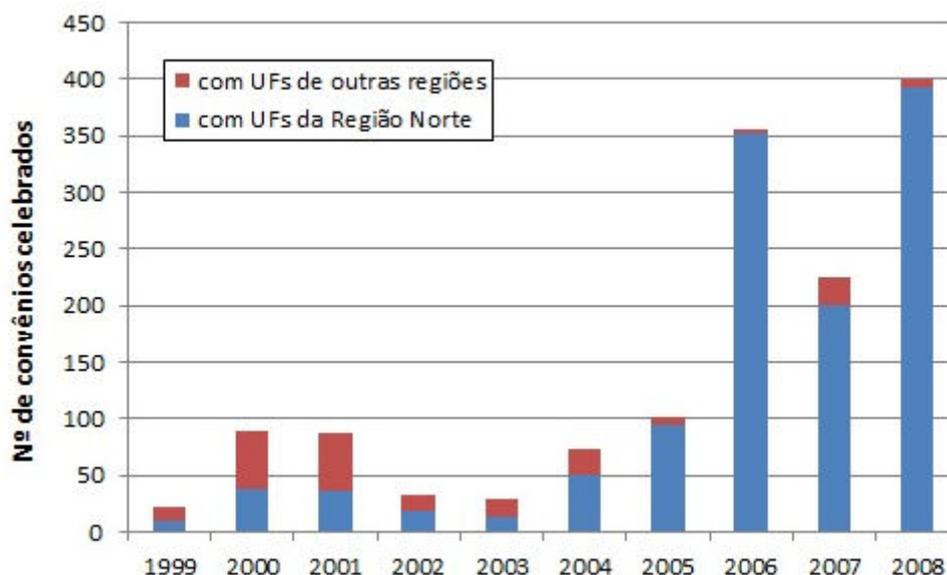
Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração do autor

O gráfico apresenta os recursos liberados<sup>2</sup> a partir de 2003 porque foi em 1º de janeiro desse ano que o Ministério foi criado. Nota-se que o volume de recursos é expressivo em 2006 e 2007 para todas as regiões e, no caso da região Norte (que tem apenas 449 municípios, ou 8% dos 5.564 municípios brasileiros), os valores se elevaram de pouco menos de R\$ 32 milhões em 2005, para R\$ 190 milhões em 2006 e R\$ 280 milhões em 2007. Entretanto, considerando os dados populacionais da região, optamos por buscar mais dados acerca dos convênios do governo federal com os municípios da região Norte. Chamam atenção aqueles celebrados com o Ministério da Defesa.

Os gráficos 2 e 3 apontam dados do papel do Ministério da Defesa<sup>3</sup> como um vetor da urbanização na Região Norte. A partir do ano 2000 praticamente todos os convênios celebrados entre este Ministério e os municípios destinavam-se a atividades ligadas à construção, reforma ou ampliação de infraestruturas urbanas.

**Gráfico 2 – Ministério da Defesa - Número de convênios celebrados com municípios do Brasil em anos selecionados**



Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.  
Elaboração do autor.

O gráfico acima indica que entre 1999 e 2003 o número de convênios com os municípios da região Norte nunca excedeu a marca dos 50 convênios/ano. A partir de 2004

<sup>2</sup>Os valores aqui tabulados são aqueles apresentados pela Controladoria-Geral da União em seu site e não sofreram correção monetária. Destacamos que temos a consciência de que torna-se inviável a comparação entre períodos de tempo pois os valores de 1996, por exemplo, não corresponderiam nos dias atuais ao que representavam no momento em que foram liberados. Entretanto, o intuito aqui é elaborar uma comparação entre aquilo que fora empenhado (conveniado) ao longo dos anos e aquilo que efetivamente fora liberado.

<sup>3</sup> O início dos dados é do ano 1999 porque o referido Ministério foi criado pela Lei Complementar nº 97 de 09/06/1999.

esse número tende a crescer (do ano de 2004 ao ano de 2008 os números foram: 50, 94, 353, 201 e 393, respectivamente). Dos convênios celebrados a partir do ano 2005 em escala nacional, praticamente todos se destinaram aos municípios da Região Norte, ou seja, o Ministério da Defesa, desde então, praticamente só firma convênios com municípios dessa Região. Como mencionamos anteriormente, um fato relevante que apontamos é que dos convênios celebrados a grande maioria deles estava destinada à infraestrutura urbana. Já referindo-se aos (poucos) convênios firmados com municípios fora da região Norte, estes destinaram-se à atividades ligadas ao Comando do Exército, Comando da Marinha ou Comando da Aeronáutica.

A tabela 4 indica a porcentagem dos poucos convênios destinados à atividades agrícolas no período de existência do Ministério da Defesa.

**Tabela 4 – Região Norte – Número total de convênios e porcentagem de convênios destinados às atividades agrícolas e urbanas, em anos selecionados**

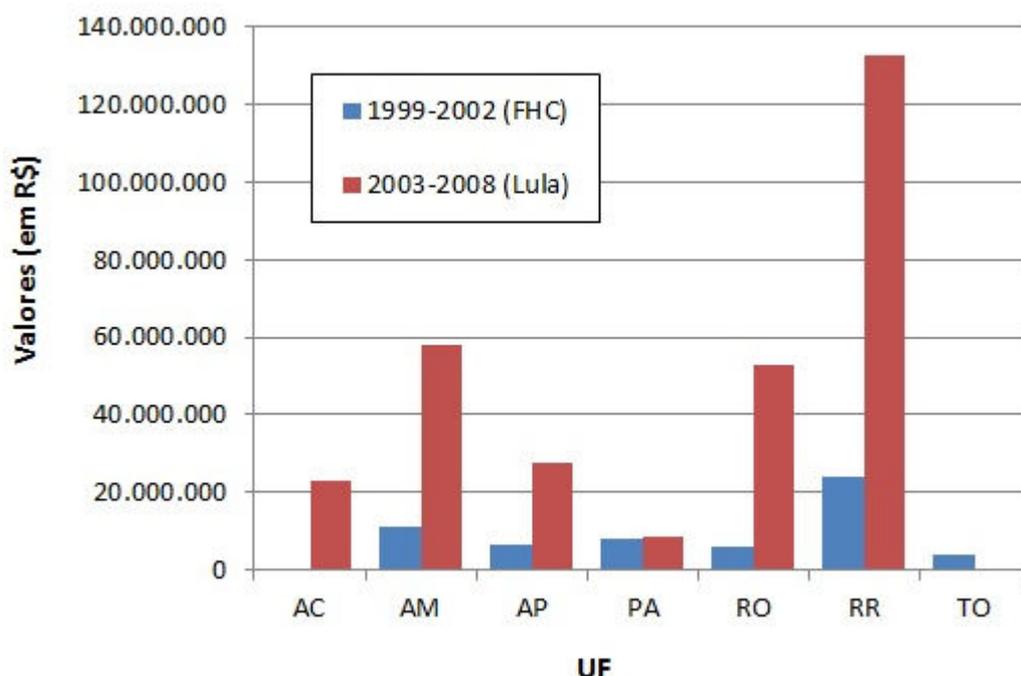
Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nº total de convênios	10	39	37	19	14	50	94	353	201	393
% de convênios com destinação Agrícola	0%	9%	0%	0%	0%	6%	2%	2%	3%	7,5%
% de convênios com destinação urbana	100%	91%	100%	100%	100%	94%	98%	98%	97%	92,5%

Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Evidencia-se que a maioria dos convênios celebrados entre 1999 e 2008 destinou-se às infraestruturas urbanas, apresentadas nos objetivos dos convênios como sendo a construção e reformas de: escolas, de praças, de estádios de futebol e ginásios poliesportivos, de casas populares, de centros comunitários, de matadouros, de aeroportos e aeródromos, de terminais rodoviários, de portos etc. Constam também como objeto de convênios, com recursos liberados pelo Ministério da Defesa, o custeio de: pavimentação asfáltica (com calçadas, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, guias e sarjetas), ampliação de sistemas de tratamento e abastecimento de água e a compra de viaturas de segurança e de microônibus.

Os dados disponibilizados pela CGU somente possibilitam a construção de uma série histórica a partir do ano de 1999, todavia, confeccionamos o gráfico 3 para apontar o volume de recursos liberados por períodos de governo.

**Gráfico 3 – Brasil – Ministério da Defesa - Recursos liberados de convênios com municípios da região Norte relacionados à infraestrutura urbana**

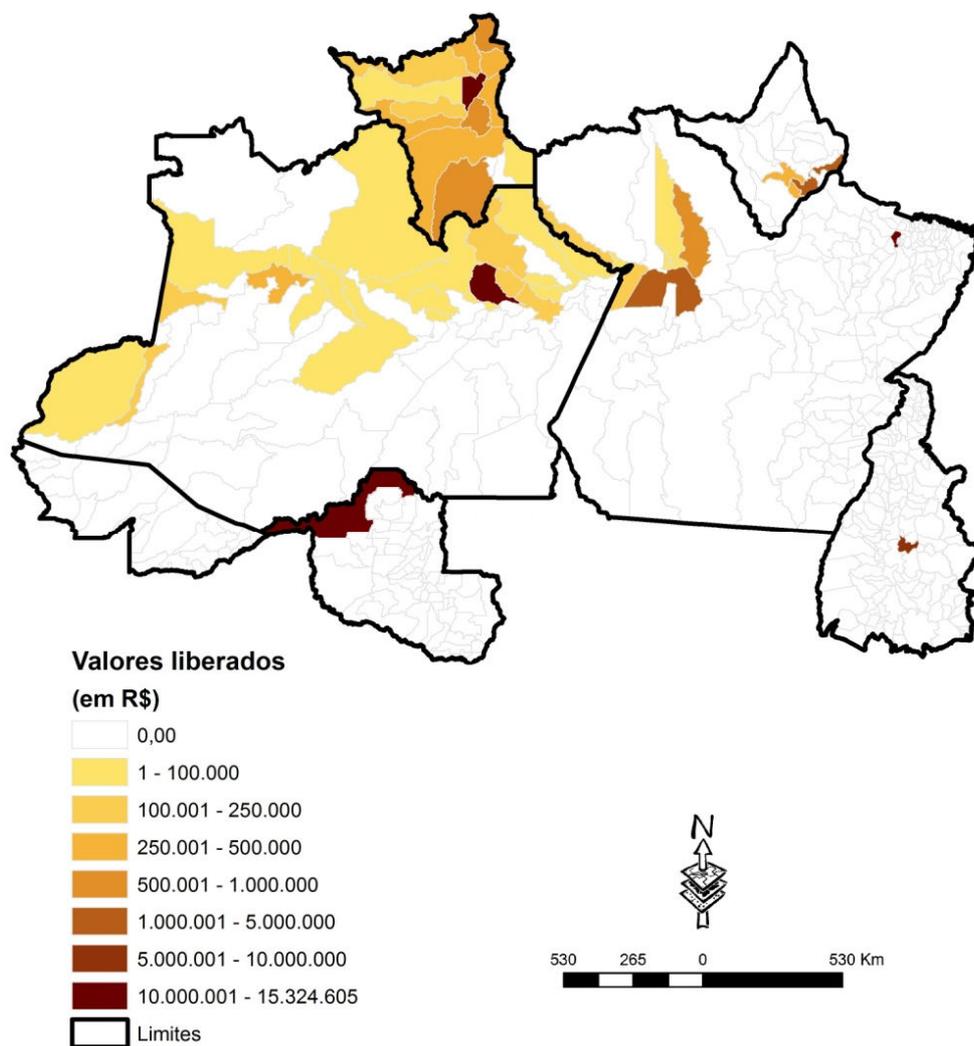


Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.  
Elaboração do autor.

O gráfico 3 aponta que o volume de recursos liberados pelos convênios do Ministério da Defesa foi bem mais elevado entre 2003 e 2008, isto é, durante o governo Lula. Neste período, de um total de 449 municípios da região Norte, 157 municípios tiveram recursos liberados para a infraestrutura urbana (no Acre foram 15 municípios; Amazonas, 48; Amapá, 13; Pará, 17; Rondônia, 49 e Roraima, 15). Entre 1999 e 2002, durante o governo FHC, os convênios dos anos 2000, 2001 e 2002 (mesmo que poucos) também se destinaram, em partes, à implantação de infraestruturas urbanas nos municípios.

Os mapas 1 e 2 mostram a espacialização dos dados apresentados no gráfico supra.

**Mapa 1 – Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios da região Norte para obras de infraestrutura urbana durante período de governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002)**

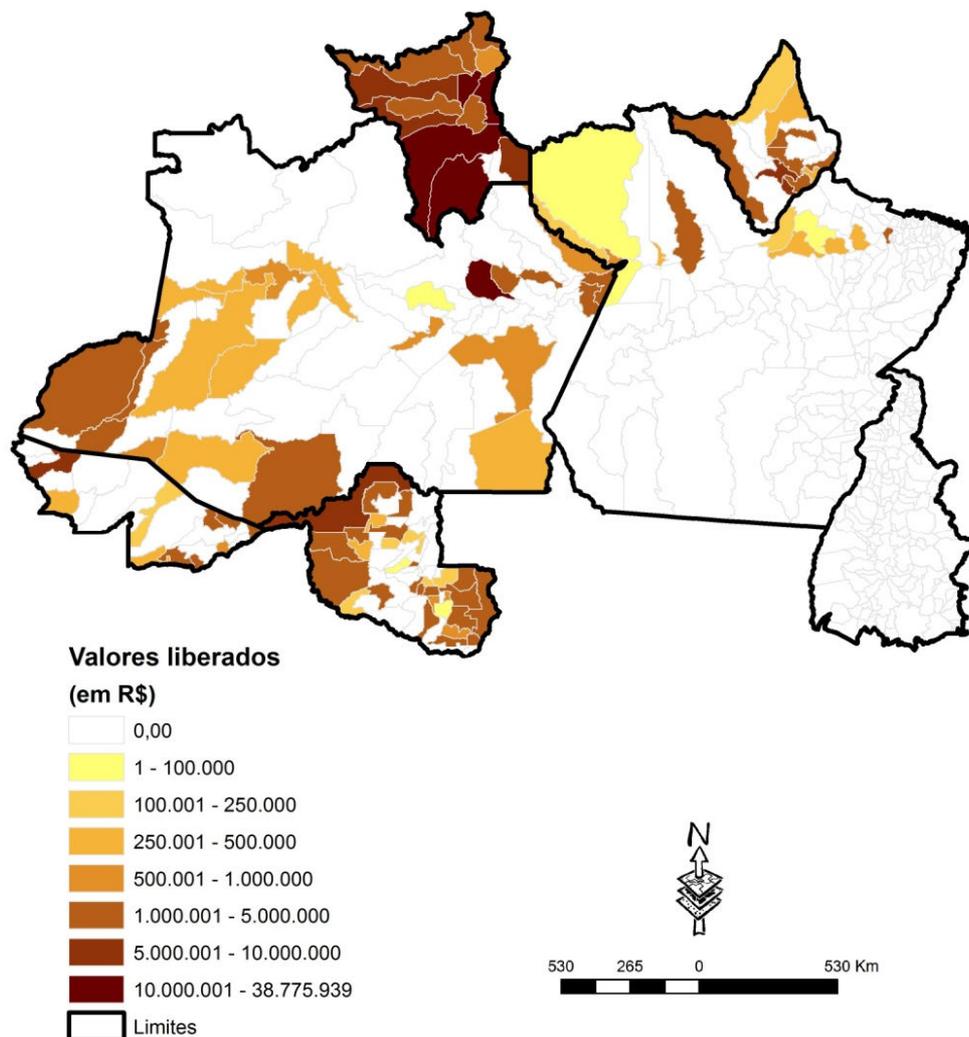


Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.  
Elaboração cartográfica do autor.

Nota-se pelo Mapa 1 que o governo FHC destinou volume significativo de recurso aos estados de Roraima e Amazonas. Enquanto o estado do Amazonas foi o que teve mais municípios com convênios celebrados (foram 24 municípios recebedores), os municípios do estado de Roraima foram os que mais receberam este tipo de recurso: foram 14 os municípios que tiveram verbas de convênios liberadas perfazendo um volume total de R\$ 18.771.644,93.

Já o mapa 2 aponta os dados referentes a período de governo Lula.

**Mapa 2 - Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios da região Norte para obras de infraestrutura urbana durante período de governo Luiz Inácio Lula da Silva (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008)**



Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.  
Elaboração cartográfica do autor.

O mapa 2 indica que os estados que tiveram maior número de municípios com verbas liberadas foram Rondônia (49 municípios e uma soma total de recursos de R\$ 53.014.751,29) e Amazonas (48 municípios e uma soma total de recursos de R\$ 58.001.817,21). Todavia, durante período de governo Lula os municípios do estado de Roraima se destacaram na liberação de recurso: o total liberado aos municípios foi de R\$ 132.742.467,88.

A observação dos recursos liberados pelo Ministério da Defesa sugere que, de certa maneira, o governo federal insere o estado do Tocantins numa lógica muito mais centroestina do que se pertencesse à Região Norte (pelo menos no que tange à celebração de convênios destinados à urbanização) – corroborando a sugestão apresentada por Santos e Silveira (2001). Tais autores apontam, em sua proposta de regionalização do país em 4 Brasis – Região

Amazônica, Região Nordeste, Região Centro-Oeste e Região Concentrada –, inserem o estado de Tocantins como integrante da região Centro-Oeste (e não na região Norte como faz o IBGE) por compreender que tal estado está muito mais conectado à lógica centroestina de uma agricultura globalizada do que à lógica da Região Amazônica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos discursivos apresentados neste texto – associados à leitura dos gráficos e dos mapas supracitados – nos autorizam sugerir que parte do planejamento do Ministério da Defesa serviu para auxiliar no processo de urbanização nos municípios da região Norte do Brasil. Além disso, para o governo Lula, não só o Ministério das Cidades (criado em 2003) é responsável pela infraestrutura urbana nos municípios, ou seja, o Ministério da Defesa tem funcionado como um vetor da urbanização seletiva na política do governo federal, pois, como visto, seus recursos destinam-se quase que exclusivamente para municípios do Norte do Brasil através da celebração de inúmeros convênios com os municípios da região (com objetivos exclusivamente urbanos).

Assim, pode-se dizer que o cotidiano dos municípios da Região Norte possui significativa dependência de outras esferas da federação nacional. Por este motivo, quando nos referimos à implementação e melhoria de infraestruturas urbanas (que visam atender o crescimento demográfico urbano), é possível, mesmo, até nos questionarmos sobre até que ponto a autonomia dos municípios nortistas é local – uma vez que é inerente ao sistema capitalista a ideia de subordinação dos lugares a decisões e ações externas –, sobretudo quando grande parte dos recursos destinados à melhoria das cidades é oriunda da União.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. A questão do território no Brasil. 2 ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz Medeiros. Relações Fiscais Intergovernamentais. In AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BECKER, Bertha Koiffmann. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? In Revista **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001. Disponível em <[http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_12.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_12.pdf)> Acesso em: 21 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira. In AUBERTIN, Catherine (org.). **Fronteiras**. Brasília: Ed. UnB, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar nº 97 de 09 de junho de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm)> Acesso em: 08 jun. 2010.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – Secretaria Federal de Controle Interno. **Gestão de Recursos Federais**: Manual para os agentes municipais, Brasília-DF, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana na Amazônia. In **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, vol.49, n.3, 1987.

GALLO, Fabricio. Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios. **Tese** de Doutorado em Geografia (Área de Análise Ambiental e Dinâmica Territorial). Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2011.

\_\_\_\_\_. Território nacional e pacto federativo brasileiro: uma análise geográfica das transferências de recursos entre os entes federados. In: XII EGAL – Encuentro de Geógrafos de América Latina, **Anais...**, Montevideo, 3 a 7 de abril de 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Primeiros dados do censo 2010. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros_dados_divulgados/index.php)> Acesso em: 03 mar. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados de contagem da População de 1996. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=472&z=t&o=3&i=P>> Acesso em: 03 mar. 2010.

KAMPEL, Silvana Amaral *et al.* Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia. 2001. Disponível em: <[http://www.dpi.inpe.br/geopro/modelagem/relatorio\\_urbanizacao\\_amazonia.pdf](http://www.dpi.inpe.br/geopro/modelagem/relatorio_urbanizacao_amazonia.pdf)> Acesso em: 28 dez. 2009.

MOURA, Hélio Augusto de; MOREIRA, Morvan de Mello. A População da Região Norte: processos de ocupação e de urbanização recentes. In **Revista Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001, pp. 214-238. Disponível em <[http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_12.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_12.pdf)> Acesso em: 21 set. 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SCHOR, Tatiana; OLIVEIRA, José Aldemir de. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira. In **ACTA Geográfica**, Ed. Esp. Cidades na Amazônia Brasileira, 2011.

## SÍTIOS CONSULTADOS:

- CGU – Controladoria-Geral da União/Portal da Transparência – <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> acessado em 22 de março de 2008.
- FAF – Consultorias em convênios com o setor público. <[www.conveniosfederais.com.br](http://www.conveniosfederais.com.br)> acessado em 15 de fevereiro de 2010.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> vários acessos.
- Portal dos Convênios do governo federal <<http://www.convenios.gov.br>> acessado em 12 de setembro de 2008.
- Presidência da República/Casa Civil – <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> acessado em 12 de dezembro de 2008.
- SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal – <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/execucao.asp>> acessado em 10 de outubro de 2008.
- STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios – <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_estados.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp)> acessado em 10/01/2009.

Recebido para publicação em 09/10/2012  
Aceito para publicação em 23/08/2013