



OBJETOS E AÇÕES: A DISTRIBUIÇÃO, CARACTERIZAÇÃO E SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO CONTEXTO NACIONAL

Diego Tenório da Paz
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
dtensoriopaz@outlook.com

RESUMO – Este artigo apresenta os resultados de parte de pesquisa de doutorado que busca compreender o uso dos recursos de Transferências Voluntárias da União (TVU) e seus rebatimentos no território. O objetivo deste artigo é analisar a distribuição e as características relacionadas a captação dos objetos e ações relacionados aos projetos desenvolvidos e financiados com recursos da União no território nacional e em particular no estado do Rio Grande do Norte. Para a obtenção dos resultados foram analisados dados secundários, disponíveis em bases de dados do governo federal, onde foram tabulados permitindo a elaboração cartográfica. Enquanto resultados constatou-se que os projetos e recursos financeiros destinados por meio de TVU estão concentrados em determinadas porções do território e reforçam práticas desiguais e seletivas de uso do território.

Palavras-chave: Uso do território, Planejamento, Transferência Voluntária da União, Rio Grande do Norte.

OBJECTS AND ACTIONS: THE DISTRIBUTION, CHARACTERIZATION AND SITUATION OF VOLUNTARY TRANSFERS OF THE UNION IN THE NATIONAL CONTEXT

ABSTRACT – This article presents the results of part of a doctoral research that seeks to understand the use of Union Voluntary Transfers (TVU) resources and their repercussions in the territory. The objective of this article is to analyze the distribution and characteristics related to the capture of objects and actions related to projects developed and financed with Union resources in the national territory and in particular in the state of Rio Grande do Norte. To obtain the results, secondary data, available in federal government databases, were analyzed, where they were tabulated to allow cartographic creation. As a result, it was found that the projects and financial resources allocated through TVU are concentrated in certain portions of the territory and reinforce unequal and selective practices in the use of the territory.

Keywords: Use of territory, Planning, Voluntary Transfer of the Union, Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise sobre a distribuição e as características dos recursos de Transferências Voluntárias da União (TVU) sob o ponto de vista da geografia, a partir dos conceitos de objetos e ações proposta por Milton Santos. Para sua construção foi realizada a pesquisa e análise documental e análise de dados secundários produzidos pelo Ministério da Gestão e Inovação, que dispõe de base de dados nacional sobre a destinação do objeto analisado, que permitiram a produção cartográfica e de gráficos.

O objetivo do artigo é analisar o padrão de distribuição dos recursos discutindo as principais características dos objetos e a situação dos instrumentos de Transferências Voluntárias da União no âmbito nacional e em particular observamos o caso do Rio Grande do Norte. A discussão aborda os fatores que contribuem para a captação dos recursos, os fatores políticos e técnicos relacionados aos processos que definem a relação entre a União e os entes subnacionais.

O artigo está estruturado em duas partes, a primeira apresenta as características de distribuição dos recursos e projetos de TVU e a segunda parte discute os fatores políticos e técnicos relacionados ao objeto analisado.

DISTRIBUIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

Como produtos elaborados pelo homem, os objetos geográficos se apresentam também enquanto construção social, decorrente do exercício do trabalho realizado pelo conjunto da sociedade. Mas, os objetos geográficos, também, são aqueles elementos naturais cuja existência se relaciona com a vida cotidiana a partir de definição de uso estabelecido pelo homem, conforme aponta Santos (2008) ao discutir os sistemas de objetos:

No princípio, tudo eram coisas, enquanto hoje tudo tende a ser objeto, já que as próprias coisas, dádivas da natureza, quando utilizadas pelos homens a partir de um conjunto de intenções sociais, passam, também, a ser objetos. SANTOS (2008, p.65)

Nesse contexto, em que se pretende estudar e analisar objetos geográficos, e com isso considerando o(s) seu(s) uso(s) ocorre(m) em conjunto, ou seja, eles não se dão isoladamente, notadamente, por causa da sua relação com os demais ou mesmo porque sua origem pode ocorrer em função de um outro objeto preexistente, caracterizando um funcionamento em sistemas de objetos. A existência dos objetos, o funcionamento dos mencionados objetos em sistema promove e/ou cumpre papéis, funções que, também, são encadeadas e caracterizam a intenção de existir do objeto, ou seja, o cumprimento das ações.

As ações, por sua vez, no contexto proposto de análise, são caracterizadas como resultado esperado decorrente de um conjunto de objetos físicos e/ou normativos escrito ou não. Como resultado esperado, destacamos que as ações são dotadas de intencionalidades, ou seja, enquanto processo humano, as ações conduzem situações de realizações, de entrega de projetos, de feitos que contribuem para compor novo conjunto de ações e/ou alterar ações que estejam em andamento.

A presença e/ou existência dos objetos nos lugares permitem ações que contribuem com o processo de mudança dos lugares, que passam a lidar com novos contextos ambientais e condições sociais (SANTOS, 2008, p.61); sejam os objetos novos ou renovados as ações dele decorrente influem na origem de novos fluxos que passam a caracterizar a vida de relações dos lugares.

A relação híbrida em que estão associados o conjunto de objetos e o conjunto de ações, para a formação e/ou constituição do espaço geográfico se apresenta como princípio na construção da compreensão dos fenômenos espaciais. Ao propor uma análise sobre as implicações dos objetos instalados no território decorrentes de projetos de políticas públicas financiados com recursos da União nos municípios potiguares, entendemos que a análise não pode abordar somente os objetos, mas passa, necessariamente, pela análise das ações novas e/ou renovadas por causa da instalação dos objetos.

Nesse contexto, alguns fatores para o entendimento do fenômeno passam pelos tipos dos objetos instalados no território, pelo perfil de distribuição dos recursos financeiros, e ainda pela forma como o recurso foi captado. Os objetos geográficos instalados no território, decorrentes de recursos financeiros da União contribuem para garantir parte da base material que compõe a configuração territorial.

O recorte analítico para os recursos de Transferências Voluntárias da União se justificar pelo fato de ser um recurso discricionário, sem uso determinado em lei específica, e por sua característica de uso intergovernamental para a solução de problemas com interesse comum, ou seja, são recursos financeiros repassados do ente federativo União para os demais entes estados, municípios e distrito federal e, também, para organizações da sociedade civil visando a resolução de problemas comuns.

GALLO (2011) ao analisar o regime federativo brasileiro e os mecanismos de transferências de recursos, destaca que por causa da “desigualdade na arrecadação de impostos existem mecanismos intergovernamentais de distribuição de recursos”, onde se destacam:

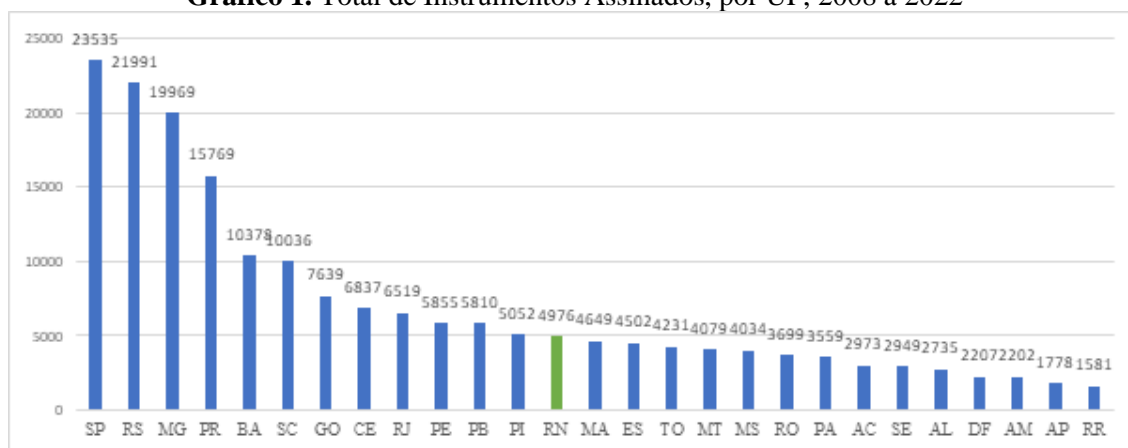
- (i) as transferências constitucionais e legais (com regras previstas na Constituição Federal e em Leis e Decretos Federais) onde todos os entes têm asseguradas suas parcelas de recursos vindos de outros, e (ii) as transferências voluntárias das quais se destacam os Convênios para ações diversas, formalizados entre a União e os estados e municípios e entre estados e os municípios.

Nesse contexto, GALLO (2011) destaca ainda que o fato da disponibilidade dos recursos não garante a formalização dos convênios e não garante a liberação dos recursos quando formalizados. Desse modo, as regras estabelecidas para a captação dos recursos de transferência voluntária são estabelecidas em legislação específica¹ e possui relação estreita com a dimensão política na definição para a celebração dos instrumentos (seja convênio ou não) e para a liberação de fato dos recursos.

É evidente a importância desse tipo de recurso para a instalação e/ou manutenção de objetos e ações no território quando, por vezes, é o único disponível para a realização de obras e serviços de engenharia, principalmente, para os municípios dadas as condições e situações diversas de sua capacidade de arrecadar impostos suficientes para desenvolver determinados tipos de projetos. Uma situação desse tipo foi abordada por BARBOSA (2015, p.267) quando destaca a resposta da entrevistada Ivani Matias, então assessora técnica da Federação dos Municípios do RN e técnica da Secretaria de Planejamento do RN, no momento em que afirma ser “única saída para conseguir investimentos para os municípios”, considerando a falta de autonomia e/ou capacidade financeira dos municípios para realizar investimentos com recursos próprios.

No período entre 2008 e 2022, recorte temporal da pesquisa, foram firmados 189.544² instrumentos de transferências voluntárias no país, desse total 4.976³ foram instrumentos firmados⁴ entre a União e o Estado do Rio Grande do Norte (ver gráfico 1), o que representa aproximadamente, 2,6%; em termos de valores os instrumentos somados chegam a um montante de cerca de 1,7 bilhões de reais de recursos destinados pela União para investimentos no território potiguar. O Gráfico 1 aponta o total de projetos por estado.

Gráfico 1. Total de Instrumentos Assinados, por UF, 2008 a 2022



Fonte: Plataforma Mais Brasil, Ministério da Economia, 2022. Elaborado pelo autor.

¹ Por meio de Portarias Interministeriais, Decretos e Editais. A principal legislação vigente é a portaria interministerial 424/2016.

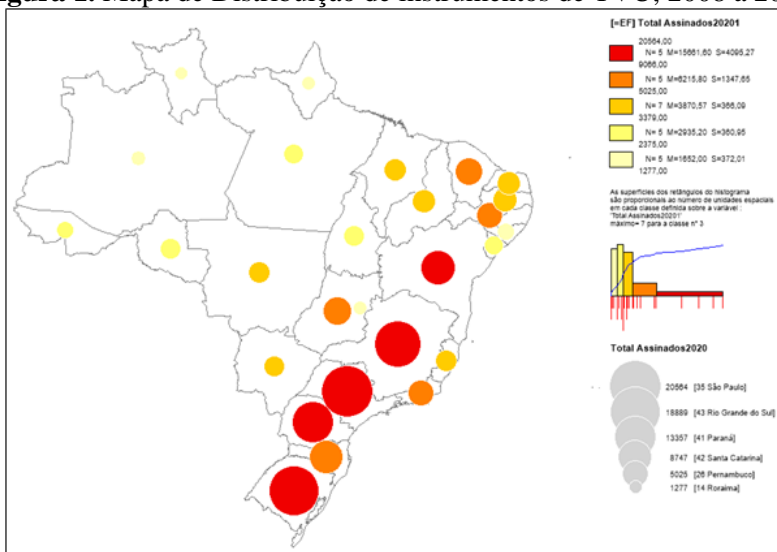
² Total até 31 de dezembro de 2022.

³ Total até 31 de dezembro de 2022.

⁴ Considerando todos os instrumentos firmados no RN entre a União e o Estado, Município, Organização da Sociedade Civil, Empresa Pública/Sociedade de Economia Mista, Consórcio Público.

A distribuição do total de instrumentos assinados por estados do Brasil, que é apresentada no gráfico 1 fica ainda mais evidente quando visualizada na Figura 1, onde é possível verificar uma concentração que coloca em destaque as regiões sudeste e do sul do país, notadamente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Contudo, outro destaque relevante, evidenciado pela Figura 1, são os estados das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste brasileiro, que apresentam poucos instrumentos assinados em comparação ao total dos estados das regiões sul e sudeste, e chamam atenção pelo fato de ser estados periféricos caracterizados, a grosso modo, pela alta demanda por infraestruturas, o que justificaria uma atenção maior aos projetos dessas regiões, porém outros fatores implicam nessa distribuição, como a capacidade de elaboração de projetos e os aspectos políticos. Ao longo da tese detalhamos tais fatores.

Figura 1. Mapa de Distribuição de instrumentos de TVU, 2008 a 2022

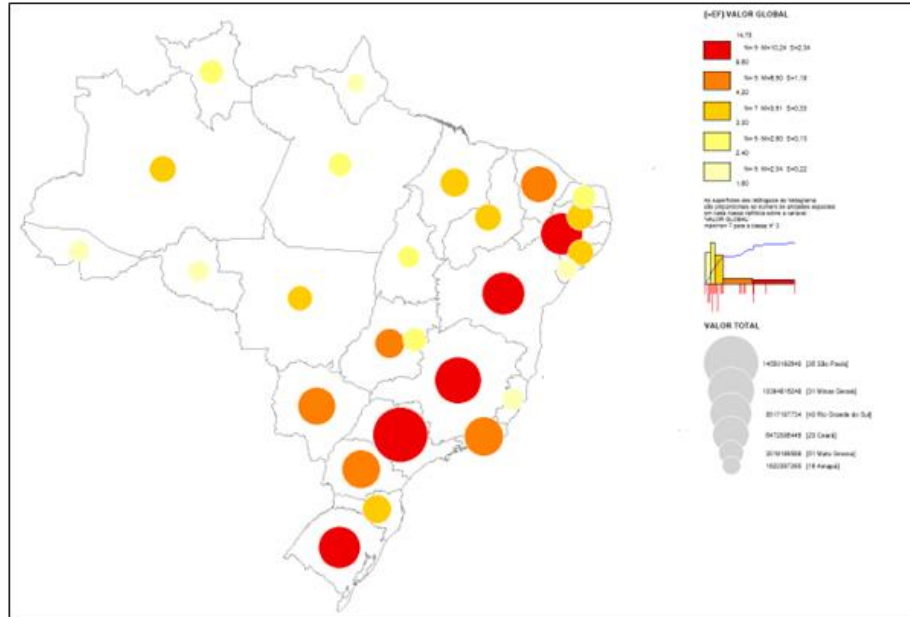


Fonte: Ministério da Economia - Portal de Convênios, 2022. Elaboração cartográfica: Autor (2022)

A região Centro-Oeste do país é a que apresenta o menor número de instrumentos assinados, possuindo um total de 17.959 instrumentos no período 2008 a 2022. A região Norte é a segunda com o menor número, possuindo um total de 20.023 instrumentos assinados, seguido da região Sul, com 47.796, da região Nordeste, com um total de 49.241 instrumentos assinados e a região Sudeste com o maior número de instrumentos assinados, um total de 54.525.

Quando verificada a situação apresenta na Figura 2, a seguir, visualizamos que a distribuição dos recursos possui característica diversa. A região Nordeste concentra um total de 53,62 bilhões em projetos, seguida da região Sudeste com 44,8 bilhões, as demais regiões, no mesmo período somaram valores inferiores a 30 bilhões, a região Norte com 25,86 bilhões, a região Sul 24,84 bilhões e o Centro-Oeste com 22,09 bilhões. Dado o volume de recursos apresentados que foram destinados a realizar investimentos nas respectivas regiões, nos chama atenção o poder financeiro do Estado no exercício do seu poder infraestrutural⁵, visto que os referidos recursos se concretizaram em objetos de infraestrutura que passam a compor a configuração territorial numa dada unidade da federação brasileira.

⁵ Conforme discussão apresentada por Michel Mann, 2006, no artigo: El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados.

Figura 2. Mapa de Distribuição do valor global dos projetos de TVU, 2008 a 2022

Fonte: Ministério da Economia - Portal de Convênios, 2022.
Elaboração cartográfica: Autor (2022)

O estado do Rio Grande do Norte, um dos estados do nordeste brasileiro, atualmente, possui uma população residente de 3.302.729 habitantes⁶; no período entre 2008 e 2022 possui um total de 4.976 instrumentos de transferências voluntárias firmados e um volume de recursos federais captados⁷ da ordem de R\$ 3.533.618.369,00.

A figura 3 evidencia o valor global dos instrumentos firmados entre a União e os municípios do estado do Rio Grande do Norte, para o período de 2008 a 2022, e o destaque, conforme pode ser visualizado no mapa, é para Natal e os municípios do seu entorno metropolitano, como São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Macaíba. Mas também, se destacam os municípios de Mossoró, Açu, Caicó, Santa Cruz, Parelhas, Acarí e Pau dos Ferros.

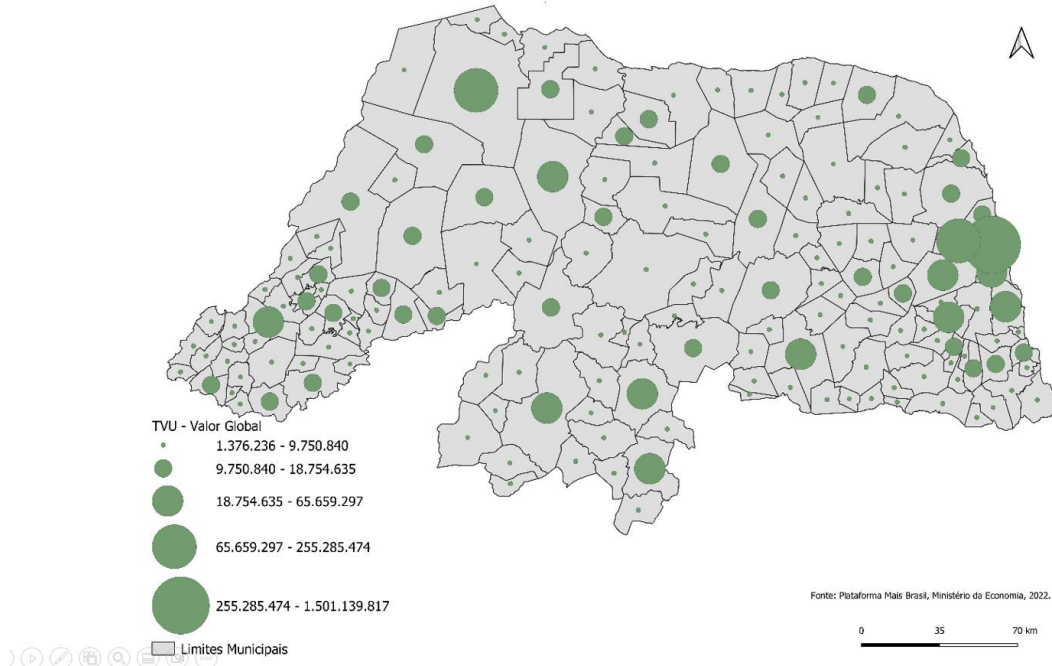
Entre os instrumentos firmados para atender o estado do RN, os objetos dos instrumentos de transferências voluntárias atendem diversas áreas como infraestrutura hídrica, estradas, eventos culturais, elaboração de estudos, construção de equipamentos urbanos, como quadras, praças, terminais rodoviários, parques, unidades habitacionais, unidades de saúde, aquisição de equipamentos, veículos, medicamentos, entre outros.

Enquanto objetos geográficos, os elementos citados instalados no território potiguar, contribuem para a composição da configuração territorial do RN, definindo novas formas de uso desse território, ou ampliando suas possibilidades de uso pelos agentes sociais. A instalação ou renovação de estradas, por exemplo, pode permitir o desenvolvimento de uma atividade econômica até então não explorada ou fortalecer as atividades preexistentes, até mesmo a instalação de novos objetos e com isso o desenvolvimento de novas ações nos lugares. O mesmo serve para quando usamos como exemplo os objetos do tipo açudes e barragens, já que a instalação de um desses equipamentos contribui para o desenvolvimento de atividades econômicas locais (agrícolas) e, também, para a manutenção das atividades básicas do dia-a-dia da população e dessedentação animal.

⁶ IBGE, 2022. Censo Demográfico, em 28/01/2024.

⁷ Os valores captados se referem a soma do valor global de todos os instrumentos, somados os valores que serão repassados pela União e os valores de contrapartida do órgão executor do projeto.

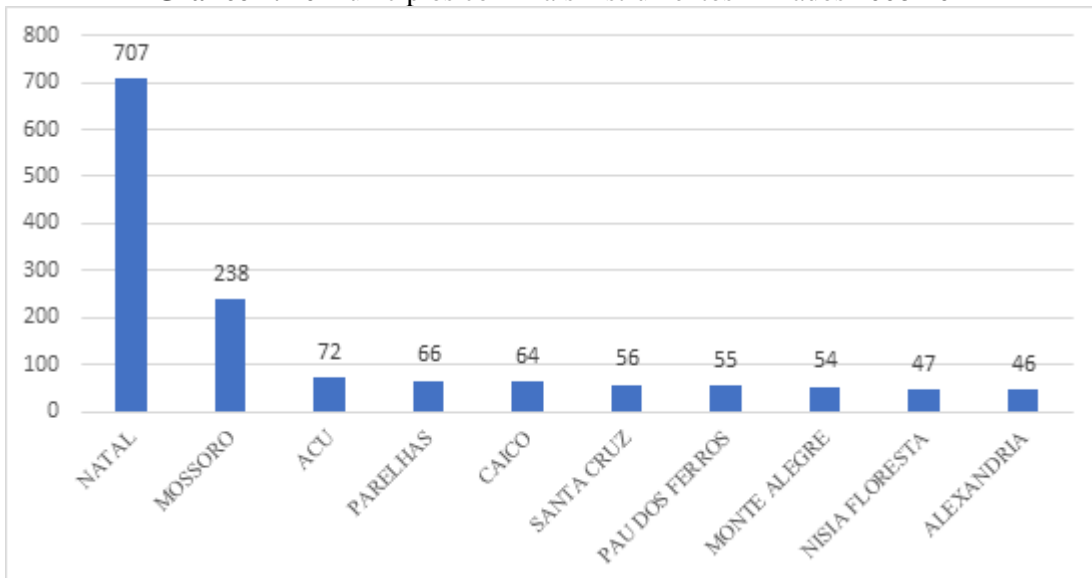
Figura 3. Mapa do Valor Global dos Instrumentos de Transferências Voluntárias aos Municípios, 2008 a 2022



Fonte: Ministério da Economia - Portal de Convênios, 2022.
Elaboração cartográfica: Autor (2022)

O Gráfico 2 mostra os 10 municípios com maior número de instrumentos de transferências. O município de Natal registra um total de 707 instrumentos assinados, seguido de Mossoró com 238, do município de Açu com 72 instrumentos, na sequência estão os municípios de Parelhas, Caicó, Santa Cruz, Pau dos Ferros, Monte Alegre, Nísia Floresta e Alexandria.

Gráfico 2. 10 municípios com mais instrumentos firmados 2008-2022

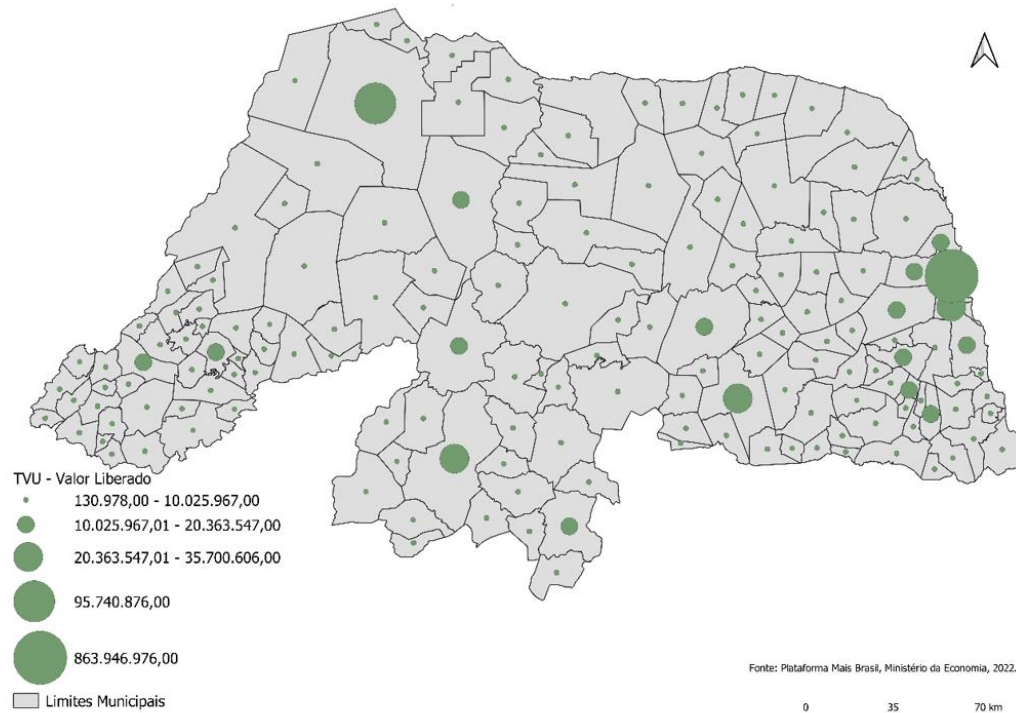


nte: Ministério da Economia - Portal de Convênios, 2022. Elaborado pelo autor.

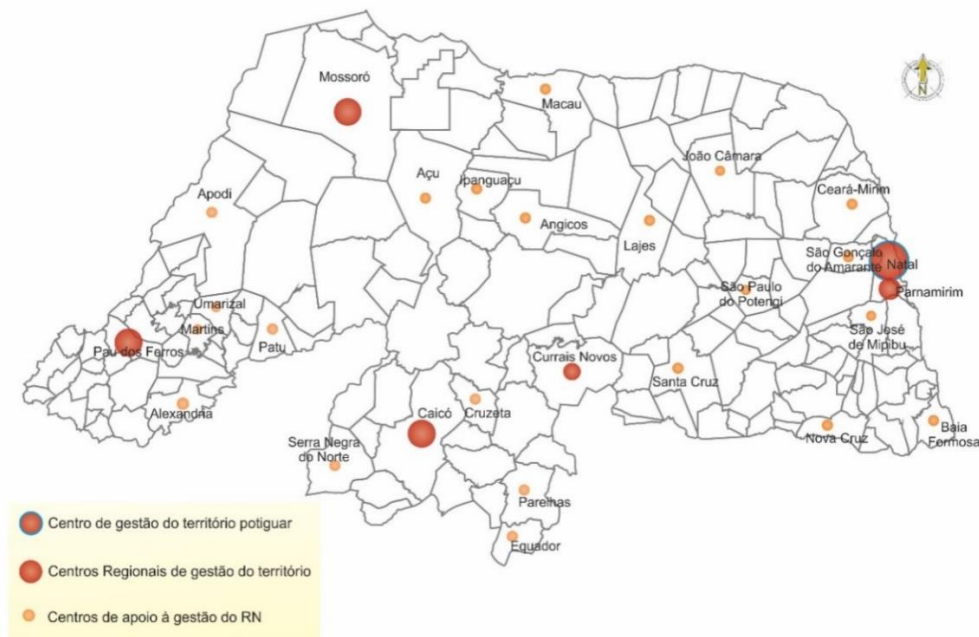
A Figura 4 nos mostra a espacialização dos valores efetivamente liberados dos instrumentos firmados por município, nesse mapa tem destaque Natal com mais de 860 milhões liberados para execução dos projetos firmados; seguido de Mossoró, com valores liberados da ordem de mais de 108 milhões, na sequência ficam os municípios de Parnamirim, Santa Cruz, Caicó, Macaíba e Açu, com valores entre 20 e 36 milhões de reais liberados. A partir da leitura do mapa 4 conseguimos visualizar que a maior parte dos municípios do estado possuem instrumentos firmados com valores liberados até 10 milhões, são 87,4% dos municípios.

Ao compararmos a Figura 4 ao cartograma produzido por PAZ (2013), evidenciado na Figura 5, quando buscava apresentar os centros de gestão do território potiguar, verificamos que a variável dos recursos liberados pela TVU para estado do RN contribui como mais um elemento que reforça o papel de algumas cidades do estado como “centros regionais de gestão do território” em PAZ, 2013 (Figura 5), como é o caso dos municípios de Caicó, Pau dos Ferros, Mossoró e Parnamirim.

Figura 4. Mapa do Valor Liberado dos Instrumentos de Transferências Voluntárias aos Municípios, 2008 a 2022



Fonte: Ministério da Economia - Portal de Convênios, 2022.
Elaboração cartográfica: Autor (2022)

Figura 5. Centros de Gestão do Território Potiguar

Fonte: PAZ, D. T. (2013).

Um fator importante e de interesse da pesquisa é a evidente concentração de recursos em porções do território potiguar em detrimento de outros. Quando visualizamos sobrepostos as Figuras 4 e 5 conseguimos reforçar, a partir de novos dados, os argumentos utilizados por BARBOSA (2015, p.245) quando diz que “essa concentração ocorre de modo intencional e tem nas ações do Estado o seu suporte”, uma vez que permanecem em destaque as “cidades polos”, como Pau dos Ferros, Caicó, Mossoró, Currais Novos, Santa Cruz, Parnamirim e Natal.

FATORES QUE INFLUENCIAM A CAPTAÇÃO DOS RECURSOS

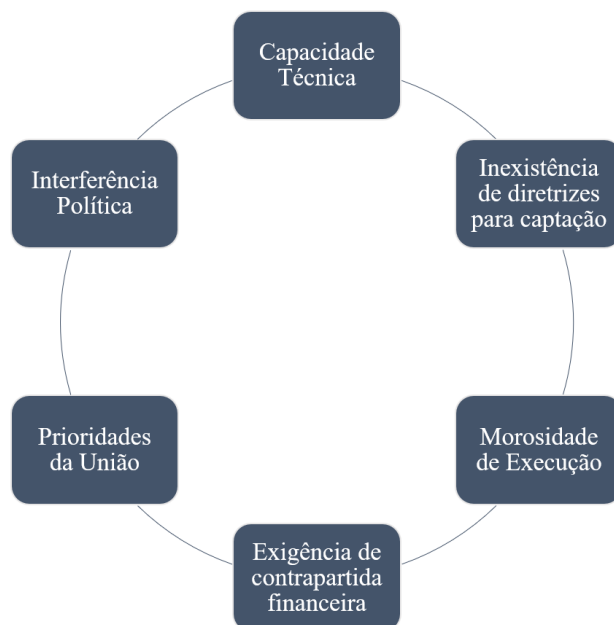
A captação de recursos junto ao governo federal para a implementação de projetos de políticas públicas e contribuem para garantir infraestrutura e serviços nos lugares, é uma realidade no ordenamento jurídico do país, e para sua realização existem muitas variáveis que implicam nos processos de captura dos recursos junto aos órgãos e entidades federais.

As definições para a seleção dos projetos, para a celebração dos instrumentos jurídicos, sejam eles quais forem: convênios e/ou contratos de repasse, ou as regras para a realização dos repasses financeiros e sua frequência são definidos segundo um conjunto de variáveis técnicas estabelecidas em instrumentos legais (leis, decretos, portarias interministeriais), que evidenciam o caráter técnico envolvido nas transferências voluntárias. Contudo, a dimensão política inerente ao objeto analisado é predominante, no que se refere ao aspecto da decisão de escolha de um projeto em detrimento de outro, não que os interessados precisem, necessariamente, pertencer ao mesmo campo político/ideológico, mas quais benefícios ou vantagens os órgãos concedentes terão ao celebrar o instrumento.

Ainda no campo da dimensão política, é importante registrar o caráter político nas definições dos instrumentos legais, que além de apresentar elementos técnicos para a viabilidade dos projetos, demonstram os interesses políticos da União para gestão dos recursos que buscam implementar projetos que seriam de sua competência a aplicação direta dos recursos.

Dentre os aspectos que contribuem para a captação dos projetos/recursos/objetos destacamos na Figura 6 alguns deles: técnicos, políticos e normativos.

Figura 6. Fatores que contribuem na captação dos investimentos



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Entendemos que a formalização dos instrumentos de transferências voluntárias e sua execução no território está associada aos fatores expostos na figura 6 apresentada, que como pode ser verificada não há uma ordem ou hierarquia definida entre os fatores, nem um encadeamento em que um leve, necessariamente, a outro, mas todos eles, seja de forma individual ou em conjunto contribuem e/ou influenciam no processo de captação dos recursos, dentre eles: 1) fatores como capacidade técnica para elaboração de propostas/projetos que é escassa pelos entes que visam captar os recursos e viabilizar os objetos, seja sob gestão municipal, seja sob a gestão do governo do estado; quando consegue firmar o convênio ou instrumento⁸ equivalente, a capacidade técnica para executar também é um desafio enfrentado pelos entes, que em muitas situações contratam escritórios de contabilidade para executar os instrumentos em sistema eletrônico próprio do governo federal que, em diversas situações, o uso do sistema também se mostra um desafio à utilização dos recursos e a execução propriamente do objeto do convênio, nesses termos a capacidade técnica se mostra um limite relevante à capacidade de gestão dos recursos pelo ente (seja municipal ou estadual).

Outro fator levantado é 2) a (in)existência de diretrizes para captação ou planos que direcionem a proposição dos projetos, ou seja, os municípios e/ou estados, pelo menos o caso empírico do Rio Grande do Norte, não mantêm planos municipais sólidos com banco de projetos disponível que apresente suas necessidades e projetos que visem solucionar tais necessidades. O fato de só buscar a elaboração de um projeto em caso de disponibilidade dos programas federais, faz com o ente não consiga construir projetos consistentes, completos e fundamentados, o que torna ainda mais difícil a concretização de um convênio, por exemplo.

Outro fator que contribui na captação dos recursos é a 3) morosidade de execução dos projetos, que tem estreita relação com a capacidade técnica mencionada inicialmente, visto que para cada tipo de instrumento firmado é necessário a formação de equipes técnicas adequadas para a execução dos instrumentos, que em diversas situações são contratados especificamente para a execução dos projetos. Outro aspecto que influencia nesse fator são os trâmites dos processos inerentes a execução dos projetos públicos como os processos licitatórios e fases de contratação, com levam tempo, além da capacidade gerencial propriamente das etapas dos projetos, o que faz

⁸ As Transferências Voluntárias da União reguladas pela portaria interministerial 424/2016 definem dois tipos de instrumentos, os convênios e os contratos de repasse.

os órgãos concedentes dos recursos selecionem, num primeiro momento, aqueles que conseguem, historicamente, executar com maior celeridade (dentro do prazo estabelecido) os projetos.

Um quarto fator que contribui para a captação dos investimentos no âmbito federal é 4) exigência de contrapartida financeira, cujas regras são apresentadas pela União na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos editais de cada programa a ser executado pelo governo federal, para a formalização do instrumento de convênio. Dentre as leis analisadas ao longo da pesquisa os percentuais de contrapartida ficam entre 0 e 10 por cento do valor previsto do projeto. Os percentuais variam entre os editais e os órgãos concedentes dos recursos. Nesse contexto, a capacidade financeira dos municípios e do estado para realizar os projetos fica limitada, quando o edital exige do órgão conveniente contrapartida financeira além de suas possibilidades, o que faz o gestor buscar a relação político partidária para viabilizar seus projetos (que a depender das regras do momento, não exige contrapartida financeira).

Ainda interferem nessa questão as 5) prioridades da União, que podem não coincidir com as necessidades locais em voga. Esses fatores políticos de destinação de recursos pela União, inicialmente, apresentados pelos programas publicados pelo governo federal, indicam as diretrizes e orientam as aprovações dos instrumentos pelos órgãos concedentes⁹. Quando as prioridades apresentadas pelo governo federal são conhecidas, os municípios e/ou estado subnacional fica condicionado a submeter propostas alinhadas aos programas disponibilizados no período.

Outro fato levantado que influencia na captação dos recursos da União é o fator 6) interferência política, estritamente política, no sentido que discute Frey (2000), da relação de conflito entre a *politics* e a *policy*, mediante intermediação com gestores ministeriais, mas também, por meio das emendas parlamentares, dispositivo no qual os parlamentares podem destinar recursos para entes e/ou entidades específicas. E ainda os recursos são colocados em questão (órgãos e entidades do governo federal que concentram maior volume de recursos discricionários são oferecidos) para a composição das bases políticas para o grupo político de situação.

Todos os fatores apresentados contribuem no processo de tomada de decisão pela formalização ou não dos instrumentos, ou seja, podem definir sobre a assinatura dos contratos entre os entes. SOARES e MELO (2016) ao analisar as condicionantes política e técnicas das transferências voluntárias da união aos municípios brasileiros destaca a relevância dos recursos de transferência voluntária para as negociações políticas em duas vertentes, uma horizontal e outra vertical. Nas negociações horizontais os autores apontam para a formação de uma coalisão de governo, onde a oferta de cargos nos órgãos com maior volume de recursos discricionários (TVU) é o objeto de barganha em troca do apoio político. Na vertente vertical das negociações os autores tratam três dimensões, que muito se aproxima dos fatores levantados na figura 2, a dimensão político-partidário, a dimensão redistributiva e a dimensão da capacidade técnica e afirmam (SOARES e MELO, 2016, p. 541) que:

A dimensão político-partidária envolveria a busca da União por fortalecer suas bases eleitorais e partidárias, privilegiando no recebimento de TVU os entes locais que deram maior apoio eleitoral ao presidente em exercício, ou beneficiando os prefeitos dos partidos do presidente ou de sua base aliada. A dimensão redistributiva implica priorizar municípios mais pobres, com menor capacidade de gasto público. Por fim, as exigências para celebrar um convênio requerem uma estrutura de captação de recursos que envolve apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode favorecer os mais capacitados tecnicamente, e os municípios mais ricos podem ser mais eficientes nesse quesito.

⁹ Os concedentes são os órgãos e instituições da administração pública direta ou indireta, que avaliam as propostas, celebram os convênios e realizam as liberações dos recursos.

Nesse mesmo estudo, produzido por SOARES E MELO (2016), os autores concluem sobre o papel fundamental que o fator capacidade técnica possui enquanto aspecto importante para a formalização e recebimento dos recursos financeiros do instrumento firmado, que segundo a análise de Soares e Melo esse fato tem maior concentração de recursos nas cidades mais ricas, capitais e grandes centros urbanos, por deter maior capacidade técnica para executar os projetos. E destaca, também, o fato político das TVU, quando relaciona aos partidos políticos dos prefeitos e os anos de eleição, quando o poder executivo federal se utiliza dos recursos de TVU para beneficiar os municípios que possui gestão do mesmo partido ou de partido que compõe sua base de governo.

Os tópicos seguintes buscam apresentar elementos que auxiliam na compreensão dos processos relacionados à relação do orçamento com o território e a gestão dos recursos financeiros pelos diferentes entes do Estado brasileiro, analisando os dados disponíveis sobre as TVU considerando a escala nacional e do estado do Rio Grande do Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, consideramos que a concentração de recursos de Transferências da União aos municípios, de modo geral, é conseguida por quem tem mais poder de influência no campo da política, junto aos tomadores de decisão sobre a destinação dos recursos. Mesmo diante do componente técnico, que é uma prerrogativa importante no processo, a definição é por meio da vertente política.

O aspecto da política naquilo que se relaciona com a prática da negociação dos interesses dos envolvidos e do poder de decisão dos agentes públicos, sejam representantes do poder executivo, que seleciona os projetos que serão financiados, sejam os representantes do poder legislativo, no cumprimento de seu exercício parlamentar quando define sobre a destinação de parte dos recursos do orçamento público da União.

Os dados apontam para uma distribuição diversa pelo território nacional, assim como no território do estado do Rio Grande do Norte, onde são registradas regiões com maior concentração de recursos e projetos em detrimento de outras. Esse comportamento da distribuição se caracteriza como seletiva e desigual uma vez que ocorre segundo os interesses dos agentes públicos, que selecionam entes e/ou entidades de acordo com parâmetros subjetivos e de livre escolha, seja do parlamentar ou do gestor do órgão concedente do Governo Federal.

Esse fato contribui para reforçar desigualdades, principalmente quando temos como padrão os mesmos centros regionais concentrando os maiores volumes de recursos e de projetos em detrimento de outros com conhecida escassez de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS, v.14, n.40, jun1999, p. 111-141.

BARBOSA, J. R. de A. Planejamento Territorial e Modernizações Seletivas: a expansão do meio técnico-científico-informacional no Rio Grande do Norte, Brasil. São Paulo, 2015. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgado em 5 de outubro de 1988. [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. 514 p. Atualizada até a EC n. 96/2017.

BRASIL, O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união – Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2023.

CATAIA, M. A. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). Revista Geográfica de América Central, Número Especial

EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011. Apresentado no XIII Encontro de Geógrafos de América Latina, 25 a 29 de Julho de 2011. Universidad de Costa Rica - Universidad Nacional, Costa Rica.

GALLO, F. GOMES, R. L. As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da União: um estudo sobre a seletividade das transferências do Ministério da Ciência e Tecnologia aos municípios paulistas. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, nº32, v2, p.261-284, ago./dez.2010.

GOMES, R. L. ; CATAIA, M. A. . Território normado e território como norma: o caso das transferências voluntárias para os municípios da região metropolitana de Campinas (SP-Brasil). In: 12 Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. Caminando en una América Latina en transformación. Montevideo, 2009. v. 1. p. 1-20.

GOULART, Samuel de Oliveira Reis. Transferências Voluntárias da União: uma análise de eficiência em municípios mineiros. Dissertação (mestrado). Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais, Belo Horizonte, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. ed. 4. São Paulo: Atlas, 2009. 388p.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.50 (1): 151-166, jan/fev, 2016.

PAZ, D. T. Rio Grande do Norte: interações urbanas e os centros de gestão do território. Natal-RN, 2013. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Livro vira-vira 1. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011[2001].

_____. A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção. ed. 4. São Paulo: EDUSP, 2008b. 384p.

_____, O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo. Sandra Lencioni (trad.) 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SOARES, Márcia Miranda. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. Publicus – Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Departamento de Ciências Políticas – UFMG. 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 50 (4): 539-561, jul/ago.2016.