

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS E USO DO TERRITÓRIO:
UMA ANÁLISE SOBRE OS CONVÊNIOS ENTRE A UNIÃO E OS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS¹**

ROSALIN, João Paulo²

GALLO, Fabricio³

Eixo Temático: Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial.

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise sobre a transferência voluntária de recursos (na modalidade “convênios”) do ente federado “União” para os municípios da Região Metropolitana de Campinas (que agrega aproximadamente 2,5% do PIB Nacional, além de ser considerada o 3º maior centro industrial do país e o maior pólo de alta tecnologia da América Latina) e, a partir disso, compreender a maneira como estes municípios se destacam em uma nova reorganização regional uma vez que passam a ter, cada vez mais, elevada a densidade técnica instalada em seus limites. Pretende-se, com o trabalho, aprofundar o debate geográfico sobre a solidariedade federativa e os pactos firmados entre os municípios e o governo federal através da interpretação da composição orçamentária municipal.

Palavras-Chave: Território Usado, Convênios, Solidariedades Federativas, Região Metropolitana de Campinas.

1 INTRODUÇÃO

Buscamos investigar, neste trabalho, o processo de financiamento da *renovação das materialidades* no território paulista (SANTOS e SILVEIRA, 2001) a partir dos recursos

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), pela bolsa de iniciação científica (processo nº 2016/05046-7) que possibilitou a realização desta pesquisa.

² Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro. Geógrafo e Mestrando no Programa de pós-graduação em Geografia. jprosalin@hotmail.com.

³ Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro. Geógrafo e Professor Assistente Doutor no IGCE - Instituto de Geociências e Ciências Exatas. fgallo@rc.unesp.br.

repassados pela União, por meio da modalidade Transferências Voluntárias, aos municípios paulistas da Região Metropolitana de Campinas (RMC).

Objetivamos assim, compreender o papel ativo do território na reorganização das solidariedades federativas. Para tal análise este processo será verificado a partir dos financiamentos liberados para a renovação seletiva das materialidades e para a ampliação dos investimentos das empresas nos municípios da RMC, oriundos da União. Tais ações colaboram para a ampliação da *densidade técnica* deste recorte do território nacional (SANTOS, 2002) expandindo e revigorando assim, seletivamente, o *meio ambiente construído* (HARVEY, 1982, 1990). Segundo Santos e Silveira (2001, p. 294-295) “esse processo de construção-destruição-reconstrução de diferenciações e hierarquias conduz a frequentes desvalorizações e revalorizações de partes do território, quando o encaramos do ponto de vista da sua participação na prática de uma competitividade global”.

Devido à desigualdade na arrecadação de impostos existem mecanismos intergovernamentais de distribuição de recursos, dos quais 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 os estados e os municípios. Neste tipo de transferência todos os entes subnacionais podem pleitear recursos, todavia, isso não garante a formalização do convênio, tampouco a liberação do dinheiro.

Para Barrera e Roarelli (1995), as transferências intergovernamentais conformariam mecanismos de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo cujo destino seria a complementação das verbas que seriam necessárias para o cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. Segundo os mesmos autores, o mecanismo de transferência se justificaria por dois motivos: a) devido aos custos e benefícios externos de determinados serviços públicos, e; b) pela existência de desigual distribuição funcional e espacial do crescimento econômico, o que acaba determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre os entes da federação.

2 DESENVOLVIMENTO

A Região Metropolitana de Campinas foi criada pela lei complementar estadual nº 870, de 19 de junho de 2000. Segundo o artigo 1º desta lei, esta unidade regional do Estado de São Paulo é constituída pelo agrupamento dos seguintes Municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. A partir de 13 de março de 2014, por meio da Lei Estadual nº 1.234, o município de Morungaba passou a ser integrado a Região Metropolitana de Campinas.

Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região Metropolitana de Campinas agrega 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, cerca de 30 instituições de ensino, 20 institutos de pesquisa e tecnologia, 15% da produção científica nacional, além de ser considerada o 3º maior centro industrial do país e o maior polo de alta tecnologia da América Latina (fatos estes que evidenciam a importância desta região no âmbito paulista). Segundo o último estudo divulgado pelo órgão, o PIB da Região Metropolitana de Campinas atingiu R\$ 142,3 bilhões em 2013.

Seis municípios da RMC estão entre os 100 maiores geradores de riqueza do País: Campinas (11º), Paulínia (62º), Sumaré (68º), Indaiatuba (74º), Americana (80º) e Hortolândia (86º). O PIB da região supera o de 18 estados, ficando atrás das unidades federativas de São Paulo (R\$ 1,7 trilhão), Rio de Janeiro (R\$ 626,3 bilhões), Minas Gerais (R\$ 486,9 bilhões), Paraná (R\$ 332,8 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 331,0 bilhões), Santa Catarina (R\$ 214,2 bilhões), Bahia (R\$ 204,2 bilhões), Distrito Federal (R\$ 175,3 bilhões) e Goiás (R\$ 151,0 bilhões).

No Brasil, as transferências intergovernamentais podem ser de dois tipos: i) constitucionais ou ii) voluntárias (convênios). As transferências intergovernamentais são bastante relevantes na composição das receitas totais dos municípios. Conforme dados do ministério da Fazenda⁴, entre 2003 e 2010, do total das receitas municipais, em média, 52,6% foram oriundas de transferências intergovernamentais da União e dos estados (constitucionais

⁴Disponíveis em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/area-tematica-4-financas-estaduais-e-municipais> Acesso em 05/05/2017.

e voluntárias), contra apenas 18,3% de receitas resultantes do exercício de sua capacidade tributária. Para Putomatti (2013), do ponto de vista econômico-fiscal, a lógica de um sistema de transferências intergovernamentais está em diminuir desequilíbrios verticais (diferenças entre os entes de diferentes níveis de governo) e as desigualdades horizontais (diferenças entre os entes de um mesmo nível de governo).

Acreditamos que o entendimento da atuação União a partir da celebração seletiva de convênios com municípios paulistas poderá trazer luz à nossa proposta de analisar e buscar compreender o papel ativo do território na reorganização das solidariedades federativas.

As análises da realidade encontrada na situação geográfica delimitada como Região Metropolitana de Campinas apontam para a existência de uma escala de interações que se dá entre os entes da federação, de cima para baixo (da União para os municípios). Assim, podemos dizer que tais interações seriam qualificadas como *interações espaciais verticais* ou *interações espaciais federativas*, pois se realizam dentro dos parâmetros legais da arquitetura política da federação brasileira (GALLO, 2011, 2013). Neste contexto, as interações espaciais verticais ocorrem entre os municípios e a União.

Para compreender este processo, buscamos analisar dados obtidos junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União⁵. Estes dados correspondem a todas as transferências voluntárias realizadas entre a União e os 20 municípios da RMC, no período entre setembro de 2015 e agosto de 2016⁶. Teremos por recorte a *geografização* desses recursos de Convênios no território, por isso, realizaremos uma diferenciação entre aqueles recursos que se transformaram em materialidades ampliando assim a *densidade técnica* do território (investimentos), daqueles que têm por finalidade a manutenção de despesas municipais (custeios). Os valores liberados, por categoria, para cada município da RMC, são mostrados no gráfico abaixo. Por conta da disparidade das cifras obtidas por Campinas, optamos por colocar o município em separado.

⁵ Disponíveis na página: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

⁶ Ficam disponíveis para consulta, no portal da transparência, os dados sobre recursos liberados em até um ano anterior em relação ao dia vigente. Entendendo que em período eleitoral há o congelamento de liberação de verbas, e no ano de 2016 ocorreram as eleições municipais, optamos por manter os dados atualizados até o mês de agosto, onde esta pesquisa ainda se encontrava em estágio inicial.

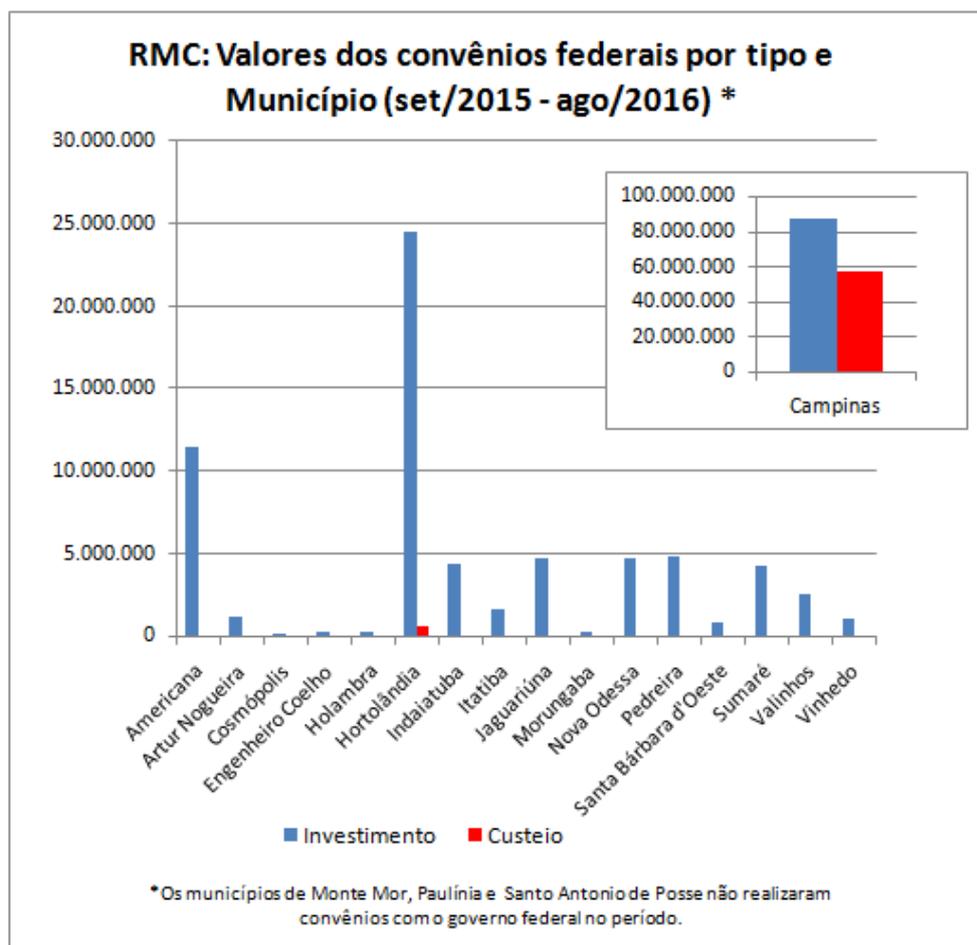


Gráfico 1: RMC Valores dos Convênios Federais por Tipo e Município (Set/2015 – Ago/2016)

Elaboração: João Paulo Rosalin

Fonte dos Dados: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

No intuito de permitir uma melhor análise das informações, elaboramos o Gráfico 2 abaixo, onde mostramos as transferências voluntárias realizadas entre o ente federado estado de São Paulo e os municípios da RMC, no mesmo período do anterior.

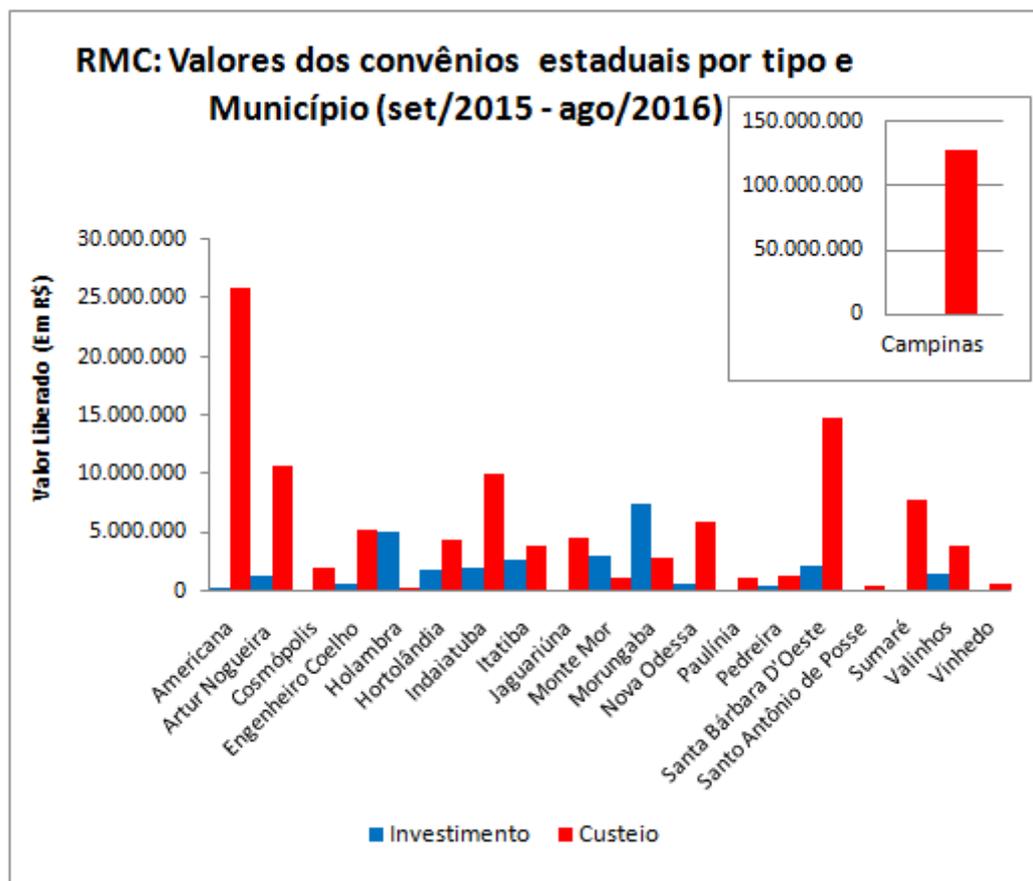


Gráfico 1: RMC Valores dos Convênios Estaduais por Tipo e Município
(Set/2015 – Ago/2016)

Elaboração: João Paulo Rosalín

Fonte dos Dados: <https://www.fazenda.sp.gov.br/>

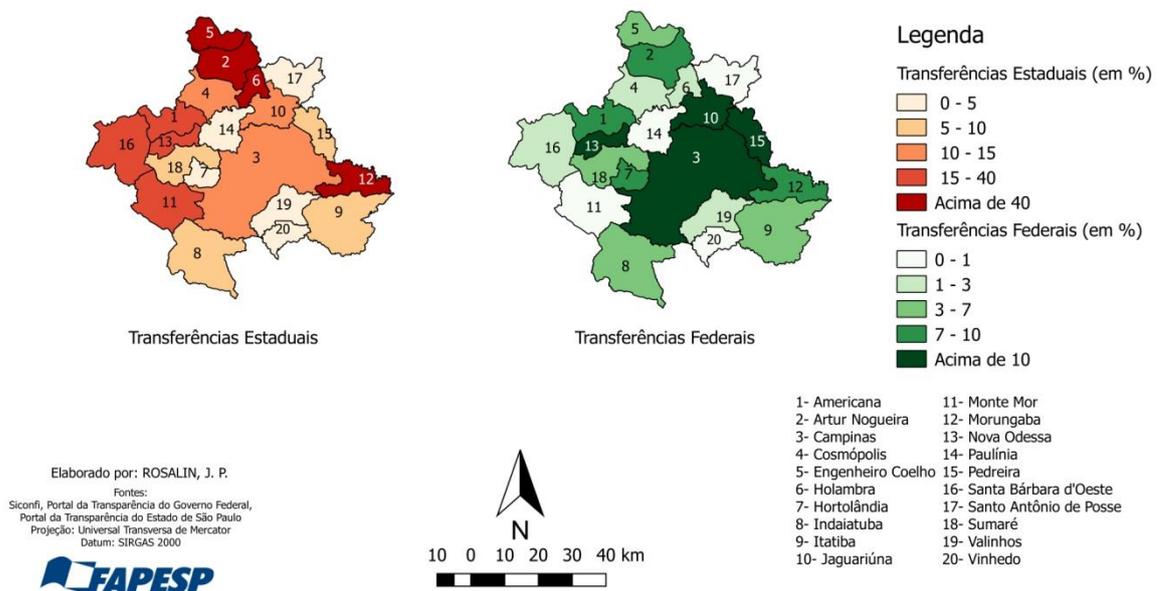
Se compararmos os valores repassados na rubrica “Investimento” aos municípios da RMC pelo estado de São Paulo e pela União, é possível perceber que a maior parte dos convênios para investimentos em obras são oriundos do governo federal. Assim,

é possível observar que a estrutura montada para as Transferências Voluntárias [convênios] de recursos federais, funciona como um mecanismo que pode se configurar em promotor de novas seletividades e hierarquias entre os lugares, reafirmando os *espaços luminosos* e os *espaços opacos* (SANTOS, 2002) do território (GALLO e GOMES, 2010, p. 182).

No mapa 1 abaixo (organizado em quantil), representamos os dados de convênios firmados entre os municípios da RMC e a União e entre os municípios da RMC e o estado de São Paulo, no intuito de mostrar sua representatividade mediante a arrecadação própria de cada

município. Podemos perceber que em alguns casos (como em Engenheiro Coelho e Morungaba) a relevância dos convênios é tão significativa para o orçamento municipal que podem atingir cifras maiores do que a arrecadação própria de alguns municípios.

Região Metropolitana de Campinas Representatividade dos Convênios Perante a Arrecadação Municipal



Mapa 1: RMC: Representatividade dos Convênios Perante a Arrecadação Municipal

Elaborado por: João Paulo Rosalin. Fontes dos Dados: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>; <http://www.portaltransparencia.gov.br/>; <http://www.transparencia.sp.gov.br/>

Com, pudemos perceber, do ponto de vista federativo não se pode compreender as dinâmicas locais sem uma justa compreensão das articulações entre as escalas de poder. Para Vainer (2006, p. 28) “o poder, mais do que nunca [...] está na capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo transescalar”. Isso é complementado por Harvey (2005), para quem a atenção não deve ser dirigida apenas ao governo local, pois o poder de organização da vida de uma cidade muitas vezes está em outra parte, em coalizões de forças mais amplas, em que o governo e administração locais desempenham apenas papel facilitador e coordenador.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que os convênios tornam-se importantes estratégias para a composição do orçamento anual dos municípios brasileiros, sobretudo daqueles com pouco percentual de arrecadação de tributos, uma vez que permitem a ampliação da densidade técnica em seu território.

Após a análise dos dados evidenciados nos gráficos, ficou evidente que a maior parte dos convênios para investimentos em obras são oriundos do governo federal. O que nos faz compreender, conforme Gallo e Gomes, (2010) 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, reafirmando os espaços luminosos e os espaços opacos (SANTOS, 2002) do território”. (p. 182). Assim, ao governo estadual são solicitadas, em maior parte, cifras voltadas para a categoria “custeio”, destinadas principalmente para aquisição de materiais de rápido uso e repasses financeiros.

Mediante a isso, seguimos a visão de Santos (1994), para quem as ações dinamizam as formas – objetos técnicos e naturais e grandes obras de engenharia – e estas, em contra-partida condicionam as ações sociais, ou seja, o espaço torna-se um condicionante social desde que se considere sua animação pelas forças sociais. O espaço retrata como as ações (sociedade) e os objetos (materialidade) são realidades indissociáveis, isto é, em permanente busca de ajustes para se alcançar um arranjo “perfeito” segundo as diferentes ordens sociais.

4 REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>
Acesso em: 12/05/2017.

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>
Acesso em:12/05/2017.

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

_____. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. **Sociedade & Natureza (UFU. Online)**, v. 25, p. 453-467, 2013.

_____. Planejamento territorial e solidariedades federativas: a seletividade no processo de financiamento da renovação das materialidades nas RMs Paulistas. Campinas/SP. In: X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Geografia: Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais. In **Anais do X Enanpege**, 2013, p. 6953 – 6961.

GALLO, F.; GOMES, R. L. As desigualdades sócio-espaciais no território brasileiro e as relações entre os entes da federação: um estudo sobre as transferências voluntárias de recursos tributários da União aos municípios da Região Metropolitana de Campinas/SP. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 2, p. 261-284, 2010.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Los límites del capital y la teoría marxista**. 2.ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU/Cortez, n. 6, 1982.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de População 2016**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/ Acesso em: 12/05/2017

PUTOMATTI, G. da C. **Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo** / Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2013.

SÃO PAULO, Estado de. **Transferências Voluntárias à municípios**. Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PaginaInicial.aspx> Acesso em: 12/05/2017.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002 [1996]. Coleção Milton Santos, n. 1.

_____. O retorno do território. In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (org) **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Anpur/Hucitec, 1994, p. 15-20

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

VAINER, Carlos Bernardo. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas de ação política. In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.8, n.2, Nov. 2006, pp. 9-29.